

6. La co-construction citoyenne

La situation actuelle

Selon le sociologue Laurent Fraisse, « la co-construction est un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs de la société civile à la conception, l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques⁴² ». (séminaire *Co-construire les politiques publiques*, novembre 2018, Caisse des dépôts).

Le terme de co-construction est aujourd'hui fréquemment employé lorsqu'il s'agit de la volonté de partager la construction des politiques publiques entre les acteurs institutionnels (Etat, collectivités locales, voire Union européenne avec la Conférence sur l'avenir de l'Europe) et les citoyens. Il est repris dans plusieurs textes de loi (loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (article 8) loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine...), et est devenu une proposition fréquente des programmes politiques.

L'intention de co-construire les politiques publiques tire d'abord son origine de la politique de la ville (démarches pionnières de projet urbain fondées sur les citoyens de Patrick Geddes, travaux « d'écologie urbaine » de l'École de Chicago et dispositif de « Community organizing » de Saul Alinsky). En France, cette approche s'est développée près d'un demi-siècle plus tard, notamment avec la création à Grenoble, du premier « Groupe d'Action Municipale » (GAM), constitué à l'initiative d'associations, « d'unions de quartiers » et de syndicats ouvriers (il en reste une trentaine aujourd'hui).

Progressivement les enjeux écologiques sont devenus un terrain privilégié d'appel à la co-construction citoyenne. En 1992, en adoptant l'Agenda 21, le sommet de Rio avait fait le lien entre écologie, démocratie et inscription territoriale des changements⁴³. Les changements culturels qu'appelle la transformation écologique et la place centrale qu'y tiennent les questions d'aménagement du territoire le justifient. L'histoire explique aussi que la co-construction citoyenne relève des échelons locaux (municipal mais aussi métropolitain ou régional) plus que de l'échelle nationale. Le modèle français d'organisation des pouvoirs et d'élaboration des politiques publiques ne favorise pas la co-construction.

Budgets participatifs, panels citoyens, assemblées, le site de la banque des territoires recense les retours d'expériences de démarches de participation citoyenne dans les territoires⁴⁴. Mais même à l'échelon local, la co-construction se situe dans la très grande majorité des cas en amont de la décision et ne concerne que très marginalement la mise en œuvre et l'évaluation. Elle n'a pas empêché les démarches de luttes urbaines dont les ZAD (zone à défendre) sont une des expressions. Entre concertation, participation, négociations et co-construction les frontières restent floues, et surtout les pratiques restent en réalité frileuses.

⁴² <https://www.fmsh.fr/sites/default/files/files/Rapport%20Co-construction%20de%20l'action%20publique%20VF.pdf>

⁴³ <https://www.vie-publique.fr/fiches/274842-quest-ce-que-lagenda-21>

⁴⁴ https://www.banquedesterritoires.fr/ameliorer-le-dialogue-avec-les-citoyens?pk_campaign=SEA_GEN_Smartcity&pk_source=Google&pk_medium=SEA&gclid=CjwKCAjwybyJBhBwEiwAvz4G75qj0euiAws6iWiSdSOyhyBQUkl_AoBck3rz8T81PTKZrA5sCTuNpxoClgkQAvD_BwE&gclid=aw.ds

Les mesures prises pendant le dernier quinquennat

Le recours accru à la co-construction des politiques publiques faisait partie des promesses de campagne du candidat Emmanuel Macron (travail parlementaire et législatif à évaluer selon des dispositifs innovants, communes invitées à développer leurs budgets participatifs).

Le mandat a été marqué par des initiatives inédites d'ouverture de nouveaux espaces de dialogue entre représentants élus et citoyens. Mais cette tendance a paradoxalement débouché sur une frustration plus forte de nombre de citoyens à l'égard des institutions. Ces initiatives sont en effet intervenues hors d'une réflexion globale sur les conditions d'une co-construction citoyenne légitime, efficace et de nature à restaurer la confiance entre la société et ses représentants⁴⁵.

On peut citer notamment :

- En juillet 2017, les Etats généraux de l'alimentation : consultation de tous les acteurs (producteurs, transformateurs, distribution, consommateurs...), sur 3 mois, avec des ateliers entre acteurs, et une consultation publique. La Loi EGalim, adoptée en octobre 2018, qui devait reprendre les objectifs de rééquilibrage des relations entre agriculteurs et grande distribution et l'amélioration de la qualité de l'alimentation, a déçu.

- Sur un sujet historique de co-construction, et faisant suite au discours du Président de la République à Roubaix, l'association des parties prenantes à la co-construction de la politique de la ville prévue par la circulaire du 22 décembre 2017⁴⁶. Mais les préconisations du rapport de Jean-Louis Borloo d'avril 2018, (*Vivre ensemble, vivre en grand la République - Pour une réconciliation nationale*, avril 2018) ne sont pas reprises. Depuis l'automne 2021, à l'occasion d'un déplacement à Marseille, le Président de la République a remis l'accent sur ces sujets (*Plan Marseille en grand*) mais en mettant l'accent sur les enjeux de sécurité et des méthodes classiques face à l'urgence.

- Le Grand débat national lancé en janvier 2019 pour répondre au mouvement des gilets jaunes et désigné par le gouvernement comme « outil consultatif de sortie de crise » avec 4 thèmes (transition écologique, fiscalité, démocratie et citoyenneté, organisation de l'Etat et des services publics). L'une des revendications des gilets jaunes était le référendum d'initiative citoyenne (RIC) qui portait l'ambition d'une co-construction des politiques publiques. Le grand débat organisé dans toute la France a donné lieu à des contributions libres, à des conférences nationales thématiques ainsi qu'à des conférences citoyennes régionales⁴⁷. Mais la capitalisation sur les propositions citoyennes fait défaut et l'accès aux cahiers de doléance est quasi-impossible.

- La Convention citoyenne pour le climat, créée à l'issue du Grand débat, composée de 150 citoyens tirés au sort, dont les travaux ont pris place d'octobre 2019 à juin 2020, s'est concentrée sur des propositions associant transformation du modèle de société autour de la transformation écologique et de la justice sociale. A l'issue de ses travaux, le Président de la République s'était engagé à adopter « sans filtre » 146 de ces 149 propositions. Mais celles-ci ont été substantiellement modifiées. Le projet de loi déposé par le gouvernement⁴⁸, devenu loi Climat et résilience du 22 août 2021, a été fortement combattu par les ONG et les députés d'opposition, au motif soit qu'il ne reprenait pas l'ambition des citoyens (proposition d'une « vraie loi climat ») ou pour d'autres qu'il allait trop loin. Cet épisode illustre l'importance d'une interaction pensée à chaque étape du processus de fabrication de la loi entre travail citoyen et travail institutionnel dans l'ensemble de ses composantes (administration, gouvernement, parlement, collectivités locales).

⁴⁵ <https://www.lafabriqueecologique.fr/quelles-lecons-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat/>

⁴⁶ « La mobilisation des parties prenantes doit être la modalité ordinaire de construction de l'action publique en direction des quartiers prioritaires », affirme le texte.

⁴⁷ <https://granddebat.fr/pages/syntheses-du-grand-debat>

⁴⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

- La réforme du CESE (Conseil économique, social et environnemental) pour le transformer en “Chambre du futur, où circuleront toutes les forces vives de la nation”⁴⁹ par la loi organique du 15 janvier 2021. Celle-ci prévoit différentes améliorations (composition resserrée, faculté de consultation élargie, saisine par pétition simplifiée⁵⁰, recours au tirage au sort pour participer aux travaux). Le CESE est une institution plus connue des corps intermédiaires que des citoyens eux-mêmes. Il reste à observer comment citoyens, associations et syndicats se saisiront de ces nouvelles possibilités. A titre d’exemple, une initiative comme celle de Générations nouvelles, lancée en 2020 et portant sur le thème « Comment assurer des conditions sociales, matérielles, de cadre de vie et professionnelles meilleures pour chacun, à chaque étape de la vie ? » a permis d’associer aux travaux d’une commission temporaire un groupe citoyen tiré au sort dont la moitié des membres avait moins de 35 ans, pour établir un récit commun.

- Aux différents échelons locaux, les mobilisations autour des COP, puis le dispositif de la convention citoyenne pour le climat ont fait des émules. En 2019, la région Centre-Val de Loire avait lancé une COP climatique avec un panel citoyen d’une trentaine de personnes tirées au sort qui dialoguait avec les acteurs classiques (collectivités, associations, entreprises). En juillet 2020, le conseil métropolitain de Nantes (24 communes, 646 500 hab.) a acté la décision de mener une convention citoyenne pour produire un diagnostic pour l’après-crise sanitaire. A l’automne 2020, l’établissement public territorial Est Ensemble (Seine-Saint-Denis), a lancé une convention citoyenne locale (100 habitants des neuf villes d’Est Ensemble) pour répondre à l’urgence climatique et sociale.

L’état du débat politique et médiatique

La multiplication des expérimentations de co-construction citoyenne répond au souci des représentants élus de retrouver une relation plus forte avec les citoyens, alors que la méfiance s’est installée et se traduit par une élévation de l’abstention à l’ensemble des élections. La volonté des citoyens d’être davantage associés à l’élaboration des politiques publiques est également nette. Les interrogations autour du modèle de développement économique et de la transformation écologique, et l’ampleur des changements culturels en cours modifient aussi en profondeur le contenu et les méthodes des politiques publiques. Ainsi du domaine de l’énergie autrefois réservé à quelques-uns qui devient un enjeu de débat public.

Pourtant, à ce titre, les citoyens restent très largement à l’écart du débat public en matière d’énergie, comme en témoigne la récente décision de relance du nucléaire. Ces annonces ne correspondent pas aux procédures de participation citoyenne pourtant prévues par les conventions internationales, notamment la convention d’Aarhus⁵¹.

Mais ce nouveau contexte n’a pas encore conduit à un vrai débat public sur les manières d’élaborer les politiques publiques et de réformer les institutions. Donner une place aux citoyens a même pu être perçu comme une manière de contourner les institutions (s’agissant du Parlement dans le cas de la Convention citoyenne pour le climat). Plus généralement, la multiplication des expérimentations peut être vue comme une manœuvre dilatoire par les citoyens, lorsqu’elle ne s’accompagne pas d’une élévation du niveau des obligations des institutions dans un dialogue qui reste asymétrique.

Si la question d’une association plus poussée des citoyens aux processus de décisions est ancienne, elle continue de se heurter à des difficultés qui tiennent à la fois à des questions de principe, aux modalités concrètes de son organisation et à un modèle d’exercice des pouvoirs assez pyramidal, y compris dans les collectivités locales. Les premières propositions faites dans ce domaine par certains candidats se limitent souvent à des intentions générales sur la prise en compte de la parole citoyenne

⁴⁹ Selon les mots d’Emmanuel Macron en septembre 2017.

⁵⁰ <https://www.vie-publique.fr/loi/275038-loi-15-janvier-2021-cese-conseil-economique-social-et-environnemental>

⁵¹ <https://www.humanite-biodiversite.fr/articles/86973-le-role-de-la-cndp-dans-l-avenir-de-notre-mix-energetique>

ou à l'assouplissement, par ailleurs nécessaire, des conditions de recours au référendum d'initiative citoyenne.

La co-construction citoyenne peut et doit aussi s'exercer à l'échelle locale. Elle sera facilitée par l'article 50 de la récente loi dite "3DS", qui permet aux collectivités territoriales, grâce au partage de données avec les administrations centrales, d'aller "au-devant" de la personne sélectionnée pour lui présenter individuellement une solution adaptée à ses besoins.

La co-construction citoyenne doit ainsi s'accompagner d'une réforme des institutions pour se sortir de leur caractéristique excessivement verticale d'aujourd'hui. Dans ce domaine, les propositions ne manquent pas⁵². Elle mérite aussi bien sûr de faire l'objet d'un large débat dans les prochaines échéances électorales avec des propositions précises, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent.

Les enjeux pour l'avenir

Selon Yann Algan et Daniel Cohen, à l'avenir, " la restauration de la confiance - au sein de la société- passera par la création d'espaces de coopération et de délibération ouverts et inclusifs entre les différents acteurs (gouvernement, corps intermédiaires, collectivités locales, citoyens) »⁵³. La co-construction ne se limiterait donc pas à un processus entre citoyens et institutions, mais pourrait devenir une méthode de débat et de délibération plus générale qui permettrait une meilleure interaction des acteurs, des contenus et des points de vue.

Le Conseil d'Etat allait dans ce sens dans son rapport particulier de 2018 « La citoyenneté : Être (un) citoyen aujourd'hui ». Il y préconisait notamment le développement de l'écosystème des « civic techs » par des initiatives de l'État et des collectivités locales, et la création d' « un observatoire des « civic techs » et de l'innovation démocratique », associant étroitement le Parlement, et le CESE, les grandes associations d'élus territoriaux et les représentants des développeurs des « civic techs ».

Cette perspective devrait être adossée à un processus garantissant un meilleur équilibre des droits et des obligations entre citoyens et institutions. Sans doute ce rééquilibrage appelle-t-il d'ailleurs aussi une réflexion sur l'équilibre des pouvoirs au sein des institutions elles-mêmes (exécutif/législatif), afin de conjurer les risques d'une instrumentalisation/concurrence entre démocratie délibérative et démocratie représentative.

Il importe de privilégier des initiatives qui prennent en compte les sujets, les échelles, les temporalités, le jeu d'acteurs, et la possibilité d'adosser la méthodologie à des résultats concrets. Il n'existe ainsi pas de modèle unique de co-construction, même si certains principes méthodologiques ressortent des expériences françaises et étrangères. Les travaux de la Commission nationale du débat public sont précieux sur ces points.

Quelques questions précises et prioritaires destinées aux candidats

1) Êtes-vous convaincu de la nécessité de mieux associer les citoyens aux décisions de politique publique ? Si oui, quelles sont vos propositions précises pour aller dans ce sens ?

⁵² <https://www.futuribles.com/fr/revue/445/la-transition-ecologique-est-elle-soluble-dans-la/>

⁵³ <https://www.cae-eco.fr/les-francais-au-temps-du-covid-19-economie-et-societe-face-au-risque-sanitaire>