

Démocratie et évolutions sociales

Présentation du séminaire organisé le 24 janvier 2025

Émilie Chevalier et Marie Prokopiak
Maîtres de conférences en droit public
OMIJ (UR 14476) – Université de Limoges

Nos démocraties contemporaines sont traversées par des évolutions sociales dont la rapidité et l'intensité mettent à l'épreuve leurs mécanismes traditionnels. Ces évolutions ne se limitent pas à des changements dans les structures, valeurs et normes sociales, mais incluent également des transformations technologiques, économiques et environnementales de grande ampleur, qui transcendent les frontières nationales. Ces dynamiques contribuent à redéfinir les attentes des citoyens vis-à-vis de leurs représentants, en soulevant des enjeux complexes qui engagent dans certains cas les fondements mêmes de l'État de droit. Elles incitent, de ce fait, à reconsidérer les conditions d'exercice de la démocratie dans des sociétés en mutation.

Dans le cadre d'un séminaire organisé le 24 janvier 2025, des chercheurs et chercheuses de l'Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques ont engagé une première réflexion sur l'adéquation des mécanismes démocratiques face aux défis imposés par ces évolutions sociales contemporaines. L'objectif était plus précisément de s'interroger sur la capacité de ces mécanismes à s'adapter aux changements actuels, afin de construire des politiques publiques qui soient à la fois en accord avec les réalités sociales et légitimes aux yeux des citoyens, notamment dans des domaines où la diversité des opinions est particulièrement marquée.

Après avoir défini l'objet et délimité le champ de l'étude – la démocratie dans ses dimensions formelle et procédurale –, une analyse des mécanismes démocratiques existants a été menée, en s'appuyant sur les expériences de différents systèmes juridiques étrangers. Elle a mis en évidence la diversité des formes d'expression démocratique et soulevé

la question centrale de leur articulation. Les travaux se sont ensuite organisés autour de trois sessions thématiques. La première session a permis d'examiner les processus démocratiques mis en œuvre pour traiter de questions sensibles et parfois clivantes relevant de la solidarité et de la justice sociale (bioéthique, fin de vie, droit des personnes accompagnées, droit des étrangers). Ces questions soulèvent des enjeux très actuels liés à l'inclusion, à la protection des droits fondamentaux et au soutien aux personnes les plus vulnérables, dont l'appréhension varie en fonction des contextes juridiques, culturels et politiques nationaux. La deuxième session a élargi le cadre de réflexion, en s'intéressant aux transitions globales – numérique et environnementale – et à leur effet disruptif sur les processus démocratiques traditionnels. Enfin, la troisième session s'est inscrite dans une approche plus institutionnelle, en analysant l'adaptation des mécanismes et processus de gestion des affaires publiques, tant aux niveaux national et local que dans le cadre des services publics, aux nouvelles exigences démocratiques. Les échanges ont alors fait ressortir plusieurs questionnements.

I. Quel(s) échelon(s) pertinent(s) ?

L'identification de l'échelon de gouvernance le plus adapté pour appréhender ces évolutions sociales a constitué une question déterminante. En effet, elle interroge non seulement la répartition des compétences entre les niveaux de pouvoir, mais aussi la légitimité des décisions prises à chaque échelon. Les analyses ont permis d'évaluer, en fonction de la nature des sujets abordés, l'impact de l'éloignement ou de la proximité des échelons de pouvoir sur cette légitimité, ainsi que sur le sentiment d'appropriation de la politique par les citoyens.

II. Quels organes décisionnels, quels acteurs ?

Les échanges ont mis en évidence la pluralité des acteurs associés à la prise de décision, en particulier dans les domaines soulevant des enjeux globaux complexes (transition écologique, numérique, bioéthique). Traditionnellement centré sur les gouvernements et parlements nationaux, le processus démocratique intègre désormais une grande diversité d'acteurs non institutionnels : citoyens, administrés, experts, représentants d'association, de mouvements sociaux, de communautés religieuses ou de groupes d'intérêt, acteurs économiques, organisations internationales de la société civile ou encore *think tanks* contribuent, à des degrés di-

vers, à la définition des politiques publiques. Ce phénomène traduit une évolution dans la manière même dont la démocratie est comprise, passant d'un modèle centralisé et représentatif à un modèle plus délibératif qui valorise la participation directe des citoyens et la diversification des sources d'expertise.

Cette évolution soulève néanmoins des interrogations concernant l'effectivité et l'équité de cette participation : certains acteurs restent largement exclus du processus démocratique ou voient leur participation limitée à des formes indirectes ou périphériques, que l'on pense aux personnes en situation de handicap ou celles considérées comme vulnérables en raison de leur situation de précarité, de dépendance ou d'altération de leurs capacités d'autonomie.

III. Quelle temporalité ?

Un décalage a pu être observé entre la rapidité des transformations sociales et la réactivité souvent limitée des institutions représentatives. Alors que les citoyens attendent des réponses rapides à des enjeux qu'ils considèrent comme urgents, la construction d'un consensus démocratique sur des questions de société requiert du temps pour parvenir à des solutions équilibrées, susceptibles d'être acceptées par le plus grand nombre. Cette lenteur peut entraîner une insatisfaction lorsque les réponses institutionnelles semblent déconnectées des attentes immédiates des citoyens. Elle met ainsi à l'épreuve la confiance envers les mécanismes démocratiques traditionnels.

IV. Quels mécanismes et procédures ?

En conséquence, la démocratie moderne s'oriente vers des mécanismes plus souples, permettant d'ajuster de manière constante la décision publique aux évolutions sociales. Ainsi, les instruments de participation principalement axés sur la consultation des citoyens et des administrés (référendums, consultations publiques, assemblées citoyennes locales, budgets participatifs, enquêtes de satisfaction et retours d'expérience, guichets de contact, *etc.*) se développent à tous les niveaux de gouvernance, particulièrement à l'échelon local, et sont parfois combinés avec des processus plus délibératifs (conventions citoyennes, forums de délibération, débats publics délibératifs, panels délibératifs, *etc.*). Ces mécanismes sont présentés non seulement comme un moyen de répondre

plus efficacement aux préoccupations immédiates des citoyens, mais aussi d'enrichir et d'entretenir le dialogue démocratique.

V. Quelle articulation entre les différentes formes d'expression démocratique ?

L'articulation des différentes formes de participation et de délibération citoyennes avec les mécanismes de la démocratie représentative a constitué un point central des réflexions. Il en ressort clairement que les mécanismes de démocratie participative n'ont pas vocation à se substituer à ceux de la démocratie représentative, mais à les compléter. L'objectif est avant tout d'éclairer les pouvoirs publics sur les sujets en débat, sur les implications de réformes ou de pratiques administratives, en tenant compte des points de vue et des préoccupations des citoyens.

Du reste, l'intégration de ces mécanismes aux processus décisionnels reste encore très inégale d'un domaine à un autre, et il demeure difficile de déceler dans l'approche des pouvoirs publics une méthode cohérente. Les dispositifs participatifs et délibératifs se développent de manière assez fragmentée, se superposent parfois sans réelle synergie, rendant leur articulation d'autant plus complexe. L'absence de méthode unifiée pour intégrer les résultats de ces différentes formes d'expression, et de procédures claires pour les mettre en œuvre dans le processus législatif ou décisionnel, vient souvent limiter la portée des innovations démocratiques.

VI. Quelle effectivité ? Quelles contestations ?

Les mutations sociales récentes semblent orienter la démocratie vers un modèle hybride, au sein duquel les mécanismes traditionnels de représentation coexistent avec des formes de participation directe et une gouvernance numérique. Cette évolution paraît correspondre aux aspirations d'une communauté de citoyens mieux informés et plus impliqués dans les débats publics.

Cependant, ce renouveau démocratique constitue, à bien des égards, un trompe-l'œil, à l'exception de certaines initiatives à l'échelon local et des expériences d'une poignée de systèmes démocratiques. Dans la plupart des champs de l'étude, un décalage persiste entre l'apparence d'une démocratie plus ouverte, plus participative et la réalité des rapports de pouvoir. D'une part, la mise en œuvre des mécanismes de dé-

mocratie participative et délibérative ne produit pas toujours les effets escomptés : l'accès à l'information, comme préalable indispensable à toute participation au débat public, rencontre encore de sérieux obstacles ; les contributions des parties prenantes, particulièrement des citoyens ou des administrés, n'ont pas toujours une incidence directe ou immédiate sur les décisions publiques, ce qui renforce le sentiment de déconnexion entre les attentes exprimées et les choix opérés ; la multiplicité des instances et des cadres de réflexion ne favorise pas toujours la clarté du débat public et contribue parfois à retarder la prise de décision. D'autre part, ce phénomène d'hybridation peut créer des tensions entre les différents acteurs, chacun revendiquant une légitimité propre : les représentants, légitimés par le suffrage universel ; les experts, sollicités pour leurs savoirs et leurs compétences ; ou encore les citoyens tirés au sort ou consultés sur des questions précises, porteurs d'une légitimité populaire directe, mais n'ayant pas nécessairement le même niveau d'engagement. Il peut en résulter un brouillage des rôles et des responsabilités. Là réside sans doute le principal écueil de la démarche : ainsi qu'il a pu être observé dans les échanges, les mécanismes de démocratie participative ou délibérative n'échappent pas au risque d'un dévoiement, les pouvoirs publics pouvant être tentés de les mobiliser pour déléguer la prise de décision et limiter leur propre responsabilité politique. En outre, ces mêmes transformations induisent des risques de fragmentation de l'opinion publique et de manipulation des masses, qui pourraient fragiliser la cohésion de la démocratie.

* * *

La première phase de cette recherche a permis d'apporter, dans un certain nombre de domaines, des éléments d'analyse sur les dynamiques internes de la démocratie contemporaine, tout en mettant en évidence ses fragilités et les défis qui en découlent. La seconde phase de la recherche aura pour objet de proposer une réflexion plus transversale, en interrogeant notamment de manière plus spécifique l'articulation entre les diverses formes d'expression démocratique et identifiant les leviers permettant de renforcer l'intégrité des processus démocratiques dans une société en transition.

Participants : Laurent Berthier, Caroline Boyer-Capelle, David Charbonnel, Émilie Chevalier, Rym Fassi-Fihri, Lucie Gendraud, Geoffroy Herzog, Carine Laurent-Boutot, Gérard Monédiaire, Sandra Moulay-Leroux, Marie Prokopiak, Mathias Revon, Quentin Ricordel et Agnès Sauviat.