

LA PLACE INSTABLE DU CITOYEN

par *Georges Decourt**

Entre illusions et projets réalistes, comment promouvoir l'engagement et l'action des citoyens, à la fois comme moyen et finalité du développement humain ?

Pratique somme toute récente (à peine 150 années), la démocratie en France reste à construire : « représentative » quand elle associe le plus grand nombre à la « chose publique » par des intermédiaires, « participative » quand ces intermédiaires impliquent le plus grand nombre à leur réflexion. Cette seconde forme, si vantée aujourd'hui, n'est généralement citée qu'en dernier lieu : quatrième des principes du développement durable (1), septième finalité du manifeste pour une économie humaine (2).

Deux processus démocratiques antagonistes

En fait, cette participation n'est invoquée que dans des situations limites : quand les modes de décision habituels de la démocratie représentative font défaut. Les situations de ce type ne manquent pas. Lorsque les élites savantes ne parviennent pas à dégager une position commune, les politiques ont recours au peuple censé avoir, dès lors, la « science infuse » (3) ; ce qui laisserait entendre, *a contrario*, que l'on se passe du peuple avec un gouvernement bien conseillé par des experts. Quand des intérêts particuliers se heurtent les uns aux autres et qu'un intérêt commun ne parvient pas à se dégager, ou bien qu'un groupe de pression empêche la décision publique d'être prise, les élus se retournent vers les gens... pour qu'eux s'entendent. Si des élus ne savent pas quelles décisions prendre, ils reviennent devant les électeurs pour que ceux-ci décident, sans que leur fonction représentative soit pour autant remise en cause.

Complémentaires, ces deux formes de processus démocratique obéissent à deux logiques antagonistes : l'une de réduction du plus grand nombre à quelques-uns, chargés de décider pour l'ensemble, c'est-à-dire à la fois à leur place et en leur faveur ; l'autre d'extension, intégrant le plus de citoyens possible au processus d'élaboration de la décision publique.

À chacun ses écueils

Ces deux processus cachent en fait des exclusions qui nuisent à leur légitimité. Dans le système électoral français actuel, il existe

***Sociologue,
Economie
& Humanisme.**

(1) « Le principe de précaution, le principe pollueur-payeur, le principe de transparence et le principe de participation ».

(2) « L'économie au service de l'humanité, la satisfaction des besoins fondamentaux, les conditions de la vie sociale, le progrès humain, la justice et les inégalités, la solidarité, la démocratie effective ».

(3) « Lorsqu'on est dans un contexte où les savants et les experts donnent leur langue au chat, en termes plus prétentieux on dit qu'on est dans un contexte d'incertitude radicale (...), alors il faut en dernière instance passer le relais aux responsables des paris politiques sur l'avenir, c'est-à-dire, dans une démocratie, aux simples citoyens » (*Actes de la session d'été d'Economie & Humanisme*, p. 29).

te, deux écueils, parmi d'autres : l'âge auquel est reconnu le droit de vote et la sous-représentation des minorités.

Récemment accordé aux femmes, le vote ne concerne que les plus de 18 ans : un jeune de 17 ans, reconnu par ailleurs capable d'élever un enfant et d'encourir des peines, n'a pas le droit de décider des politiques qui concernent son avenir ; les personnes qui ne possèdent pas l'identité française, bien que payant impôts et cotisations sociales, n'ont pas le droit de décider de l'usage des fonds publics qu'ils alimentent.

Par ailleurs, la mécanique électorale tend à dégager des majorités de gouvernement, avec une prime aux gagnants. Selon cette arithmétique, le débat au sein des assemblées délibérantes n'est pas nécessaire pour aboutir à une décision. En revanche, le débat s'avère parfois utile dans des majorités composites ou plurielles. Pouvant se dispenser de dialoguer avec sa minorité, l'élu majoritaire ira le faire avec les électeurs de cette même minorité, dans les conseils de quartier par exemple.

Les processus de participation souffrent eux aussi de deux écueils : un certain élitisme et le flou qui entoure la représentativité des instances de participation.

La participation à l'élaboration de projets de développement concerne, en réalité, une élite sociale : corps constitués, associations, individus avertis. La mobilisation sociale ne s'effectue que lorsque les réalisations prennent corps, au grand dam des plus fervents promoteurs de cette participation (4). De fait, sont exclus des pans entiers de population, et parfois les instances de participation elles-mêmes freinent cette démocratisation : des conseillers de quartier se transforment en juges locaux de l'intérêt général, des militants d'une cause transforment en querelles d'experts les consultations, écartant ainsi les autres du débat...

En outre, les instances de participation ne parviennent pas à se constituer de manière claire. Selon les cas, elles proviennent de sélections, cooptations, tirages au sort, auto-désignations... Beaucoup les voudraient davantage représentatives, ce qu'elles ne parviendront jamais à faire aussi bien que les assemblées élues, consacrées par le suffrage universel, malgré les limites des processus de représentation. La participation, quoi qu'on puisse faire, n'est pas la représentation ; elle est l'association du plus grand nombre à l'élaboration des décisions.

Une culture de débat

Il est facile de dire que la démocratie est mise en péril par la classe politique et que la participation vient la sauver. C'est oublier que les responsables politiques sont élus et ne représentent

(4) Un projet d'extension d'une maison de retraite dans un quartier populaire de Lyon n'a mobilisé les voisins qu'au moment où les travaux commençaient, alors qu'élus et associations avaient organisé des réunions de concertation sans grand succès jusque-là.



jamais que leurs électeurs. En fait, la demande de davantage de démocratie directe – consultations sous différentes formes (5) – est une demande de réhabilitation du débat démocratique. Mais parler ensemble, « parlementer », peut lasser : « à quoi cela sert-il ? ce sont paroles en l'air ! » On le sait, de plus en plus de Français souhaitent un gouvernement fort, avec ou sans experts, qui décide pour tous, quitte à être critiqué (6). L'exercice démocratique suppose une culture de débat, avec trois dimensions plus nécessaires que jamais : faire droit au temps, apprendre à argumenter, intégrer l'échec.

Prévoir est certes l'obligation des gouvernants, mais chacun est appelé à réfléchir au développement de son environnement social, économique, culturel et naturel. Alors que la société de consommation a habitué les citoyens à satisfaire dans l'immédiat leurs besoins les plus apparents, la réalisation des politiques publiques s'inscrit dans une durée nécessaire pour recueillir le maximum d'avis et inventer les financements, lancer les projets et les réaliser, contrôler l'usage des fonds publics et évaluer les résultats.

Argumenter s'apprend : le succès d'un débat repose sur le sérieux des paroles des uns et des autres. Or, pour gagner en efficacité, la défense des intérêts particuliers a tendance à se cacher sous des arguments généraux et généreux. Il n'est pas rare de voir se développer des argumentations à géométrie variable : les mêmes arguments écologiques, par exemple, vont revêtir davantage de valeur lorsqu'ils émanent de propriétaires de pavillons entourés de verdure que lorsqu'ils sont portés par des locataires d'immeubles collectifs posés au milieu de parkings.

Le débat comporte sa part d'échec. Souvent les personnes consultées ne comprennent pas que les décisions prises ne suivent pas leur conseil et déclarent, dès lors, que le débat ne sert à rien, ou bien que la forme de consultation n'est pas idoine. À force de s'entendre dire qu'on va être consulté, on peut accroître qu'on va en fait décider pour soi, sans forcément tenir compte des autres. Il s'avère bien difficile d'établir des conditions d'égalité dans un débat, tant d'intérêts étant en jeu avec des acteurs qui disposent de moyens disproportionnés pour parvenir à leurs fins. L'échec est la plupart du temps ressenti comme celui du faible par rapport aux puissants. La démocratie peine à entrer dans les mœurs.

La démocratie pour le développement humain

Si la démocratie s'avère la forme de gouvernement la plus apte à assurer « un développement de tout l'homme et de tous les hommes », on peut s'étonner qu'elle ne soit pas davantage répandue.

(5) Référendum, conseil de quartier, commission extra-municipale, comité d'usagers, conseil de développement, conférence de débat public, conférence citoyenne, à la limite sondages d'opinions.

(6) D'après les enquêtes européennes sur les valeurs. Lire **P. Brechon** (dir.), *Les valeurs des Français. Évolution de 1980 à 2000*, Armand Colin, 2000, p. 123-125, et « *Les Cahiers du Millénaire* », parution du Grand Lyon, juin 2002 sur le même sujet.

Ainsi dans l'entreprise, les relations entre salariés, actionnaires et dirigeants ne suivent pas cette voie. La « gouvernance », notion pourtant inventée dans ce contexte, a connu davantage de succès en politique qu'en économie. Les forces de résistance à cette évolution ne manquent pas de moyens. Les associations elles-mêmes sont invitées à exercer davantage de démocratie en leur sein, alors qu'elles en sont théoriquement les lieux naturels : c'est dire ! Quant à un parlement mondial auprès de l'Assemblée inter-étatique de l'ONU ou à des processus réellement participatifs à l'échelon de la planète, qui ose y croire à court terme ?

L'introduction de la participation dans le système démocratique français oblige à revoir le système électif majoritaire, qui écarte de fait la minorité élue des processus de prise de décision dans les assemblées délibérantes et privilégie la logique du gagnant et non celle de la négociation. Le débat public entre élus y gagnerait sans doute en qualité et esprit de responsabilité s'il s'avérait indispensable à la construction de la décision.

Si on limite la participation des citoyens à des consultations sur des projets d'aménagement, de construction, de taxation..., on court le risque de lasser et surtout de ne pas donner sens aux différentes décisions à prendre. Les processus de participation devraient permettre d'ancrer les décisions publiques sur des valeurs humaines ou sociétales partagées, et les responsables politiques devraient mieux afficher leurs convictions (la traditionnelle « profession de foi » du candidat) et indiquer les moyens choisis pour les mettre en œuvre : constitution de majorités de gouvernement autour de ces valeurs et non de compromis de programmes, modalités de participation des citoyens à leur mise en œuvre.

Une difficulté majeure subsiste : comment associer à la réalisation de politiques publiques les personnes qui ne partagent pas les valeurs qui les fondent ? Le pari de la démocratie demeure bien d'associer le plus grand nombre à des valeurs communes inscrites dans des projets et des programmes politiques ; et le débat n'est pas près d'être clos avant que tous s'accordent à penser que le développement humain requiert de devenir solidaires pour inventer ensemble le bien commun de l'humanité, de se rendre égaux dans cette construction collective, de donner la liberté à l'autre comme à soi-même pour parvenir à « mieux vivre ensemble ». Le rêve ou l'utopie d'aujourd'hui ne sont-ils pas là ?

Georges Decourt

ÉDUCATION AU DÉVELOPPEMENT *des enjeux*

À Rio, en 1992, 170 chefs d'États reconnaissent la nécessité d'engager nos sociétés sur la voie du développement durable. Mais comment ?

Trois outils principaux sont à la disposition des gouvernements pour mener leurs politiques :

- Les décisions réglementaires : faire évoluer en droit la frontière entre ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas.
- Les leviers économiques, permettant d'orienter le choix des acteurs du marché sur la base de considérations économiques (taxation, aide fiscale etc.).
- Enfin, l'information et l'éducation, qui agissent pour l'intégration au niveau culturel d'attitudes et de valeurs nouvelles.

Alors même que l'*Agenda 21* du Sommet de Rio (1992) affirme, au chapitre 36, l'importance capitale de l'éducation pour le développement durable, celle-ci est la moins utilisée dans la boîte à outil des États. Le bilan et la stratégie française de développement durable (janvier 2002) préparatoires au Sommet de Johannesburg (septembre 2002) l'illustrent bien. Pourtant, l'éducation à l'environnement constitue une voie essentielle pour en faire comprendre les enjeux et donner aux citoyens un plein accès à leurs responsabilités et à l'exercice de la démocratie.

La Fondation pour l'Éducation à l'Environnement (FEE) travaille précisément pour promouvoir la mise en œuvre du développement durable sous l'angle de l'éducation. « Jeunes reporters pour l'environnement » est un de ses programmes, qui opère dans ce sens (1).

Dans le cadre de ce programme, chaque année, environ 6000 lycéens de 15 pays européens se transforment en journalistes, avec leurs enseignants, pour comprendre les problèmes locaux et globaux du développement durable.

Un principe élémentaire fonde l'approche éducative : développer des connaissances indissociables des compétences. L'activité des « Jeunes reporters pour l'environnement » les amène à comprendre les enjeux du développement durable. Mais elle apprend aussi à chercher l'information, à s'organiser, à travailler en équipe, à se questionner, à pratiquer une démarche scientifique, à s'initier à la complexité, à être critique, à comprendre les intérêts conflictuels, à communiquer...

Concrètement, un sujet de reportage est toujours ancré sur une problématique locale : eau, énergie, déchets, agriculture, villes, etc. Mais les « Jeunes reporters » vont plus loin ; ils fonctionnent en réseau, et coopèrent via Internet, ce qui leur permet d'élargir leur champ de reportage, avec les Jeunes reporters d'autre pays : Belgique, Danemark, Chypre, Espagne, Estonie, France, Grèce, Italie, Irlande, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie.

L'ensemble alimente une agence de presse sur Internet (2) qui est l'outil du réseau pour la documentation, la constitution d'équipes, la coopération et la publication d'articles.

Thierry Lerévérend

Jeunes Reporters pour l'environnement

(1) Ce programme est soutenu par le Ministère de l'environnement, le Ministère de l'agriculture, l'UNESCO, France Télécom et la Région Rhône-Alpes.

(2) Adresse du site : www.youngreporters.org

« Depuis dix ans, les conférences internationales et déclarations des Nations Unies réaffirment timidement les principes du Sommet de la Terre de Rio sur le développement durable dans ses dimensions sociales, économiques et environnementales. La prise de conscience quant à l'urgence d'une réorientation des activités humaines commence à se propager, mais le concept de développement durable suscite encore peu d'engagements concrets : difficultés à ratifier les protocoles signés, peu de changements de politiques publiques et de mise en œuvre d'*Agenda 21* locaux...

Les dernières négociations internationales de l'OMC à Doha ont confirmé avec force la prééminence du droit du commerce sur les droits humains, sociaux, culturels et environnementaux, annonçant ainsi la poursuite sans états d'âme d'un développement non soutenable au nom de la « croissance », qui est aujourd'hui celle de l'injustice et de l'exclusion et qui touche particulièrement les femmes : la pauvreté et les inégalités s'accroissent, la pression sur les ressources naturelles augmente...

Dans un contexte de tensions croissantes, les ONG françaises réunies au sein du Collectif « Jo'burg 2002 » affirment que la poursuite d'un type de développement productiviste et consumériste, privilégiant la libéralisation sans limite du marché, ne fera que renforcer ces tendances négatives. Un autre développement, d'autres choix de société sont possibles, fondés sur une base écologique solide et une solidarité active, qui respecte les droits des plus démunis et des générations futures dans l'espace politique nécessaire à leur évolution. Il suppose donc la mise en œuvre de règles internationales plus justes, établies dans la réciprocité et sur la base d'une solidarité mondiale. Les réponses aux demandes des pays les plus

pauvres de la planète et la satisfaction des besoins de leurs populations doivent cesser d'être remises à plus tard.

L'inversion des tendances est plus urgente que jamais. La paix et la justice, préalables au développement durable, ne peuvent s'obtenir dans l'état actuel d'inégalités croissantes, qui favorisent entre autres la militarisation des sociétés et les actions terroristes. La capacité des gouvernements à prendre des décisions significatives en 2002 à la Conférence de Monterrey sur le financement du développement durable, au Sommet mondial de l'alimentation à Rome, puis au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, sera à cet égard décisive. Malgré le manque évident de préparation de ces conférences au niveau des États, nous demandons à ce qu'elles établissent le bilan des engagements pris à Rio en 1992, et programment des actions concrètes avec un calendrier précis et des objectifs chiffrés visant à assurer un niveau de vie décent et un environnement sain pour tous, en particulier pour les populations les plus démunies.

Principes et propositions

Ceux du développement durable auxquels nous nous référons ont été repris dans de nombreux documents depuis Action 21. Ils sont bien connus, mais souvent détournés. Nous demandons qu'ils soient maintenant mis en œuvre, en respectant les valeurs suivantes :

- l'éthique : repenser le modèle de développement des sociétés humaines, et évaluer les règles adoptées à l'aune de leur impact sur la dignité de la personne et sur l'intégrité écologique.
- la solidarité : promouvoir une forme de développement respectant la bonne gestion des ressources et assurant leur utilisation équitable par tous et, en particulier,

AUX ACTES !

par les populations les plus vulnérables.

■ la participation : assurer la participation de tous les acteurs de la société civile aux processus de décision, dans le cadre d'un État de droit.

■ la responsabilité : défendre une responsabilité globale qui tienne compte des inégalités entre les pays riches et la part croissante de l'humanité privée de la satisfaction de ses besoins fondamentaux.

■ la précaution : dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de développement durable, s'assurer au préalable de l'innocuité et de la réversibilité des choix à tous les niveaux et à toutes les échelles.

En vue d'un développement durable selon les principes énoncés, nous demandons l'élaboration et la mise en œuvre d'un contrat social planétaire posant les bases d'un nouvel équilibre entre les limites de nos écosystèmes, la croissance économique et les besoins des populations les plus vulnérables. Ce contrat doit se réaliser entre gouvernements avec la participation active des membres de la société civile et du secteur privé, ainsi que de tous les autres groupes concernés. »

Le Collectif français « Jo'burg 2002 » prend lui-même un certain nombre d'engagements : faire le bilan de son action depuis 1992, favoriser la concertation entre associations de solidarité internationale, favoriser le dialogue avec les décideurs, renforcer ses programmes d'éducation au développement durable, etc.

« Le Collectif appelle les gouvernements, au premier rang desquels le gouvernement français et l'Union européenne, à se doter des moyens nécessaires à la mise en œuvre des programmes d'actions

signés depuis dix ans ou à venir prochainement, programmes qui sinon resteront lettre morte malgré l'autosatisfaction affichée par certains États. »

Pour promouvoir un nouveau type de développement, le Collectif fait des propositions sur l'aide publique au développement (au moins 0,7 % du PNB), la remise et l'aménagement de la dette, le fonctionnement des institutions financières internationales, les accords multilatéraux sur l'environnement, les ressources additionnelles (type taxe Tobin).

Dans le sens d'un développement durable pour tous, le Collectif met en avant les mesures suivantes : assurer les besoins fondamentaux, protéger les biens publics mondiaux, garantir les libertés politiques, promouvoir la justice sociale, soutenir la justice économique, stimuler la justice écologique. Il propose de renforcer la gouvernance à tous les niveaux, d'assurer la participation de tous les acteurs, d'exiger la responsabilité des entreprises, États, institutions... et de démocratiser les procédures de négociations.

« L'échec des Conférences de Monterrey et de Johannesburg, s'il était avéré, mettrait gravement en péril et pour longtemps, le devenir de la planète en matière sociale, économique et écologique. »

14 janvier 2002

*Positions du collectif français
« Jo'burg 2002 »,
en vue de la préparation du sommet
de Johannesburg (1)*

(1) Intégralité de la Déclaration et compléments à : Collectif « Jo'burg 2002 »

C/o Association 4D - 7 impasse Charles Petit - 75011 Paris - France - Tél : +33 (0) 1 44 64 74 94 - Fax : +33 (0) 1 44 64 72 76

E-mail : association4d@globenet.org - <http://www.association4d.org>