

## **La « démocratie participative » : état des lieux et premiers éléments de bilan**

Synthèse réalisée par Cédric Polère à l'occasion de l'élaboration du numéro des « Synthèses Millénaire 3 » sur le thème de la démocratie, DPSA – 2007

### **Résumé**

Conseils de quartier, conseils de développement, conseils consultatifs de jeunes, d'anciens, concertation sur projets, budgets participatifs, conférences de citoyens apparues en France à la fin des années 90 ... les formes de participation citoyenne, très diversifiées, s'étendent en France et en dehors. Les éléments de bilan qui existent de ces expériences restent parcellaires, limités à des monographies, des éclairages sur un type d'outil ou sur un territoire spécifique.

Malgré ces limites, que livre une première synthèse des éléments à notre disposition ? Il en sort que la démocratie participative recèle une dynamique d'enrichissement démocratique, en particulier par l'extension des formes de discussion et de contrôle de l'action publique, par la démocratisation des projets d'aménagement ; de plus en plus d'institutions, collectivités, administrations, doivent apprendre à « faire avec » cette nouvelle philosophie de l'action publique valorisant le débat et la participation.

Mais les apports et effets concrets de la participation restent limités, à quelque niveau que l'on se place : politisation ou formation des participants, relégitimation des acteurs politiques, enrichissement ou influence des décisions politiques, etc. Des effets négatifs sont également perceptibles. Il y a souvent un écart considérable entre les ambitions affichées, surtout quand elles annoncent un objectif de coélaboration de la décision, et les réalisations concrètes.

### **Sommaire**

<b>Introduction.....</b>	<b>p. 3</b>
<b>1. La démocratie participative : une prétention à sauver la démocratie ? .....</b>	<b>p. 3</b>
<b>2. La participation : vieilles lunes et nouveaux enjeux.....</b>	<b>p. 5</b>
<b>3. Comment définir la démocratie participative ?.....</b>	<b>p. 8</b>
<b>4. Les dispositifs de participation : des typologies pour y voir clair.....</b>	<b>p. 11</b>
<b>5. Premiers éléments de bilan : les dispositifs participatifs ont peu de portée effective.....</b>	<b>p. 16</b>
<b>6. Les cinq grandes limites des processus participatifs, cinq défis pour les années à venir .....</b>	<b>p. 21</b>
<b>Conclusion :.....</b>	<b>p. 25</b>
<b>Ressources utilisées.....</b>	<b>p. 26</b>



## **Table des matières**

**Introduction.....p. 3**

### **1. La démocratie participative : une prétention à sauver la démocratie ? .....p. 3**

La "démocratie participative", un plénoasme ?

Nos démocraties sont interpellées comme l'étaient les monarchies absolues

La démocratie participative comme remède à la crise de la démocratie : une idée largement diffusée

### **2. La participation : vieilles lunes et nouveaux enjeux.....p. 5**

A l'origine du renouveau de la participation : la gestion des quartiers les plus pauvres, la décentralisation, l'institutionnalisation du débat préalable à un projet, et la nécessité de prendre position sur des questions complexes

Deux grands facteurs expliquent le mouvement d'innovation procédurale dans le sens de la participation

Un contexte et des problématiques qui ne sont plus ceux des années 60-70

Une inflation institutionnelle

### **3. Comment définir la démocratie participative ?.....p. 8**

Un chaos conceptuel : démocratie locale, démocratie de proximité, démocratie délibérative

Trois approches divergentes de la démocratie participative

"La participation-démocratisation généralisée" : le pouvoir des individus pour refonder la société

"La participation-décision" : une approche qui vise à refonder le modèle démocratique

"La participation-consultation" : une approche qui ne modifie que marginalement les fonctionnements des institutions

### **4. Les dispositifs de participation : des typologies pour y voir clair.....p. 11**

La typologie de l'ADELS : 12 types de dispositifs !

Des classifications selon l'intensité de la participation, le sens de la démarche, leur pérennité

Une classification selon le mode de sélection des participants

Un distingo utile selon la nature des objectifs poursuivis

### **5. Premiers éléments de bilan : les dispositifs participatifs ont peu de portée effective.....p. 16**

La participation semble favoriser, à la marge, l'efficacité des politiques publiques

L'objectif social est peu réalisé

L'objectif politique : des résultats en demi-teinte

### **6. Les cinq grandes limites des processus participatifs, cinq défis pour les années à venir.....p. 21**

Absence d'élargissement de la participation politique

Un manque de représentativité : mais est-ce toujours un problème ?

Peu de portée effective sur la décision publique

L'organisation de la participation manque souvent de transparence

Instrumentalisation et effets pervers

**Conclusion :.....p. 25**

Ressources utilisées.....p. 26



## Introduction

Depuis les années 90, on assiste, en France, en Europe, et dans de nombreuses régions du monde, à la multiplication des « expériences » participatives, souvent initiées à l'échelle locale, mais qui, progressivement, se diffusent de l'échelle du quartier à une échelle plus large : communale, d'agglomération, régionale, et plus exceptionnellement à une échelle nationale, transnationale ou internationale<sup>1</sup>. Elles ont en commun d'inclure dans des procédures de délibération des « individus ordinaires », appréhendés selon les situations plutôt en tant que citoyens, usagers de services, ou riverains.

La diversité des contextes, formats et objectifs poursuivis est considérable : quoi de commun entre le budget participatif<sup>2</sup> de Porto Alegre au Brésil qui se donne un objectif de « renversement » des priorités de l'action publique vers les populations pauvres, les conseils de quartier français (rendus obligatoires par la loi du 27 février 2002 dans les communes de plus de 80 000 habitants), les référendums, le développement communautaire en Amérique du Nord, la planification stratégique participative, les commissions de débat public, les conférences de citoyens<sup>3</sup>, les conseils de développement (mis en place par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants et dans les "Pays") ? A l'intérieur d'une même catégorie les différences sont aussi importantes : les conseils de quartiers ou les conseils de développement se sont mis en place sans que la loi ne dise rien ou presque de leur organisation, ce qui a favorisé leur diversité en matière de composition, mode de nomination, périmètre et composition des conseils, règles de fonctionnement, animation, rôle des élus, etc.

Cette synthèse devra répondre à cette première question : l'ensemble des dispositifs qui sont désignés par le biais du terme « participation » relèvent-ils d'une même famille ?

Ensuite il faudra se demander pourquoi on parle tant de démocratie participative, alors que la démocratie représentative telle qu'elle existe aujourd'hui repose sur la participation des citoyens au débat public, au vote et aux affaires publiques ? Que signifient « participation » et « démocratie participative » ? Quelles sont les grandes catégories de procédures participatives ?

On s'interrogera sur le sens de cette tendance générale au développement de la participation, ce qu'elle traduit, pour examiner finalement ses apports, ce qu'elle transforme dans la réalité de notre démocratie.

---

<sup>1</sup> 400 citoyens du monde ont été réunis à l'Assemblée mondiale de citoyens (Lille, 2-10 déc. 2001). Venus de manière équitable de toutes les régions du monde, et appartenant à tous les milieux professionnels, ils ont, pendant 10 jours, travaillé sur la définition des grands défis de l'humanité à l'orée du 21<sup>e</sup> siècle et les mutations qu'il était indispensable d'envisager. Trois mutations majeures ont été décelées : la révolution de la gouvernance ; l'éthique commune ; les modalités de production d'échange et de consommation permettant de créer une société soutenable.

<sup>2</sup> Le budget participatif est un concept né au Brésil à Porto Alegre, après les élections municipales de 1988. Il implique la participation des habitants à l'élaboration du budget municipal. L'Europe est de plus en plus touchée par ce type d'expérience. En Espagne, la mise en place de budgets participatifs est intervenue dans les municipalités de gauche à partir de 2000-2001, en Italie, plus de 20 municipalités en ont créé un après les élections de 2001, etc. La France en compte une douzaine. Morsang-sur-Orge (20 000 habitants) a été une ville pionnière en faisant évoluer en 2003 son dispositif d'enveloppes de quartiers en un budget participatif. Les dispositifs participatifs obéissent à des fonctionnements différents, mais des principes de base les réunissent : réorienter les ressources publiques en direction des plus pauvres ; créer de nouvelles relations entre municipalités et citoyens ; reconstruire le lien social et l'intérêt général ; inventer une nouvelle culture démocratique et transformer les modes de gouvernance. Mais ils peinent à transformer les modes de management et suscitent peu d'intérêt de la part des citoyens.

<sup>3</sup> Les « conférences de citoyens », appelés aussi « panels de citoyens », « jurys », « forums », « conférences de consensus » visent à fournir aux décideurs un avis informé et argumenté produit par des citoyens « ordinaires », c'est-à-dire non spécialistes du sujet sur lequel ils vont travailler, pour les éclairer dans leurs décisions. Par tirage au sort, un groupe de citoyens (entre 15 et 300) est formé pour délibérer et se prononcer sur une question. Son travail dure plusieurs jours ou plusieurs week-ends. Les citoyens sont formés par des « personnes ressource » (experts, représentants de professions, etc.), ce qui les aide à mieux appréhender les enjeux, contraintes et réalités de questions complexes. L'organisation d'un atelier citoyen répond à une méthodologie rigoureuse qui impose quatre conditions : le « recrutement » de citoyens n'étant pas investis dans la vie publique, présentant des profils très diversifiés ; l'indépendance de l'expression des points de vue des panélistes vis-à-vis de tout groupe d'intérêt ; la transparence du processus à tous ses stades ; la délivrance d'une information pluraliste.



## 1. La démocratie participative : une prétention à sauver la démocratie ?

### La "démocratie participative", un pléonasme ?

L'idéal de toutes les démocraties modernes repose sur la conception selon laquelle le pouvoir politique procède du peuple souverain, constitué de citoyens actifs. La citoyenneté politique postule non seulement la jouissance de droits civiques attachés à la nationalité (droit de vote et éligibilité, libertés publiques, etc.) mais aussi le devoir de participer à la vie politique. A partir du moment où il ne peut y avoir de démocratie sans implication du citoyen, parler de "démocratie participative" est un pléonasme.

On peut comprendre l'étonnement (feint) de Stefan Bratosin (2006) qui introduisait un dossier sur ce thème : "pourquoi faut-il qualifier une sorte de démocratie de "participative", alors que le sens même de la démocratie est fondamentalement redevable à la notion de participation ? Pourquoi inviter le citoyen à prendre part à un pouvoir dont il dispose déjà, puisque les lois sont prises par ses représentants, par lui élu ?" S. Bratosin explique avec justesse que c'est précisément parce que l'on connaît le sens originel du mot démocratie, qu'en le confrontant à notre vécu sensible, on a besoin de marquer distinctement le caractère participatif de ce type de démocratie.

Bref, le succès de la démocratie participative viendrait de ce que notre démocratie laisse peu la possibilité aux citoyens de participer de manière effective, ceci pour plusieurs raisons :

- sa participation aux affaires publiques est en grande partie indirecte, médiatisée par ses représentants, qui eux participent directement à la décision. A un niveau profond de notre imaginaire politique, l'idée de participation a toujours véhiculé un idéal de démocratie plus directe, plus égalitaire, donnant plus de pouvoir réel au peuple. L'idéal grec de démocratie directe nourrit notre imaginaire depuis Jean-Jacques Rousseau ;
- le principe du citoyen actif est ensuite... un principe, que la réalité s'ingénie à contredire. Il ne peut y avoir de participation si l'on ne se sent pas partie prenante d'un groupe, si l'on ne dispose pas des ressources personnelles pour se faire entendre. Sentiment d'incompétence, situation d'exclusion produisent un retrait de la citoyenneté ;
- enfin, le sentiment que notre démocratie est en réalité peu participative est fondé si l'on considère la relative faiblesse de l'implication citoyenne dans la vie politique institutionnalisée (intérêt porté au débat politique, suivi de la presse et des émissions politiques, discussions politiques, participation à des meetings, soutien à des partis, militantisme et vote). Depuis une trentaine d'année, cet intérêt est sur une pente déclinante, et il est trop tôt pour savoir si le taux de participation aux élections présidentielles de 2007 marquera un arrêt ou un retournement. A Saint-Denis par exemple, territoire particulièrement défavorisé, le taux de suffrages exprimés par rapport à la population adulte ayant le droit de vote est revenu au niveau des années 1870, entre 35 et 40% selon les élections (contre 53 % en 1889 et 60-65% à la fin des années 60).

### Nos démocraties sont interpellées comme l'étaient les monarchies absolues

Dans les appels à une démocratie participative, on retrouve de manière stupéfiante l'utilisation de l'argument qui, à partir du 18<sup>ème</sup> siècle en France, a servi à combattre la monarchie : le pouvoir ne doit pas reposer sur un principe transcendant, mais doit venir du peuple, du citoyen, d'« en bas ». **Ironie de l'histoire, nos démocraties sont interpellées comme l'étaient les monarchies absolues, et la demande de participation s'apparente à une demande de démocratie, alors même que nos régimes se pensent et sont, au moins en partie, réellement démocratiques !**

La comparaison avec l'Ancien régime reste pertinente si l'on analyse les arguments des partisans et détracteurs de la démocratie participative : ces derniers soulignent l'incapacité des « citoyens ordinaires » à s'y entendre aux affaires de la cité, et *a fortiori* à participer au pouvoir de décision, la perte de temps engendrée, etc. A l'inverse, les partisans de la participation ont beau jeu de rappeler que la démocratie repose sur l'optimisme de la pédagogie réalisée par le biais de la participation aux affaires de la cité ; c'est parce que les citoyens se sentiront écoutés et reconnus dans leur capacité à faire des choix, que leurs

choix seront de plus en plus réfléchis et responsables. Les dispositifs participatifs reposent en effet sur l'idée que le citoyen peut comprendre des problèmes complexes, et que ceci est un impératif dans un monde où la plupart des évolutions dont dépendent nos sociétés, recèlent de la complexité, en particulier dans le champ des sciences, des techniques, de l'économie.

### **La démocratie participative comme remède à la crise de la démocratie : une idée largement diffusée**

**L'idée selon laquelle la démocratie participative est un moyen de remédier à la désaffection pour la démocratie représentative a été largement diffusée par ses partisans.** Pierre Calame, spécialiste des questions de gouvernance et de participation, estime que « la première fonction de la démocratie dite participative est d'essayer de replâtrer l'édifice, de constituer des éléments de légitimité » (2006). "Pour aller à l'essentiel, confirme Monnoyer-Smith, ce registre démocratique est censé constituer la matrice à partir de laquelle on peut refonder le lien entre la sphère politique et la société civile sur de nouvelles bases ». Cette idée est loin d'être nouvelle : il y a plus de 20 ans, l'historien et juriste Jacques Chevallier écrivait dans ses *Eléments d'analyse politique* : « La promotion de l'idéologie de la participation a pour but de remédier à la perte de légitimité qui résulte de la crise de la représentation ; il s'agit désormais de fonder les systèmes de pouvoir existants, non plus sur un principe transcendant, mais sur un principe démocratique : la légitimité ne vient plus du sommet, de l'institution, mais de la base, des membres »<sup>4</sup>. C'est devenu un véritable lieu commun<sup>5</sup>. La hausse quasi-continue de l'abstention lors des élections et la défiance croissante envers les élus n'ont fait que l'ancrer davantage dans les consciences. Les partis jouant moins qu'autrefois leur rôle de médiation entre le système politique et la société civile, l'institutionnalisation de la participation pourrait combler ce manque.

## **2. La participation : vieilles lunes et nouveaux enjeux**

### **A l'origine du renouveau de la participation : la gestion des quartiers les plus pauvres, la décentralisation, l'institutionnalisation du débat préalable à un projet, et la nécessité de prendre position sur des questions complexes**

Il existe quatre origines distinctes des dispositifs où s'exerce la participation des citoyens.

Au départ, dans les années 60 aux Etats-Unis, les dispositifs de participation ont été créés pour gérer les quartiers les plus pauvres, et contrer la paupérisation des centre-villes. C'est aux Etats-Unis, pour la première fois, que la « démocratie participative » au niveau local a été conçue comme un outil d'affranchissement de groupes sociaux dominés, et qu'un lien a été établi entre démocratie participative locale et rapports de force entre groupes sociaux. La « nouvelle gauche » (*New Left*) a repris ces thématiques, qui ont inspiré des programmes d'action publique à partir du milieu de cette décennie (par exemple : *Urban Renewal Project* de 1968). A travers la thématique du *neighborhood government*, il s'agissait surtout de favoriser l'engagement civique dans les quartiers défavorisés, en partant du principe que la participation permet un apprentissage et une socialisation politique, et de faire émerger une élite citoyenne au sein des groupes défavorisés. Cette expérience américaine a inspiré le thème de la participation au niveau local dans la "politique de la ville" mise en oeuvre en France à partir des années 80.

La deuxième catégorie de dispositifs a été mise en place, par étapes, à la suite de mesures législatives qui ont institutionnalisé la formule du débat préalable à la décision d'un projet, en général d'aménagement : loi Bouchardeau sur la réforme des enquêtes publiques en 1983, circulaire Bianco de 1992 pour organiser un débat destiné à désamorcer le conflit lié à la construction de la ligne du TGV Sud-Est, et surtout la "loi Barnier" du 2 février 1995,

---

<sup>4</sup> Chevallier J. (1985), *Eléments d'analyse politique*, Paris : PUF

<sup>5</sup> Exemple tout à fait conforme au raisonnement le plus courant, la conférence « Démocratie participative : état et perspectives ouvertes par la Constitution européenne » (Bruxelles, 8-9 mars 2004). Voici les intitulés des parties : « La démocratie européenne en crise : constat partagé par tous » - « La démocratie participative, remède à la crise du politique et valeur ajoutée de l'UE » - « La démocratie participative doit apporter du sang neuf à la démocratie européenne en complétant la démocratie représentative et en développant sa coopération avec les partenaires sociaux. »

prolongée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dont la mesure phare est l'obligation de mise en place de conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants.

**A l'origine, l'objectif était de désamorcer des conflits menaçant la réalisation du projet en formalisant des décisions déjà prises dans l'urgence. Un deuxième objectif est aujourd'hui le plus mis en avant : il s'agit de tirer partie des objections et observations pour transformer le projet.** La loi de 2002 reconnaît explicitement à ces débats un caractère consultatif. La plupart des débats qui relèvent de ces dispositions législatives relèvent de la concertation. Ces mesures instaurent un nouveau type de rapport entre les citoyens et les pouvoirs publics en matière de projets de grandes infrastructures publiques. La Commission Nationale du Débat Public (CNDP), mise en place en 1997, a été décidée par la loi Barnier : "Un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant leur phase d'élaboration". Cette innovation institutionnelle contraint les maîtres d'ouvrage à se soumettre à une discussion sur toutes les dimensions du projet.

Le mouvement de décentralisation survenu dans de très nombreux pays du monde à partir des années 1980 a favorisé un double mouvement vers plus de libertés locales et plus de participation<sup>6</sup>, et une formalisation juridique de cette dernière (conseils de quartier, conseils de développement, etc.).

La quatrième catégorie de dispositifs a été instaurée pour obtenir un avis citoyen sur des questions complexes (notamment par ses dimensions éthiques), nécessitant décision publique. En France, le premier pas a été réalisé en juin 1998. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques a été maître d'œuvre d'une conférence de deux jours durant laquelle 10 citoyens, tirés au sort, ont examiné la question des OGM : après avoir été préparés par plusieurs ateliers de formation, ils ont posé leurs questions à des scientifiques, industriels, représentants de ministères, etc., puis débattu, et enfin rendu une série de recommandations. Leur pertinence a démontré aux sceptiques que convenablement formés, les citoyens étaient capables d'aborder des sujets complexes. Depuis, les conférences de citoyens se sont multipliées.

### **Deux grands facteurs expliquent le mouvement d'innovation procédurale dans le sens de la participation**

La plupart des chercheurs s'accordent sur le fait que le mouvement d'innovation procédurale dans le sens de la participation du public, et le succès qu'il rencontre, résultent de la convergence de deux facteurs principaux, et d'un troisième facteur, sans doute plus secondaire.

#### La difficulté croissante des institutions à faire passer leurs décisions

Le premier facteur en importance est la difficulté croissante des institutions à faire passer leurs décisions. Les protestations peuvent remettre en cause leur application. Cette difficulté doit évidemment à l'affaiblissement de la légitimité des institutions publiques en tant qu'instances de régulation, et à un niveau plus profond à ce que l'on appelle "crise de la démocratie" (qui est tout à la fois crise de l'Etat et de la représentation, remise en cause des modèles traditionnels d'autorité, délitement du rapport des citoyens au politique, etc.). Cette crise s'est accentuée depuis les années 1980, et favorise le recours aux formules participatives.

#### L'élaboration d'une base théorique pour penser la participation

Un second facteur est l'émergence, à la fin des années 80, d'une base théorique pour penser de manière nouvelle le concept de légitimité de la décision publique dans une démocratie : il s'agit du paradigme délibératif en philosophie politique. Le concept de délibération n'est pas nouveau (il était au centre de la démocratie grecque, de la République romaine et des cités-Etats du Moyen Age), mais il est devenu un paradigme dominant dans le champ des théories

---

<sup>6</sup> Voir par exemple Recondo David (2005), "Les avatars de la démocratie participative en Amérique latine : une comparaison des expériences mexicaine et colombienne", communication pour le colloque Cultures et pratiques participatives : une perspective comparative : AFS/LAIOS, Paris, 20-21 janv.

de la démocratie, surtout dans le monde anglo-saxon (où l'on parle de *deliberative democracy*). Le paradigme de la délibération doit beaucoup au philosophe allemand Jürgen Habermas et à l'américain John Rawls. Ce paradigme développe l'idée que le processus politique prend sa légitimité démocratique dans le recours à l'argumentation et à la discussion de la part des citoyens. Une bonne décision est formée sur une bonne délibération. Ainsi, « *la norme n'est légitime que si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement* » (Blondiaux et Sintomer, 2005). Dans ce cas, « la source de la légitimité n'est pas la volonté déjà déterminée des individus, mais son processus de formation, la délibération (...) ; c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat, non les volontés déjà formées. » (Manin, 1985)

Ce principe de « démocratie délibérative » a pour intérêt de montrer que chacun peut jouer un rôle dans le débat, et de définir les limites de la participation : la participation à la délibération n'est pas une participation directe à la décision<sup>7</sup>. Néanmoins, la vogue dont bénéficie ce concept amène peut être à trop se focaliser sur le moment du débat public, alors que c'est seulement un des moments où se joue la démocratie.

La base théorique pour penser la participation en démocratie emprunte aussi aux philosophes politiques<sup>8</sup> qui ont alimenté la nouvelle gauche américaine des années 60. Historiquement, la notion de « démocratie participative » est utilisée pour la première fois par Arnold Kaufman, un des principaux penseurs de ce mouvement, dans un article sur « la nature humaine et la démocratie participative » (« *Human Nature and Participatory Democracy* »), publié en 1960. Il considère que son principal apport se situe au niveau du développement du potentiel humain de pensée et d'action.

En France, les partisans de la démocratie participative sont historiquement reliés à l'idéal d'autogestion des années 60-70, de démocratie directe au niveau local, et donc à la gauche<sup>9</sup>.

Un troisième facteur est souvent mis en avant, mais il nous apparaît moins central : la prise de conscience des incertitudes liées aux risques technologiques et environnementaux. Dans une société où les sciences et les techniques ont des effets induits très difficiles à prévoir (manipulations génétiques, réchauffement climatique, nanotechnologies...), il est nécessaire d'associer les citoyens aux délibérations qui portent sur ces sujets, à la dimension éthique et politique.

### Un contexte et des problématiques qui ne sont plus ceux des années 60-70

Tout cela créé un contexte qui n'est pas celui d'il y a 30 ou 40 ans, ce qui relativise la comparaison entre la phase participative des années 1960-70 et celle d'aujourd'hui.

Dans les années 60, on ne voyait pas comme aujourd'hui la démocratie participative comme « remède à la crise de la démocratie ». Les partisans de la « démocratie locale » marquaient leur méfiance envers les assemblées structurées et valorisaient la liberté d'expression. Aujourd'hui, les partisans de la démocratie participative reconnaissent l'importance des cadres formels. Les revendications de participation s'inscrivaient dans un contexte d'opposition au pouvoir local, de contestation plus large du pouvoir d'Etat, de luttes urbaines,

---

<sup>7</sup> Il n'y a malheureusement, c'est-à-dire pour l'intelligibilité du sujet, pas de consensus entre les chercheurs : A. Bouvier estime qu'une délibération par définition porte sur une décision à prendre. Il note que les débats qui sont préalables à une délibération ne peuvent être qualifiés de délibératifs. Il en est ainsi du « référendum communal » : le code des Communes prévoit que les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont amenées à prendre pour régler les affaires de la compétences de la commune » (Art. L.125.1), mais la discussions que peuvent avoir les habitants n'est pas une délibération, c'est le Conseil municipal qui délibère, une première fois « sur le principe et les modalités d'organisation de la consultation » (L.125-2), une deuxième fois « après avoir pris connaissance du résultat de la consultation » (L.121-12). En revanche, le jury dans une Cour de Justice délibère de manière effective.

<sup>8</sup> Les philosophes les plus connus du mouvement sont Carole Pateman (1970 : *Participation and Democratic Theory*, Cambridge : Cambridge University Press), Robert Putman qui a diffusé le concept de « capital social », et Benjamin Barber, grande référence théorique de la démocratie participative, qui a établi le discours sur les vertus éducatives de la participation.

<sup>9</sup> La participation locale est en France la revendication du courant socialiste autogestionnaire : voir Le Manifeste du PSU de 1972.



dont il ne reste que des traces aujourd'hui. La participation locale était aussi perçue comme une forme de réponse au déficit de démocratie locale. Les instances de quartiers sont pour la plupart nées en France de l'auto-organisation des citoyens.

Cela introduit une autre discontinuité historique : aujourd'hui, la plupart des dispositifs participatifs sont initiés par les autorités locales et la démocratie participative, autrefois perçue comme contestataire, est en voie d'institutionnalisation. Les conseils de quartiers entrent dans cette catégorie (on parle parfois de « démocratie octroyée », par opposition à la « démocratie conquise » par les citoyens eux-mêmes). Le contexte institutionnel a aussi changé avec une formalisation juridique de la participation dans le cadre de la décentralisation (réforme des enquêtes publiques, aménagement urbain, loi sur la démocratie de proximité) et au fait que dans de nombreux pays la norme délibérative s'ancre progressivement dans la réalité des institutions et dans la gestion publique.

Ces dispositifs répondent à des enjeux politiques, économiques et sociaux qui ont changé de forme ou de nature, à des perceptions nouvelles, ce qui constitue aussi un élément de nouveauté (crise de légitimité politique accrue, précarité, souci de préservation de l'environnement, etc.). Ensuite, le contexte de mise en œuvre de la participation est différent : transformation des politiques publiques, des modes de gestion et d'administration, montée en puissance des villes dans les politiques publiques.

Enfin, depuis les années 60-70, de nombreuses innovations sont intervenues dans les outils (par exemple avec l'invention de la formule du "jury citoyen"), et dans les supports d'expression et de diffusion (avec Internet est apparue la discussion publique en ligne).

### **Une inflation institutionnelle**

Les espaces où la participation s'exerce sont de plus en plus nombreux depuis une quinzaine d'années. En France, l'ensemble des communes et des quartiers des grandes communes dispose d'instances de participation. Les dispositifs évoluent : ils sont adaptés en fonction des projets et des publics recherchés (conseils de jeunes, d'anciens...). Les dispositifs font appel à des formes de plus en plus diversifiées de participation : à côté des outils classiques d'information et de consultation (journaux municipaux, conseils ou comités de quartiers...), de nouvelles formes se généralisent comme les groupes de travail partenariaux, les espaces de débats structurés autour de projets ou de thèmes, les conférences de citoyens. Les communes proposent souvent plusieurs types d'espaces de concertation. La majorité sont pérennes, mais les événements ponctuels (assises, forums...) se développent. Autre évolution : la participation des habitants n'est plus centrée sur la politique de la ville et l'urbanisme. La première thématique de concertation dans l'agglomération grenobloise par exemple est l'environnement, en lien avec l'élaboration d'agendas 21 et l'éducation à l'environnement<sup>10</sup>.

Les méthodologies se sont affinées en matière d'organisation et d'animation des instances participatives, et la professionnalisation des acteurs est patente. On sait que la démocratie représentative doit être procédurale pour être de bonne qualité : règles claires, procédures facilitant la prise de parole (par exemple en petits groupes pour permettre aux plus timides de s'exprimer), diffusion des « bonnes pratiques », mais qui doivent chaque fois s'adapter au contexte. Malgré le foisonnement des initiatives, il semble probable que l'on se dirige vers une phase d'homogénéisation des dispositifs, à mesure que les « bonnes pratiques » se diffusent.

Si les dispositifs participatifs s'étendent, c'est qu'il existe une demande de participation de la part des citoyens (voir par exemple le niveau de candidatures au moment de la mise en place des conseils de quartiers en 2002).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Source : Métro-Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (2006), « Etat des lieux de la participation dans l'agglomération grenobloise ».

<sup>11</sup> Cette demande a plusieurs sources. Le sociologue et politiste Julien Talpin (2006) relève deux raisons principales à l'implication d'individus dans les dispositifs participatifs : ils viennent d'abord et surtout pour essayer de régler un « trouble personnel vécu », autrement dit, un problème individuel ou partagé par le voisinage (sécurité, propreté, aménagement des voies de circulation, etc. ; ils viennent ensuite s'ils sont engagés, pour des raisons politiques et idéologiques, parce que la participation intéresse en tant qu'alternative au modèle politique dominant.

### 3. Comment définir la démocratie participative ?

Il n'est pas facile de définir le terme de démocratie participative, car les usages sont multiples. Pour y voir clair, il faut clarifier les concepts.

#### **Un chaos conceptuel : démocratie locale, démocratie de proximité, démocratie délibérative**

On parle depuis des décennies (mais moins aujourd'hui) de "**démocratie locale**" : l'échelon local est l'échelon de base, fondamental, de la démocratie. La démocratie locale est à la fois représentative et participative, mais ses partisans insistent surtout sur la participation en continu au débat, aux affaires et à la définition des politiques locales. La démocratie locale permet au citoyen de se sentir acteur du développement de son territoire. La notion n'est cependant inscrite dans la législation qu'avec la loi d'orientation du 6 février 1992 pour l'administration territoriale de la République. Son acception est restreinte par rapport à l'usage qu'en font ses partisans : elle désigne le droit de la population à l'information et à la consultation, et entérine les innovations récentes (obligation de concertation en matière d'aménagement par la loi du 18 juillet 1985, obligation d'information sur la gestion budgétaire et référendum consultatif par la loi de 1992).

On parle depuis moins longtemps de "**démocratie de proximité**" : cette notion n'est pas claire, mais elle semble renvoyer à l'extension des procédures d'information des citoyens, de consultation et de délibération, mais sans remise en cause du pouvoir de décision des élus. Elle a donné lieu à la loi Vaillant de février 2002. Selon les politistes Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, cette notion a été utilisée contre celle de démocratie participative pour signifier la restriction de la participation à l'échelle micro-locale, dans une logique strictement consultative. Rien de commun avec une démocratie participative forte sur le modèle du budget de Porto Alegre, avec son ambition de "renversement des priorités" !

Quant à la "**démocratie délibérative**", elle apparaît soit comme une variante de la démocratie participative, soit y est simplement assimilée.

Le terme "**démocratie participative**" traduit une ambition supérieure à celui de démocratie de proximité, ou du moins, c'est ainsi que cela a été perçu quand l'Assemblée nationale a provisoirement, à l'issue de la première lecture de la loi sur la démocratie de proximité, remplacé le terme de "proximité" par celui de "participative". Mais il n'y a pas de définition consensuelle de la participation.

En fait, on peut indiquer une définition a minima : "Dans son sens large, la démocratie participative réside dans l'institutionnalisation de la participation citoyenne dans la mise en place des politiques publiques" (Y. Sintomer). La notion de démocratie participative fait aussi porter l'accent de l'acte de participation à un autre moment que la démocratie représentative : pour L. Blondiaux et Y. Sintomer, elle met l'accent moins sur l'électeur que sur le citoyen capable de s'exprimer sur un sujet donné, moins sur le moment de l'élection que sur celui de la formation de l'opinion publique (mais on pourrait dire la même chose du paradigme délibératif). Selon L. Blondiaux, « la participation est un moyen de produire un espace de délibération entre citoyens, d'où peuvent sortir des questions, enjeux, qui accèdent à une visibilité politique ». Bacqué, Rey et Sintomer estiment que la démocratie participative est l'articulation des formes classiques du gouvernement représentatif avec des procédures de démocratie directe ou semi-directe.

A partir de là, il existe à notre sens trois grandes conceptions de la démocratie participative. Nous les résumons chaque fois par une terminologie qui nous a semblé la plus appropriée.

#### **Trois approches divergentes de la démocratie participative**

##### 1 : "La participation-démocratisation généralisée" : le pouvoir des individus

Au sens le plus large, mais le moins répandu, la participation de l'individu désigne le fait qu'il contribue aux transformations des différents contextes dans lequel il évolue. C'est par exemple les salariés dans l'entreprise qui participent à la définition des nouvelles méthodes de travail, ou les usagers des hôpitaux consultés dans la mise en place d'une nouvelle



réglementation d'accès aux soins. La participation est un vecteur de transformation sociale et de démocratisation généralisée. Selon Jean-Léon Beauvois (2006) **« la démocratie participative aurait alors pour fonction de faire en sorte que les gens participent à l'exercice du pouvoir qui règle leur existence sociale dans la quotidienneté des rapports sociaux et des relations qu'ils ont avec les appareils du pouvoir »**.

Psychanalyste et anthropologue, Gérard Mendel développe une approche de la participation qui se situe dans cet esprit : la démocratie participative « cherche à favoriser un pouvoir des individus sur leur actes sociaux quotidiens, en particulier dans le travail. Elle vise au passage de la société de masse, celle d'aujourd'hui, à une société d'individus sociaux qui développent leurs ressources psychologiques dans la dimension privée — qui ne regarde qu'eux — mais aussi dans la sphère sociale. »<sup>12</sup>

## 2 : «La participation-décision» : une approche qui vise à refonder le modèle démocratique

Dans un sens cette fois moins large mais très répandu chez les militants de la démocratie participative, **«la participation peut se définir comme l'ensemble des actes par lesquels les citoyens interviennent dans le processus de décision publique et influencent les décisions des gouvernants** (Sandra Breux et al., 2004). Dans la mesure où cette conception de la participation est référée de manière explicite au mécanisme de la prise de décision politique, on l'appellera «participation-décision» : la participation de citoyens à des espaces divers, mais presque toujours d'échange et de délibération, est un moyen d'étendre leur accès à la décision. En fait, elle peut laisser plus ou moins de pouvoirs aux citoyens : dans sa version minimum, elle consiste en l'expression des désirs des citoyens sur leurs affaires ; dans sa version maximum, elle permet de remettre à des citoyens la gestion d'un budget, d'un projet, etc., indépendamment de la volonté du pouvoir local.

Jean-Léon Beauvois explique l'intérêt de ce principe : «La démocratie participative se présente comme un contrepoids face au caractère trop abstrait ou trop lointain (on dirait : «technocratique»), ou encore trop pesant («bureaucratique») du pouvoir d'état ou du pouvoir des organes centraux et de son exercice par les commissionnaires, fonctionnaires ou administrateurs, y compris décentralisés. **Il s'agit de créer ces contrepoids en essayant de faire descendre le plus bas possible le processus de prise, au moins d'aval démocratique, des décisions politiques**, de l'amener au plus «près du terrain», là où ces décisions doivent s'appliquer».

Dans ce sens fort de la participation, figure la pratique référendaire. Quelles que soient les limites que l'on connaît au référendum (ce sont les élus qui ont le pouvoir de décider le référendum, de proposer la question posée, il n'y a pas de garantie sur la qualité du débat préalable, etc.), ce sont les citoyens qui décident eux-mêmes les lois auxquels ils devront obéir.

Les partisans de cette conception de la démocratie participative tendent à opposer conceptuellement la démocratie représentative et la démocratie participative, comme deux modes de prise de décision différents. Pour le sociologue Alban Bouvier, ils voient en transparence, derrière la participation, l'idée de démocratie directe : car la vraie participation serait pour eux la participation directe à la décision d'actions, d'orientations, de programmes, de règlements, de lois, etc. Cette démocratie participative forte a pour modèle implicite la démocratie directe, et de nombreux chercheurs, techniciens, élus utilisent « démocratie directe » et « démocratie participative » de façon à peu près interchangeable (selon Michel Falise par exemple, la démocratie participative « est l'utopie d'une communauté qui n'abandonne pas son autonomie entre les mains de ceux qu'elle désigne pour la représenter »).

Cette conception est en rupture avec la culture institutionnelle française, qui est celle de la participation-consultation et non celle de la participation-coproduction de la décision.

On comprend mieux aussi pourquoi la notion de démocratie de proximité fait figure de repoussoir chez les militants de la participation. Dans la mise en place de la loi relative à la démocratie de proximité, prédominait une conception essentiellement consultative de la participation : les élus conservent le monopole de la définition de l'intérêt général, et donc de la prise de décision ; si les citoyens sont sollicités pour exprimer leur point de vue dans le

---

<sup>12</sup> Mendel G. (2003), « Pourquoi la démocratie est en panne. Construire la démocratie participative ».

cadre d'un dialogue avec les responsables politiques, ces derniers font en toute liberté la synthèse de la discussion, sélectionnant ou non les arguments avancés. Y. Sintomer (2006) réfute cette conception qu'il assimile à la "démocratie de proximité" : "La démocratie participative vise à donner un réel pouvoir de décision ou au moins de co-décision et de contrôle aux citoyens. Loin de se cantonner à la proximité, les dispositifs qui l'incarnent peuvent se tourner vers des questions générales. Dans une telle dynamique, la démocratie représentative classique s'articule avec des procédures permettant aux simples citoyens de participer à la prise de décision, directement, à travers des délégués étroitement contrôlés ou grâce à des porte-parole tirés au sort. C'est cette perspective qui choque les tenants d'un républicanisme classique, qui pensent avec l'Abbé Sieyès que les citoyens "nomment des représentants bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général, et d'interpréter à cet égard leur propre volonté".

On verra plus loin que cette conception forte de la démocratie participative est aussi en complet décalage avec la réalité des instances participatives, en France comme dans le reste de l'Europe, qui influent en pratique très peu sur la décision. Les rares exceptions de participation-décision sont emblématisées de telle manière à ce que l'on puisse penser que c'est dans cette direction que doivent naturellement évoluer les dispositifs participatifs. A. Bouvier remarque avec finesse que si l'expérience de Porto Alegre est érigée en modèle par les partisans d'une démocratie participative forte (des chercheurs comme Gret et Sintomer, des élus du PCF<sup>13</sup>...), c'est bien pour tirer les expériences participatives, françaises en l'occurrence, dans cette direction. Mais il est indéniable que tout cela entretient la confusion : "En ne rejetant pas clairement ces interprétations maximalistes, on risque de générer subrepticement de fausses attentes et donc des frustrations, porteuses de réactions futures contre la démocratie de proximité elle-même." (Bouvier) Cela encourage de fait les citoyens qui se retrouvent dans ces assemblées à demander un pouvoir de décision. A. Bouvier estime que des réactions actuellement observables (refus d'une décision prise sans débat) pourraient déboucher sur une revendication des citoyens les plus concernés à décider par eux-mêmes dans les matières qui les concernent directement.

Pour ceux, élus, techniciens ou chercheurs qui portent l'étendard de la participation-décision, le développement de la participation apparaît comme un moyen de refonder le mode de production de la légitimité des décisions publiques, et finalement la manière de gouverner. Pour le chercheur Yves Sintomer, la dynamique participative peut augurer d'une révolution institutionnelle, qu'il compare à celles de démocratie parlementaire et de l'Etat social. Il en appelle à ce que les légitimités issues de l'élection et celle issue de la participation se combinent et que le "processus de la décision politique incorpore les énergies venues des mouvements sociaux".

### 3 : "La participation-consultation" : une approche qui ne modifie que marginalement les fonctionnements des institutions

Dans un troisième sens, la notion de participation se retreint à la phase d'expression ou de consultation, et ne revendique pas "des comptes" sur la décision elle-même. Par exemple, la loi Barnier et la loi sur la "démocratie de proximité" étendent la participation des citoyens, qui peuvent donner leur avis et être écoutés, et ont un pouvoir consultatif reconnu. Les instances de débats où la population peut s'exprimer se sont multipliées ces dernières années (décisions d'aménagement susceptibles d'avoir des répercussions sur les riverains, conseils de quartier...). Mais leurs promoteurs ne les mettent pas au service de la participation-décision, et l'influence de la décision est loin d'être leur seule finalité.

Pour conclure cette partie sur la définition du concept de démocratie participative, nous considérons qu'il n'est pas pertinent, au regard des réalités considérées, de différencier absolument les dispositifs de démocratie participative à dimension décisionnelle, comme les budgets participatifs, de ceux qui n'ont pas de manière claire ou première cet objectif. Tous ou presque peuvent en principe influencer des décisions, tous ou presque ont dans les faits très peu de pouvoir réel. De plus, les expériences concrètes indiquent que l'on peut passer de l'un à l'autre. A Porto Alegre, relève A. Bouvier, les assemblées de quartiers étaient

---

<sup>13</sup> Boris Ferrier montre dans son mémoire sur la mise en place des dispositifs de démocratie participative en Rhône-Alpes à partir de 2005 qu'il existe une approche du PCF de la participation, qui valorise l'expérience de Porto Alegre et la volonté du Parti des Travailleurs "d'inversion des priorités" vers les intérêts des classes populaires.



d'abord seules délibérantes (discussion et vote), alors que les délégués à l'échelon supérieur étaient simplement porte-parole. Avec la complexification des affaires, l'augmentation des participants, les assemblées de quartiers continuent à discuter mais ne décident plus : ce sont les délégués qui discutent et décident. En France, les riverains consultés dans le cadre des enquêtes publiques ont acquis progressivement un pouvoir croissant d'influer sur la décision finale, alors que ce n'était pas l'optique de départ.

#### **4. Les dispositifs de participation : des typologies pour y voir clair**

Les dispositifs n'associent pas les citoyens de la même manière. Alors que les référendums font appel à l'ensemble des citoyens et peuvent être à leur initiative (référendum d'initiative populaire), les jurys de citoyens font appel à « un échantillon représentatif » de la population, et les comités de ligne représentent les citoyens usagers de services publics. Les comités de quartier sont le plus souvent informatifs ou consultatifs, alors que les budgets participatifs se veulent des procédures de codécision... On mesure la diversité des formes qu'emprunte la participation des citoyens à la vie locale dans les objectifs poursuivis, les acteurs mobilisés, les modalités de recrutement des citoyens, d'organisation du débat, et d'articulation éventuelle des dispositifs de participation avec les sphères de décision.

##### **La typologie de l'ADELS : 12 types de dispositifs !**

L'Observatoire de la démocratie locale de l'ADELS, Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (<http://www.adels.org/ressources/observatoire.htm>) recense 184 dispositifs de participation et/ou de concertation en France au 6.7.2007. Le site donne leur intitulé, leur localisation, et pour une partie d'entre eux, renvoie à un site spécifique. L'observatoire de ADELS ne dénombre qu'une partie des dispositifs existant. Il existe, au total en France, plusieurs milliers de dispositifs : les plus nombreux étant les conseils des enfants ou des jeunes : 1300, suivis sans doute par les conseils de quartier, les comités d'usagers des services publics, les commissions extra-municipales, les Conseils de développement, les mairies annexes, les Fonds de participation des habitants, etc.

L'ADELS classe ces dispositifs selon trois critères : la catégorie de public recherché, leur thématique, et l'échelon territorial concerné, ce qui produit douze catégories au total. L'aspect « à la Prévert » de cette classification indique la difficulté à penser la démocratie participative à partir de son foisonnement...



### Les dispositifs de participation et/ou de concertation identifiés par l'ADELS

Catégorie de dispositifs	Intitulés les plus fréquents et nombre en France	Nombre sur le site de l'ADELS
Grandes rencontres communales	Assises de la citoyenneté, Assises de la ville...	12
Instances communales généralistes	Conseil Economique et Social local, Conseil communal de concertation...	22
Instances thématiques	Comités d'usagers des services publics (très nombreux), commissions extra-municipales (très nombreuses)	3+ <sup>14</sup>
Instances thématiques – urbanisme	Ateliers de travail urbain...	15
Instances thématiques - budget	Fonds de Participation des Habitants dans plus de 160 villes, essentiellement dans les quartiers en politique de la ville, Fonds d'Initiative Local dans plus de 60 villes, enveloppes de quartier...	55+ (plus une cinquantaine de villes)
Populations particulières	Conseils d'enfants et de jeunes : environ dans 1300 communes, Conseils de sages, d'ainés, d'anciens, dans plus de 90 villes...	44 + (1300 conseils de jeunes, plus de 80 conseils de sages...)
Instances de quartier	Conseils de quartiers : obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants et présents dans de très nombreuses communes plus petites, Comités de quartiers, Assemblées de quartier...	63 +
Observation évaluation - Charte	Charte des conseils de quartier, de la citoyenneté, charte de la démocratie locale...	46
Déambulation	Visites de quartier, balades urbaines...	10
Déconcentration – proximité	Maisons de quartier, mairies annexes dans de nombreuses villes, antennes de quartier, plateformes de service publics locaux...	51+
Dispositifs intercommunaux	Conseils de développement : obligatoires dans tous les Pays, 120 en avril 2004, et dans les 143 communautés d'agglomération, Observatoires des engagements.	4+
Dispositifs départementaux	Conseil départemental de concertation, Conseil économique et social...	9

### Des classifications selon l'intensité de la participation, le sens de la démarche, leur pérennité

Pour distinguer les expériences, plusieurs typologies sont utilisées. Les plus courantes examinent l'intensité de la participation, son origine, et sa pérennité. Nous nous appuyons ici principalement sur le recensement des typologies effectué par Bacqué, Rey et Sintomer (2005).

#### Quelle est l'intensité de la participation ?

La prise en compte des « échelles de la participation » est une des méthodes les plus classiques. La plus connue de ces échelles (Arnstein 1969) distingue l'information ; la consultation ; la conciliation ; le partenariat ; le contrôle citoyen. A mesure que l'on gravit

<sup>14</sup> Le sigle « + » indique qu'il existe de nombreuses autres structures de ce type, non identifiées individuellement sur le site de l'ADELS.

les « barreaux », on s'élève d'un niveau moins participatif à un niveau plus participatif. Chacun de ces barreaux correspond à une fonction ou un objectif attendu de la participation. En France (Falise, 2003), on tend à remplacer les trois derniers barreaux par deux barreaux : la « concertation » et la « participation au pouvoir », ce qui donne quatre niveaux de participation.

1. L'information est considérée comme une condition nécessaire mais non suffisante de la participation politique : elle revient à donner les clés nécessaires à la compréhension d'une décision. L'information peut également être ascendante et remonter de la population vers la municipalité qui recueille ainsi les doléances des habitants.
2. La consultation (enquête publique obligatoire dans certains domaines, etc.) n'intervient généralement que lorsque le dossier est bien avancé et n'est jamais juridiquement contraignante.
3. La concertation revient à associer des citoyens au traitement d'un dossier, à l'instruction de la décision, laquelle reste du ressort de l'élu.
4. La participation au pouvoir implique un partage du pouvoir, même partiel, et une délégation partielle du pouvoir de décision (c'est ce qui se passe par exemple dans ce que l'on appelle les « enveloppes de quartiers », où la définition d'un projet de quartier donne lieu à un contrat avec la municipalité et à l'attribution d'un budget).

Une collectivité peut faire appel à ces différents niveaux en fonction du moment et de l'objectif recherché.

#### D'où vient l'initiative de la démarche ?

On distingue trois types de dispositifs selon le sens de la dynamique :

- La dynamique descendante (*top down*) émane des instances politiques ou institutionnelles ;
- la dynamique ascendante (*bottom up*) est impulsée par un mouvement social ou associatif ;
- il existe enfin des dynamiques à la fois descendantes et ascendantes (c'est plus rare : ex. Porto Alegre).

La plupart des dispositifs aujourd'hui sont de type descendant. Les dynamiques ascendantes aboutissent presque toujours à l'institutionnalisation de la participation (les Conseils locaux de développement s'appuient par exemple sur les mouvements régionaux qui ont donné naissance aux "Pays"). Quand ce n'est pas le cas, les dynamiques ascendantes doivent, pour produire un effet, trouver une forme de collaboration avec les autorités publiques, collectivités ou instances décentralisées de l'État, ou avec des acteurs ayant une véritable capacité d'action et pouvant concrétiser leurs demandes (associations, collectifs, syndicats...).

#### Quelle est la pérennité des dispositifs ?

On distingue les dispositifs ponctuels, que sont par exemple les jurys citoyens qui se dissolvent après avoir rendu leur avis, ou les consultations (référendum, consultation sur des projets urbains...), et les dispositifs pérennes (conseils de quartier, budgets participatifs, organismes communautaires...).

### **Une classification selon le mode de sélection des participants**

Bacqué, Gret et Sintomer ont proposé une typologie nouvelle qui distingue cinq formats de dispositifs selon la manière dont ils envisagent et opèrent la sélection des acteurs qui vont y contribuer. On remarquera qu'à l'exception de l'avant-dernier modèle, tous ces formats sont basés sur le principe d'une représentation, ce qui remet en cause la croyance selon laquelle la démocratie participative s'affranchit de la question de la représentation...

#### 1. Les dispositifs basés sur une représentation de secteurs, catégories, ou groupes de la société

Le premier modèle est fondé sur le principe du corporatisme. Après 1945 en France, ont été mis en place des organismes paritaires entre les représentants des salariés et les

représentants patronaux pour gérer les institutions de protection sociale et les conventions collectives (gestion paritaire de la Sécurité sociale en France), et le Conseil Economique et Social mis en place par le général de Gaulle. Cela permet d'enrichir la démocratie par la participation des individus via les groupes auxquels ils participent. Mais ce modèle est centré sur le rapport travail-capital, aujourd'hui, moins central, et ces instances sont sur la défensive, confrontées à d'autres formats de participation.

C'est la raison pour laquelle, selon Bacqué, Rey et Sintomer, s'est mis en place — mais ils n'indiquent pas depuis quand — un « néocorporatisme de la seconde génération », qui tente de prendre en compte la représentation des groupes minoritaires, dominés, ayant peu accès à l'expression publique ou au pouvoir : conseils municipaux d'enfants ou de jeunes, conseils consultatifs de résidents étrangers, conseils d'anciens, conseils formés de personnes en situation de handicap, etc. On conjugue en général dans ces instances une représentation géographique et une représentation catégorielle.

## 2. Les dispositifs basés sur des citoyens déjà organisés sous forme associative

Le développement communautaire concerne surtout le Royaume Uni et les Etats-Unis. Ce modèle repose sur la participation des groupes d'habitants constitués autour de projets, souvent tournés vers les secteurs sociaux marginalisés. En France, dans une logique différente, l'Etat délègue des missions à des associations qui prennent en charge des secteurs qu'il a du mal à couvrir, mais on ne considère pas que l'on est dans le champ de la démocratie participative.

## 3. Les dispositifs qui en appellent à des citoyens motivés, qui s'organisent pour l'occasion dans des assemblées

Les assemblées de quartiers, les conseils de quartiers, certains budgets participatifs sont en principe ouverts aux habitants qui souhaitent les rejoindre.

## 4. Des dispositifs qui procèdent par tirage au sort d'un échantillon représentatif de citoyens (en général volontaires, ou motivés)

Les expériences aujourd'hui les plus intéressantes empruntent à la démocratie athénienne le principe du tirage au sort. Dans les « jurys citoyens » on arrive par cette méthode à réunir un ensemble de citoyens qui est plus homogène sur le plan sociologique que dans les autres modèles de démocratie participative. Ce procédé de sélection présente plusieurs avantages : il donne à peu près aux individus de toutes les couches sociales les mêmes chances de participer, évite en raison de la brièveté de sa durée le risque de confiscation du pouvoir par des citoyens « professionnels de la participation. »

## 5. Des dispositifs qui en appellent à l'ensemble des citoyens, à la manière d'élections : les référendum

Enfin, un des dispositifs les plus anciens et institutionnalisés est celui du référendum. Il est particulièrement utilisé en Suisse et aux Etats-Unis. Si la participation est suffisante et le débat préalable réel, la légitimité du référendum est incontestable, car c'est le peuple qui exprime directement sa volonté. C'est donc une procédure utilisée en France comme dans d'autres pays pour valider les grandes décisions constitutionnelles ou politiques. Mais il a un coût élevé, peut être dangereux pour la majorité qui l'organise et peut avoir des effets pervers (question démagogique, réponse à côté de la question, manque de débat...). Par ailleurs, cette procédure ne semble pas être valorisée par les promoteurs de la démocratie participative.

De nombreux dispositifs utilisent plusieurs de ces cinq modes de sélection. Par exemple, des dispositifs comme les jurys berlinois<sup>15</sup>, conseils de quartiers, conseils de développement sont collégiaux : à côté d'un collège de citoyens volontaires ou tirés au sort, on trouve souvent un

---

<sup>15</sup> Dans le cas de la ville de Berlin, il s'agit de jurys d'habitants (pour moitié tiré au sort, pour moitié faisant partie de la « société civile ») constitués dans 17 quartiers, ayant pour rôle de soutenir des projets micro locaux. Ce projet a duré deux ans et s'est arrêté en 2003. L'originalité de cette initiative est la prise de décision réelle de ces jurys dans la gestion de l'argent public (500 000 euros chacun), ce qui les rapproche des budgets participatifs de Porto Alegre.

collège d'acteurs économiques et sociaux, et/ou un collège d'association, et/ou un collège d'élu et de représentants de l'Etat, etc.

### Un distingo utile selon la nature des objectifs poursuivis

Une classification fort utile établie par Rémi Lefèbre et Magali Nonjon (2003) différencie les dispositifs selon les objectifs qu'ils poursuivent. Nous avons fait évoluer à la marge cette classification, afin d'intégrer l'ensemble des objectifs mis en avant aujourd'hui. Nous tenterons de dire dans la partie « bilan » dans quelle mesure ces objectifs sont réalisés.

**1 - L'objectif gestionnaire ou managérial** : l'association des habitants, auxquels sont reconnus une « expertise d'usage », à l'élaboration et la conduite des services urbains vise à améliorer et moderniser les politiques publiques locales. Il s'agit de rendre l'action publique plus efficace<sup>16</sup>, plus en phase avec les besoins des habitants ou usagers de services, et plus acceptable.

C'est l'objectif poursuivi par la plupart des dispositifs participatifs locaux. Appuyés sur les principes du *new public management*, ils visent à améliorer la gestion des services urbains, renforcer leur efficacité en terme de services rendus, accroître l'adaptation et la réactivité de l'administration face aux attentes des usagers, en partant de l'idée qu'en gérant de plus près, on gère mieux.

Les citoyens peuvent être sollicités à différents niveaux : accès à l'information, mesure de leur satisfaction ou attentes à travers des enquêtes, panels, rencontres, participation à l'élaboration de chartes de qualité. L'échange avec les autorités permet aussi de mieux faire accepter les projets proposés.

A un niveau plus élevé de participation, les habitants peuvent être conviés à participer aux choix d'orientation et de fonctionnement des services, à la prise de décision (groupes de qualification mutuelle ou budgets participatifs en France). Dans certains cas, cela va jusqu'à la co-production du service ou du projet, avec délégation de missions de service publics aux habitants et associations d'habitants. Les citoyens peuvent aussi exercer une fonction de contrôle de l'action publique (par les conseils de quartier, les budgets participatifs, les commissions consultatives des services publics locaux, etc.)

A partir d'études comparatives, Y. Sintomer estime que cet aspect de modernisation de l'action publique est très mis en avant, en Espagne, Allemagne, Brésil notamment, et moins en France. Dans les pays du Sud, cet objectif a une déclinaison particulière : il sert en même temps à favoriser l'accès de ces services aux plus pauvres. Il sert donc un objectif de justice sociale et d'égalité.

**2 - L'objectif social** consiste à utiliser la participation pour transformer les relations sociales, reconstruire ou renforcer le lien social, dans une perspective générale qui est de favoriser la cohésion sociale, voire (ce qui est moins mis en avant) la paix sociale. Tous les dispositifs qui découlent de cet objectif sont ciblés vers les catégories les plus pauvres de la population.

En France, cet objectif est très répandu, en lien avec la politique de la ville. Sur le plan strictement quantitatif, la plupart des dispositifs participatifs ont été initiés dans les quartiers populaires aujourd'hui en politique de la ville. La participation vient « remobiliser » les habitants, « recréer du lien », créer des espaces d'échange, « inclure les exclus », etc. Derrière ces slogans, il y a deux objectifs malgré tout distincts : restaurer le lien social, et lutter contre l'exclusion (sociale, économique, citoyenne...) en donnant par exemple plus de pouvoir aux individus.

**3 - L'objectif politique** vise en fait au moins quatre séries d'objectifs : 1) former des « citoyens » et favoriser leur politisation. Les dispositifs participatifs sont souvent pensés

---

<sup>16</sup> A noter : la notion d'efficacité est de plus en plus avancée par les acteurs locaux dans une optique qui n'est pas seulement gestionnaire : certains parlent d'efficacité sociétale et politique de la démocratie participative, en visant son apport dans les mécanismes d'intégration et d'adhésion aux orientations que se donne la société ou la communauté politique. « Nous défendons ici l'idée que la démocratie participative est non seulement un idéal politique, mais aussi un modèle performant. Plus les citoyens sont en capacité de s'exprimer et de délibérer sur le devenir de la cité, plus une communauté est en capacité d'agir pour ces fins. Plus un régime prend en compte les attentes de ses membres, plus il est efficace. (...) En fait, la participation constitue la modalité la plus efficace pour l'intégration de tous ceux qui forment la communauté politique. La reconnaissance de la voix de chacun est le premier élément de la solidarité qui permet à la communauté d'agir ensuite efficacement pour le bien de tous ». (Falise, 2003)



comme des « écoles de démocratie », formant les citoyens à des aspects du fonctionnement de la cité, des institutions, aux enjeux et difficultés de la gestion publique. La politisation doit permettre aussi d'étendre le public citoyen au-delà de ceux qui se rendent aux urnes lors des élections ; 2) rendre une crédibilité au système politique et renforcer le lien de confiance entre les citoyens et leurs représentants élus. Chez les élus, c'est un attendu presque systématique (mais évidemment pas exclusif) de la participation. Plus spécifiquement à certains contextes, l'introduction de dispositifs d'implication des habitants dans la vie locale peut viser à remédier à la déstructuration des anciens réseaux politiques et ouvriers. Pour la gauche, la démocratie participative peut être un moyen de recoller aux aspirations de son électorat traditionnel<sup>17</sup>; 3) redynamiser le fonctionnement démocratique par la délibération ; 4) reconnaître un nouveau droit aux habitants à participer directement à l'élaboration de la décision.

## **5. Premiers éléments de bilan : les dispositifs participatifs ont peu de portée effective**

Il n'existe pas de bilan global des dispositifs de démocratie participative en France ou à une échelle plus large. En revanche, il existe des bilans partiels, soit réalisés sur un territoire donné<sup>18</sup>, soit réalisés sur une catégorie d'institution participative (l'ADELS a réalisé un bilan du fonctionnement des conseils de quartier en France depuis 2002), soit qui croisent les deux critères, territorial et institutionnel : on trouve ainsi de nombreux articles synthétiques sur les budgets participatifs en Italie ou en Espagne, etc. Il existe des monographies qui décrivent le fonctionnement d'un dispositif (le budget participatif de Porto Alegre est évidemment le plus étudié) et quelques comparaisons entre conseils de développement, entre conseils de quartier, entre budgets participatifs...

Ces éléments de synthèses sont à manier avec précaution :

- les enquêtes sont parfois légères sur le plan méthodologique (basées uniquement sur des entretiens avec les élus et techniciens, ou sur des questionnaires rendus par les services) ;
- de nombreuses études ont, sous couvert d'approche universitaire, un parti pris militant, en général en faveur de la participation ;
- les auteurs de ces recherches ont souvent des liens (commande d'études, de conférences, attente de poste pour les étudiants qui réalisent un mémoire, etc.) avec les autorités locales qui sont à l'initiative de démarches participatives, ce qui peut les amener à édulcorer leurs critiques ;
- la plupart des travaux sur la démocratie participative étudient la « mécanique » des dispositifs au détriment des effets de ces dispositifs sur les acteurs concernés et sur les politiques.

Pour tenter ce bilan forcément partiel et insuffisant, nous allons établir d'abord un constat, puis essayer de mesurer si les trois objectifs classiques (gestionnaire, social, politique) poursuivis par les dispositifs participatifs sont remplis.

### **La participation semble favoriser, à la marge, l'efficacité des politiques publiques**

#### Aide à la conception

Selon des élus qui se sont exprimés sur ce point (G. Claisse : vice-président chargé de la participation au Grand Lyon, M. Boutry : maire de Cran Gevrier dans l'agglomération d'Annecy...), la concertation aide à la conception de l'action publique, à mieux penser les problèmes, du fait que la concertation aide les maîtres d'œuvre et les concepteurs de projets à mettre leurs projets en adéquation avec les besoins des citoyens, permet aussi de révéler

---

<sup>17</sup> Le politiste Henry Rey (2004) note qu'une part importante des dispositifs participatifs visent à résorber la fracture entre la gauche et les classes populaires. Emilie Biland (2006) montre que la position du Parti Communiste Français étant menacée au niveau national et local, les instances participatives sont perçues par les élus communistes comme le moyen de renouveler le contact avec les populations des classes populaires.

<sup>18</sup> Exemple : la participation des habitants dans les 26 communes de l'agglomération grenobloise a fait l'objet d'un état des lieux en 2006 : « Etat des lieux de la participation dans l'agglomération grenobloise » réalisé par l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise sur commande de la Métro.

des aspects non perçus par les décideurs. A minima, le débat amène au moins à la prise en compte (formelle) des points de vue divergents.

La présence d'élus à une concertation leur permet d'avoir une vision plus précise de la décision à prendre, et des arguments pour et contre cette décision.

#### Acceptation plus facile du projet, adhésion aux politiques

**L'efficacité est également favorisée par un autre mécanisme : l'acceptation plus facile d'un projet (d'aménagement notamment) qui est soumis à la concertation.** La participation joue sur un ressort psychologique connu : si je pense avoir participé à l'élaboration d'une décision, j'ai plus de mal à la remettre en cause. Selon le principe énoncé par Moscovici et Doise (1992), « ce qui institue le consensus et le rend convaincant n'est pas l'accord mais la participation de ceux qui l'on conclu ». Les exercices participatifs bien menés apportent crédibilité aux institutions, ce qui favorise ensuite leur action. L'action publique est rendue plus compréhensible par les explications reçues, les contraintes et les réglementations qui encadrent le choix deviennent perceptibles. Les participants prennent conscience que les élus ne peuvent pas tout faire, et tout faire immédiatement. Dans nombre d'exercices participatifs, les participants apprennent à élaborer un diagnostic et des propositions d'action réalistes. Ces exercices relégitiment aussi les élus qui s'y impliquent, à partir du moment où ils ont bien indiqué les limites de l'exercice (marge de manœuvre de la discussion, contraintes du projet) et n'ont pas fait naître de faux espoirs.

#### La participation favorise une forme de négociation, par le biais d'une retraduction des intérêts exprimés

Qu'il s'agisse des conseils de développement, des conseils de quartiers ou des budgets participatifs, le processus participatif est contrôlé par les structures politiques et administratives, de plusieurs manières : rôle des élus dans la sélection des acteurs appelés à participer à la définition de l'action publique ; contrôle direct dans les assemblées (maîtrise de l'agenda de la délibération, de la prise de parole, sélection des interventions les plus "pertinentes"...).

A partir d'une enquête réalisée sur deux dispositifs participatifs (la construction d'un projet de développement territorial en Pays Basque, et la consultation autour des projets de rénovation de centres-villes dans les banlieues de l'agglomération bordelaise) S. Ségas (2007) observe en premier lieu que les acteurs publics cherchent à éviter que les participants entrent dans une logique de contre-pouvoir et de contestation : "l'offre de participation est indissociable d'une volonté de contrôle et de pacification de la prise de parole".

En deuxième lieu, l'orientation du débat vers des sujets consensuels ainsi que le processus de traduction des enjeux et des intérêts créent "les conditions de possibilité d'une négociation pacifiée entre élus, experts, et représentants sélectionnés de groupes sociaux autour d'un motif consensuel et transversal, issu du langage de l'action publique". Le processus de traduction décrit un processus de réinterprétation des enjeux et intérêts exprimés, avec de nouvelles interprétations à la clé. C'est le cas par exemple quand la communauté urbaine de Lyon s'est saisie en 2005 de la question des déjections canines qui préoccupait les conseils de quartier, pour les replacer dans un questionnement bien plus large sur la place de l'animal dans la ville. Du débat qui a mobilisé les acteurs concernés est issue une politique dite d'"animalité urbaine" qui répond entre autres enjeux à l'enjeu initial, mais dans une optique nouvelle.

C'est finalement une forme de négociation qui se réalise : "Dans les deux cas étudiés (...) la négociation n'y est pas un leurre : des acteurs qui ne parvenaient pas à se faire entendre ou étaient ignorés par les acteurs publics y trouvent l'opportunité de peser sur la prise de décision, en échange d'une transformation de leur mode d'action et de leur prise de parole qui passent de la contestation (actuelle ou anticipée) à la participation. La traduction rend alors la négociation possible en déplaçant de multiples intérêts vers des terrains où celle-ci est possible et/ou souhaitée."<sup>19</sup> Cet aspect très important des exercices participatifs gagnerait à être plus étudié.

---

<sup>19</sup> S. Ségas en déduit cette définition intéressante : "la participation apparaît comme une vaste entreprise de reconstruction des intérêts et des besoins sociaux qui sont réinterprétés et connectés à l'action publique."



Enfin, le succès est au rendez-vous quand les prérequis de la démarche sont réunis

Ces prérequis sont, selon les témoignages des acteurs en charge des questions de participation (élus, animateurs, techniciens...), une administration organisée et formée pour prendre en compte les acquis de la participation des habitants ; l'adéquation de l'action au niveau d'acceptation des élus et des services ; un processus de concertation en interaction avec le processus de validation politique ; des objectifs et une méthodologie clairs, expliqués dès le départ ; une organisation pertinente de la participation (temps suffisant laissé aux participants, thèmes de travail suffisamment ciblés, indépendance de l'animateur, dimension restreinte des groupes de travail...).

### **L'objectif social est peu réalisé**

#### Pas d'effet significatif sur la cohésion sociale

Le diagnostic est plus pessimiste quand des objectifs sociaux sont poursuivis. Selon Bacqué, Rey et Sintomer, « il est très difficile de tirer un bilan global des politiques participatives quant à leur impact sur les relations sociales. Dans la majorité des cas français, il est peu probable qu'elles aient un effet significatif : les politiques participatives n'influent qu'à la marge sur la répartition des ressources, les individus des groupes dominés ne sont guère présents dans des structures investies par les couches moyennes ou les fractions supérieures des classes populaires, les objectifs consensuels affichés tendent à négliger les conflits sociaux et à faire des couches moyennes la norme de référence sur laquelle devraient s'aligner les couches populaires ».

Néanmoins, on observe quelques effets sur les publics le plus en difficulté : la « capacitation »

De nombreuses observations de terrain, et quelques enquêtes plus poussées indiquent que dans les quartiers en politique de la ville, des exercices participatifs bien conçus, suffisamment durables, et centrés sur les publics les plus éloignés des lieux d'expression collective, favorisent leur « capacitation » (traduction du terme anglais *empowerment*) : les habitants sont d'une part valorisés par leur participation, et de l'autre acquièrent des capacités nouvelles à prendre la parole, à s'exprimer, à comprendre des enjeux complexes, ce qui leur donne des possibilités nouvelles de peser sur leur environnement.

Pour la chercheuse Marion Carrel (2006) qui a étudié deux dispositifs centrés sur des questions d'emploi et de chômage (un "groupe de qualification mutuelle" portant sur les mécanismes d'attribution de logements sociaux, et un groupe de "théâtre forum" travaillant sur la question de la recherche d'emploi), les habitants "sont plus nombreux à passer du silence (auto-exclusion dans le débat public ou formes violentes d'expression) à une prise de parole critique, fruit de leur positionnement dans un conflit argumenté". Les témoignages des parties prenantes des Universités Populaires d'ATD Quart Monde et du Collectif Paroles de Femmes en Rhône-Alpes vont dans le même sens<sup>20</sup>.

#### **Les Universités Populaires ATD Quart Monde**

Les Universités Populaires (UP) se réunissent autour d'un thème précis, en général une fois par mois, au niveau régional en France comme dans plusieurs pays d'Europe. La région Rhône-Alpes compte sur son territoire douze groupes animés par ATD Quart Monde, qui participent aux UP de Lyon.

Les UP sont des lieux de dialogue et d'enseignement réciproque entre des adultes vivant en grande pauvreté et d'autres citoyens qui s'engagent à leurs côtés. Elles poursuivent deux objectifs principaux : faire reconnaître, se développer et exister publiquement les personnes en situation de pauvreté, en leur permettant de s'exprimer sur les affaires de la cité ; aider les personnes à reprendre confiance en elles pour s'insérer dans la société.

Le fonctionnement est le suivant : des groupes de préparation composés de personnes vivant dans la pauvreté et de volontaires préparent la réunion mensuelle, sur un thème

<sup>20</sup> Témoignages recueillis dans le cadre des réunions du réseau régional de démocratie participative Rhône-Alpes. Le rendu de chaque expérience est en ligne sur le site de la Région : [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr).



donné. Le travail en groupes réduits, composé de personnes qui se connaissent, facilite la prise de parole. Chaque groupe envoie une délégation à l'UP. L'échange permet aux participants de prendre conscience du caractère partagé de leurs difficultés, et valorise tant leur expression que leur individualité.

### **L'objectif politique : des résultats en demi-teinte**

La (re)politisation des participants n'est pas avérée

**Les enquêtes disponibles ne valident pas l'idée selon laquelle l'expérience d'un dispositif participatif accroît la politisation de la personne concernée, amène à une citoyenneté active ou ramène au vote.**

Plusieurs enquêtes ont examiné la corrélation entre la mise en place de dispositifs participatifs dans une commune et le niveau du vote dans cette commune d'une part, et l'orientation du vote de l'autre : il ressort que l'impact n'apparaît pas, ou est difficile à mesurer. Selon Henri Rey, il n'y a pas de corrélation entre l'existence dans une commune de dispositifs participatifs et le niveau d'absentéisme. A Porto Alegre, le Parti des Travailleurs a connu des succès puis un échec électoral. Alors qu'il est souvent affirmé que la participation à un dispositif de quartier est le préalable à une implication plus forte dans la vie locale, les enquêtes indiquent qu'une partie des publics participants est déjà un public militant et engagé à de multiples niveaux dans la vie locale, et que seule une partie infime du reste du public est effectivement poussée par ces dispositifs participatifs à s'impliquer davantage dans la citoyenneté active.

Une enquête ethnographique comparée de deux dispositifs de budgets participatifs (à Morsang-sur-Orge en région parisienne et dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement de Rome) réalisée par Julien Talpin (2006), indique que les "bifurcations de trajectoires individuelles" dans le sens de la politisation sont "rares et exceptionnelles".

Il n'est donc pas avéré que les dispositifs participatifs aient un effet de repolitisation de publics exclus du jeu citoyen, ou que le politique retrouve une légitimité au niveau des instances locales ou nationales, même si sur le plan des déclarations, le sentiment d'amélioration des relations citoyens – institutions est souvent de mise chez ces dernières après un exercice participatif.

Il est par ailleurs indéniable que les exercices participatifs ouvrent un nouveau canal de communication gouvernants-gouvernés. Les conseils de développement, conseils de quartiers, budgets participatifs par exemple sont, du fait de leur mode de composition, des réseaux d'échanges politiques et de reconnaissance croisée. Ils permettent à une partie des citoyens d'approcher directement des élus. En ressort-il une légitimation du politique ? La réponse n'est pas évidente, d'autant plus qu'à côté des « satisfaits » de la participation, la cohorte des « découragés » n'est pas négligeable, convaincue de n'avoir pas été écoutée.

Drainer de nouvelles personnes vers la citoyenneté politique constitue un enjeu majeur pour la démocratie participative dans les années à venir. Des initiatives indiquent que la situation actuelle n'est pas une fatalité : jurys citoyens qui tirent au sort davantage de personnes appartenant à des catégories moins favorisées pour compenser les défections prévisibles ; conseils de développement qui cherchent à toucher des groupes sociaux exclus des formes traditionnelles d'échange politique (lire sur le site Millénaire3 l'interview de Jean Frébault, président du Conseil de développement du Grand Lyon).

La socialisation politique là où on ne l'attend pas: l'apprentissage des normes de comportement du "bon citoyen"

En revanche, il se produit un phénomène de socialisation politique chez les participants réguliers de ces dispositifs : **pour que leurs demandes soient prises en compte, les citoyens sont requis d'adopter des postures énonciatives, d'apprendre la "grammaire" de la délibération** : "Les effets les plus notables (de la participation à des arènes délibératives) note J. Talpin qui a étudié avec subtilité cette question, concernent les individus peu politisés, mobilisés au départ autour de troubles personnels, qui, en s'investissant de manière significative dans la démarche participative, vont progressivement modifier leurs arguments, voire leur comportement, et ainsi agir conformément à la définition collectivement construite du bon citoyen". Le comportement requis consiste non seulement à prendre la parole lors des réunions, mais aussi à le faire dans des formes requises ! Il faut aussi que son problème personnel, ou qui concerne un groupe plus ou



moins large, soit énoncé de manière à ce qu'il puisse apparaître comme un problème d'intérêt général. Le chercheur donne l'exemple d'un habitant qui demande la restauration d'un trottoir à son comité de quartier: "Très bien la sécurité des enfants, on est tous d'accord que c'est important, mais il faut savoir que c'est compliqué pour les riverains au quotidien..." Sa demande est rejetée, car jugée contraire au choix de la mairie de privilégier la sécurité des enfants. A une réunion suivante, il reformulera sa demande en la justifiant par ce thème de la sécurité des enfants, la rendant entendable: "Je parle au nom des riverains de la rue du Texel, où les trottoirs sont vraiment en mauvais état. Je dois vous dire que les gens de la rue ne comprennent pas, car c'est vraiment un axe stratégique. .... Il y a plein d'enfants qui passent par là, puisque l'école est juste à côté..." Alors que le budget participatif de Morsang-sur-Orge rend illégitime l'expression des intérêts individuels, cela n'est pas le cas dans le budget participatif du 11ème arrondissement de Rome: "un trouble personnel (par exemple un trottoir abîmé) formulé sous la forme d'une proposition finançable sur le budget participatif (par exemple sa rehabilitation) sera considérée comme valide à Rome, alors qu'un travail de montée en généralité aurait certainement été nécessaire à Morsang-sur-Orge". Le chercheur relie cette différence à la défiance systématique envers les "intérêts locaux" en France.

### Délibération et négociation suscitent une dynamique (timide) de renouvellement démocratique

Les investigations de Ph. Teillet sur les communautés d'agglomération d'Angers et de Grenoble (2005-2006) indiquent que malgré les multiples dysfonctionnements des Conseils de développement, **leur existence « permet l'élargissement du nombre de ceux qui sont susceptibles d'exercer une influence dans les processus décisionnels des agglomérations »**. Certes, il ne s'agit d'intégrer au fonctionnement de l'établissement que quelques dizaines d'individus supplémentaires, à la légitimité contestable (n'ont-ils pas de l'influence justement parce qu'ils utilisent avec succès leur position de citoyens et leur capacité d'expertise pour faire avancer une opinion, qui peut d'ailleurs être une opinion personnelle comme celle d'un groupe d'intérêt ?), mais cela modifie le jeu des acteurs et donne une dimension plus collective aux politiques locales. Il se produit une modification, dans les relations entre élus-gouvernés, des rapports de pouvoir en faveur des "représentants" de groupes sociaux qui acquièrent une capacité nouvelle à infléchir (à la marge) l'action publique et à négocier avec le politique.

Cette transformation des modes de faire traduit une évolution des conceptions de la démocratie, qui admet l'importance de la participation en continu des citoyens aux orientations politiques. Il est d'autant plus important que cette avancée se fasse dans les conseils de développement, que les communautés d'agglomération échappent au suffrage universel, ce qui, selon P. Teillet a pour effet de retirer de l'espace public un certain nombre de choix d'importance majeure pour l'avenir des territoires concernés. « Les Conseils de développement constituent de ce point de vue un outil démocratiquement nécessaire de mise en débat des politiques territoriales. Quelles que soient les limites des pratiques délibératives au sein des Conseils de développement, elles tendent en effet à favoriser la prise en compte d'une gamme plus étendue d'options, d'intérêts et d'enjeux que le seul jeu des rapports entre élus ou entre élus et techniciens ».

En élargissant le constat, on dira que les dispositifs délibératifs ouvrent un nouveau terrain pour l'action démocratique, dont les conséquences ne sont pas jouées d'avance, et qui pourrait être davantage investi. Pour autant, il n'est pas sûr que la hiérarchie des positions et des rôles en sorte modifiée. Selon Bernard Jouve, l'élu se trouve finalement conforté dans sa position de régulation par la mise en place de ces procédures. "Le recours à la participation vient, paradoxalement, dans les faits, renforcer les traits des systèmes politiques, la centralité des élus. Quels que soient les contextes institutionnels, la légitimité issue des élections reste un des fondements essentiels de l'ordre politique".

### Une capacité à susciter le débat, mais pas au-delà des cercles initiaux ?

Un certain nombre d'outils de la participation (conseils de quartier, conseils de développement, etc.) peuvent favoriser, si leur fonctionnement est adapté à ce rôle, la publication de problèmes sociaux habituellement peu explorés (dans une logique de "caisse de résonance"), des points de vue nouveaux, des besoins nouveaux ou moins connus, surtout si le dispositif permet d'entendre les groupes qui ont le moins accès à l'expression publique (minorités, pauvres, jeunes, etc.). Cette mise en évidence de problèmes ou d'enjeux sert surtout aux décideurs publics.



Les expériences participatives favorisent un débat entre participants, et sans doute aussi au-delà, avec les membres de leur entourage. Ceux qui suivent les assemblées participatives savent que les débats favorisent une « montée en généralité » des arguments et des thèmes, ce qui permet de relier des thématiques locales à des thématiques bien plus générales : une discussion sur les pistes cyclables par exemple débouche facilement sur les thèmes de la pollution et du changement climatique. C'est un élément d'apprentissage de la citoyenneté.

Néanmoins, il faut noter que les résultats des exercices participatifs (c'est notamment le cas des conférences de citoyens, qui devraient le plus donner lieu à débat public) ne donnent presque jamais lieu à un débat public : les médias ne s'en emparent pas, et le débat ne sort pas de l'assemblée !

#### Réintroduction de logiques de sens dans l'action publique

Dans une assemblée participative, les citoyens questionnent assez spontanément les grandes orientations d'une action, ses finalités, et tendent à relier le champ de l'action politique à celui des valeurs. P. Teillet le montre à partir de l'étude des conseils de développement d'Anger et de Grenoble : « Le terrain où s'exerce principalement la concurrence des conseils de développement à l'encontre des responsables politiques traditionnels est, plus que celui de la technicité de l'action publique, celui de la construction du sens. Leur complexité et leur technicité brouillent particulièrement la lisibilité des politiques métropolitaines. **Les difficultés des acteurs politiques à donner un cadre global et des perspectives à leurs interventions laissent alors un espace pour des organisations ou des individus capables de définir des situations et des priorités et de combler en partie un vide symbolique patent.** En ce sens, nombre de nos interlocuteurs ont considéré que les conseils de développement pouvaient pousser les élus à faire de nouveau « de la politique », façon pour eux de montrer que leur activité contribue à la fin du monopole des élus sur ce qui est souvent encore considéré comme relevant de leur responsabilité spécifique ».

C'est un apport dans le fonctionnement des politiques publiques, ne serait-ce que par la pression que cela crée sur les élus et les institutions, sommés de situer leur action sur ce plan normatif.

#### Les dispositifs participatifs favorisent peu l'expression des conflits

Ils suscitent même une neutralisation de l'expression des demandes sociales antagonistes et conflictuelles ! Cela tient d'abord aux objectifs poursuivis (restauration du lien citoyens-élus, construction du lien social...) et des modes de fonctionnement choisis (négociation constructive en vue de l'adoption d'un projet, apprentissage inconscient par les participants d'une « grammaire » commune dans la prise de parole comme exposé plus haut). La neutralisation des expressions divergentes, potentiellement conflictuelles, est regrettable dans une perspective démocratique de délibération ouverte. La dimension conflictuelle est incontournable en démocratie, car s'il n'existe pas de société sans conflit, il ne peut y avoir de citoyenneté complètement apaisée. Le conflit peut favoriser l'intégration, alors que le refus du conflit le rejette en dehors du champ de réflexion des institutions. Malgré tout, cette neutralisation donne comme on l'a vu les conditions d'une discussion possible et d'une négociation qui aboutit à des réalisations politiques.

## **6. Les cinq grandes limites des processus participatifs, cinq défis pour les années à venir**

### **Absence d'élargissement de la participation politique**

**Alors que les dispositifs participatifs sont sensés élargir la participation des citoyens, la participation est dans la plupart des cas limitée** : on compte rarement plus d'1% des habitants d'une commune dans les budgets participatifs, ou du quartier dans les conseils de quartiers. Les jeunes de moins de 30 ans sont les éternels absents des dispositifs participatifs.

Par ailleurs, la **plupart des dispositifs connaissent des difficultés de mobilisation sur la durée**, ce qui semble inhérent à ce type de dispositif (c'était déjà, plus de 2000 ans en

arrière, un fléau de l'*ecclesia* athénienne, ce qui avait donné lieu à un système de défraiement des personnes présentes...). Entre le début et la fin de l'année d'exercice du Conseil Consultatif Budgétaire (CCB) de Pont de Claix dans l'agglomération de Grenoble, la moitié des citoyens s'est évaporée ; la moitié des membres du Conseil de développement du Grand Lyon ne participent pas à ses séances, etc. Tous les dispositifs peinent à fidéliser leurs membres les plus jeunes, les plus défavorisés sur le plan socio-économique, mais aussi, à impliquer à l'autre bout de l'échelle sociale les chefs d'entreprises et les salariés actifs.

**La participation des personnes qui appartiennent à des groupes dominés reste globalement faible ou très faible**, ce qui est particulièrement problématique alors que l'une des « raisons d'être » de la démocratie participative est d'étendre la participation politique.

En France et en Europe, ce sont les citoyens les plus insérés, instruits, engagés (politiquement et sur le plan associatif) qui s'investissent dans la démocratie participative (ce n'est pas le cas en Amérique latine et du Nord, où les objectifs politiques, de gestion des services urbains et de capacitation des publics sont posés en des termes différents<sup>21</sup>). En termes de catégories socio-professionnelles, ce sont les classes moyennes et la fraction stable (ou supérieure) des classes populaires qui investissent ces dispositifs. Dans les conseils de quartiers, « la sociologie de la participation montre la présence massive des plus de 45 ans, des couches moyennes et des femmes, et la très faible présence des jeunes jusqu'à 35 ans » (site ADELS).

On retrouve finalement les lois sociologiques qui prévalent dans la démocratie représentative : ceux qui disposent de faibles ressources personnelles et sont le plus défavorisés sur le plan social, intériorisent cette infériorité en s'abstenant de participer à la vie politique, autant par le dépôt d'un bulletin dans les urnes que par la présence dans une assemblée où l'on débat ! Alors que la contrainte d'argumentation est forte dans tous les lieux basés sur le débat, le sentiment d'incompétence ou la crainte de s'exprimer en public sont de véritables freins à la participation.

Ce constat est récurrent<sup>22</sup>. Même les méthodes les plus satisfaisantes, comme celle des jurys citoyens basés sur les principes du respect de quotas et de tirage au sort, montrent que l'on n'échappe jamais totalement aux effets de la structure sociale : c'est chez les ouvriers et les 18-25 ans que la désaffection a été la plus forte lors de l'atelier citoyen sur l'avenir des zones rurales européennes, mis en place en 2006 par la Région Rhône-Alpes ; au CCB de Pont-de-Claix, les places dédiées aux non inscrits sur les listes électorales restent vides, alors que la presse municipale diffuse chaque année un appel à volontaires, en visant notamment les personnes de nationalité étrangère... A partir du moment où l'obligation de participer est exclue (ce qui est le cas dans tous les dispositifs participatifs, les jurys d'assises français étant hors champ de la démocratie participative), le simple fait d'accepter de venir favorise les citoyens déjà investis, intégrés socialement et dans leur territoire<sup>23</sup>.

### **Un manque de représentativité : mais est-ce toujours un problème ?**

En conséquence de cette absence d'élargissement de la participation à tous les publics, les espaces de débat sont en général non représentatifs sur le plan sociologique. Cette caractéristique occasionne un débat : est-ce vraiment un problème ?

---

<sup>21</sup> Au Brésil, les couches populaires sont plus présentes que les classes moyennes dans les assemblées locales. On estime que plus l'objectif est politique — lié en l'occurrence à la réduction des inégalités —, plus elles sont présentes. P. Calame remarque que le souci d'associer la population à la création ou la gestion des services publics est plus répandue dans les pays pauvres que dans les pays les plus avancés d'Occident. Mais cette association est réservée aux classes sociales les plus pauvres : « les classes moyennes, elles, ont mieux à faire dans leur travail et leurs loisirs que de consacrer des réunions interminables à discuter de la gestion de l'eau, de l'assainissement ou de la voirie. Tout ce qu'elles demandent, comme chacun d'entre nous, c'est de disposer en échange des impôts qu'elles versent de services publics qui fonctionnent ». De manière similaire, aux Etats-Unis, les classes populaires participent aux associations communautaires, qui sont une voie reconnue d'expression des minorités ethniques.

<sup>22</sup> « Il est rare que l'ensemble des personnes impliquées par les décisions soient des actrices à part égale dans les délibérations, et les enquêtes convergent au contraire sur le constat d'une participation fortement inégale, qui affecte de façon négative les acteurs provenant des groupes dominés et les simples citoyens lorsqu'ils sont confrontés aux couches dominantes ou aux acteurs institutionnels. » (Blondiaux, in Bacqué, Rey, Sintomer 2005)

<sup>23</sup> Selon L. Blondiaux, c'est moins le niveau d'étude ou la catégorie sociale qui intervient dans l'investissement dans une assemblée participative, que le degré d'enracinement dans le quartier, donc le degré d'intégration sociale.



Pour les uns, c'est un faux problème, car seule la démocratie représentative doit se soucier de la question de la représentativité. La démocratie participative est celle de citoyens désireux de se mobiliser, peu importent leurs caractéristiques. Dans cette optique, le public participatif peut malgré tout être ciblé, mais sans recherche de représentativité. Par exemple, le centre social Teisseire-Malherbe à Grenoble a lancé en 2003 une démarche participative où les usagers du centre co-élaborent avec les professionnels de l'action sociale des diagnostics et propositions sur des thèmes qui les préoccupent, dans le cadre de collectifs thématiques (relations familles-école, aides financières, aménagements du quartier...). La représentativité sociologique du quartier n'est absolument pas recherchée dans les collectifs, et dans ce cas, on ne voit pas pourquoi cela serait un problème.

Pour les autres, cela pose un problème, car si une délibération ne repose pas sur une représentativité sociologique des personnes qu'elle concerne, l'intérêt général se construit « sur le dos » des groupes absents des débats. Si les conseils de quartiers ont vocation à émettre des recommandations pour l'ensemble de la population du quartier, il est gênant que des groupes entiers soient absents de ces structures. Il est important qu'il n'y ait pas de déformation concernant les procédures qui garantissent l'égalité d'accès à la sphère politique.

Au-delà du débat, l'absence de représentativité d'une assemblée constitue un problème de fait dans les contextes où les pouvoirs publics veulent obtenir l'avis de la population d'un territoire donné, pour éclairer leur choix. Si la représentativité sociologique n'est pas acquise dans ses grandes lignes, la légitimité des participants sera remise en cause, et l'avis également.

#### **Peu de portée effective sur la décision publique**

**Les enquêtes<sup>24</sup> donnent des résultats en retrait vis-à-vis des argumentaires des militants de la démocratie participative : la décision n'est modifiée que de manière très résiduelle par l'ouverture provisoire de la discussion aux citoyens**, car la discussion est très encadrée, elle ne peut porter que sur des aspects mineurs de la décision, et le cours habituel des relations entre acteurs reprend son cours une fois le débat achevé. Même dans les budgets participatifs qui donnent le plus de pouvoir décisionnel aux citoyens, leur marge de manœuvre est réduite, par le contrôle de l'exécutif et des techniciens, l'alignement des participants sur les choix municipaux, le fait que le budget municipal est fortement contraint, etc.

Parce que **la démocratie participative s'applique souvent à des choix mineurs** (tels que l'aménagement des quartiers), P. Calame va jusqu'à la qualifier de « démocratie occupationnelle » : « l'art d'occuper des gens à des questions secondaires : faute de participer aux grands choix, on se replie sur des choix secondaires, en se donnant l'illusion que l'on reste citoyen pour avoir pu participer à ces choix ». L'incapacité à penser sur les décisions publiques est manifeste dans les dispositifs qui ne sont pas initiés par les institutions, et dans les exercices de démocratie participative destinés aux fractions les plus défavorisées de la société, poursuivant surtout un objectif social. Leur difficulté à peser sur les décisions prises par les responsables politiques ou administratifs est souvent relevée, sauf dans les situations rares où ils trouvent un relais associatif, syndical ou politique. A contrario, les structures participatives créées par les institutions ou les collectivités ont davantage de facilité à faire prendre en compte leur point de vue et recommandations, mais leur capacité réelle à modifier les décisions reste faible.

Le découragement du « citoyen participatif » (qui n'est pas propre à la France !) est lié d'abord à cette faible capacité d'influence. Combien de citoyens interrogés considèrent que leur avis n'a même pas été écouté ! Sandrine Rui et Agnès Villechaise-Dupont appellent d'ailleurs « participation désillusionnée » le fait que des acteurs se font un devoir de répondre à l'offre de participation, tout en étant convaincus de son inutilité. D'autres facteurs interviennent de manière plus secondaire dans le découragement du citoyen. C'est en particulier le fait que les problèmes à aborder ou à résoudre dépassent largement l'échelle locale. Il existe peu de moyens pour une structure de proximité de trouver les solutions lorsque le thème de la participation est l'emploi ou le logement.

---

<sup>24</sup> Nous pensons à celles de Sandrine Rui, Alice Mazeaud, Laurence Monnoyer Smith, et Nicolas Benvegna.

## L'organisation de la participation manque souvent de transparence

Un peu partout, les citoyens et acteurs des dispositifs participatifs demandent une clarification des règles du jeu, des objectifs et du fonctionnement des outils. Les marges de manœuvre et de négociation des citoyens sur un projet présenté sont loin d'être toujours affichées de manière claire, et le retour concernant les éléments des débats pris en compte dans la décision finale est rarement assurée (« que devient le point de vue exprimé ? »).

Les citoyens, mais aussi les élus et les techniciens manquent souvent de formation pour aborder dans les meilleures conditions l'exercice participatif (jurys citoyens dont le temps de réflexion est trop court ou rendu insuffisant par la portée du thème abordé, inégalités de formation des citoyens, élus et techniciens réticents à se former...). Néanmoins, la question de la formation est de plus en plus prise en compte : formation des membres des conseils de développement par des séances conçues sur mesure, formation au management participatif des élus et techniciens impliqués dans les budgets participatifs, formation à la concertation sur projet, etc.

L'ADELS note une implication faible de l'administration et des élus dans la plupart des cas qu'elle connaît. L'administration est partagée entre l'attrait pour de nouvelles pratiques et la crainte de modifier ses habitudes, et manifeste souvent une réticence au contact direct avec les usagers, et une crainte de la pression de groupes d'intérêt. Les techniciens sont réticents à voir leur expertise discutée. La volonté politique locale est à géométrie variable, et il est rare qu'une démarche participative suscite l'adhésion majoritaire dans une institution ou une collectivité. L' élu à la démocratie locale est fréquemment marginalisé au sein des adjoints ou dans l'organigramme du service. L'ADELS décèle cependant, dans quelques expériences, des solidarités transpolitiques qui se nouent entre tenants de l'innovation et de la recherche de nouvelles pratiques locales.

## Instrumentalisation et effets pervers

L'instrumentation des dispositifs participatifs par les pouvoirs publics locaux est souvent constatée. Elle peut obéir à plusieurs raisons : les procédures participatives sont conçues par les élus comme un moyen de communication, de mobilisation, de contrôle et de légitimation à leur service. Selon les approches dites "critiques" de la démocratie participative, les élus investissent une nouvelle théâtralisation de la fonction politique, basée sur la figure de l' élu local ouvert au dialogue, mais qui ne change rien aux pratiques du pouvoir.

L'installation de procédures participatives relativement faciles à contrôler peut faciliter la mise à l'écart d'acteurs gênants, associatifs par exemple, ou relevant d'autres obédiences politiques.

Dans certains cas, la création de clientèles peut être recherchée par les élus à travers l'exercice participatif (parfois contre leurs techniciens), et fonctionner comme un nouveau mode de mobilisation des habitants dans la vie locale, en lieu et place des formes de mobilisation partisans et syndicales.

Un autre effet pervers relevé dans la participation est qu'elle crée les conditions d'une cooptation par la sphère politique de « représentants légitimes » issus de la société. Ces citoyens agissent et sont en fait reconnus implicitement par les élus comme des médiateurs entre sphère du politique et société civile. Dans ce type de situation, ou bien lorsque des citoyens « professionnels de la participation » confisquent les dispositifs, le système de représentation se trouve doublé par un autre système de représentation, qui est beaucoup moins clair et démocratique que le premier dans son mode de désignation et dans son fonctionnement. Il y a ici une sorte de "deal" que Jacques Godbout<sup>25</sup> a exposé dans des termes clairs quand il définit la participation comme un processus d'échange entre le fait de donner un certain degré de pouvoir aux personnes touchées par une organisation, et d'obtenir en contrepartie un certain degré de mobilisation en faveur de l'organisation.

P. Calame souligne enfin le risque d'investir trop d'espoir dans la démocratie participative, au risque de ne pas réformer les pratiques de fond dans le fonctionnement du système électoral-représentatif.

---

<sup>25</sup> Godbout J. (1983), *La participation contre la démocratie*, éditions Saint Martin.



## Conclusion

Au regard de ses résultats, et même en considérant qu'elle est en devenir, on ne peut déduire de cette synthèse que la démocratie participative est une solution miracle.

Pour autant, il serait erroné de définir la démocratie par les institutions qui la portent aujourd'hui, et par seul le principe de la représentation, certes fondateur. Michel Falise a raison de rappeler que le mouvement démocratique recèle trois composantes : un horizon, mobilisateur d'un idéal, que l'on peut résumer par le partage et la diffusion du pouvoir ; des chemins institutionnels qui permettent de s'en rapprocher (ils sont aujourd'hui basés sur la représentation, la séparation des pouvoirs, etc.) ; les comportements et pratiques nécessaires pour s'y engager, qui ne seront jamais définitivement acquis.

L'extension de la participation des citoyens est effectivement une voie intéressante, porteuse d'une nouvelle philosophie de l'action publique, un retour aux fondamentaux même, puisque toute démocratie repose sur les principes de participation active et de délibération.

Pour autant, les pratiques participatives gagneraient à progresser dans la qualité de leurs procédures, et à trouver plus d'efficacité dans la réalisation des objectifs chaque fois assignés. Il semble que cette dynamique soit enclenchée.

En revanche, on semble loin de l'application d'une démocratie participative dans sa version forte de « participation-décision ». Si elle se réalisait, elle apporterait un bouleversement de notre modèle démocratique dont on ignore encore les conséquences, mais qui à coup sûr verrait la fin de la référence centrale au principe de la représentation par l'élection, tel qu'il a été inventé voici deux siècles.



## Ressources utilisées

Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris : La Découverte

Bacqué Marie-Hélène, Blanc Maurice, Hamel Pierre, Sintomer Yves (2006), "Ville, action citoyenne et débat public", *Espaces et sociétés*, n°123

Beauvois Jean-Léon (2006), « Quelques questions préalables à la mise en route de programmes de démocratie participative », *Sciences de la société*, n°69

Bevort Antoine (2002), *Pour une démocratie participative*, Paris : Presses de Sciences Po

Biland Emilie (2006), « La "démocratie participative" en "banlieue rouge". Les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau mode d'action », *politix*, n°75

Blatrix Cécile (2002), « Devoir débattre, les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes d'action collective », *politix*, n°57

Blondiaux Loïc, Sintomer Yves (2002), « L'impératif délibératif », *politix*, n°57

Blondiaux Loïc, « Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique », Conférence de la Chaire MCD, en ligne : <http://www.chaire-cd.ca>

Bouvier Alban (2007), « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne de sciences sociales*, n°136

Bratosin Stefan (2006), Démocratie participative en Europe, *Sciences de la société*, n°69

Calame Pierre (2006), « Démocratie participative et principes de gouvernance », Note de réflexion, Fondation Charles Léopold Mayer

Carrel Marion (2006), "Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire", *politix*, n°75

Falisse Michel (2003), *la démocratie participative : promesses et ambiguïtés*, Paris : Edition de l'Aube

Ferrier Boris (2005), *De l'effet d'annonce politique à sa mise en place. Les réunions publiques comme enjeux et difficultés de construction d'un modèle de démocratie participative à l'échelle de la région Rhône-Alpes*, Université Lumière Lyon 2, mémoire de stage

Jouve Bernard (2005), « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol 55, n°2

Lefebvre Rémi, Nonjon Magali (2003), « La démocratie locale en France : ressorts et usages », *Sciences de la société*, n°60

Manin Bernard (2002), « L'idée de démocratie délibérative par la science politique contemporaine », *politix*, n°57

Manin Bernard (1985), « Volonté générale ou délibération ? (Esquisse d'une théorie de la délibération politique) », *Le Débat*, n°33

Mendel Gerard (2003), *La démocratie est en panne. Construire la démocratie participative*, Paris : La Découverte

Ségas Sébastien (2007), « Participation et domestication des attentes sociales : la traduction des demandes des « habitants » dans le cadre de dispositifs participatifs localisés », Colloque GSPE-PRISME « Identifier, mesurer ou construire la demande des habitants »

Sintomer Yves (2006), « La démocratie participative, dynamiques et défis », *La Revue Parlementaire*, n°893

Talpin Julien (2006), "Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein des dispositifs participatifs", *politix*, n°75



**Millénaire3**

**le Centre Ressources Prospectives du Grand Lyon**

Teillet Philippe (2006), Démocratiser les politiques territoriales ? Premières observations et bilan provisoire des conseils de développement, Journées d'études à l'IEP de Grenoble (<http://www.pacte.cnrs.fr/Seminaires/AFSP-textes/Teillet.AFSP.pdf>)