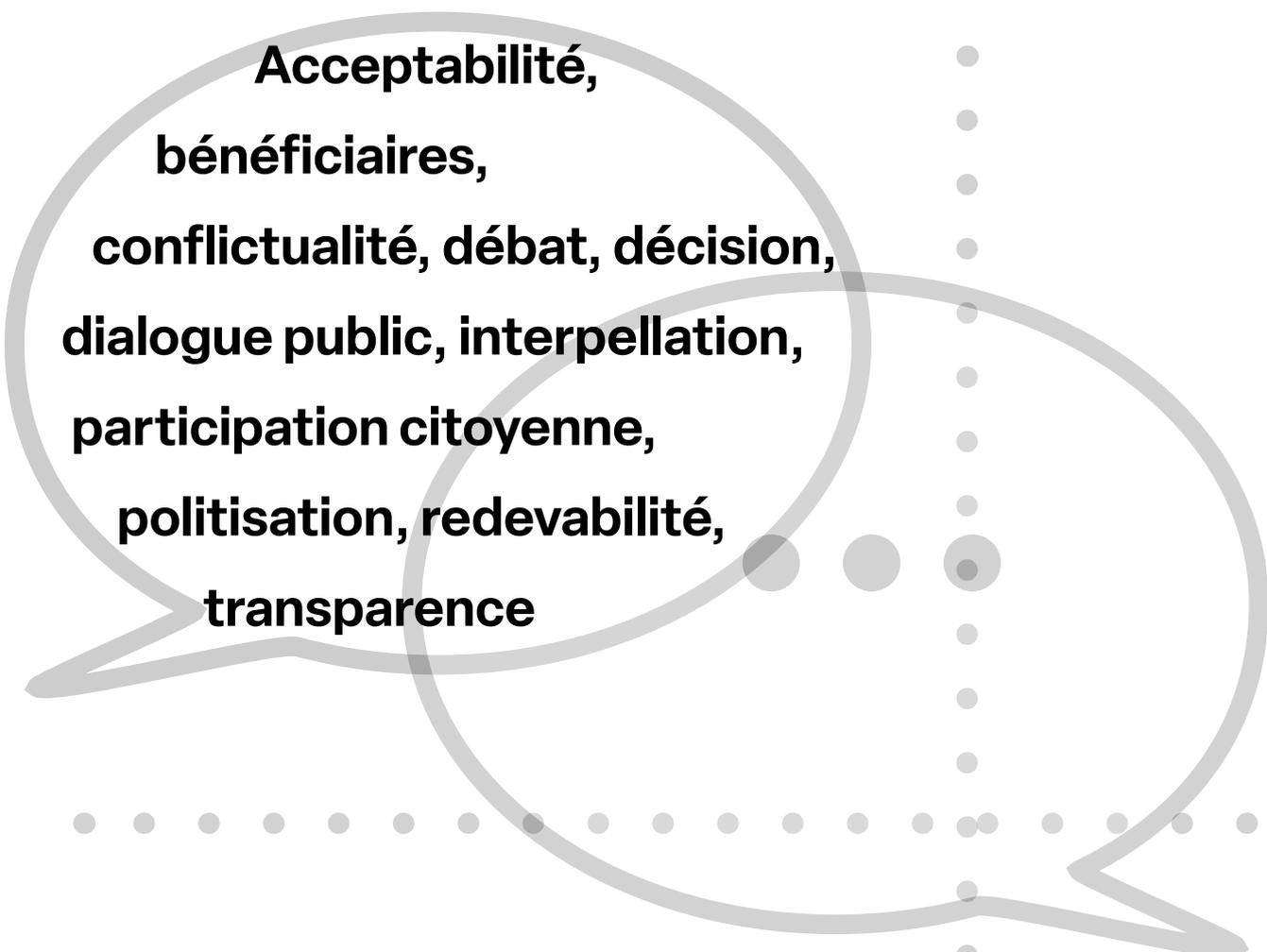


Les mots de la participation citoyenne



**Acceptabilité,
bénéficiaires,
conflictualité, débat, décision,
dialogue public, interpellation,
participation citoyenne,
politisation, redevabilité,
transparence**

MÉTROPOLE

GRAND LYON

Préambule

La participation citoyenne, pour quoi faire ?

Historiquement, le Grand Lyon a été parmi les territoires précurseurs en matière d'implication citoyenne : sa démarche de prospective Millénaire 3 incluait déjà, en 2000, les corps intermédiaires et des citoyens pour dessiner l'avenir de l'agglomération. En 2003, le Grand Lyon signait sa Charte de la Participation citoyenne qui énonçait ses engagements en termes d'écoute et de dialogue avec les citoyens.

Vingt ans plus tard, et devenue depuis Métropole de Lyon, elle s'interroge sur le sens à donner à des démarches institutionnelles participatives. La question se pose partout ailleurs et dans toutes les instances : la démocratie participative serait en « crise ». Sa sincérité serait dévoyée, ses effets sur l'action publique seraient inexistantes et sa mise en œuvre serait même contre productive puisqu'elle renforcerait la défiance des citoyens envers les institutions. Même les outils censés répondre à ces maux auraient un effet limité : design participatif, panel citoyen, méthode d'aller-vers, etc.

Pour répondre à cette crise de sens, le service prospective des politiques publiques est retourné aux fondamentaux théoriques de la participation citoyenne : quelles sont les évolutions dans la manière d'en parler ? Comment le sujet se pose-t-il dans le contexte particulier de la Métropole de Lyon ? Comment le sujet va-t-il se poser demain au regard d'autres enjeux comme la montée du complotisme ou des activismes radicaux ?

Six documents posent les fondamentaux pour avancer sur ces réflexions :

- ▶ « **Chronologie de la participation citoyenne dans la Métropole de Lyon** », un retour sur soixante ans d'une prise en compte progressive de la parole citoyenne
- ▶ « **25 ans de débat public sur la participation citoyenne** », une revue de littérature qui suit les principales lignes de tension entre chercheurs sur la question
- ▶ « **La participation citoyenne : pour quelle(s) finalité(s) ?** », un document qui propose une cartographie des finalités affichées et implicites des démarches participatives
- ▶ « **Les mots de la participation citoyenne** », un glossaire de 11 mots souvent utilisés par les équipes de la participation citoyenne, pour des sens parfois divergents
- ▶ « **Les formes de la participation politique non institutionnelles** », un panorama des modalités de participations formelles et informelles qui gravitent autour de la Métropole
- ▶ « **Participation citoyenne : quels enjeux demain ?** », une exploration de 13 tendances démocratiques qui pourront changer les règles de la participation citoyenne.

Ces éléments constituent une mise de fond qui donne des repères, interroge les pratiques professionnelles par effet miroir et, *in fine*, ouvre la question de ce que l'on veut faire de la participation citoyenne institutionnelle. Une première étape vers un chantier au long cours.

Introduction

Depuis deux décennies, la participation citoyenne s'est professionnalisée avec ses formations, ses outils et ses méthodes.

Les professionnels, experts comme praticiens, partagent un même vocabulaire, les objectifs d'une démarche participative (diversifier les publics participants, interpeller l'acteur public, etc.) et les « bons » moyens de consulter : la réunion publique, le débat, la mise en place de contributions, etc.

Mais derrière ces mots, le sens qu'on leur attribue peut grandement varier d'un professionnel à l'autre : le « conflit » est-il désiré ou subi ? À quel moment intervient une « décision » ? Une « interpellation » est-elle forcément subversive ou peut-elle être institutionnelle ?

Pour y voir plus clair, ce glossaire revient sur onze mots clés fréquemment utilisés par le service participation et implication citoyennes de la Métropole de Lyon.

Plutôt que de proposer une définition figée, il met en lumière l'historique des termes et les lignes de tension définitionnelles. Il peut aider les professionnels à s'outiller dans l'utilisation de ces termes ou amener un collectif de travail à partager une définition commune.

Mars 2024
Métropole de Lyon

Coordination
Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP)
Nicolas Leprêtre

Rédaction
Ludovic Viévard
Alexandre Rigal (fiche acceptabilité)

Réalisation
DPDP

ACCEPTABILITÉ

L'acceptabilité sociale peut-être définie comme le résultat d'un jugement collectif, d'une opinion collective, à l'égard d'un projet, d'un plan ou d'une politique. Ce jugement peut être positif ou négatif et n'est jamais figé dans le temps. Il concerne toutes les échelles territoriales – locale, régionale ou nationale (définition inspirées du Gouvernement du Québec).

Contexte

L'intérêt pour l'acceptabilité est croissant chez une variété d'acteurs : scientifiques, politiques, entrepreneurs et fonctionnaires. Comme l'écrit Pierre Batellier, le succès du mot acceptabilité repose sur sa définition floue, ce qui permet de l'utiliser dans une variété de contexte et de fournir un langage commun à divers experts.

L'« acceptabilité » est de plus en plus utilisée à partir des années 1970. Des chercheurs expliquent son essor par des transformations dans le champ politique et dans le rapport aux changements environnementaux. Plus fondamentalement, le problème de l'acceptabilité est lié à la croissance des innovations qui est super-exponentielle depuis la révolution industrielle.

Simultanément, les mouvements sociaux sont devenus une composante de la vie politique depuis le 19^e siècle. C'est aussi le cas des sondages nés au début du 20^e siècle qui connaissent depuis un grand développement, conjointement à la publicité, au marketing et à la démocratie participative. Ces outils offrent de nouvelles formes d'expression aux individus.

Ainsi, les moyens d'expression de l'(in)acceptabilité sont plus nombreux aujourd'hui (aussi du fait du progrès technique) et les motifs de discordance (les innovations) sont eux aussi démultipliés. La transition écologique accélère le développement technique, décuplant la problématique d'acceptabilité.

Tensions

Passif ou actif ?

À une extrémité, il existe des formes d'acceptabilité qui sont passives et minimalistes – certains parlent alors d'acceptation –. Une population peut vivre avec une innovation technique sans le savoir ou sans y prêter attention et donc sans la contester. À l'inverse, le refus d'une infrastructure peut être très vif et entraîner des mobilisations de longue durée. En plus de l'acceptabilité passive et du rejet, il existe aussi des formes de soutien actif aux innovations qu'on peut graduer : du consentement, à l'assentiment, à l'adoption, à l'approbation et à l'appropriation. En général, on parlera ainsi d'échelle et de seuil d'acceptabilité.

- Exemple : les trottinettes électriques en libre-service se sont déployées dans les grandes villes sans passer par une concertation, du fait de l'arrivée d'une offre privée. L'acceptabilité du service n'a pas été posée, même si des oppositions ont pu s'exprimer sur les conséquences de ce service.

Avant, pendant ou après ?

La docteure Marlène Bel propose de faire la différence entre l'acceptabilité *a priori*, l'acceptation lorsque l'individu est confronté à l'innovation et l'appropriation lorsqu'il en fait usage dans le temps quotidien et de façon durable.

Le géographe Maarten Wolsink avance que l'évolution typique de l'acceptabilité d'une infrastructure suit une courbe en U. Au départ, l'acceptabilité est élevée, elle diminue dans un deuxième temps (ex. celui du choix du site d'implantation). Finalement, les hauts niveaux d'acceptabilité initiaux réapparaissent, après que l'infrastructure soit installée.

- Exemple : l'acceptabilité d'infrastructures (comme des pistes cyclables) se pose souvent une fois que la proposition se matérialise dans un projet urbain, un quartier, une rue.

Individuel ou collectif ?

Du point de vue individuel, les critères d'âge, de genre, de revenus et de niveaux de diplôme ont un impact sur le degré d'acceptabilité.

Le plus souvent, les problèmes d'acceptabilité qui font grand bruit concernent des projets de large échelle. Ces derniers présentent le désavantage de proposer des bénéfices peu visibles à un grand nombre d'individus, par exemple une énergie moins carbonée, tout en impactant avant tout une minorité de cette population sur un territoire local qui n'en tire pas nécessairement de bénéfices compensatoires. Les arrangements institutionnels qui rendent possible ou freinent les projets divers sont aussi à prendre en compte.

Idéal ou pratique, processus ou résultat

Alors que la plupart des chercheurs s'intéressent à l'acceptabilité en acte, d'autres comme Corinne Gendron esquissent ce que serait une acceptabilité « idéale », à savoir l'« *assentiment de la population à un projet ou à une décision résultant du jugement collectif que ce projet ou cette décision est supérieur aux alternatives connues, incluant le statu quo* ». Cette définition suppose des enquêtes, des délibérations entre acteurs de bonne volonté, compétents, disposant d'un temps suffisant pour se consacrer à un projet, et qui soient honnêtes et rationnels et qui puissent avoir le pouvoir partagé de décider du futur du projet (ou de son arrêt). Elle insiste sur l'importance de la qualité du processus démocratique.

- ➔ Exemple : le regret d'un défaut d'acceptabilité sociale vient souvent en comparant une concertation vécue comme complexe avec le schéma idéal de ce que serait une concertation sans travers. À raison ?

Manipulation ou participation ?

Les démarches de participation citoyenne sont-elles un moyen de faire passer la pilule de projets venus « d'en haut » ? Oui pour la sociologue Magali Bicaïs qui considère que les techniques d'acceptabilité d'une innovation (marketing, design, sondages, participation citoyenne, etc.) peuvent dépolitiser les enjeux, en laissant croire qu'on tient compte des opinions de la population, alors qu'il s'agit de les étudier pour mieux les manipuler par des discours positifs et d'anticiper ce qui peut être toléré.

À l'inverse, des auteures comme Alice Friser et Stéphanie Yves considèrent l'acceptabilité comme un processus prenant positivement le relais de la démocratie représentative, en faisant s'affronter des visions du monde qui devront faire l'objet d'arbitrages.



- ✦ Le défaut d'acceptabilité est-il le fait d'un simple rejet des riverains (NIMBY), ou l'expression d'une opposition profonde à la technologie ou l'aménagement donné ?
- ✦ Est-il bon de confondre dans les termes acceptabilité sociale de solutions techniques et acceptabilité sociale de doctrines politiques (l'écologie, le libéralisme, etc.) ?
- ✦ La recherche d'acceptabilité est-elle forcément une manipulation ou peut-elle être la manifestation d'une concertation réussie ?
- ✦ Comment voir autrement l'acceptabilité que comme une pédagogie pour faire « passer la pilule » ?

Références

- ✦ Batellie, P. (2016). *Acceptabilité sociale des grands projets à fort impact socio-environnemental au Québec : définitions et postulats*. [VertigO], 16(1).
- ✦ Fournis Y., & Fortin M.-J. (2015). *Une définition territoriale de l'acceptabilité sociale : pièges et défis conceptuels*. VertigO, 15(3).
- ✦ Gouvernement du Québec, *Acceptabilité sociale* : <https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/acceptabilite-sociale>
- ✦ Gendron C. (2014). *Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs*. *Communiquer*. Revue de communication sociale et publique, (11), 117-129.
- ✦ Rogers Everett M. (1995). *Diffusion of innovations*. The Free Press, 12.

BÉNÉFICIAIRES

CITOYENS, PUBLICS, USAGERS, HABITANTS, RIVERAINS

Le terme de «bénéficiaire» est assez peu utilisé dans le domaine de la participation citoyenne, à l'inverse d'autres politiques comme les prestations sociales. Cette entrée embrasse en réalité la multitude des termes utilisés pour désigner les populations concernées par une politique ou une concertation. Selon les projets, on parlera de citoyen, de public, d'utilisateur, d'habitant ou de riverain.

Contexte

Les «populations concernées» par les dispositifs institutionnels de participation citoyenne sont désignées de plusieurs façons différentes. Selon la sociologue Cécilia Claeys-Mekdade [2001] : «usagers, consommateurs, contribuables, administrés, résidents, habitants, électeurs, public, ressortissants, citoyens, autant de désignations convoquant

les champs du politique, de l'administratif, de l'économique...». Pour le dire autrement, il s'agit des «bénéficiaires» des dispositifs participatifs. Ce dernier terme est relativement neutre et peu employé, les acteurs lui préférant des mots convoquant des sens ou des représentations permettant d'installer un contexte parlant.

Tensions

Citoyen, statut légal ou forme d'engagement ?

Il existe au moins trois définitions de la citoyenneté.

La première, formelle, revêt un sens juridique. Si on suit le Conseil d'État [2018], «le citoyen est un national titulaire de ses droits civils et politiques qui concourt à l'exercice de la souveraineté nationale au sens de l'article 3 de la Constitution». C'est le sens légal de la citoyenneté, qui se superpose en France à la nationalité, et qui organise les droits et les devoirs du citoyen.

Deuxième sens, la citoyenneté dite «active» se comprend à partir de l'auto-organisation des personnes et de leur volonté de participer à la gestion des affaires publiques. C'est souvent sur cette forme que s'entend la participation citoyenne, qui repose sur des dynamiques d'engagement et de contribution.

Enfin, dans une approche dite «subjective», «la citoyenneté vient marquer l'appartenance à une communauté politique» qui se définit à partir de valeurs partagées.

Habitants, dénomination géographique aux contours flous

Le terme habitant mobilise une catégorie géographique. Le bénéficiaire entendu sous cette formule est celui qui participe en sa qualité de résident d'un espace concerné par l'objet du dispositif de participation tel qu'une rénovation urbaine, un aménagement de l'espace public, etc.

Toutefois, la catégorie d'habitants n'est pas si simple à manier. Elle fait référence à un périmètre géographique qui n'est pas fixe et qui peut varier considérablement. À quelle distance doit résider l'habitant pour être associé ? Faut-il respecter une échelle territoriale administrative ? Un quartier «vécu» ? Il y a de réels risques à produire du mécontentement dans la définition du périmètre des habitants invités à participer.

Par ailleurs, cette catégorie peut entrer en conflit avec un autre, très proche, celle du riverain. Car, s'il est bien habitant, le riverain peut porter des intérêts tout à fait différents de ceux qui demeurent moins en proximité. Sophie Le Floch [2011] souligne ainsi comme l'opposition du riverain – qui défendrait son intérêt – au citoyen – qui serait le défenseur de l'intérêt général – a été largement commenté, jusqu'à s'incarner dans l'acronyme NIMBY.

Usagers : bénéficiaire d'un service, garant d'une expertise d'usage

Dans son sens contemporain, l'usager est celui qui bénéficie d'un droit d'accès à un bien ou à un service, et dont l'emploi est très largement associé à l'accès aux services publics. L'usager est ainsi devenu la figure principale des administrations publiques.

En même temps que l'enjeu de la participation montait dans le débat public, l'usager a été de plus en plus entendu non pas comme un « consommateur » de services mais comme un « citoyen » pouvant être associé à la production des services dont il bénéficie.

La notion d'« usager-citoyen » s'est développée : elle renoue avec l'usage juridique ancien qui le définissait comme celui qui bénéficie du droit d'usage d'un bien commun à la gestion duquel il est associé, presque au sens d'usufruitier [Jeannot, 2013]. C'est en particulier dans le champ des services sociaux et médicaux que la notion s'est le plus développée, et notamment à partir de la loi 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale qui organise la participation des usagers « à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement » (art. 311.3). Depuis, l'enjeu de faire participer l'usager à d'autres services publics s'est développé.

Dans le registre de la participation citoyenne, mobiliser la figure de l'usager permettra de souligner que les dispositifs de participation auquel il est convié mettent en jeu des services ou des aménagements envisagés à partir de leurs usages. Comme corolaire, l'usager se verra reconnaître une « expertise d'usage », c'est-à-dire un savoir pratique éprouvé par l'expérience de la vie quotidienne de celui qui utilise un aménagement ou un service.



- ✦ Dans quelle mesure le flou de ces catégories crée une confusion dans les processus de participation citoyenne ?
- ✦ Une doctrine de la participation citoyenne doit-elle privilégier une de ces catégories par rapport aux autres ?

Publics : souligner la diversité de proximité à la chose publique

Au-delà du sens potentiellement neutre qui désigne « un groupe de participants à un dispositif » [Bachir et Lefebvre, 2019], ce qui est souvent cherché avec ce mot, c'est de souligner la diversité des groupes de participants qui forment des catégories hétérogènes. La nature de ces publics peut venir d'une volonté des organisateurs pour que le dispositif réponde à des enjeux prédéfinis. En ce cas, les publics seront « plus ou moins circonscrits, segmentés et constitués sur une base généraliste, sectorielle [...], géographique (un quartier, le département, une intercommunalité...) ou catégorielle (les jeunes, les enfants, les « sages », les résidents étrangers, tel groupe d'usagers...) » [Bachir et Lefebvre, 2019]. En ce sens, ces auteurs parlent de la « fabrication des publics » qu'il va falloir mobiliser et les publics sont une catégorie de l'action de l'institution.

Enfin, parler de publics permet de nommer un enjeu : décrire un continuum de catégories de participants allant de ceux qui sont des habitués des scènes de participation (CSP+, personnes diplômées et / ou politisées, etc.) à ceux qui sont les plus éloignés de l'action publique. Là encore, mettre l'accent sur cette diversité permet de construire l'action publique en soulignant l'importance qu'il y a à toucher le plus largement possible à l'intérieur de chaque segment visé (les habitants, les jeunes, etc.), y compris en favorisant des démarches d'aller-vers et de réduire autant que possible l'asymétrie de la participation.

Références

- ✦ Bachir M., et Lefebvre R., 2019 : « La fabrique des publics de la participation : l'aléatoire et l'obligatoire dans la constitution des conseils citoyens à Amiens et Lille », dans *Participations*, vol.24, no.2.
- ✦ Claeys-Mekdade C., 2001 : « Qu'est-ce qu'une « population concernée » ? L'exemple camarguais / What is a « relevant population » ? the example of the Camargue », *Géocarrefour*, vol.76, n°3.
- ✦ Conseil d'État, 2018 : *La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui*, rapport du Conseil d'État, 26 septembre 2018.
- ✦ Fourniau J.-M., 2007 : « « Citoyen en tant que riverain » : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement », Martine Revel éd., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte.
- ✦ Jeannot G., 2013 : « Usager », dans Casillo I., Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C. & Salles D. (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (1^{ère} édition). GIS Démocratie et Participation.
- ✦ Le Floch S., 2011 : « Le riverain, le citoyen et l'habitant : trois figures de la participation dans la turbulence éolienne », *Natures Sciences Sociétés*, vol.19, no.4.
- ✦ Pélabay, J., 2022 : « Citoyenneté », in Petit G., Blondiaux L., Casillo I., Fourniau J.-M., Gourgues G., Hayat S., Lefebvre R., Rui S., Wojcik S. & Zetlaoui-Léger J. (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (2^e édition). GIS Démocratie et Participation.

CONFLICTUALITÉ

Le conflit désigne une situation concrète où plusieurs groupes ou individus sont dans un rapport d'opposition mutuelle, d'un antagonisme.

La conflictualité désigne la nature de ce qui est conflictuel.

Dans le premier cas on qualifie la situation, dans le second, le principe.

Contexte

Les sociétés démocratiques sont des sociétés de diversité d'opinions et de positions et se définissent par la façon particulière qu'elles ont de gérer les antagonismes sociaux. Le conflit et la conflictualité sont au cœur de très nombreux travaux de sociologie et de philosophie politique qui s'intéressent à la diversité de ce qui se joue dans les situations d'opposition.

Les conflits peuvent être d'ordres divers (de territoire, de valeur, de légitimité, de genre, de classe, etc.), et rendent visible la diversité des tensions à l'œuvre dans la société et la variété des logiques d'opposition.

Dans le contexte de la participation, la sociologue Sandrine Rui [2013] souligne que les auteurs «retiennent une représentation conflictuelle des sociétés dès lors que le conflit est inhérent au pluralisme». La participation et la délibération sont ainsi des modalités de gestion des conflits. Mais les chercheurs ne s'accordent pas tous sur le rôle et la place à attribuer à la conflictualité : certains considèrent le conflit comme une perturbation à dépasser, d'autres comme un levier nécessaire de la démocratie et de la politisation des personnes.

Tensions

Démocratie délibérative ou démocratie agonistique ?

Deux grands courants sont ainsi à distinguer.

- ▶ La philosophie politique a longtemps considéré que la démocratie consistait à réguler les conflits par l'adoption de consensus, au moins partiels, grâce aux processus délibératifs rationnels (Habermas, Rawls). Le conflit y est vu comme un désordre à surmonter. Sandrine Rui [2013] indique que si cette vision est toujours largement partagée dans le « domaine de l'intervention publique », ce n'est plus le cas dans la sphère académique.
- ▶ Des auteurs comme Jacques Rancière ou Chantal Mouffe sont en désaccord avec des théories qui ne mettent pas la conflictualité au cœur du fonctionnement démocratique. Pour eux il est impossible de surmonter l'ensemble des conflits ; non seulement la démocratie doit faire avec, mais leur expression est le signe de sa vitalité. Chantal Mouffe va ainsi développer une théorie de la démocratie agonistique, qui consiste à reconnaître que les conflits sont irréductibles.

Dans ce contexte, on voit bien que la participation citoyenne institutionnelle va se trouver (re)questionnée. Dans le premier cas, elle a souvent été pensée comme un moyen « de prévenir ou de désamorcer le conflit territorial », de « favoriser une meilleure recevabilité sociale » [Pelletier, 2014] et d'aboutir à une décision consensuelle. Dans le second cas, en voulant limiter les possibles antagonismes des parties en présence et notamment envers la puissance publique, la participation citoyenne relèverait moins d'un « souci d'approfondissement de la démocratie » que d'une « volonté de renforcer la gouvernabilité de l'action publique » [Mazeaud, 2021]. Une des conséquences serait que les scènes de la participation institutionnelle actuelles seraient boudées et que les conflits se déplaceraient vers d'autres espaces.

- ➔ Exemple : l'expression de conflits entre maires et Métropole dans de nombreux projets urbains récents (Oullins, Bron, Presqu'île) peut être vue comme le résultat d'un jeu politique qui entache le processus légitime de participation, ou comme l'expression sincère de visions de fond antagonistes sur l'avenir de la ville.

Surmonter les conflits ou s'accorder sur les désaccords ?

Pour les promoteurs d'une démocratie délibérative, le fait d'arriver à une solution consensuelle est un aboutissement normal des scènes de concertation, lorsque les outils mis en place ont été adaptés.

Mais pour les théoriciens de la théorie agonistique, une démocratie participative qui ne prendrait pas soin d'intégrer la question de la conflictualité produirait des effets contraires à ce qu'elle vise. De fait, les groupes dont les positions sont inentendues, se trouvent marginalisés et pourront chercher à se faire entendre autrement, en contestant les règles de la participation institutionnelle, en boycottant, en ouvrant des scènes de contestations, en formant des contre-publics, etc. [Blondiaux, 2008]. C'est sur la conflictualité que doivent s'élaborer les dispositifs, car s'il n'y a pas de conflit, il n'y a rien à négocier et il n'y a pas de scène participative nécessaire à faire exister.

Dans cette perspective, il s'agirait alors de revoir les modalités et les finalités de la participation. Il est possible, par exemple, de faire place à d'autres formes d'expression que l'argumentation rationnelle, comme le témoignage, l'exploration des communs, l'explicitation des espaces de désaccords, etc. [Blondiaux, 2008]. Concernant les finalités, il s'agira de mobiliser la participation dans un but d'empowerment des personnes et des groupes. L'enjeu est alors de soutenir la politisation des participants, en particulier des plus faibles, pour favoriser la prise de conscience de leurs intérêts et de la nature des enjeux [Rui, 2013, Hayat, 2013].



- ✦ **Si le conflit doit être accepté pour ce qu'il est, une décision est-elle encore possible ?**
- ✦ **Apaiser un conflit, est-ce manipuler ? Jouer l'opposition politique, n'est-ce que parasiter une concertation ?**
- ✦ **Une décision non consensuelle, qui ne tranche pas tous les conflits, est-elle moins légitime ?**
- ✦ **Comment ne pas réduire la conflictualité au manque de pédagogie, d'information ou d'acceptabilité ?**

Références

- ✦ Blondiaux Loïc, 2008 : « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, 2008/2 (n°30).
- ✦ Foret Catherine, 2014 : *Quand les mobilisations citoyennes interpellent l'action publique. Les conflits territoriaux comme « apparitions de la démocratie »*, FRV100, Millenaire3.
- ✦ Hayat Samuel, 2013 : « Démocratie agonistique », in Casillo I., Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C. & Salles D. (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (1^{ère} édition). GIS Démocratie et Participation.
- ✦ Mazeaud Alice, 2021 : « Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne », *Revue française d'administration publique*, vol.179, no.3.
- ✦ Pelletier Mathieu, 2014 : « La décision territoriale en conflit : Un outil d'évaluation de la participation citoyenne ? », *Géocarrefour*, vol.89/4.
- ✦ Rui Sandrine, 2013 : « Conflit », in Casillo I., Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C. & Salles D. (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (1^{ère} édition). GIS Démocratie et Participation.

DÉBAT

Le mot débat renvoie à un échange d'idées contradictoires entre plusieurs personnes. Contrairement au mot délibération, il n'appelle pas de conclusion partagée et peut donc rester ouvert.

Contexte

L'histoire du terme débat permet de lire la place de l'échange contradictoire dans la société. Formé sur «battre» et le préfixe dé- marquant une valeur intensive, débattre signifiait initialement «battre fortement» [Dictionnaire de l'académie française]. Il prend une valeur pacifique deux siècles plus tard, au XIII^e, où l'échange de mots remplace l'échange de coups. Il devient plus spécifiquement attaché à la pratique politique à partir de la Révolution française, avec le débat parlementaire. Il acquiert alors une dimension large et publique, d'autant qu'il est relayé dans la presse –notamment par le Moniteur [Coniez, 2010]. Une publicité qui est un des marqueurs de la démocratie. La pratique du débat en public s'est étendue, notamment avec la télévision, jusqu'à inclure un large panel de participants venant de l'extérieur du champ politique. On voit ici deux fondements de la conception du débat contemporain, forme civile de mise en partage des oppositions : la transparence et l'ouverture.

Ces deux points sont au cœur du débat public, entendu comme format organisé et institutionnalisé par la loi Barnier de mise en discussion des grands projets d'aménagement. Cette loi crée en 1992 la Commission nationale du débat public (CNDP) –érigée en autorité administrative indépendante en 2002– «*imposant le principe d'une concertation approfondie sur tous les grands projets d'équipement d'intérêt national*» [Revel et al., 2007]. Depuis sa création, la CNDP a organisé plus de 100 débats publics sur des sujets allant des mobilités et les transports à l'énergie, en passant par les déchets, l'équipement ou l'eau.

Tensions

Juge et partie : comment éviter les conflits de la mise en débat ?

L'une des difficultés des processus de participation citoyenne institutionnalisés est d'être pilotés par des services qui peuvent se trouver en situation de porte-à-faux. Comment, en effet, garantir l'impartialité des procédures, dès lors qu'elles sont organisées par une institution qui porte un point de vue ? C'est ce que cherche à garantir la CNDP : «*Son originalité tient précisément à ce caractère d'autorité indépendante, de «pouvoir neutre» chargé de s'interposer à égale distance entre l'autorité décisionnaire et le public*» [Revel et al., 2007]. Ainsi la CNDP est-elle un tiers-garant ou tiers de confiance, c'est-à-dire un acteur capable de garantir l'impartialité des règles de débat entre des acteurs dont l'asymétrie (de pouvoir, d'accès à la parole, aux ressources juridiques, etc.) est souvent forte.

- Exemple : la CNDP a exprimé un avis sur la concertation autour de la ZFE. Mais elle n'est pas systématiquement sollicitée pour les nombreuses concertations en parallèle.

Quel équilibre entre forme et fond ?

Dans son rôle de garant de la liberté des débats, le tiers doit assurer l'égalité de la parole entre opposants et maître d'ouvrage, profanes et experts, publics et élus, etc. Revel et ses co-auteurs [et al., 2007] soulignent cette difficulté pour l'organisateur « de tenir jusqu'au bout le pari d'une stricte neutralité à l'égard des arguments échangés et d'une égale reconnaissance de tous les points de vue sans être accusée de verser dans une forme de relativisme qui admettrait que tout puisse être dit sur un projet, sans discriminer les énoncés éprouvés de la mauvaise foi manifeste ».

Pour cela, il semble qu'il faille veiller à distinguer, d'un côté, la forme des débats – soit la dimension procédurale – et, de l'autre, le fond – soit la dimension substantielle. Si le tiers-garant n'est garant que de la forme, les chercheurs relèvent le débat peut accueillir des éléments d'ordre très différents, échappant à la rationalité argumentative classique, tels que l'attachement, le témoignage, etc. [Caro, 2019]. La question est ainsi posée de savoir comment un dispositif procédural peut permettre de concilier des paroles de nature différente et visant des objectifs parfois distincts (voir dessous).

- ➔ Exemple : les infos-débat CCSPL réitèrent à chaque édition une forme bien définie et permettent un échange de fond par la présence d'experts et d'association militantes.

Débattre, pour quoi faire ?

Quelle est la portée d'une mise en débat dans la production de l'action publique dès lors qu'il n'y a pas d'effet mécanique du premier sur le second ? On peut ainsi se questionner sur la façon dont le débat peut effectivement servir la démocratie participative. En réalité, les attentes de la mise en débat peuvent être multiples, avec des conclusions différentes. Pierre Sardan [2007] explique ainsi qu'on peut débattre pour « discuter », c'est-à-dire pour échanger des arguments, pour « délibérer », c'est-à-dire avec l'intention de prendre une décision, pour « négocier », c'est-à-dire trouver un compromis. Ainsi, l'intention finale n'est pas donnée dans le sens du terme débat. La mise en débat d'une question doit donc s'accompagner d'une contextualisation des intentions et des finalités de son organisation de manière à écarter tout risque d'attente déçue.

- ➔ Exemple : ces formes se combinent dans les dispositifs existants du SPIC. Le CDD a plutôt vocation à discuter, l'Assemblée des usagers de l'eau à délibérer, les concertations Voies Lyonnaises à négocier. La CCSPL est à mi-chemin entre la discussion et la délibération par les avis qu'elle donne.



- ✦ Qu'est-ce qu'un débat réussi : qui crée le consensus, qui aboutit à une décision, qui reconnaît les différents points de vue exprimés ?
- ✦ Une décision légitime doit-elle forcément passer par un débat ?
- ✦ Les participants non habitués par la participation institutionnelle attendent-ils nécessairement du débat ?
- ✦ Un service de l'administration est-il suffisamment « neutre » pour organiser un débat équilibré ?

Références

- ✦ Coniez H. : « L'invention du compte rendu intégral des débats en France (1789-1848) », *Parlement[s]*, Revue d'histoire politique, vol.14, no.2, 2010, pp.146-158.
- ✦ Revel M., et al., 2007 : *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, 2007.
- ✦ Sadran P., 2007 : « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public », Martine Revel éd., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte.
- ✦ Carlino V. et Mabi C., 2018/2023 : « Débat public (procédure) » *Publicationnaire*. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics en ligne.
- ✦ Caro M., 2019 : « Éprouver l'attachement au lieu : l'épreuve d'un conflit de proximité », *L'Espace Politique* [Online], 38 | 2019-2.

DÉCISION

La décision publique renvoie à l'action de trancher, après délibération individuelle ou collective, pour prendre un parti, déterminer une issue, conduire quelque chose à un résultat définitif (inspiré du Tlfi).

Contexte

La décision publique regroupe l'ensemble des décisions institutionnelles liées à la gestion des affaires publiques. Elle est le fait d'élus (décision politique) ou, plus largement, résulte «*de la rencontre entre une volonté politique et une structure administrative*» [Halpern, 2019].

Les modalités et la légitimité de la décision publique repose sur des fondements juridiques. En démocratie, c'est l'élection qui confère la légitimité de la décision aux représentants élus dans un cadre de compétences défini par la loi et la jurisprudence. Mais dans les années 1960-1970, une demande de plus de participation se fait entendre de la part des citoyens, notamment à partir des États-Unis et du mouvement pour les droits civiques [Sintomer, 2011]. Dans les années 1990, «*les discours gouvernementaux en appellent à une plus grande participation des citoyens*» [Blondiaux, 2022], en particulier pour lutter contre la crise de la représentativité démocratique.

Tensions

Processus ou rupture ?

La décision publique peut être considérée comme un processus décisionnel qui se déroule dans le temps ou comme «*rupture spatio-temporelle*» [Halpern, 2019] désignant le temps T ou un choix est arrêté. Selon le cas, la compréhension et l'analyse d'une décision diffère nettement. Dans le premier cas, une décision est «*diluée dans une somme de micro-choix*». Dans le second, elle est une «*séquence bien délimitée*» [Halpern, 2019] marquant un avant et un après.

- Exemple : l'Assemblée des usagers de l'eau ne se réduit pas à des recommandations sur la tarification sociale et environnementale. Le processus a été jalonné de micro-décisions sur la manière de cadrer le sujet, d'orienter la décision finale, incluant les services, les élus et les membres de l'Assemblée.

Aujourd'hui, un consensus existe dans la plupart des démocraties pour ouvrir la décision à d'autres formes de légitimité, accordant dès lors une place importante aux citoyens - où, plus précisément, aux personnes concernées par les décisions prises - dans la décision prise par les élus ou par les administrations [Sauvé, 2012].

Des phases de consultation, de participation, voire des processus délibératifs, sont de plus en plus souvent organisées, en amont de la décision. Certaines sont mêmes inscrites dans la loi, constituant un véritable droit à la participation qui n'a cessé de se renforcer. Aussi, si les personnes consultées ou qui participent ne sont pas toujours celles qui prennent la décision, elles font cependant de plus en plus partie du processus décisionnel.

Linéaires ou buissonnants ?

Les chercheurs ont d'abord analysé la décision comme un processus temporel linéaire selon lequel s'enchaînent chronologiquement les facteurs qui conduisent *in fine* à la décision. La politiste Charlotte Halpern souligne cependant tout l'intérêt qu'il y a à envisager les mécanismes décisionnels où plusieurs processus, indépendants les uns des autres et se déroulant en parallèle, tissent un contexte qui va expliquer la prise de décision *a posteriori*.

- Exemple : les projets complexes comme la place Gabriel Péri ou Mazargan ne débouchent pas sur une décision qui est l'aboutissement logique de tout ce qui a précédé : des pistes sont abandonnées, des processus qui se contredisent, le sens de certaines solutions est légitimé *a posteriori*, etc.

Liberté ou contrainte ?

Quelle que soit la façon d'en envisager la mécanique, la décision est toujours un exercice sous contraintes. Celles-ci peuvent être de natures très différentes : électorales, juridiques, budgétaires, techniques, temporelles, etc. L'identification de ces contraintes conduit le décisionnaire à consulter des tiers tels des experts ou l'administration. Dans ce système de contraintes, la sociologie a montré que le poids de la rationalité des agents qui décident n'est que partiel car elle dépend, elle aussi, d'un ensemble de contraintes (temps, savoirs ou informations disponibles, intérêts des parties prenantes, etc.). Est ainsi posée la question des marges de manœuvre dont dispose le décideur pour transformer son système de contraintes.

- ➔ Exemple : la contrainte peut être posée politiquement (faire une concertation courte sur *Les Voies Lyonnaises*), par la loi (délai réglementaire d'une révision ou d'une modification du PLU-H) ou par des individus.

Résultat ou ouverture ?

L'intérêt des chercheurs pour le processus décisionnel se prolonge dans celui de son application. Comme on l'a dit, la décision publique est l'outil d'administration et de transformation de la société. Pour autant, il peut y avoir des écarts entre la décision prise et la décision telle qu'elle s'applique. De même, les effets qu'elle produit peuvent être différents des effets attendus. Cela montre l'importance des conditions de mise en œuvre d'une décision, ainsi que des clauses de revoyure et les modalités d'évaluation.



- ✦ La participation citoyenne est-elle là pour accompagner la décision ou pour la mettre en scène ?
- ✦ Une concertation peut-elle sortir de la recherche de décision ?
- ✦ Une décision fondée sur l'émotion ou sur un échange mal éclairé ou peu contradictoire est-elle forcément moins légitime ?

Démocratie participative ou démocratie délibérative ?

La délibération désigne les échanges contradictoires devant permettre une décision. Bien que *stricto sensu* la délibération ne contienne pas la décision en elle-même, c'est ce sens étendu qui est souvent employé. En France notamment, une assemblée délibérative est une assemblée qui décide [Sintomer 2021]. Aussi a-t-on opposé la démocratie participative, qui inclut les personnes dans un simple processus d'échange et n'ayant pas vocation à décider, à la démocratie délibérative, qui conduit les personnes à formuler des propositions communes à adopter.

Dans ce dernier cas, les citoyens ne sont pas seulement inclus dans le processus qui précède la décision, mais construisent eux-mêmes une décision, à partir de dispositifs spécifiques, comme des conférences de consensus. Dans ce processus, ce qui compte, avant même la décision, c'est la qualité des échanges permettant de prendre une telle ou telle décision (audition d'expert, durée du processus, débat contradictoire, etc.), étant entendu que nombre de décisions, au-delà d'être bonnes ou mauvaises, sont d'abord des consensus sociaux.

Références

- ✦ Blondiaux Loïc, 2022 : « Le participatif en actes : quel avenir pour l'injonction à la participation ? », *Questions de communication*, vol.41, no.1, 2022, pp.73-86.
- ✦ Sauvé Jean-Marc, 2012 : vice-président du Conseil d'État, intervention lors du Forum de Trans Europe Experts organisé le 30 mars 2012 sur le thème : « Les enjeux juridiques européens - Nouvelles gouvernances et nouvelles régulations en Europe ».
- ✦ Halpern Charlotte, 2019 : article « Décision », in Boussagnet Laurie, Jacquot Sophie, et Ravinet Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po, 2019.
- ✦ Sintomer Yves, 2021 : « Décision publique et participation citoyenne en Europe », *vie-publique.fr*, 2021.
- ✦ Sintomer Yves, 2011 : « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? », *Participations* 2011/1 (n°1), pp.239-276.

DIALOGUE PUBLIC

Le terme dialogue renvoie à la circulation de la parole entre plusieurs participants. Il n'est motivé que par leur volonté de partager leurs points de vue et ne comporte pas d'autre finalité que l'interconnaissance.

L'expression « dialogue public » est de formulation ambiguë. « Public » peut référer à la situation (en public), ou aux participants (qu'il s'agisse du public ou de l'acteur public). Dans le contexte du Dialogue public de la Métropole de Lyon, la pratique du dialogue public renvoie à une forme particulière et publique du dialogue, qui est celle de l'institution avec ses publics.

Contexte

Formé sur *dia-*, « qui traverse » – et non *di-* deux ! – et *legein* « dire », le dialogue peut être défini et caractérisé comme une parole qui circule entre plusieurs personnes. C'est d'abord la philosophie qui emploie cette forme, en particulier Platon, pour marquer une recherche commune de vérité.

Au début des années 1980 se diffuse largement l'expression « dialogue social ». Elle désigne une réalité bien plus ancienne soit, selon le Bureau international du travail, « *tous types de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs selon des modalités diverses, sur des questions relatives à la politique économique et sociale présentant un intérêt commun* » [OIT]. C'est par le dialogue social, c'est-à-dire l'échange d'idées et d'arguments, que patronat, syndicats et gouvernement entendent faire progresser leurs relations et désamorcer les conflits.

Moins commune, l'expression Dialogue Public-Privée (DPP) apparaît dans les années 2000. Elle désigne d'une façon large l'ensemble des échanges qu'un gouvernement peut organiser avec le secteur économique pour l'associer à la production de ses politiques publiques. Pour tout un courant de pensée néolibérale, le DPP permet de combler les lacunes des démocraties libérales dont les systèmes représentatifs appuyés sur la consultation individuelle (suffrage universel direct) ne permettent pas aux intérêts collectifs, notamment économiques, d'être correctement représentés [Pinaud, 2007].

Hormis ces expressions, on ne trouve pas de définition stabilisée permettant de bien cerner le « dialogue public ». Toutefois, dans le contexte spécifique de la DPDP, on pourra dire, à partir de son activité, que le dialogue public est le dialogue que l'institution métropolitaine organise avec la société civile dans son ensemble. Ainsi, c'est vers une définition d'usage qu'il faut s'orienter, telle que l'institution voudrait la poser elle-même et pour elle-même.

En 2010, le Grand Lyon organisait un débat rétrospectif intitulé « Le Grand Lyon qui dialogue » au cours duquel Jean-Yves Latournerie, le DGS de l'époque, expliquait que le « *dialogue avec l'extérieur de l'institution n'est jamais acquis car il ne va pas de soi* » et que « *l'écoute et la compréhension mutuelle ne sont pas toujours faciles à obtenir entre professionnels, habitants et élus* » [Januel, 2010]. En creux, on pourra ainsi dire que le dialogue public désigne les échanges, principalement publics, qu'organise l'institution métropolitaine avec ses publics.

Tensions

Dialogue public et participation

Le dialogue ne suffit pas à caractériser la participation telle que la définissent la plupart des auteurs. En effet, ce qui, assez classiquement depuis Sherry Arnstein, permet d'évaluer dans la participation, c'est le partage de décision avec les participants qu'accepte le pouvoir représentatif. À l'aune de ce critère, le dialogue public n'entre pas dans les dispositifs de participation. De la même manière, les formats numériques permettent des formes d'expression, comme le questionnaire, qui permettent une forme de contribution sans échange ou dans des formats limités.

S'il ne pose aucune promesse participative, le dialogue public installe en revanche les conditions d'une connaissance, voire d'une reconnaissance mutuelle.

- ➔ Exemple : le registre de concertation préalable est un outil de contribution sans dialogue, dont les résultats sont publics.

Dialogue public et dialogue en public

Dans les deux expressions, « public » ne réfère pas au même sens. Dans le premier, il désigne la catégorie des participants : l'institution publique dialogue avec ses publics, ou dans le contexte de Métropole, que celle-ci échange avec la société civile au sens large (usagers, producteurs de la ville, chercheurs, entre-prises, associations, etc.). Dans le second sens, « public » désigne les conditions du dialogue, c'est-à-dire non pas privé mais en public, qu'il s'agisse d'échanges sur des scènes ouvertes au public ou parce que les échanges sont publicisés, notamment par le biais de publications, de vidéos, etc.

- ➔ Exemple : lors de la création de la DPDP, le marketing public était une des modalités du dialogue public, centrée sur l'expertise d'usage sans être « en public ». De même, nombre de réunions avec des parties prenantes du territoire sont organisées à huis-clos, sans être présentées comme de la participation, mais contribuant néanmoins à une forme de dialogue public.

Références

- ✦ Pupion, P.-C., et Trébucq S., 2019 : « La dialogique publique et le dialogue : une voie de recherche pour un management public performant », *Gestion et management public*, vol.7/3, no.1.
- ✦ Pinaud N., 2007 : *Dialogue public-privé dans les pays en développement, Opportunités et risques*, Études du Centre de Développement, OCDE.
- ✦ Januel C., 2010 : *Le Grand Lyon qui dialogue, compte-rendu, débat rétrospectif*, février 2010.
- ✦ Revel M., et al., 2007 : *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, 2007.

Dialogue ou débat ?

Comment distinguer dialogue et débat ? Pierre-Charles Pupion et Stéphane Trébucq [2019] indiquent que le dialogue est une conversation coopérative alors que le débat est une conversation compétitive. On pourra alors voir dans le dialogue une mise en relation des personnes par l'échange d'idées et d'informations, et dans le débat, une mise en concurrence des personnes qui cherchent à faire triompher leur point de vue.

De la même façon, le dialogue public réfère à une parole qui circule entre la société civile et l'institution, sans autre finalité que de mieux se connaître, donc sans une nécessaire prise de décision. De son côté, le débat public renverra aux échanges publics et contradictoires à travers lesquels chaque participant cherchera à convaincre l'autre en vue d'un arbitrage.

- ➔ Exemple : Le Grand Rendez-vous de la Métropole, en 2016, s'inscrit dans cette logique de faire vivre le dialogue public. Le Conseil de développement, dans son ancienne formule, consistait à créer une interconnaissance et faire circuler la parole entre des corps intermédiaires.



- ✦ **Le bon déroulé du dialogue public (nombre de participant, ouverture, profondeur du débat) est-il une condition de réussite de la participation ? Un dialogue parfois insincère, émotif, ou restreint est-il forcément un échec ?**
- ✦ **Le dialogue doit-il forcément être public ? La redevabilité des échanges est-elle une nécessité ?**
- ✦ **Un dialogue est-il une « meilleure » forme de participation qu'un vote ?**

INTERPELLATION

L'interpellation consiste à adresser une demande non sollicitée à un tiers qui pourra, selon le contexte juridique être tenu ou pas d'apporter une réponse.

Dans le contexte de l'interpellation citoyenne, il s'agira d'une demande portée par une ou plusieurs personnes (usagers, habitants, etc.) et adressée à un décideur public ou privé.

Contexte

La possibilité de l'interpellation citoyenne est principalement défendue par des militants –notamment de l'Institut Alinsky– partisans d'inclure d'autres formes d'expressions des intérêts communs. Elle leur apparaît comme une forme légitime et complémentaire aussi bien de la démocratie représentative, que de la démocratie participative ou directe (référendum, votations, etc.) [Roux, 2020].

L'intérêt des pouvoirs publics pour l'interpellation citoyenne reste encore limité. En cause, sans doute, le fait qu'il s'agisse d'une expression souvent non sollicitée par l'institution, qui acte la présence de conflits. De fait, les formes d'interpellation les plus connues relèvent de la «démocratie protestataire» [Mathieu, 2011], comme la pétition, la manifestation, le rassemblement, etc. Les pouvoirs publics hésitent à lui donner une légitimité, craignant d'ouvrir une boîte de Pandore d'où sortirait tous les mécontentements.

Les chercheurs pointent pourtant que la démocratie d'interpellation se rattache à une «*vision dialogique et délibérative de la démocratie, dans laquelle les conflits doivent être exprimés mais bien pour être dépassés dans un second temps par un processus de délibération équitable*» [Balazard, Gonthier, 2022]. Dans cette vision qui s'écarte d'une modalité uniquement protestataire, tous soulignent un besoin de structuration, voire d'encadrement, des dynamiques collectives. En ce sens, la démocratie d'interpellation relève de la démodynamie qui «*décrit la participation non-invitée et toutes les actions collectives extra-institutionnelles ayant pour but de mettre à l'agenda des problèmes publics et de concourir à y trouver des solutions*» [Roux, 2020]. En ce sens, les acteurs de terrain qui soutiennent le principe de l'interpellation y voient un levier de construction des identités politiques collectives.

Tensions

Interpeller et participer : quelles différences ?

Les pratiques d'interpellations s'insèrent dans la démocratie participative, au sens large, et non institutionnelle. Elles apparaissent lorsque les dispositifs mis en place par l'institution ne satisfont pas les usagers, soit qu'ils ne les jugent pas adaptés, soit qu'ils ne leur font pas confiance. L'interpellation sert alors à créer un rapport de force différent ayant pour objectif de ré-ouvrir un espace de négociation. Mais il s'agit là de formes organisées d'interpellation. De fait, un citoyen peut participer sur une plateforme en ligne avec une volonté « d'interpeller » la collectivité, là où cette dernière n'y verra qu'une forme supplémentaire de contribution parmi d'autres.

- ➔ Exemple : les appels à voter sur *jeparticipe*, les pétitions entourant des projets urbains ou les courriers à destination des élus sont des exemples de formes d'interpellation.

Entre colère et rationalité ?

L'interpellation intervient souvent dans une situation de protestation, lorsque les personnes cherchent à se faire entendre sans y parvenir (grève, manifestation, occupation, etc.). Il arrive ainsi que la forme du message fasse obstacle à sa bonne réception par les décideurs. Pour transformer les « colères exprimées » en « énergie constructive », le collectif Démocratie ouverte [2020] suggère de soutenir l'autonomie des usagers, notamment les plus éloignés des scènes de participation.

Une des méthodes possible de mobilisation est « *le community organizing [qui] consiste à partir des colères individuelles pour les formuler en problèmes collectifs* ». On retrouve ici la volonté de ne pas cantonner l'interpellation à la démocratie protestataire pour la faire entrer dans la démocratie participative.

Références

- ✦ Bacqué Marie-Hélène et Mehmache Mohamed, 2013 : *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, rapport pour le ministère de la Ville.
- ✦ Balazard H, Gonthier A., 2022 : « Démocratie d'interpellation », Petit G., Blondiaux L., Casillo I., Fourniau J.-M., Gourgues G., Hayat S., Lefebvre R., Rui S., Wojcik S. & Zetlaoui-Léger J. (Éds.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart (2^e édition). GIS Démocratie et Participation. <https://www.dicopart.fr/democratie-d-interpellation-2022>.
- ✦ Démocratie ouverte, 2020 : « Tribune : L'interpellation, une forme d'expression citoyenne », La Gazette, mars. <https://www.lagazettedescommunes.com/666467/linterpellation-une-forme-d-expression-citoyenne/>
- ✦ Roux, Adrien, 2020 : « Municipalisme et démodynamie : gouverner avec la pression citoyenne », Mouvements, vol.101, no.1.

Institutionnaliser l'interpellation ?

Si l'auto-organisation des collectifs est la modalité principale de construction de l'interpellation, des chercheurs et des militants souhaitent élaborer des procédures plus institutionnelles. L'Institut Alinsky propose par exemple que l'accès à celles-ci soit obtenu par le dépôt de pétitions permettant, selon le nombre de signataires, d'ouvrir des droits croissants : l'aide d'un expert public d'assistance aux interpellations citoyennes, l'organisation assemblées d'interpellation citoyenne, la tenue de référendums, etc. Un « fond de dotation pour la démocratie d'interpellation citoyenne » avait également été une proposition retenue par le rapport Bacqué et Mehmache [2013]. Ainsi la démocratie d'interpellation pourrait trouver des modalités juridiques de formalisation.

L'institutionnalisation de l'interpellation pourrait toutefois porter le même risque que pour celle de la participation (crainte de récupération des demandes spontanées, recherche de consensus là où il y a un souhait de conflictualisation, etc.) entraînant les mêmes conséquences de défiance, voire de rejet.

- ➔ Exemple : Le CDD dans sa forme actuelle est une forme d'interpellation institutionnalisée.



- ✦ Faut-il expérimenter un droit de pétition ou de référendum local pour institutionnaliser l'interpellation ?
- ✦ Entre interpellation spontanée ou organisée, laquelle a le plus de « légitimité » ?
- ✦ Institutionnaliser la démocratie d'interpellation ne conduira-t-il pas au déplacement de l'expression des colères vers des formes plus radicales ?
- ✦ L'interpellation sur le registre de l'émotion doit-elle être ignorée ?

PARTICIPATION CITOYENNE

Au sens étendu, la participation citoyenne désigne le fait, pour des usagers de prendre part plus ou moins activement au gouvernement des affaires publiques. Dans un sens plus restreint, elle désigne l'ensemble des procédures institutionnelles qui permettent de les y associer.

Contexte

La participation se développe en s'enracinant dans deux traditions bien distinctes. L'une, française, lie la participation à l'action syndicale, c'est-à-dire la participation des salariés aux résultats de leurs entreprises. « Dans une logique de 3^e voie, la participation est alors considérée par le politique comme le moyen de dessiner une alternative au conflit de classe. Elle porte l'espoir d'une coopération harmonieuse de chacun à la réussite de projets initiés par un pouvoir central fort » [Grosdemouge, 2015].

L'autre, liée au *community organizing* et à l'empowerment des classes populaires, vient des États-Unis. Au début des années 60, les mouvements étudiants de lutte pour les droits civiques exigent que les citoyens soient associés aux décisions qui les concernent. Pour eux, les inégalités sociales entraînant des inégalités de représentation politique, ce qui impose de recourir, au moins partiellement, à des outils de démocratie directe (référendum, incitative populaire, etc.).

Tensions

Participation citoyenne, brique de la participation politique

Le terme participation ouvre la possibilité d'un continuum [Luck, 2008] entre diverses formes d'association des personnes. Pierre Rosanvallon [2004] les catégorise selon qu'elles relèvent de l'expression, de l'implication ou de l'intervention. Les formes de participations sont ainsi larges et fortement diverses, voire entremêlées selon l'adjectif qui la précise.

La participation politique recouvre « l'ensemble des activités, individuelles ou collectives, susceptibles de donner aux gouvernés une influence sur le fonctionnement du système politique » [Braud, cité dans Douillet 2023]. Selon une distinction classique, celle-ci est pour partie conventionnelle – la participation électorale ou partisane (implication dans un parti) et pour partie non-conventionnelle. Parmi cette dernière, on trouve des formes légales – grève, manifestation, boycott, etc. – et d'autres qui ne le sont pas – désobéissance civile, atteinte aux biens, voire aux personnes [Douillet 2023]. C'est dans ce vaste champ de la participation politique que se situe la participation citoyenne.

Participation institutionnelle et non institutionnelle

À partir des années 1990, la « déconsolidation des démocraties représentatives » [Blondiaux, 2021] (défiance envers le politique, abstention, etc.) a poussé les pouvoirs publics à institutionnaliser des formes de participation citoyenne, dont certaines sont même devenues obligatoires. On y retrouve les consultations en ligne, les ateliers thématiques, les conférences de citoyens, les conseils de quartier, les budgets participatifs, les jurys citoyens, etc.

D'autres formes de participation citoyenne, moins normatives que descriptives, s'organisent en dehors de l'institution. Leurs contours sont aussi vastes que la diversité des formes d'engagements des citoyens [Hayat, 2013]. Sans doute pourrait-on poser que, en ce sens large, la participation citoyenne rejoint le spectre étendu de la participation politique non-conventionnelle mais légale.

- ➔ Exemple : un processus de participation institutionnelle peut voir aussi graviter des actions non institutionnelles : pétition, groupes Facebook commentant les résultats, etc.

Jusqu'où va la participation institutionnelle ?

Tous les dispositifs de participation citoyenne n'associent pas aussi étroitement les personnes à la décision. C'est pour hiérarchiser ces différents processus que la sociologue américaine, Sherry Arnstein avait proposé, en 1969, une échelle de la participation qui reste toujours largement citée. Selon elle, sur les huit niveaux d'association des citoyens au gouvernement de la chose publique qu'elle inventorie ci-dessous (du moins au plus participatif), seuls trois relèvent réellement de la participation :

- ▶ La non-participation : manipulation, thérapie, information
- ▶ La coopération symbolique : l'information, la consultation, la réassurance
- ▶ La participation : le partenariat, la délégation de pouvoir, le contrôle citoyen.

Selon cet indicateur, on pourra considérer comme « plus participatifs » certains dispositifs de budgets participatifs, où les personnes décident collectivement de l'usage des fonds qui leurs sont alloués, que certains conseils de quartier, qui n'ont pas de pouvoir de décision.

En revanche, pour certains chercheurs, la décision n'appartient pas au dispositif de participation stricto sensu, mais aux dispositifs de délibération. Ces deux formats ne sont toutefois pas toujours distingués et, dans ce cas, la délibération apparaît comme une forme plus poussée de participation.

- ➔ Exemple : le degré de participation n'est pas perçu comme identique entre un jury citoyen ou une réunion publique. Mais tout deux demeurent des outils aussi légitimes, selon le besoin, quand on parle de participation citoyenne.

Références

- ✦ Blondiaux Loïc, 2022 : « Le participatif en actes : quel avenir pour l'injonction à la participation ? », Questions de communication, vol.41, no.1, 2022, pp.73-86.
- ✦ *La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible*, 2021, Vie Publique.
- ✦ Douillet Anne-Cécile. « Chapitre 1. La participation politique dans les démocraties représentatives », Sociologie politique. Comportements, acteurs, organisations, sous la direction de Douillet Anne-Cécile. Armand Colin, 2023, pp.11-35.
- ✦ Hayat Samuel, 2013 : « Pouvoirs citoyens et mouvements sociaux », in Casillo I., Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud L., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C., & Salles D. (Éds.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart (1^{ère} édition). GIS Démocratie et Participation. En ligne <https://www.dicopart.fr/democratie-participative-2013>
- ✦ Rosanvallon Pierre, 2004 : « Le mythe du citoyen passif », Le Monde du 19 juin 2004.
- ✦ Luck Simon, 2008 : « Entre contestation et participation. L'ambiguïté du rapport au vote des activistes de la gauche libertaire », Revue française de science politique, vol.58, no.2.
- ✦ Grosdemouge Pierre, 2015 : *Participation, empowerment, activation, contribution, points de repères*, DPDP, Millénaire3.

Une demande sociale ou institutionnelle ?

Une ligne de tension apparaît lorsqu'on regarde du côté de l'origine de la demande de participation : vient-elle de citoyens qui demandent à être davantage associés aux décisions publiques, ou des institutions en charge la gestion des affaires publiques ?

Si la demande des citoyens est chronologiquement la première, elle n'est pas toujours massive et est de plus en plus interrogée, notamment à partir du constat que les dispositifs de participation citoyenne peinent à mobiliser. Toutefois, certains auteurs soulignent que c'est le format institutionnel qui décourage les citoyens à participer. Ainsi, si cette demande institutionnelle est seconde chronologiquement, elle est aujourd'hui très forte, et jusqu'à se muer en injonction.

- ➔ Exemple : le Conseil de développement manie ce double registre d'un public en attente de participer et d'une institution qui propose un dispositif dédié.

Politisation de l'expression citoyenne ou tentative de re-légitimation de l'institution ?

Cette tension entre une demande sociale ou institutionnelle peut également être observée du point de vue des finalités des acteurs. D'un côté les « participationnistes » soutiennent que la participation doit permettre de construire la politisation des personnes, y compris celles qui sont les plus éloignées de l'action publique, autour des enjeux qui les concernent. De l'autre côté, l'institution chercherait à s'appuyer sur ces dispositifs pour produire du consensus, voire trouver de nouveaux leviers de légitimation de la décision publique.



- ✦ Est-il vraiment possible de combiner dispositif d'expression institutionnel et mouvement citoyen revendicatif sans réappropriation ?
- ✦ Jusqu'à quel point des mouvements non institutionnels relèvent encore de la « participation » et non pas de la simple action politique ?
- ✦ Participer, est-ce décider ?

POLITISATION

La politisation s'applique aussi bien à des personnes qu'à des enjeux.

Dans le premier cas, la politisation des personnes renvoie au rapport d'un individu à la sphère politique compétitive ainsi qu'aux processus de socialisation aux théories et aux partis politiques.

Dans le second cas, politiser un sujet signifie lui donner un caractère politique, c'est-à-dire l'aborder sous l'angle du gouvernement des affaires communes, notamment en le traitant à partir des grilles politiques d'analyse (idéologies, enjeux de partis, etc.).

Contexte

La question de la politisation a d'abord été portée par les historiens pour qui il s'agissait de comprendre comment les campagnes françaises se sont politisées, au milieu du 19^e siècle, par imprégnation (diffusion du cadre national), par hybridation avec les cultures locales ou par implication (prise de conscience du poids des campagnes sur les gouvernements). Dans tous les cas, un principe demeure : l'idée que la gestion des affaires de la nation concerne les individus [Déloye, Haegel, 2019].

En entrant dans le champ de la science politique, le terme est analysé à partir des mécanismes qu'il engage. La distinction s'établit entre, d'une part, la politisation des individus, qui désigne le rapport personnel d'un sujet à la politique, aux partis, à ses enjeux ; et d'autre part, la politisation d'une question consistant à l'inscrire dans « l'enceinte de la compétition politique professionnalisée » des partis, du gouvernement, du débat public, etc. [Déloye, Haegel, 2019].

De nombreuses études s'intéressent ainsi à la question de la « mise à l'agenda » et à la façon dont une question techno-scientifique comme les OGM ou le nucléaire, par exemple, peuvent quitter ce champ et devenir politique.

On peut suivre cette double acception du terme politisation dans le domaine de la participation. D'un côté, on va s'interroger sur le degré de proximité des participants aux idées politiques. D'un autre, on questionne l'inscription des enjeux discutés dans des dispositifs de participation dans des champs politiques plus vastes. Dans les deux cas, la politisation aura un impact sur le rapport des personnes aux sujets mis en débat.

Tension

**Donner une voix
à tous, augmenter
la compétence de certains**

Une voix vaut une voix, tel est le fondement de la légitimité démocratique. Fort de ce constat, la politisation consiste à créer les conditions d'information, de transparence et/ou de formation pour que tout le monde puisse s'exprimer, ou plus précisément, que les inaudibles aient voix au chapitre. Mais cette prise de parole politique ne va pas de soi. De fait, le savoir qu'ont les personnes des problématiques politiques, la façon dont ils peuvent les rapprocher d'un cadre d'analyse théorique, etc., varie selon « leur position sociale et de leur niveau d'instruction » [Passard, 2023]. L'enjeu pour une institution qui souhaite « politiser » un sujet est alors d'aller chercher de nouveaux publics pour créer un effet de rééquilibrage.

Dans une autre perspective, la politisation ne dépend pas que des savoirs théoriques : elle s'enracine aussi dans des cultures, des groupes sociaux, des rapports de domination, etc. En ce sens « la politisation n'est pas seulement affaire d'opinion [ou de savoirs] mais d'identification sociale, elle ne met pas en jeu ce que l'on pense mais ce que l'on est » [Déloye, Haegel, 2019]. L'enjeu est alors, dans le cas présent, de créer les conditions pour renforcer le pouvoir d'agir de ces groupes, augmenter leurs compétences. Jusqu'à ce que les propositions ou interpellations échappent aux pouvoirs publics ?

- Exemple : Eau futurE visait à politiser l'eau au sens où des habitants éloignés du sujet puisse la voir comme un sujet pas que technique. Mais elle n'a pas forcément aidé à augmenter le pouvoir d'agir individuel, en partant leur classe sociale, leurs problématiques locales, etc.

Politisation vs dépolitisation de la participation

Il est fréquent que l'emploi de l'adjectif « politisé » soit péjoratif. En ce sens, il désigne une forme d'effacement de la rationalité analytique des individus politisés, laquelle céderait sous le poids des grilles d'analyse idéologique et partisans. Dépolitiser un débat servirait ainsi à donner du recul aux acteurs concernés pour pouvoir ouvrir des scènes de consensus.

Déloye et Haegel [2019] soulignent que la dépolitisation est largement reliée au cadre néolibéral, qui pose que les problèmes de sociétés reçoivent des solutions expertes. En réalité, indiquent-ils, les scènes « de la compétition politique et de l'action publique » sont très liées dans la politisation des personnes. Aussi, il serait illusoire de vouloir isoler le seul champ partisan (élus, partis, etc.) de celui des acteurs de l'action publique, y compris ceux de la participation.

Au contraire, pour de nombreux auteurs, il est nécessaire de politiser la participation. La politisation, dans ce sens, consiste non pas en une proximité des individus à la scène politique institutionnelle mais en la possibilité d'installer un rapport de force, c'est-à-dire de conflictualiser un enjeu de société [Duchesne, Haegel, 2003].

Ici il s'agira à la fois de pousser une conception agonistique de la démocratie, mais aussi d'utiliser les scènes de la participation pour soutenir les personnes dans la construction de leur autonomie politique (empowerment politique).

- ➔ Exemple : certains sujets ne sont pas forcément abordés sous l'angle des valeurs ou de la politisation, comme le traitement des moustiques-tigres sur *jeparticipe*.



- ✦ La participation citoyenne doit-elle être nécessairement politisée pour aboutir ?
- ✦ Faut-il accompagner la politisation des personnes ou des sujets ?
- ✦ Une politisation qui n'ouvre pas vers une conflictualité est-elle possible ? Souhaitable ?

Tout n'est pas politique

Si le manque de politisation porte un risque, l'inverse est également vrai. Selon un slogan des années 60 : « Tout est politique » ! Mais, à partir de l'étude de prises de parole de citoyens mis en situation de débat, Duchesne et Haegel [2003] montrent qu'il n'en est rien. Si tout est effectivement potentiellement politique, en réalité, les individus ne politisent pas tout, au sens où ils ne souhaitent pas mettre systématiquement de la conflictualité dans leur relation avec les autres.

Les auteurs mettent en évidence plusieurs raisons : d'abord, la conflictualité à un « coût social » – il n'est pas toujours confortable de s'opposer –, ensuite, les catégories d'analyse relatives au champ « politique » ne sont pas toujours disponibles – par exemple pour les personnes qui ne mobiliseraient qu'un référentiel religieux.

Grand Lyon et Métropole

La plupart des travaux de recherche soulignent que la forme institutionnelle des EPCI en favorise la dépolitisation [Pinson, 2019]. Bien qu'on ait peu de recul sur la Métropole de Lyon, il semble que l'élection au suffrage universelle directe en renforce la politisation, au sens où les clivages politiques (gauche/droite, par parti) sont plus facilement réactivés puisqu'ils sont plus assumés (une majorité, une opposition). La double légitimité, incarnée par les communes et la Métropole, peut aussi renforcer la conflictualité si les bords politiques ne sont pas alignés. Cette évolution du cadre institutionnel métropolitain est-elle de nature peser sur les relations entre les parties-prenantes (participants, élus, institution, etc.) ? Et si oui, comment l'accompagner dans les scènes participatives ?

Références

- ✦ Aït-Aoudia M., Bennani-Chraïbi M., et Contamin J.-G., 2010 : « Contribution à une histoire sociale de la conception lagroyenne de la politisation », *Critique internationale*, vol.48, no.3.
- ✦ Déloye Y., et Haegel F., 2019 : « La politisation : du mot à l'écheveau conceptuel », *Politix*, vol.127, no.3.
- ✦ Duchesne S., Haegel F., 2003 : « Politisation et conflictualisation : de la compétence à l'implication », dans Perrineau Pascal. *Le désenchantement démocratique*, Ed. de l'Aube, Monde en cours. Série Essais.
- ✦ Mazeaud Alice. « Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne », *Revue française d'administration publique*, vol.179, no.3, 2021, pp.621-637.
- ✦ Passard C., 2023 : « Politisation », *Publictionnaire*. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics. Mis en ligne le 18 septembre 2019. Dernière modification le 19 janvier 2023.
- ✦ Pinson P., 2019 : « Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise », *Métropoles [Online]*, 25.

REDEVABILITÉ

Le terme de « redevabilité » exprime l'obligation (juridique ou morale) de rendre compte. Dans le contexte de l'action publique, il s'agira de présenter le bilan des actions conduites en le mettant en relation avec les engagements pris devant les citoyens (programme de campagne, plan de mandat, projet concerté, etc.). Dans le contexte des finances publiques, c'est plutôt le terme de reddition de compte qui est employé, lequel consiste à présenter l'état comptable.

Contexte

Selon une définition académique, la redevabilité est la *« relation ou mécanisme social spécifique entre un acteur et une instance, dans laquelle l'acteur est tenu d'expliquer et de justifier sa conduite, où l'instance peut poser des questions et émettre des jugements, et l'acteur faire face aux conséquences de cela »* [M. Bovens et de Y. Papadopoulos, cités dans Lafarge, 2016].

Historiquement, la redevabilité s'est développée à partir de la question des finances publiques – autrement dit la reddition de compte – et de l'article 14 de la Constitution consacrant le droit de tout citoyen de *« suivre l'emploi de la contribution publique »*. Mais les chercheurs constatent une évolution : *« l'élargissement de l'objet financier d'une politique ou d'une action à l'objet politique ou action réalisée dans son ensemble »* [Lafarge, 2016]. Ainsi le champ de la redevabilité s'est-il considérablement étendu, à mesure que la complexité de la fabrication de l'action publique en rendait le contrôle démocratique et transparent plus complexe.

Dans le contexte de l'action publique, on dira que la redevabilité engage les acteurs publics (élus, administration, etc.) devant les électeurs et ou administrés et porte sur les actions conduites dans le cadre de l'administration des affaires publiques. Mais quelles sont les conséquences qui en découlent ?

Tensions

Scènes de participation ou de redevabilité ?

La redevabilité s'inscrit dans les « séquences d'évaluation » de l'action publique et non dans les trois premières phases qui la précèdent (« mise à l'agenda, programmation, mise en œuvre ») [Lafarge, 2016]. Selon cette définition, les scènes de participation ne sont pas des scènes de redevabilité puisqu'elles interviennent en amont de l'action, afin d'en préparer – voire d'en co-élaborer – les modalités. Ce n'est que dans un second temps que des comptes peuvent être rendus, de sorte que l'action menée puisse être confrontée aux engagements pris.

Mais la redevabilité est de plus en plus interconnectée aux séquences d'exécution car d'une part, c'est là que s'anticipe et se consigne le reporting de l'action et que d'autre part, c'est souvent ceux qui réalisent l'action qui en rendent compte. Ainsi, si la redevabilité ne relève pas stricto sensu de la participation, cette dernière en facilite l'exercice et doit donc l'inclure dans ses modes de faire.

- ➔ Exemple : les réunions publiques sont une occasion de faire s'exprimer sur un projet donné... mais aussi de rendre compte des politiques passées, d'inscrire ledit projet dans un politique plus large qui doit être explicitée.

Redevabilité et responsabilité ?

Redevabilité oscille entre « rendre compte » (i.e. décrire l'action) et « rendre des comptes » (i.e. répondre de la responsabilité de l'action) [Dreyfus, 2016].

La responsabilité pourra cependant être définie comme une conséquence particulière de la redevabilité. Dans ce cas, on distingue l'obligation à fournir de l'information (redevabilité) des conséquences qui découleront de l'analyse de cette information (responsabilité politique, juridique, morale).

Mais la question de la responsabilité est complexe : elle se déploie sur plusieurs terrains différents. La responsabilité juridique, d'abord, est établie par les tribunaux. La responsabilité morale, ensuite, n'appartient qu'aux personnes elles-mêmes. La responsabilité politique, enfin, notion difficile à saisir, ne se juge, en principe, qu'à l'aune des élections lorsque les élus se représentent.

« Au bout du compte, l'ambiguïté terminologique [de la redevabilité] perdure et s'il est impératif au nom de la transparence de rendre compte, rendre des comptes et en assumer les conséquences semble plus relever d'une fiction que de la réalité » [Dreyfus, 2016].



- ✦ Le principe de redevabilité implique-t-il un pouvoir d'interpellation des usagers leur permettant de demander des comptes ?
- ✦ Sans responsabilité, quel sens de la redevabilité ?
- ✦ Le rendu-compte se limite-t-il à la publicisation des résultats après la concertation (logique de transparence) ?
- ✦ La multiplication des intervenants dans la production de l'action publique permet-elle une redevabilité effective ?

Références

- ✦ Lafarge, François. « Rendre des comptes – rendre compte », Revue française d'administration publique, vol.160, no.4, 2016, pp.985-998.
- ✦ Dreyfus, Françoise. « Rendre des comptes – rendre compte : des notions ambiguës », Revue française d'administration publique, vol.160, no.4, 2016, pp.999-1010.

TRANSPARENCE

La transparence est l'état de ce qui n'est pas caché, ce qui se fait au su de tous. Si la transparence est un état, la publicité – i.e. le fait de rendre public – est l'action qui permet de réaliser la transparence.

Contexte

En France, le principe de transparence se développe avec la philosophie des Lumières et prend corps avec la démocratie. C'est en effet un fondement de ce régime qui, reposant sur l'égalité des citoyens devant la loi, met à distance l'arbitraire du pouvoir. La production de la loi (le travail parlementaire) et la conduite des affaires publiques (l'action de l'exécutif) doivent être transparents puisqu'ils sont réalisés par une émanation du peuple qui les élit. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en pose les bases : «La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration». L'impératif de redevabilité se prolonge ainsi dans une attente de transparence.

Toutefois, ce n'est qu'à partir de 1988 qu'un corpus contraignant de normes apparaît en ce sens. Outre qu'il pose les règles particulières de l'organisation de la transparence, il va progressivement en étendre le

champ du secteur financier à la vie politique au sens large [Puydebois, 2019].

Selon la politologue Hélène Michel [2022], la transparence se déploie en trois axes :

- ▶ La **transparence des règles** (loi, règlement, déontologie, etc.) de sorte que chacun puisse connaître quelle est la façon licite de procéder.
- ▶ La **transparence des données** de sorte que chacun puisse accéder à l'information sur la conduite des affaires publiques.
- ▶ La **transparence de la production de l'action publique** qui passe par «l'ouverture des lieux et des processus de décision aux citoyens».

Ces dernières années, le développement du numérique a permis d'améliorer les outils de la transparence, à travers notamment l'immense champ de l'open data.

Tensions

Secret ou ouverture : tout peut-il être public ?

Bien que la transparence apparaisse comme une nécessité démocratique, le secret est, lui aussi, considéré comme une obligation. Qu'il s'agisse de diplomatie ou de négociation, tout ne peut pas être partagé. «*La transparence est ainsi considérée par certains comme problématique et bloquant l'innovation qui, par définition, doit inclure des échecs et des reculs.*» [Villeneuve, 2018].

Toute la question est celle de l'endroit où tracer la frontière entre ce qui doit être su et ce qui doit être tu. La question est d'autant plus complexe que cette ligne de démarcation est mouvante, toujours renégociée, même si elle va très nettement dans le sens d'un accroissement du domaine de la transparence depuis la fin des années 80.

- ➔ Exemple : la plateforme *jeparticipe* est utilisée pour partager de l'information. Mais il y a toujours un choix sur l'information qui doit rester interne, et celle qui doit être rendue accessible.

Avancée ou résistance : une transparence pas toujours souhaitée

Les élus comme leurs administrations ne sont pas toujours les plus disposées à répondre à l'injonction à la transparence : déclaration de patrimoine d'élus, informations qui pourraient être « sorties de leur contexte » ou « nourrir la critique envers l'administration », etc. [Goëta et Mabi, 2014]. Cela suppose par ailleurs d'y consacrer des moyens humains et financiers importants (reporting, publication des données, etc.).

Transparence et participation : des liens directs et indirects

Transparence et participation citoyenne sont deux pratiques distinctes qui sont assez liées dans la pratique.

Le lien le plus évident est celui de l'ouverture «des lieux et des processus de décisions» [Michel, 2022]. La transparence est alors un cadre nécessaire pour la participation citoyenne mais il ne l'épuise pas. Comme l'écrivent Deirdre Curtin et Joana Mendes [2011] : «*La transparence est définie comme la possibilité d'observer les processus décisionnels alors que la participation fait référence à la possibilité d'y prendre part*».

Ensuite, la transparence des données et le mouvement d'*Open Government Data* qui s'ouvre en 2011 en France fournissent aux citoyens les moyens de la contre-expertise en réduisant l'asymétrie d'information entre citoyens et administration.

Enfin, de manière indirecte, la transparence partage avec la participation d'être un outil de renouvellement de la confiance en la démocratie.

Obligation de moyen ou de résultats

Mettre à disposition des jeux de données publiques ou même un récit de l'action publique ne signifie pas que les citoyens ont la capacité de les comprendre ou de les utiliser pour contrôler efficacement l'action publique.

Le principe de transparence appelle celui d'empowerment par lequel les personnes sont en capacité de s'approprier les contenus publicisés, sans passer par des acteurs tiers, de type associations de défense des citoyens, presse, etc.

Transparence, contrôle ou surveillance ?

On peut aussi soutenir que le principe de transparence s'oppose à celui de la confiance. C'est du fait d'un manque de confiance grandissant qu'est exprimé un besoin de transparence croissant, cette dernière devant permettre un contrôle de l'action publique. Sa surveillance s'en trouverait organisée par des porteurs d'intérêt (investisseurs, agences de notations, organisations internationales) qui scruteront des indicateurs de performance en dehors d'une visée démocratique [Michel, 2018].

Ainsi explique Jean-Patrick Villeneuve [2018] : «*La mise à disposition d'informations critiques concernant des événements ou des processus institutionnels n'augmente donc pas mécaniquement la confiance du citoyen en l'État et ses institutions. Si la multiplication des cas de corruption et de malversation prouve que le système de reddition des comptes fonctionne et permet d'incriminer les coupables, cela peut également entraîner une fatigue démocratique. Le danger est alors de voir les citoyens se retirer du processus alors que l'objectif premier était de les faire participer plus activement*».

Références

- ✦ Curtin D., et Mendes J., 2011 : « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, vol.137-138, no.1-2.
- ✦ Goëta Samuel, et Mabi Clément : « L'open data peut-il (encore) servir les citoyens ? », *Mouvements*, vol.79, no.3, 2014, pp.81-91.
- ✦ Michel, H., 2018 : « Promesses et usages des dispositifs de transparence : entre approfondissement et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, vol.165, no.1.
- ✦ Michel H., 2022 : « Transparence », Petit G., Blondiaux L., Casillo I., Fourniau J.-M., Gourgues G., Hayat S., Lefebvre R., Rui S., Wojcik J., & Zetlaoui-Léger J. (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart (2^e édition)*. GIS Démocratie et Participation. <https://www.dicopart.fr/transparence-2022>.
- ✦ Puydebois G., 2019 : *La transparence de la vie publique en France*. Thèse de doctorat en droit. Université de Bordeaux.
- ✦ Villeneuve J.-P., 2018 : « La transparence à l'épreuve de l'expérience : rôle, impact et enjeux », *Action Publique*, n°1.



- ✦ **Peut-on identifier des temps lors d'une concertation où la transparence est nécessaire et d'autre où elle peut nuire ?**
- ✦ **La transparence est-elle une finalité ou un moyen de la participation citoyenne ?**
- ✦ **La transparence vise-t-elle d'abord à maintenir/restaurer la confiance ou à améliorer un projet ? Selon le cas, quelle(s) information(s) sont nécessaires ?**

Retrouvez toutes les ressources
millenaire3.com

Direction de la prospective
et du dialogue public

20 rue du Lac

CS 33569 - 69505 Lyon cedex 03

MÉTROPOLE

GRAND LYON

grandlyon.com