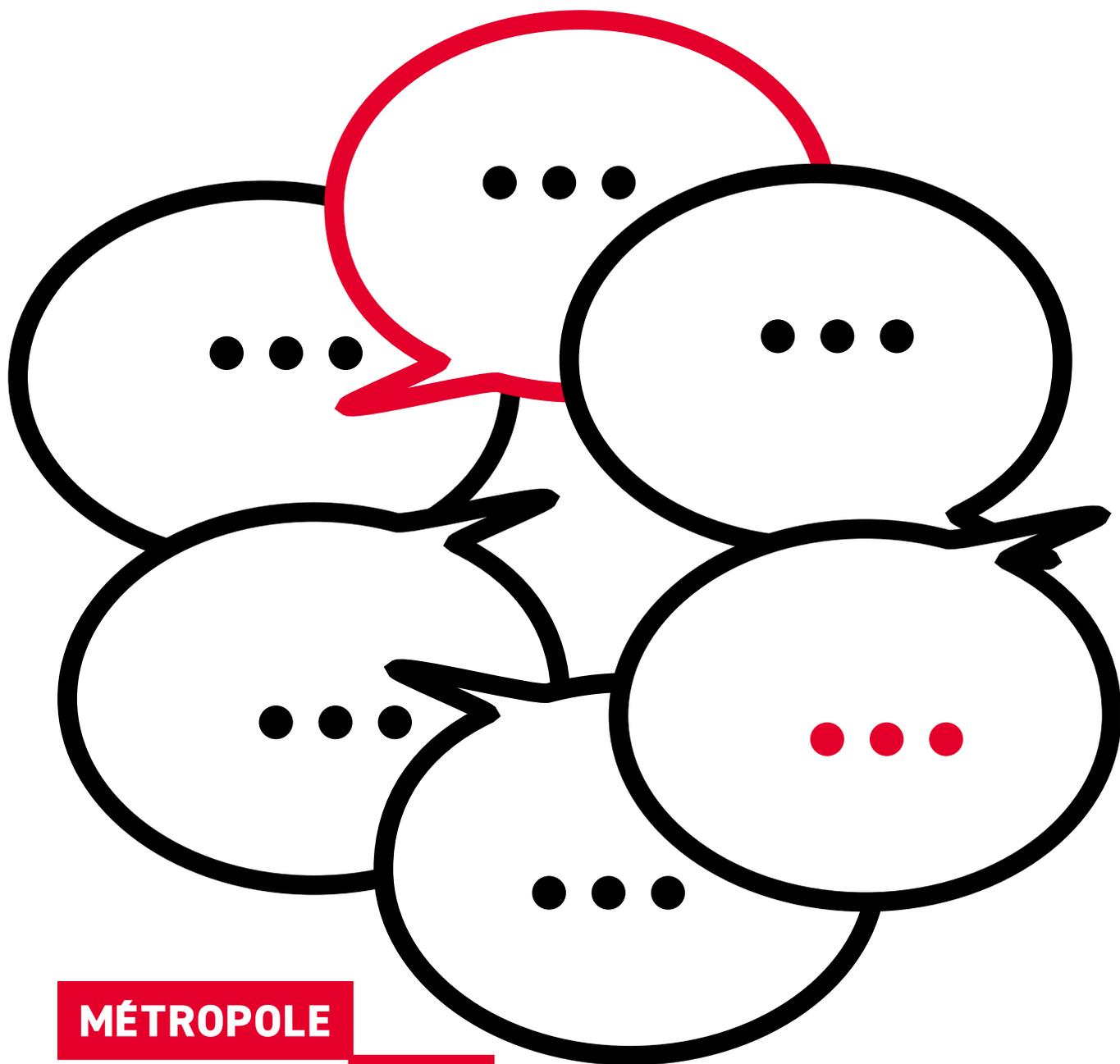


La participation citoyenne : pour quelle(s) finalité(s) ?

éléments pour une cartographie



MÉTROPOLE

GRAND LYON

Sommaire

Préambule

Introduction

7 Six finalités affichées ou implicites de participation citoyenne

12 Retour sur les finalités de la démocratie, pour mieux ancrer la participation citoyenne

15 Et à la Métropole de Lyon ?

Bibliographie

Mars 2024
Métropole de Lyon

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

Rédaction
Cédric Polère

Réalisation
DPDP

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 activistes 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

À quoi sert la participation citoyenne, pourquoi la mettre en œuvre ?

La Direction de la Prospective et du Dialogue Public de la Métropole de Lyon a ressenti le besoin de consolider la réflexion sur les finalités de la participation citoyenne pour trois raisons :

1. Le questionnement sur les finalités est vite perdu de vue au profit d'un travail sur la mise en place et le suivi de dispositifs, procédures et outils.
2. On constate des perceptions différentes, au sein même d'équipes en charge de la participation citoyenne, entre ce qui relève des finalités et des moyens (ex. « créer le débat » sera pour les uns une finalité, pour d'autres un moyen au service d'autres finalités).
3. La façon dont on conçoit la participation citoyenne comme un remède aux maux de la démocratie représentative lui fait porter une responsabilité excessive. À défaut de pouvoir tout résoudre, une démarche participative doit être en capacité de définir les finalités et objectifs qu'elle poursuit... et en creux ce qu'elle n'apportera pas¹. Mais encore faut-il que ces finalités soient explicitées.

Ce document a pour objectif d'éclairer les finalités possibles que l'on peut attribuer à la participation citoyenne, et de raccorder ces finalités à des enjeux, des doctrines, des leviers, à travers une cartographie. Il identifie les finalités explicites et implicites de la participation citoyenne selon la littérature, avant de mettre en perspective ces finalités avec des finalités démocratiques.

Une confusion entre finalités et moyens entretenue par la littérature

La différence entre les finalités et les objectifs de la participation citoyenne est rarement établie dans les publications institutionnelles et académiques². Ainsi, recueillir des avis, améliorer la gestion locale, favoriser la cohésion sociale, pourront être qualifiés soit de finalités, soit d'objectifs ou de moyens, soit indifféremment par ces termes qui sont alors posés comme des équivalents. Dans les travaux consultés, il existe une certaine confusion.

Les outils communément utilisés pour penser, mettre en œuvre et évaluer la participation citoyenne sont généralement fondés sur une distinction entre des niveaux d'intensité de la délégation de pouvoir consentie au citoyen par les décideurs. Les travaux de Sherry Arnstein (1969) forment la référence à partir de laquelle ont été construits la plupart des modèles ultérieurs. De telles grilles ne disent pas grand-chose des finalités réelles poursuivies.

1. La participation citoyenne n'est d'ailleurs qu'un élément de l'« arsenal » des politiques publiques : à titre d'exemple, la finalité consistant à accroître le pouvoir d'agir des citoyens est susceptible d'être renforcé par de multiples politiques (sociales et redistributives, éducatives, culturelles, de soutien aux associations, etc.).

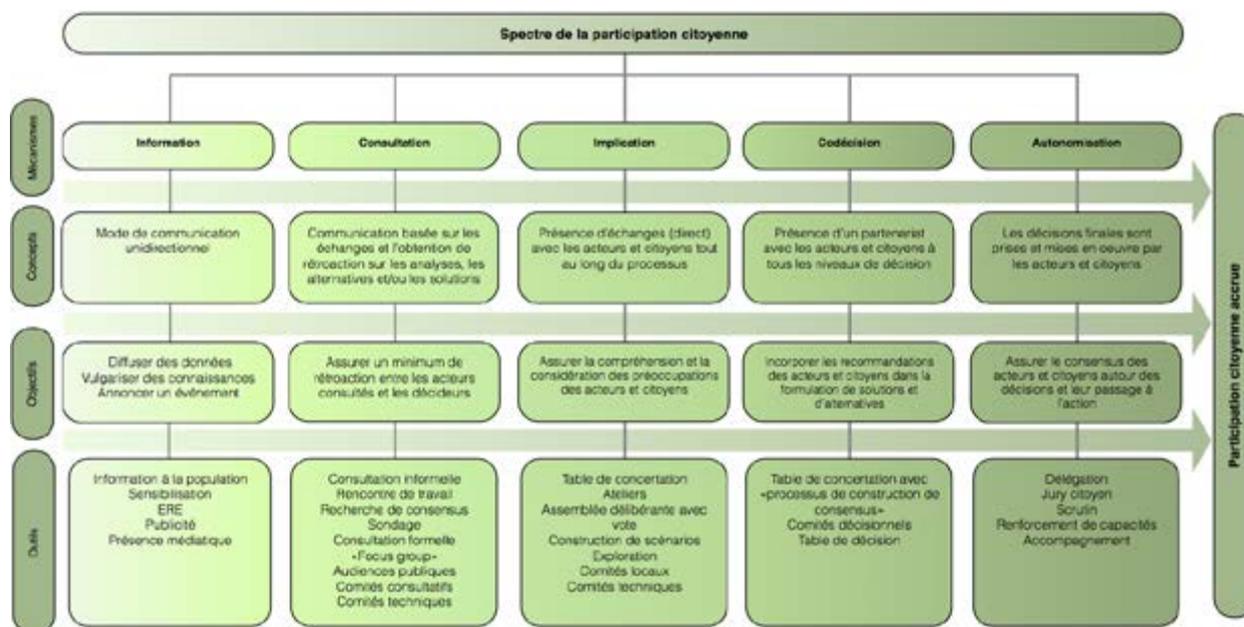
2. « Les dispositifs de participation citoyenne peuvent avoir divers objectifs ou finalités : recueillir les avis et les objections ; échanger des arguments ; faire émerger des idées ; prendre une décision ; agir ensemble. » (https://www.gironde.fr/sites/default/files/2019-06/Guide_outillage_participation.pdf)



source : <https://www.st-julien-en-jenevois.fr/vie-municipale/participation-citoyenne/la-participation-citoyenne-a-st-julien/>

Pour rendre compte du problème, on partira du tableau idéal-typique du spectre de la participation citoyenne, déclinaison de cette échelle d'Arnstein. Il identifie des mécanismes de participation, des concepts, des objectifs, des outils. Or, les mécanismes sont aussi des étapes et des degrés dans une échelle de participation, allant du moins intense au plus intense, et allant aussi du pouvoir citoyen faible à fort.

Ce qui produit de la confusion dans ce type de grille, c'est que les finalités n'apparaissent pas vraiment (seuls les mécanismes sont nommés), et que les mécanismes peuvent apparaître, à tort, comme des finalités. Plus on monte dans l'implication, plus on s'approche de la grande finalité sous-jacente qui est le « pouvoir d'agir ». Pour compliquer le tout, certains mécanismes sont des étapes indispensables à d'autres, telle l'information qui est le socle des niveaux suivants.



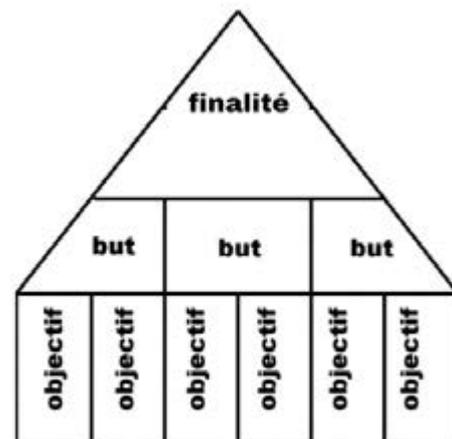
Source : Regroupement des organismes de bassins versants du Québec – ROBVO, https://robvq.qc.ca/guides_consultation_publicque/spectre_participation_citoyenne/

Pour atteindre une finesse suffisante dans l'analyse comme dans la mise en œuvre de la participation citoyenne, il semble pourtant indispensable de faire le distinguo entre les finalités et les moyens pour y parvenir.

La finalité, plutôt abstraite dans sa formulation pour laisser de la place aux différents chemins pour s'y diriger, **exprime un dessein, elle donne une ligne directrice à un projet, elle se rapproche d'un idéal à atteindre ou à approcher.** Elle se raccorde à des valeurs. Le but est ce qu'on désire atteindre concrètement à plus ou moins long terme.

Pour atteindre un but, **on se fixe un ou plusieurs objectifs concrets, des résultats attendus souvent à plus court terme.** Finalité/but/objectif (graphique ci-contre) sont comme des paliers entre un idéal et les moyens de l'atteindre. Les buts et les objectifs sont spécifiques, contextualisés, précis dans leur formulation, réalisables et atteignables. Très souvent, plusieurs objectifs sont nécessaires pour atteindre un même but. À l'inverse, la poursuite d'un objectif peut aussi servir plusieurs buts et finalités à la fois. L'objectif de faire s'exprimer une pluralité de points de vue dans une assemblée par exemple, rend la démocratie participative moins élitiste/plus inclusive, mais aussi les décisions plus légitimes. Cela augmente in fine l'adhésion à la démocratie.

Aux objectifs se rapportent des outils, mais aussi des principes. Ainsi, la mise en place d'une démarche de participation repose sur des principes de transparence, de respect mutuel des participants, etc.



Six finalités affichées ou implicites de participation citoyenne

La participation citoyenne poursuit des finalités, que nous avons recensées à partir d'une revue de littérature.



1. Accroître le pouvoir d'agir

Dans la théorie de la démocratie participative formulée dès le tournant des années 1970, l'idée consistait à apporter des modifications au gouvernement représentatif en donnant la capacité aux citoyens de prendre part activement au processus de décision politique (Pateman, 1970 ; Barber, 1984). Cette finalité d'accroître le pouvoir des citoyens s'accorde avec une attention particulière envers les catégories situées en bas de l'échelle sociale et économique. Si elles accèdent, par la participation, à une parcelle de pouvoir, on corrige un défaut majeur de la démocratie, qui peine à donner le pouvoir au peuple (Bresson, 2014).

Accroître le pouvoir des citoyens est une finalité première qui se retrouve dans de nombreuses notions (en capacité, empowerment, etc.) et trouve à se réaliser via toute une série de moyens. La participation aux décisions en est un. Ils peuvent être associés aux processus de décision (logique de participation citoyenne), même si cette contribution n'est pas la finalité première, mais un moyen à travers lequel s'exerce la finalité de renforcer le pouvoir d'agir.

Les « luttes urbaines » américaines, référence centrale dans l'histoire de la participation citoyenne, portent ainsi l'aspiration que les habitants les plus défavorisés puissent bénéficier d'un meilleur partage du pouvoir au niveau local, de manière à changer d'ordre social et économique en leur faveur. Se détache en particulier l'expérience de Saul Alinsky, dans les années 1930 dans les quartiers pauvres de Chicago. Si l'on donne aux gens les ressources appropriées, ils auront « le sentiment qu'ils détiennent les instruments du pouvoir et qu'ils peuvent désormais faire quelque chose » (Alinsky, 1976).

2. Améliorer la décision publique (prise en compte des besoins, pertinence, efficacité, gestion de communs)

Cette finalité est à mi-chemin entre le management public et la démocratie. Elle se raccorde avec la finalité d'accroître le pouvoir d'agir des citoyens (ou d'un partage du pouvoir) par le souci donné à leur intervention dans la mise en place de politiques publiques qui les concernent. Elle a pris de l'importance depuis les années 1980-1990. Selon la définition de participation citoyenne émise par l'OMS (2002), « [la participation citoyenne est] le processus par lequel la population participe activement à la définition des questions qui la préoccupent, à la prise de décision concernant les facteurs qui affectent leur vie, à la formulation et à la mise en œuvre des politiques, à la planification, au développement et à la prestation de services et à la prise de mesures visant à réaliser des changements. » La finalité en creux est donc la production de politiques publiques qui prennent en compte les besoins de la population.

Pour améliorer les politiques publiques, tout un ensemble de moyens peuvent être déployés : informer de manière continue sur les conditions réelles d'élaboration des projets ; définir des modalités souhaitables de leur mise en œuvre ; utiliser l'expertise des citoyens liée à l'utilisation des services publics, pour les associer à des diagnostics et des propositions d'amélioration de l'action publique ; les faire participer à l'évaluation d'une politique publique, de manière à évaluer par exemple si les publics concernés vivent le bénéfice de ce qui était prévu au départ.

Dans cette catégorie, la gestion et la protection des communs suscite une attention croissante. Elle peut s'inscrire dans la perspective d'améliorer l'action publique (dans le cas d'un processus purement institutionnel) et/ou dans celle d'accroître le pouvoir d'agir (community organizing, démarche bottom up). Le souci des communs a une longue histoire. Des enjeux tels que la pollution industrielle, la protection des ressources, ou le droit à l'écologie ont été pris en compte par

« La participation citoyenne est un exercice qui favorise une expression individuelle et collective, informée et argumentée, **avec pour finalité de nourrir la décision publique** ». (<https://www.modernisation.gouv.fr/associer-les-citoyens/le-centre-interministeriel-de-la-participation-citoyenne>)

La loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000 a rendu obligatoire la participation citoyenne au moyen de la concertation des habitants dans la rédaction des outils d'urbanisme (PLU, SCoT, carte communale).

En France, l'expression « démocratie participative » est employée notamment lors de fondation, en 1976, du Carrefour national des associations d'habitants et des comités de quartier (Carnaq), elle s'exprime notamment à travers des slogans comme : autogestion du cadre de vie, auto-construction du logement, auto-animation du quartier. Cette forme de démocratie participative est corrélée à l'idée que plus on gère de près, mieux c'est.

les décideurs à l'issue de mobilisations et contestations (Ambroise-Rendu et al., 2018). Le souci des communs se raccorde parfois à l'idéal d'autogestion (aujourd'hui appliqué aux communs) qui a irrigué longtemps en France les milieux associatifs.

Il n'est pas rare aujourd'hui que la protection des communs dans ses diverses variantes (biens communs naturels, etc.) soit présentée comme une finalité de la participation citoyenne.

3. Faire l'apprentissage du débat raisonné, enrichir le débat commun

Contre l'interprétation élitiste de la démocratie postulant l'incompétence des masses, les études sur la délibération soulignent qu'il est possible de créer les conditions institutionnelles de formation d'une citoyenneté éclairée. La délibération est vectrice d'apprentissages (Luskin, Fishkin, Jowell, etc.). La participation citoyenne est aussi perçue comme une « école de la démocratie », au sein de laquelle l'individu fait l'apprentissage du débat raisonné sur l'intérêt général et la chose publique (Blondiaux, Talpin, etc.).

Dans cette acception, l'apprentissage du débat raisonné est une fin en soi, en tant que pratique constitutive de l'espace public en démocratie.

Les études sur ce sujet montrent néanmoins l'existence de limites et de biais (sélection des citoyens, capacités à s'exprimer, normes implicites, incitations à jouer les « bons citoyens », absence de garantie de prise en compte de l'intérêt général, etc.).

L'enjeu d'insuffler de la délibération dans la société est porté notamment par les délibérativistes (Mansbridge, etc.). Renforcer la délibération nous semble relever des buts d'une démocratie, mais il arrive que cela soit posé comme une finalité, ce qui rappelle la relative indétermination finalités/buts/objectifs dans les écrits sur la démocratie.

4. Favoriser le lien social, la cohésion sociale, pacifier la population...

C'est une finalité historiquement première aux États-Unis. À la fin de la seconde guerre mondiale, l'administration américaine a lancé les programmes participatifs pour enrayer la progression des crimes de rue dans les quartiers pauvres. Dès la fin des années 1960, la sociologue américaine Sherry Arnstein explique que la participation peut être un moyen utilisé par l'administration pour gagner à sa cause un groupe stable et responsable grâce auquel elle obtiendra la coopération du quartier.

Dans la politique de la ville en France, cette finalité est souvent recherchée : l'accent sera mis sur des dispositifs ou des activités d'éducation civique, de lien social, de vivre ensemble. Dans le rapport Dubedout (Ensemble, refaire la ville, 1982) la participation est explicitement présentée comme un instrument de remobilisation et d'implication citoyenne des habitants, conforme aux objectifs de cette politique de recréer du lien social dans les quartiers dits « sensibles ». Cette finalité qu'est la restauration de la cohésion sociale renvoie à la fois au fait de « faire société » (Donzelot et al. 2003) et de « refaire nation » (Rosanvallon, 1995).

L'article L. 120-1.-I. du code de l'environnement précise que « La participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue :

« 1° D'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique ;

« 2° D'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;

« 3° De sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement ;

« 4° D'améliorer et de diversifier l'information environnementale. »

5. Réconcilier les citoyens avec la politique, relégitimer les institutions et leurs décisions

Redonner de la légitimité au pouvoir politique et à ses décisions, et réinjecter du même coup de la confiance entre citoyens et mandataires publics, sont depuis les années 1980-1990 des finalités premières de la participation citoyenne. Une telle finalité est abondamment critiquée par les « participationnistes », qui y voient un dévoiement des finalités de la participation citoyenne, dont l'objectif n'est plus une transformation du système politique mais la consolidation de sa légitimité.

Cette finalité pose des problèmes. La revue de littérature enseigne qu'il ne suffit pas de faire participer des habitants ou des citoyens pour que les institutions organisatrices en tirent un bénéfice en termes de confiance, d'image, ou de légitimité. L'inefficacité de certains dispositifs participatifs peut même s'avérer contreproductive et renforcer une défiance (Loisel, Rio, 2024). Renforcer la légitimité des institutions, des gouvernants, des décisions prises, et tout ce qui touche à la confiance envers les institutions, tout cela ne peut pas être une finalité première de la participation citoyenne.

Si une institution engage un exercice participatif en poursuivant cette finalité à titre principal, et en l'affichant, les citoyens auront toutes les chances de décliner l'offre de participation (cela ne correspond pas à ce qu'ils estiment un exercice utile). S'ils découvrent en cours de route qu'ils ont été mobilisés pour servir cet objectif, il y a de fortes chances qu'ils en éprouvent un sentiment de manipulation.

Pour que la participation citoyenne ne soit pas décevante mais attirante et productive, il importe que le citoyen ait le sentiment que sa participation ait été utile et qu'il contribue, même de manière infime, à façonner le monde (Zask, 2011, Rosa, 2019, Duffy-Meunier, 2021).

« Deux finalités guident la démocratie participative au Conseil général du Val-de-Marne : améliorer les services publics (efficacité, pertinence...), réconcilier les citoyens avec la politique (vie publique, choix collectifs...) ».⁴

6. Neutraliser les oppositions, désarmer la critique sociale, favoriser l'acceptabilité

Les « participationnistes » sont assez unanimes à dénoncer un dévoiement de la participation citoyenne, qui servirait objectivement à construire le consentement des populations, à neutraliser la conflictualité sociale, à désarmer la contestation (Gourgues 2023, etc.).

Mais si cette finalité est rarement affichée, elle n'en demeure pas moins une finalité implicite de la part d'acteurs publics ou privés qui doivent réglementairement « passer par la case concertation ». Les moyens mobilisés peuvent être assez sommaire pour respecter les obligations légales, tout comme ils peuvent être très ambitieux si une opposition est pressentie vis-à-vis du projet concerné.

3. Bresson Maryse, 2014, « La participation : un concept constamment réinventé », Socio-logos, 9.

4. Guide méthodologique pour la concertation des Val-de-Marnais, Conseil général du Val-de-Marne, 2008.

En conclusion : un glissement à interpréter comme une perte d'ambition dans les finalités de la participation citoyenne ?

La revue de la littérature atteste d'un glissement, puisqu'au départ les expériences de démocratie participative visaient à renforcer le pouvoir des sans-voix sur leurs vies (lutttes urbaines avec les questions d'habitat notamment, budgets participatifs, etc.), à favoriser la prise en compte des aspirations des habitants dans des projets. Les finalités d'émancipation étaient plus importantes. À partir des années 1980, les finalités de la participation citoyenne ont été moins définies au sein des mouvements sociaux, et davantage par les institutions (Bresson parle du glissement de la participation comme action collective, à la participation comme action publique).

Les finalités ont été aussi redéfinies progressivement dans un sens moins ambitieux et moins transformateur selon la plupart des analystes. Mais le rétrécissement des ambitions de la participation citoyenne reste un objet de débat, parce qu'il n'est pas sûr par exemple que la finalité d'améliorer la décision publique soit moins ambitieuse que les finalités qui existaient antérieurement.

On voit aussi apparaître de nouveaux objectifs, tels que bâtir des compromis que la démocratie représentative à elle seule a du mal à construire (assemblées citoyennes sur le climat et la fin de vie en France), représenter la nature, représenter les générations futures, etc.

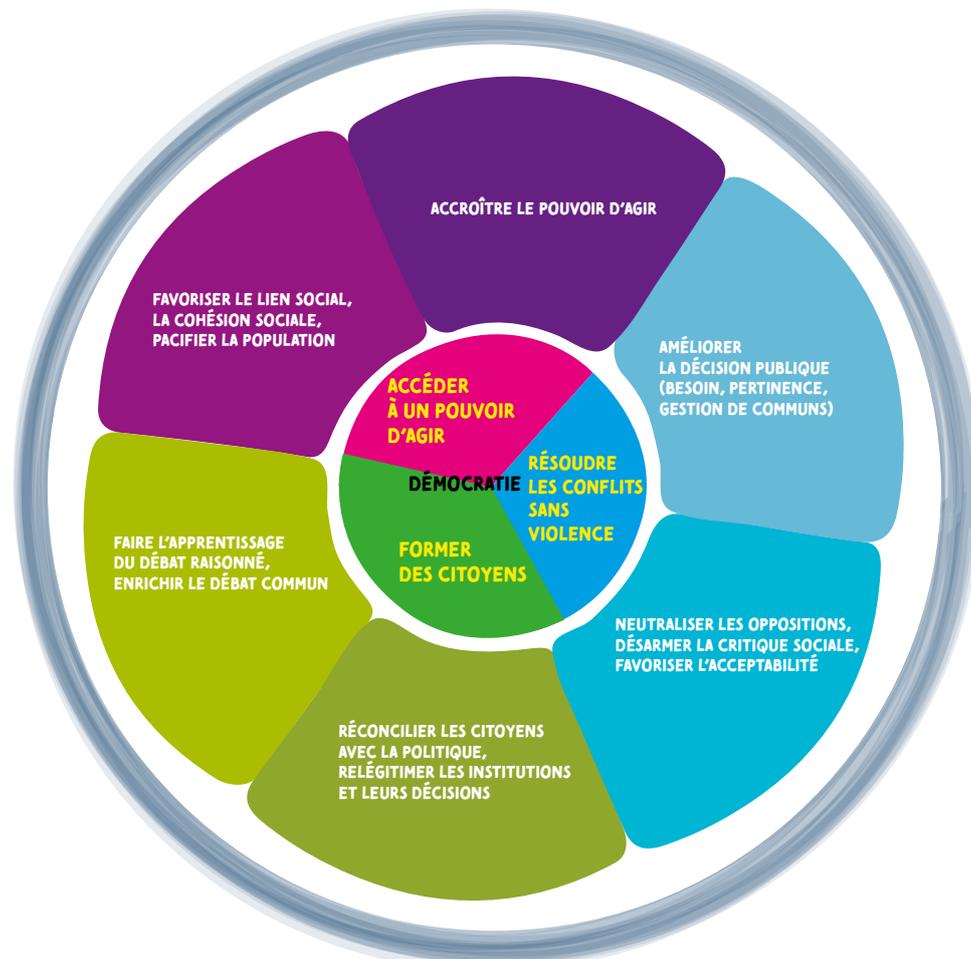
Retour sur les finalités de la démocratie, pour mieux ancrer la participation citoyenne

Pour mieux saisir quel est le champ des possibles dans les finalités de la participation citoyenne, mais aussi pour savoir si elles se raccordent à des aspirations démocratiques essentielles ou à des objectifs qui relèveraient d'autres registres (par exemple le registre managérial), il est intéressant de revenir aux finalités prêtées à une démocratie.

On considère ici la démocratie dans son versant d'utopie mobilisatrice, et non la démocratie dans ses applications institutionnelles diverses. Les finalités s'expriment dans des valeurs et des aspirations. Elles sont distinctes des grands principes organisateurs d'une démocratie (souveraineté du peuple, séparation des pouvoirs, état de droit, et, dans les démocraties représentatives, principe majoritaire).

On repère ainsi trois grandes finalités dans la littérature consacrée à la démocratie. Une quatrième est mentionnée mais son statut, plus incertain (on peut y voir uniquement des valeurs) nous a amené à ne pas la retenir dans le graphique qui représente les finalités de la démocratie et de la participation citoyenne. La première, matricielle, est la plus large dans ses déclinaisons.

Nous ne mentionnons ni la formation d'un sentiment de citoyenneté et d'appartenance à la communauté politique, parce que c'est une finalité partagée avec d'autres régimes politiques ; ni l'émancipation (idéal situé à la croisée du pouvoir d'agir, de la liberté et de l'égalité) ; ni la dignité (également à la croisée de plusieurs finalités).



1. Reconnaître et renforcer la place du citoyen dans la collectivité politique

La démocratie désigne un mode d'organisation du pouvoir politique dont la légitimité requiert qu'il reconnaisse pleinement le primat de la souveraineté populaire. La souveraineté du peuple étant le fondement théorique de l'organisation démocratique, le pouvoir a sa source dans le peuple, constitué de citoyens libres et égaux. Tout individu-citoyen peut légitimement revendiquer un pouvoir d'agir.

Au regard des pratiques réelles, cette notion de pouvoir du peuple est à nuancer fortement. Longtemps les régimes représentatifs n'ont pas été qualifiés de démocraties, parce que la souveraineté est déléguée à un personnel spécialisé par le biais d'élections régulières et concurrentielles. Encore aujourd'hui, dans la lignée de Giovanni Sartori ou de Bernard Manin, nombre de politistes estiment qu'en pratique, les démocraties modernes sont des régimes aristocratiques simplement atténués par l'élection.

Au final, la démocratie comme régime politique réel est toujours en net décalage avec l'utopie mobilisatrice. Pour autant, de fait, dans les démocraties représentatives, les décisions politiques sont soumises à de multiples influences (lobbying, logiques financières, etc.), y compris de la part des citoyens, qui utilisent de multiples canaux. Et si un grand nombre de citoyens pense que leur voix ne compte pas (sentiment d'impuissance), comme c'est le cas aujourd'hui en France, la démocratie est menacée.

Cette finalité trouve à s'accomplir à travers toutes une série de moyens qui peuvent être formulés comme autant d'objectifs :

- ▶ meilleure présence des citoyens dans les circuits de la décision publique,
- ▶ échange public des points de vue (ex. utilisateurs d'une politique publique pour la rendre plus pertinente),
- ▶ encapacitation des personnes les moins favorisées socialement, *empowerment* comme processus d'organisation autonome des « sans voix » et de développement de leurs capacités à se faire entendre et à s'organiser collectivement,
- ▶ participation continue des citoyens à la politique, au-delà des élections et de la participation citoyenne : protestation, contestation, interpellation, par ex. quand des personnes se regroupent pour défendre des intérêts face à des situations qu'ils considèrent inacceptables ou injustes,
- ▶ ouverture des assemblées représentatives à la diversité de la société (diversification sociale de la représentation),
- ▶ non-cumul et non-renouvellement des mandats,
- ▶ tirage au sort pour « sélectionner » des représentants (ne pas se baser uniquement sur l'élection),
- ▶ pouvoirs indirects ou contre-pouvoirs disséminés dans le corps social,
- ▶ contrôle citoyen, etc.

« L'attractivité de la démocratie repose sur la prémisse qu'il nous est possible – qu'il devrait de fait être possible – de **façonner collectivement le monde dans lequel nous vivons de telle sorte que nous puissions nous voir reflétés dans ce monde** et que celui-ci à la fois nous réponde et exprime notre voix. » (Hartmut Rosa, 2019, *La société de l'écoute. La réceptivité comme essence du bien commun*, Revue du MAUSS, n° 53)

« La démocratie, ce n'est pas le choix entre des offres, c'est un **pouvoir d'agir**. C'est le pouvoir de n'importe qui, de ceux qui n'ont pas de titre - richesse, naissance, science ou autre qui les qualifie pour exercer le pouvoir » (Jacques Rancière, 6 mai 2013, *Le Monde, Des idées pour transformer une République encore oligarchique*).

2. Transformer la violence en conflit démocratique

La démocratie implique une manière de résoudre les conflits et les tensions sociales qui écarte dans la mesure du possible l'usage de la violence (Arendt, Aron, etc.). Le conflit démocratique s'incarne dans la confrontation d'arguments sur différentes scènes publiques, tandis que la violence se soustrait au débat public. La démocratie recherche alors le compromis, qui n'est pas le consensus. Le sens du compromis est inspiré de « la modération » chère à Montesquieu. L'art du compromis est aussi une clé de la démocratie sociale, qui complète la démocratie politique.

3. Former des citoyens pour faire avancer la raison

La démocratie implique la reconnaissance d'une personne raisonnable ou potentiellement telle. Elle va s'employer à favoriser l'usage de la raison et à éviter la déraison, la démagogie, la tromperie. Les institutions démocratiques ont un effet positif sur le niveau général de compréhension des affaires publiques. La démocratie est ainsi un processus de formation de l'opinion et d'éducation (Rawls, Habermas, ...).

4. Concilier liberté et égalité politique

La liberté et l'égalité sont des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques, peut-être davantage que des finalités. Dans son principe, la démocratie est fondée sur l'idée d'une compétence égale de tous, et sur le droit égal de participer aux affaires de la cité.

La démocratie a pu être définie comme le régime qui considère également les individus, ou comme le régime de l'égalité politique. L'égalité est devant la loi (égalité en droit), sociale, dans le vote (cela s'exprime par exemple dans l'axiome, un citoyen = une voix lors des élections).

Dans l'idée de démocratie, il y a la méfiance envers le pouvoir de l'homme sur l'homme, donc une volonté de contrôler le pouvoir exercé sur soi et la société. De ce fait, historiquement, la démocratie est un rempart pour la liberté individuelle. Dans une démocratie ceux qui exercent une coercition peuvent être révoqués, ce qui réduit les risques qu'ils en abusent. La subordination est limitée à travers le pouvoir impersonnel de la loi. Les libertés publiques sont posées par la Constitution. Parmi elles, la liberté d'expression. Il convient qu'il existe une pluralité de canaux pour permettre cette expression (médias, partis, syndicats, etc.) et que soit acceptée la manifestation du désaccord. Mais égalité et liberté sont en tension, puisque l'exercice de la liberté peut accroître l'inégalité et symétriquement les mesures en faveur de l'égalité peuvent entraver la liberté. Toute démocratie tente alors de concilier les deux.

En fonction des grands modèles de démocratie dans lesquels elles s'appliquent (démocratie représentative, démocratie directe, démocratie radicale, démocratie illibérale, populisme), chacune des grandes finalités que nous venons de citer trouve des déclinaisons différentes, en termes d'importance relative, de doctrines et d'auteurs mis en avant pour les étayer, d'objectifs et de moyens pour les mettre en œuvre, etc. Ainsi tout ce qui touche à la liberté sera davantage valorisé et appliqué dans les démocraties libérales et représentatives que dans les démocraties illibérales, où la liberté sera réduite au profit de l'ordre et de la sécurité publique. La démocratie radicale valorisera le « demos », le conflit, et se méfiera de l'État et de ses institutions, etc.

Et à la Métropole de Lyon ?

Les finalités sont rarement exprimées par les praticiens du service participation et implication citoyenne. Plus précisément, il n'existe plus depuis la Charte de 2003 une doctrine explicite porteuse de finalités qui engloberait toutes les concertations. Pour chacune de ces concertations, des « objectifs » vont être assignés, mais parfois avec une confusion entre finalité, objectif et moyen, comme exprimé en introduction.

Dans la pratique et dans une rationalisation ex post de la Direction Prospective et Dialogue Publique, la façon dont la Métropole implique les citoyens dans les décisions publiques répond à quatre finalités affichées, comme dans cette présentation pour les Journées de l'économie (JECO) 2021. Il s'agit plus d'un plan qui permet de positionner au cas par cas les démarches. Depuis et surtout à partir de 2022, de nouveaux axes ou nuances pourraient apparaître comme « politiser un enjeu » ou « permettre l'interpellation citoyenne » pour le Conseil de développement.



Grand Lyon - Etendue de la Prospective de l'Indice

(2021)

1. Débattre des sujets de société

Cette finalité n'est pas forcément explicitée (débatte... pour quoi ?). Elle oscille entre deux finalités :

- ▶ débattre pour améliorer la décision publique. Il s'agira moins d'enrichir un projet (cf. point suivant) que de produire une décision de meilleure qualité, plus informée, plus légitime, moins à même d'avoir des conséquences négatives non prévues, moins susceptibles d'empiéter sur les droits individuels, que si ce débat n'avait pas eu lieu. Cette pratique rejoint le paradigme de la démocratie délibérative (Manin, Urfalino, Girard, Elster)
- ▶ débattre pour former les opinions et *in fine* réaliser l'autodétermination des individus (la délibération comme discussion d'Habermas). Elle rejoint la finalité précitée «faire l'apprentissage du débat raisonné, enrichir le débat commun».

La mention des «sujets de société» renvoie probablement à un tropisme de la DPDP qui fonde

sa légitimité dans la prise de recul, la compréhension et la mise en discussion des transformations de la société.

Au regard des pratiques réelles, cette notion de pouvoir du peuple est à nuancer fortement. Longtemps les régimes représentatifs n'ont pas été qualifiés de démocraties, parce que la souveraineté est déléguée à un personnel spécialisé par le biais d'élections régulières et concurrentielles. Encore aujourd'hui, dans la lignée de Giovanni Sartori ou de Bernard Manin, nombre de politistes estiment qu'en pratique, les démocraties modernes sont des régimes aristocratiques simplement atténués par l'élection.

Au final, la démocratie comme régime politique réel est toujours en net décalage avec l'utopie mobilisatrice. Pour autant, de fait, dans les démocraties représentatives, les décisions politiques sont soumises à de multiples influences (lobbying, logiques financières, etc.), y compris de la part des citoyens.

2. Améliorer les projets et les politiques publiques

Cette finalité est proche de la catégorie «Améliorer la décision publique» et était au fondement de la Charte de la participation du Grand Lyon de 2003. Selon les situations, elle peut cependant ouvrir vers d'autres finalités comme l'accroissement du pouvoir d'agir. Améliorer les projets et les politiques publiques est en effet une manière de façonner le monde si les citoyens sont reconnus pour ce qu'ils sont et ce qu'ils apportent.

La distinction entre projets (urbain) et politiques publiques vient du fait que, depuis plusieurs années, la DPDP se soit emparée de politiques (revenue de solidarité jeune, zone à faible émission) mobilisant, en termes de dialogue public, à la fois une expertise d'usage (service usages et expérimentation) et un avis citoyen (service participation et implication citoyenne).

3. Soutenir les initiatives citoyennes

Cette finalité, assez singulière et qui renvoie pour partie au renforcement du pouvoir d'agir, s'inscrit dans un contexte local spécifique. En effet, la participation citoyenne s'est construite autour de la reconnaissance de la société civile, avec la démarche Millénaire³ puis d'autres outils comme l'Agenda 21. Ce mode de faire s'est ensuite prolongé autour d'instances comme le Conseil de développement avec le Grand RDV de la Métropole. Tous les outils participatifs ne sont pas non plus mobilisés (ex. pas de budget participatif).

Mais qu'entend-on par initiative et pourquoi lui accoler «citoyenne» plutôt que «civique» par exemple ?

Cette pratique ne va pas non plus jusqu'à promouvoir des pratiques de *community organizing* ou de *démodynamie*.

4. Favoriser l'appartenance territoriale et l'inclusion

Tout comme la précédente, cette finalité s'inscrit dans un contexte où la participation citoyenne est née d'un projet d'agglomération consistant à « faire société » et « faire agglomération » (la démarche Millénaire³). La particularité de la Métropole, collectivité à statut particulier à la fois en proximité avec les habitants par ses politiques, et éloignée car assez méconnue, concourt à afficher et rechercher cet objectif dans la participation citoyenne. En témoigne une attention récurrente à s'adresser à « tous les habitants » (et pas que ceux de l'hypercentre) et à prendre en compte la diversité des situations territoriales.

Longtemps cette dernière préoccupation s'est traduite au travers des projets urbains et de la politique de la ville. Avec les compétences sociales, l'inclusion trouve à s'incarner au niveau de catégories de populations à qui on donne la parole via, entre autres, les conseils citoyens pour les QPV, des instances de dialogue pour certains publics de l'aide sociale (BRSA, RSJ, ASE...).

Elle rejoint donc la finalité consistant à « favoriser le lien social, la cohésion sociale, pacifier la population », à une échelle qui n'est pas celle de la nation mais du territoire.

Conclusion

Pour se pencher sur les finalités attribuées à la participation citoyenne, il a semblé important de revenir aux finalités prêtées à une démocratie.

Il ressort que la participation citoyenne peut se raccorder à des finalités démocratiques essentielles : partager le pouvoir d'agir, transformer la violence en conflits démocratiques, développer l'usage de la raison et favoriser l'éducation et la compréhension des affaires publiques.

Quand il est question de participer au processus de décision, de nourrir la décision publique, d'améliorer les politiques publiques, de gérer des communs, la participation citoyenne se raccorde bel et bien, au moins sur le plan théorique, à cette finalité matricielle de la démocratie qu'est le partage du « pouvoir d'agir ». Quand la participation citoyenne est renvoyée à une finalité d'éducation (ex. sensibilisation à..., mise en débat de..., etc.), c'est là aussi une grande finalité démocratique à l'importance cruciale aujourd'hui (cf. montée de la déraison, *fake news*, complotisme...).

Mais la participation citoyenne, dans sa mise en œuvre, fait peu cet exercice de mise en relation, qui contribuerait sans doute à lui donner un sens profond et à l'inscrire dans la grande histoire de la démocratie. Déjà, dans la littérature consultée, la participation citoyenne est rarement référée à des finalités. Elle est le plus souvent raccordée à des moyens (écouter, consulter, concerter...), dont on sait parfois, mais pas toujours, à quelle fin ils se rapportent. Par exemple « écouter », « consulter », « mettre en débat », peuvent se raccorder à des finalités distinctes.

Pour relier la participation citoyenne à des finalités, l'usage des grilles souvent utilisées par les institutions pour évaluer leur action n'est pas aidant. En cause aussi, probablement, la faiblesse de ce que peut la participation citoyenne au regard de la participation politique au sens large, et les ambitions réduites voire les craintes au niveau des

institutions. Quand la participation citoyenne a pour finalité la relégitimation des institutions, tout indique que cela est contre-productif et décevant, à moins que d'autres finalités, premières, réalistes et affichées soient également poursuivies.

Le travail sur les finalités est d'autant plus important que la dénonciation de la participation citoyenne comme instrumentalisation est récurrente. Elle est souvent critiquée parce qu'elle dépolitise des enjeux et qu'elle neutralise des mouvements de contestation. Il n'est pas si aisé de savoir si on assiste là à un dévoilement condamnable, ou à un travail démocratique, puisque la résolution des conflits sans violence fait partie des finalités d'une démocratie, et que la participation citoyenne est une forme très singulière de participation politique. Ceci d'autant plus que la lecture qui en est faite dépend des théories politiques et des auteurs mobilisés.

Enfin, toute intention cachée tend à être qualifiée ou à être perçue comme de la manipulation alors qu'il n'est pas forcément condamnable pour une autorité, d'avoir, en plus de finalités qu'elle expose, des finalités qu'elle n'expose pas.

Bibliographie

- Alinsky Saul , 1976, *Manuel de l'animateur social : une action directe non violente*, Seuil.
- Arnstein Sherry, 1969, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of American Institute of Planners*, n°35/4.
- Barber Benjamin, 1997, édition originale 1984, *Démocratie forte*», Paris : Desclée de Brouwer.
- Bresson Maryse, 2014, « La participation : un concept constamment réinventé », *Sociologos*, 9.
- Donzelot J., Mével C., Wyvekens A. (dir), 2003, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil.
- Duffy-Meunier Aurélie (dir.), 2021, *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*.
- Gourgues Guillaume, 2023, *Les faux-semblants de la participation*, La vie des idées.
- Loisel Manon, Rio Nicolas, 2024, *Pour en finir avec la démocratie participative*, éd. Textuel.
- OMS, 2002, *Community participation in local health and sustainable development : Approaches and techniques*, cité par Bouchard-Bastien et al. « Chapitre 16. Participation citoyenne », *Environnement et santé publique. Fondements et pratiques*. Presses de l'EHESP, 2023.
- Pateman Carole, 1970, *Participation and democracy theory*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Ambroise-Rendu A.-C., Trespeuch-Berthelot A., Vrignon A., 2018, *Une histoire des conflits environnementaux. Lutttes locales, enjeu global (XIX^e-XXI^e siècles)*. Limoges, PULIM.
- Hartmut Rosa, 2019, *La société de l'écoute. La réceptivité comme essence du bien commun*, *Revue du MAUSS*, n° 53.
- Rosanvallon Pierre, 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État providence*, Paris, Seuil.
- Zask Joëlle (2011) *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*, Paris, Le Bord de l'eau.

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