

h e t s

Haute école de travail social
Genève
Centre de recherches
sociales (CERES)

L'horizon de la démocratie de proximité : entre inventaires et inventions

Réflexions démocratiques à l'issue de
la journée de travail du 12 octobre
2022

Monica Battaglini

*Professeure associée membre du Labo UrbaniTÉS
Décembre 2022*

La démocratie de proximité : pour qui, pour quoi ?

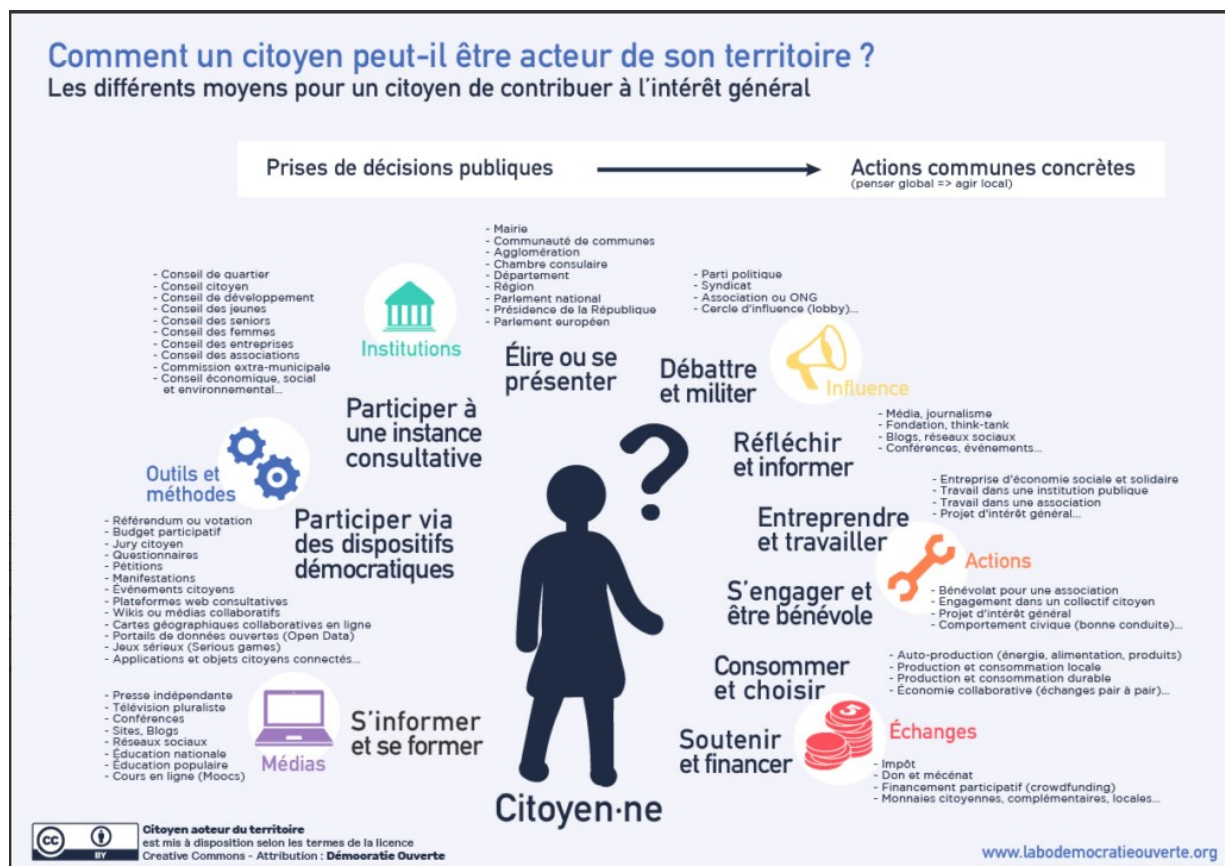
Depuis quelques années en Suisse, mais aussi bien au-delà des frontières, la démocratie et ses évolutions occupent de plus en plus les terrains médiatique, politique et académique. Cet intérêt s'explique, premièrement, par l'inquiétude liée à ce qui est identifié comme une « crise » plus ou moins profonde de la capacité de ce modèle à organiser le fonctionnement des sociétés. Deuxièmement, des évolutions/expérimentations jaillissent de toute part si fréquemment qu'on peut difficilement nier un certain « effet de mode ». Il est ainsi légitime et nécessaire de se questionner sur les circonstances qui génèrent les inquiétudes ainsi que sur le sens du foisonnement de l'expérimentation et de chercher à classer et comprendre voire évaluer ces expériences. Le but étant de décoder les évolutions contemporaines et de tenter de les accompagner dans un contexte par ailleurs plutôt anxiogène « d'urgence permanente » caractérisé par des défis majeurs : climat, maladies, guerres, instabilité géopolitique...

La journée de travail qui a eu lieu le 12 octobre 2022, organisée par le Bureau de l'intégration des étrangers (BIE) en partenariat avec l'Institut d'études de la citoyenneté (UNIGE), le Labo UrbaniTÉS (Haute Ecole de Travail Social de Genève) et le 3DD (Département du Territoire du canton de Genève), et en collaboration avec de nombreux organismes impliqués, a offert un espace de réflexion bienvenu à environ 130 professionnel·le·s d'horizons divers concerné·e·s de près ou de loin par ces évolutions politiques au niveau local. Sans vouloir constituer une formation au sens technique du terme, cette manifestation a été conçue comme un lieu de partage d'expériences destiné à sensibiliser, informer et rapprocher les praticien·ne·s dans un domaine qui n'a pas encore stabilisé ses principes, ses pratiques, ses aspirations.

Comme dans tout contexte d'innovation/expérimentation, il s'agit en premier lieu de poser un cadre de référence commun qui permette un partage sensé d'expériences, de points de vue et éventuellement d'aspirations, voire d'inspirations. Bref, il s'est agi avant tout de poser un langage suffisamment commun pour soutenir l'échange fluide de contenus. Un objectif qui a été brillamment rempli par les deux conférences introductives : « Citoyenneté locale : entre obstacles et opportunités » par Matteo Gianni (Professeur de science politique/ Membre de l'InCite à l'UNIGE et Coordinateur de projets de démocratie locale) et « Citoyens et politiques : comment restaurer la confiance ? » par Laurent de Briey (Professeur de philosophie à l'UNamur et conseiller politique).

Le propos de Matteo Gianni permet de situer la démocratie en la liant à la notion de participation et plus précisément de **participation citoyenne**, qu'il définit en s'appuyant sur les travaux de Pierre André (Professeur à l'Université de Montréal) « *La participation citoyenne peut se définir comme un processus d'engagement obligatoire ou volontaire de personnes ordinaires, agissantes seules ou au sein d'une organisation, en vue d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui toucheront leur communauté* ». En partant de cette définition, on peut distinguer des formes conventionnelles et des formes non-conventionnelles de la participation citoyenne. Les formes conventionnelles pouvant être identifiées comme celles nécessitant des droits politiques formels. Les non-conventionnelles étant toutes les autres formes de

participation citoyenne qu'on peut classer par exemple à l'aide du schéma ci-dessous présenté lors de la conférence :



<https://www.labodemocratieouverte.org/engagement-citoyen-schema/>

En d'autres termes, à partir de cette représentation on constate que les formes conventionnelles de la participation citoyenne, « élire ou se présenter », sont une modalité parmi tant d'autres de contribuer à la prise de décision publique et à l'action qui en découle. Cependant, il s'agit de mettre en lumière que la possibilité d'accéder ou non aux diverses modalités de participation produit des différences entre les citoyen·ne·s. Certain·e·s peuvent accéder à toutes les formes de participation (ils et elles en ont le droit et /ou la capacité), d'autres non.

Par ailleurs, les individus qui ont accès de manière exhaustive aux diverses modalités de participation à la décision collective n'exercent pas nécessairement leur pouvoir assidument. « Le Souverain » ne s'engage plus vraiment ou de moins en moins, notamment dans les formes conventionnelles de la participation. Une décroissance de l'engagement qui trouve ses racines dans une perte générale de confiance dans le système démocratique comme le rappelle dans son intervention Laurent De Briey. Une perte de confiance qui se situe à la fois dans la moralité de l'action politique, dans son efficacité et dans le sens qu'on peut lui donner. La conséquence est un éloignement progressif des citoyen·ne·s de la « chose publique ». Dans le propos de Laurent De Briey, il s'agit donc de retrouver l'engagement dans l'action collective, car cette action est nécessaire et indispensable au fonctionnement des sociétés « *On a perdu confiance*

dans la politique alors qu'on a un besoin urgent d'action collective ». Un processus qui passe par la restauration de la confiance dans l'action politique à travers un rapprochement entre les citoyen·ne·s et les politiques et à travers un accroissement de l'efficacité des politiques publiques. Une efficacité qui s'appuierait sur l'expertise, notamment une expertise citoyenne.

Dans cette perspective, le destin de la démocratie est donc lié à la perméabilité du système à une participation élargie des citoyen·ne·s. On revient ainsi aux fondamentaux de la construction démocratique qui postule qu'elle « *se fonde sur l'idée que tous les individus affectés ou potentiellement affectés par une loi ou une règle générale devraient avoir l'opportunité, directement ou indirectement, de participer au processus décisionnel la déterminant* »¹.

La solution, pour sauver le modèle démocratique, serait donc dans l'élargissement/ renouvellement de la participation citoyenne. « *Face à la "crise de la démocratie", les autorités proposent de et/ou les citoyens demandent de revigorer la démocratie par la participation citoyenne* » nous rappelle Matteo Gianni. Une solution qui n'est pas anodine, en particulier pour les personnes les moins formées pour qui il y a « *le risque d'une injonction à la participation (pour les catégories les plus fragiles) ou de légitimation/ marketing politique des pouvoirs en place (Blondiaux, 2001)* ».

Synthétiquement, on retient que pour diverses raisons, un désir de renouvellement du système démocratique se manifeste et passe par l'accroissement de la participation citoyenne notamment avec des modalités non-conventionnelles. Un renouvellement qui demande des précautions et un accompagnement spécifique, en raison des risques inhérents à ces processus, notamment pour les catégories sociales les plus exposées aux mécanismes d'exclusion.

La démocratie de proximité dans le quotidien de la cité

L'organisation de la participation au quotidien pour renouveler la démocratie au niveau local est au cœur de la notion de démocratie de proximité. Dans cette journée de travail, il s'est donc agi d'inviter les actrices et acteurs concernés par cette dynamique en les amenant à croiser leurs regards et leurs expériences sur : les professionnalités qui découlent de l'accompagnement de cette évolution, les publics qui ne participent pas, la question du territoire de la participation et les éléments qui la limitent.

Quatre ateliers, facilités par des spécialistes, ont permis aux participant·e·s d'échanger sur ces thématiques.

Les nouveaux métiers de la participation citoyenne

A l'image de la démocratie de proximité basée sur une participation citoyenne locale qui est une évolution du modèle démocratique conventionnel donc déjà expérimenté, les « nouveaux

¹ GIANNI, Matteo et SANCHEZ-MAZAS, Victor (2018), *L'intégration par les pratiques citoyennes. Rapport final du projet Participation politique non-conventionnelle des résidents étrangers*. Genève INCITE

métiers la participation citoyenne » ne paraissent pas aussi nouveaux que le nom l'indique. Dans ce premier atelier, un postulat a été rapidement posé sur le fait qu'il ne s'agit pas forcément de nouveaux métiers et de nouvelles compétences uniquement, mais d'une manière différente et spécifique d'exercer certains métiers et de mobiliser certaines ressources. Selon les participant·e·s à l'atelier, dans les métiers concernés par la participation citoyenne, les modalités spécifiques d'action se situent dans l'adaptabilité, la souplesse, la capacité à jouer l'intermédiation entre les institutions et les citoyen·ne·s (par la reconnaissance du rôle d'intermédiaire, c'est-à-dire : faire passer la parole des citoyen·ne·s vers les autorités et vice-versa, éviter les malentendus, créer un langage commun, etc.).

Les publics spécifiques non-usagers

Le présupposé qui a implicitement animé les discussions dans ce contexte postule que les processus qui sont mis en œuvre pour inciter la participation locale non conventionnelle visent à permettre à un public plus large (au-delà des ayants droit au sens stricte) de prendre part à la réflexion politique et d'influencer les décisions collectives. Cependant, force est de constater que malgré les incitations, il reste une partie significative d'individus qui ne se déplace pas pour prendre part à ces processus. Comme dans le fonctionnement de modèles démocratiques conventionnels, la non-participation aux démarches de démocratie de proximité tend à semer le doute à la fois sur la légitimité et sur le fonctionnement même des dispositifs participatifs.

Dans ce contexte, il était nécessaire de s'interroger sur la non-participation à ces initiatives pour en comprendre les mécanismes et pour y trouver dans la mesure du possible des solutions qui permettent d'éviter des phénomènes d'instrumentalisation par les autorités ("on a consulté les habitant·e·s donc on est légitime"), les frustrations, le renforcement de l'auto-exclusion, voire de l'exclusion tout court.

Il ressort de ces réflexions que les pistes pour renforcer les participations se situent en premier lieu dans un accès facilité à l'information et à la formation (citoyenne) basées sur la construction de liens avec les non-participant·e·s. En deuxième lieu, il s'agit de restaurer la confiance dans les mécanismes de participation démocratique (non-conventionnels, mais aussi conventionnels) en explicitant les objectifs de la participation et en adaptant les moyens d'atteindre les personnes (« aller vers... ») et d'animer les séances.

L'épreuve de la territorialité

La démocratie de proximité et ses mécanismes posent la question de la territorialité et de l'échelle de la participation. En d'autres termes, il s'agit de donner un sens partagé à la dimension de la proximité et de l'ancrer dans un territoire et un temps donné. La réflexion ici a porté sur l'espace et les moments, voire les rythmes de la participation. Ainsi, pour répondre à la question de la définition du périmètre spatial de la participation, on suggère de co-construire les modalités de cette participation avec la diversité des personnes usagères du territoire (habitant·e·s ancien·ne·s, récent·e·s, futur·e·s et autres personnes usagères). L'idée-force réside dans la prise en compte des diversités. Il en découle une construction partagée du périmètre pertinent, une mise en évidence d'usages diversifiés du territoire et une reconnaissance de la nécessité de réaliser des modalités de participation diversifiées.

Les menaces sur la participation

L'exercice de réflexion collective sur la démocratie de proximité s'est achevé par une prise en considération des limites à la réalisation de ces initiatives. A la question de savoir quels sont les éléments qui peuvent entraver ces actions, les participant·e·s ont répondu en identifiant plusieurs éléments. Tout d'abord le manque d'éducation/formation à la citoyenneté. Ensuite, le déficit réputationnel des dispositifs, basé sur une désillusion marquée notamment en termes de prise en compte réelle des résultats ("Citizens washing") et plus généralement de l'efficacité des processus. Pour éviter ces menaces sur les dispositifs participatifs, les solutions se centrent principalement sur le rôle de l'école qui est appelée à innover. En premier lieu, il s'agit de faire la part belle à la dimension pratique de la formation en mettant en avant des expériences, des visites de lieux emblématiques et de pratiquer l'expérimentation. En deuxième lieu, les griefs en termes d'efficacité pourraient être limités si les dispositifs s'appuyaient sur un cadre clair notamment en termes de prise en compte des résultats des démarches participatives et des effets attendus.

La démocratie de proximité : une dimension de l'intégration locale

Au terme de cette journée, il ressort qu'une forme d'espoir est placée dans la réalisation de la démocratie de proximité comme rempart au délitement de l'intérêt pour « la chose publique » autrement dit pour l'intérêt collectif. C'est donc par la participation directe ou indirecte aux décisions et à l'action collective sur un périmètre donné à définir ensemble que les individus intègrent la cité. La démocratie de proximité permet l'intégration et se nourrit d'elle. Il convient cependant d'attirer l'attention sur les risques que cet exercice comporte notamment en termes d'instrumentalisation en particulier pour les personnes les plus exposées aux mécanismes d'exclusion. Ainsi, les expériences démocratiques locales non-conventionnelles qui prennent au sérieux les apports et les limites à l'intégration qu'elles représentent, vont bien au-delà des effets de mode et permettent d'expérimenter un renouvellement des modalités de l'exercice démocratique.

Pour promouvoir ces évolutions et en éviter les pièges dans la mesure du possible, trois milieux apparaissent centraux dans l'accompagnement de ces développements.

Tout d'abord le politique, à savoir les institutions conventionnelles, joue un rôle déterminant par la reconnaissance de ces moments participatifs et par l'intégration des résultats des démarches dans les politiques publiques. Autrement dit, il se dessine une nécessité de partage du pouvoir par la prise en compte de suggestions voire de décisions prises hors des processus conventionnels.

Ensuite, les expert·e·s du monde académique ou de la pratique ont un rôle à jouer dans l'alimentation du processus en analysant les diverses options méthodologiques et en suggérant des évolutions basées notamment sur les apports de la recherche.

Finalement, les praticien·ne·s de l'intégration locale sont au cœur du dispositif et ont un rôle fondamental dans l'intégration d'un large public en limitant les risques d'accroissement de

l'exclusion. Pour cela il paraît indispensable de reconnaître encore plus largement ce rôle pour valoriser cette activité dans leur quotidien. Le travail social en particulier et son ancrage dans l'espace local occupe à n'en pas douter un poste d'observation privilégié pour témoigner des évolutions des conditions de vie des populations, de ses incidences sur la vie démocratique expérimentée ou non à l'échelle locale tout en tentant de conjurer certains processus d'exclusion.

De manière générale les discours des professionnel.le.s montrent une évolution dans leur vision de la notion de « citoyen.ne » qui tend à intégrer de manière plus évidente une dimension politique. En effet, à l'issue de cette journée, il semble que l'on passe véritablement de la notion d'habitant.e à celle de citoyen.ne. Les demandes de rémunérations, de formations ou encore plus largement de lutte contre les inégalités qui traversent la participation pour permettre une autonomie citoyenne minimale, en sont des manifestations.

Pour terminer, les éléments qui apparaissent dans ces réflexions plaident pour un accompagnement des activités de participation citoyenne à travers des méthodologies en grande partie connues, mais à adapter voire à réinventer. Des méthodologies apprivoisées déjà notamment par le travail social et qu'il s'agit d'élargir, partager et coordonner dans le cadre de l'émergence de professionnalités.