



# Comment élargir notre pratique de la démocratie ?

l'enjeu de la participation  
et des autres modes d'expression

démocratie, délibération, représentation, participation, débat public, citoyen, proximité, décision, transparence, apprentissage, information

démocratie, délibération, représentation, participation, débat public, citoyen, proximité, décision, transparence, apprentissage, information

## Les synthèses Millénaire

Janvier 2008

GRANDLYON  
communauté urbaine

# SommAire

<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>Etat des lieux</b>	
La démocratie : un idéal politique, une réalité complexe	5
La crise du système politique représentatif	6
L'émergence des démarches participatives	8
<b>La participation, un mode d'exercice démocratique parmi d'autres...</b>	
La participation au secours de la démocratie ?	13
D'autres modes d'exercice démocratique ?	16
Une vision large et dynamique de l'exercice démocratique	20
<b>Recommandations pour élargir notre vision et notre pratique de la démocratie</b>	
Eduquer à la pratique du débat et à la construction d'une opinion	23
Favoriser l'expression spontanée des citoyens... sans interférer	25
Relever le défi de la transparence	26
Favoriser une participation plus large de la population du Grand Lyon	28
Promouvoir la délibération publique	29
<b>Lexique</b>	<b>31</b>

## Déjà paru :

- Les relations homme-animal en milieu urbain - octobre 2005
- Les discriminations "raciales" : comment agir ? - juillet 2006
- Tourisme urbain : une ambition renouvelée pour l'agglomération lyonnaise - mai 2007



# IntrOduction

La démocratie est, selon la formule de Périclès connue de tous, « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Comment décliner en pratique cet idéal à l'échelle d'une agglomération d'1,2 millions d'habitants ? Aujourd'hui, cette formule nous invite à multiplier les formes de participation politique, à ouvrir les assemblées représentatives à la diversité de la société, à limiter les phénomènes de captation de pouvoir par des groupes restreints, à renforcer le contrôle des élus par les citoyens... Mais depuis son origine, ou presque, l'exercice de la démocratie est discuté, critiqué, amélioré... Le système représentatif, en particulier, apparaît en crise : il semble éprouvé par les grandes mutations de la société (individualisme, perte de confiance en l'avenir...) et du monde actuel (intégration européenne, décentralisation, mondialisation des questions économiques environnementales...).

Parallèlement, on assiste à l'essor des dispositifs participatifs. Très hétérogènes dans leur fonctionnement et dans leur finalité, ils permettent à des individus de prendre la parole et révèlent, au moins partiellement, la diversité des points de vue. Mais l'essor de ces dispositifs implique de s'interroger sur l'utilisation de ces différentes expressions, sur leur représentativité et leur légitimité. **Quel premier bilan peut-on tirer des dispositifs participatifs ?**

Enfin, on ne peut ignorer d'autres modes d'expression et d'influence qui tiennent une place croissante dans la vie politique : l'influence des groupes d'intérêts, la signature de pétitions, des actes de consommation citoyenne, des formes d'actions plus directes (blocus routiers, manifestations étudiantes, occupations de l'espace public, etc.). Ces différents modes d'expressions, à certaines conditions, peuvent eux aussi faire partie du champ démocratique. Dans ce cas, **comment prendre en compte ces différentes expressions ?**

Ces questions sont essentielles aux personnes qui s'engagent dans de telles démarches, interrogent les différents capteurs de ces expressions mis en place par les collectivités et transforment en quelque sorte le rôle du représentant, qui se doit d'écouter ces nombreux messages avant de trancher... Ainsi, les interactions entre les citoyens et la sphère politique évoluent : l'expression, l'implication et l'intervention des citoyens se renforcent et se diversifient. Ces différentes tendances témoignent d'un renouveau politique autant qu'elles l'alimentent. Plus que jamais, une vision large et dynamique de l'exercice démocratique s'impose, basée sur la représentation, la participation et la délibération publique<sup>1</sup>. Dans ce contexte et à l'échelle du Grand Lyon, **comment s'adapter à ce renouveau politique et améliorer les relations entre citoyens et sphère politique ?**

1 - La délibération publique désigne ici un débat argumenté conduisant à la construction d'un jugement public de la part des participants et conçu comme visant nécessairement l'intérêt commun.

démocratie, délibération, représentation, participation, débat public, citoyen, proximité, décision, transparence, apprentissage, information

démocratie, délibération, représentation, participation, débat public, citoyen, proximité, décision, transparence, apprentissage, information

## Etat des lieux |

*D'apparence simple et connue de tous, la démocratie désigne pourtant un idéal politique complexe à atteindre. Si le système de la représentation politique est admis depuis longtemps, il apparaît aujourd'hui en crise, comme moins en adéquation avec les attentes des citoyens et les enjeux du monde actuel. Dans ce contexte, les dispositifs dits participatifs, prennent leur essor...*

### ➤ La démocratie : un idéal politique, une réalité complexe

La démocratie au sens où nous l'entendons aujourd'hui implique l'égalité formelle, l'équivalence des individus. Un homme équivaut à une voix et le nombre fait loi. C'est une condition du système représentatif actuel, qui est devenu démocratique au fur et à mesure que le suffrage s'est universalisé. Mais depuis toujours, et encore aujourd'hui, le système représentatif doit composer avec les réalités complexes de la société.

#### Comment représenter les intérêts catégoriels ?

Qu'ils le veuillent ou non, les individus sont constitués en corps, même à notre époque pourtant marquée par l'individualisme. Ils font partie d'un collectif territorial (un quartier, une agglomération, une région, etc.) et/ou de collectifs d'intérêts (artisans, professions libérales, agriculteurs, etc.). En outre, les individus s'agrègent par affinités, condition sociale ou au service d'une cause, pour un temps et/ou dans un espace donné. Dans notre système représentatif où chaque élu est un représentant du peuple dans sa totalité, peut-on faire l'économie d'organiser l'expression des intérêts catégoriels ? La réponse est non. Pour preuve, si la Révolution a supprimé les anciens corps intermédiaires, ceux-ci ont finalement été remplacés par de nouveaux : syndicats, associations, etc. Mais ils ont eu la plus grande difficulté à s'installer : la France a le syndicalisme le plus modeste d'Europe, le Conseil économique et social, installé après la seconde guerre mondiale, et les Conseils économiques et sociaux régionaux n'ont qu'un statut mineur et un rôle de conseiller modeste... En bref, la relation directe entre le citoyen et l'Etat reste le dispositif de référence.

Aujourd'hui, alors que les corps intermédiaires n'appartiennent pas à notre culture politique, leur rôle doit être pensé à la lumière de deux évolutions contemporaines : la montée en puissance, au niveau européen et par contrecoup en France, du système des lobbies et l'émergence de nouvelles communautés d'appartenance (ethnique, selon l'orientation sexuelle, etc.) qui pourraient prétendre au rang de corps intermédiaires.

#### Comment capter et répondre aux nouvelles problématiques de notre société ?

Des contraintes et des problèmes inédits se posent actuellement aux institutions. Par exemple, qui jusqu'ici s'était posé la question de la durabilité de la planète ? Le système représentatif traditionnel a-t-il les moyens de répondre à cette problématique ? Philippe Dujardin, politologue, constate que « le système politique représentatif ne parvient plus aujourd'hui à enregistrer le réel efficacement... et il sait qu'il n'y parvient plus. Il sollicite donc des instruments d'enregistrement de la réalité qui lui sont extérieurs. Autrefois, le politique consultait éventuellement puis décidait, aujourd'hui, il est obligé de créer les instruments d'enregistrement du réel, pour ensuite s'efforcer de traduire les effets de ces enregistrements dans des normes, usages, propositions... »

La mise en place des dispositifs participatifs institutionnalisés répond à « la nécessité de multiplier les « capteurs » censés fournir une information plus précise sur le réel. » En effet, la participation permet de mettre à jour, au moins partiellement, une société toujours plus complexe, de politiser les questions préoccupant les citoyens. Très hétérogènes dans leur fonctionnement, mais aussi très évolutifs, les dispositifs participatifs seront peut-être aussi des lieux où les usagers et les citoyens réfléchiront avec la collectivité sur les comportements sociaux à promouvoir dans une perspective de coproduction du service public.

**+ d'infos :** Démocratie : de quoi parle-t-on ?, 2007, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Les dates clés de l'histoire de la démocratie, 2007, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Interview de Philippe Dujardin, mars 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

## → Eclairage

### Mise au point sur quelques croyances démocratiques

Un certain nombre d'affirmations ci-dessous sont souvent présentées comme des caractéristiques de la démocratie. Or, certaines ne le sont pas, et d'autres n'ont pas forcément le caractère indiscutable qu'on leur prête.

■ « *La démocratie est un régime fondé sur le consentement.* »

C'est en effet le cas, mais il s'agit d'une caractéristique d'un grand nombre de régimes (même des régimes autoritaires parfois). Même en démocratie, l'important est de savoir comment le consentement est obtenu (sans manipulation, démagogie, ou en provoquant la peur, etc.).

■ « *Le pouvoir du peuple est intrinsèquement bon.* »

La collectivité n'est pas infaillible et peut commettre des erreurs, des injustices et mêmes des crimes, tout autant qu'un individu ou une minorité.

■ « *La règle de la majorité est la meilleure.* »

Elle est en effet reconnue comme telle, mais ce principe peut aussi être considéré comme la traduction comptable et civilisée de la loi du plus fort : les plus nombreux ont raison parce qu'ils sont plus nombreux... Cette partie de la population, quantitativement victorieuse et censée exprimer le choix du peuple, peut aussi n'être en réalité qu'une minorité de la population (si l'on tient compte de l'abstention, des non-inscrits, etc.).

+ d'infos : Démocratie : de quoi parle t-on ?, 2007, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

## ➔ La crise du système politique représentatif

« Blues politique », « démocratie à l'épreuve », « démocratie en panne », « crise du politique »... Chercheurs, écrivains et journalistes témoignent par ces formules d'une évolution du système représentatif. Voici en quelques mots les éléments de contexte éclairant son origine, les manifestations de la crise puis ses effets.

### Le système politique à l'épreuve des mutations de la société

#### La montée de l'individualisme va de pair avec la remise en cause de l'autorité

La montée en puissance de l'individualisme transforme la société : les individus sont centrés sur leur vie privée et leurs intérêts économiques et attendent des institutions qu'elles répondent à leurs besoins. Ainsi, on assiste à une remise en cause profonde d'un mode d'exercice du politique reposant sur l'autorité et à l'affaiblissement des autorités instituées : l'Etat, les partis politiques, les syndicats, l'armée, l'école, etc. Or, ces institutions concourent à la production de la cohésion nationale.

#### Les idéologies politiques, porteuses de foi dans l'avenir, s'effondrent en faveur du pouvoir économique et financier

Depuis la fin des années 1970, le champ du politique s'affaiblit, ou tout du moins se transforme, au profit du pouvoir économique et financier. Les mutations économiques et sociales vont dans le sens d'un marché puissant qui semble échapper à la maîtrise des Etats et des citoyens (déréglementation de l'économie et du marché du travail, rationalisation des systèmes de protection sociale, réduction des services publics, mouvement de privatisation des entreprises).

#### Les centres de décision se recomposent en raison de l'intégration européenne et de la décentralisation

En raison de la décentralisation et de l'intégration européenne, les centres de décision apparaissent fragmentés et doivent se coordonner, se recomposer à différentes échelles : Europe, pays, régions, réseaux de ville, etc. Les pays doivent par exemple coopérer pour des questions d'environnement ou encore d'immigration. Les grandes agglomérations se sont saisies du développement économique, qui est aujourd'hui une compétence partagée avec l'Etat. Dans ce contexte, les repères politiques sont bouleversés et moins lisibles pour les citoyens, qui, déstabilisés, remettent en cause la légitimité des autorités publiques.

#### Le pouvoir se partage face à un monde toujours plus complexe

Toujours plus complexes, les questions majeures d'aujourd'hui (emploi, exclusion, environnement...) exigent un traitement transversal : il est rare qu'un seul ministère ou qu'un seul service décide seul. Le recours à des autorités administratives indépendantes, à des « comités de sages », à des cabinets de consultants semble s'amplifier. Ceci contribue à la diminution de l'espace démocratique de délibération et de débat public au profit de débats entre experts.

+ d'infos : La démocratie chahutée, 2007, Catherine Panassier, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

Vers quels lendemains allons-nous ? Chapitre Démocratie, 2005, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

La ville aux défis de la démocratie et de la diversité culturelle, conférence de Bernard Jouve, 11 janvier 2007, organisée par Economie et Humanisme, l'ENS-LSH et le Grand Lyon

La démocratie à l'épreuve, Cahier Millénaire 3 n°30 « Humanité en péril... Humanité en avenir... », 2004, Catherine Trautmann, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

## Les manifestations de la crise

### Une société en perte de moral

Plusieurs études sur le moral des Français observent la montée de leur inquiétude et de leur pessimisme. Par exemple, les trois quarts des Français pensent que leurs enfants « *auront moins de chances de réussir que leurs parents dans la société française de demain* » et ce sentiment est général dans les milieux sociaux et politiques (Baromètre politique français 2006-2007 CEVIPOF-Ministère de l'intérieur). Ce pessimisme, ou cette perte de confiance dans l'avenir, touche aussi bien la situation individuelle et familiale que la situation économique collective. Les changements et les réformes ne sont plus synonymes de progrès, mais de plus en plus appréhendés comme la perte possible ou avérée d'acquis socio-économiques. Il en résulte une sensibilité accrue aux inégalités, mais aussi une certaine défiance face au changement.

### Un manque de renouvellement des élites politiques

Les élites politiques françaises sont majoritairement issues de l'élite administrative, intellectuelle et masculine. Les catégories socioprofessionnelles les moins élevées sont sous représentées, mais également les femmes, les minorités ethniques, les jeunes, les handicapés... « *L'analyse des professions des députés montre que plus de 70 % d'entre eux appartiennent à la seule catégorie des cadres et professions intellectuelles supérieures. Une étude similaire portant sur les maires des villes de plus de 3 500 habitants a montré que plus de 66 % d'entre eux appartiennent à cette même catégorie* » (Michel Koebel, sociologue). Cette forte sélection dans l'accès au pouvoir ne favorise pas la confiance des citoyens en leurs représentants, jugés souvent bien éloignés du « monde réel ».

### Une critique de l'action publique

La montée en puissance de l'individualisme et l'érosion du sentiment d'appartenance collective conduisent à une remise en cause profonde de l'action publique et de l'intérêt général. Même si elles ont été préalablement débattues, les décisions « venues d'en haut » sont de plus en plus fréquemment rejetées. On assiste parallèlement à un renouveau du militantisme de terrain qui se mobilise davantage « contre » que « pour » une cause, une réforme, etc. Le dénigrement, la dénonciation et la dévalorisation de la sphère politique sont devenus monnaie courante. Soulignons que ces formes d'intervention utilisent largement les médias traditionnels (télévision, radio, presse écrite) et internet (blogs, pétitions en ligne, etc.).

**+ d'infos :** La démocratie chahutée, 2007, Catherine Panassier, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

La ville aux défis de la démocratie et de la diversité culturelle, conférence de Bernard Jouve, 11 janvier 2007, organisée par Economie et Humanisme, l'ENS-LSH et le Grand Lyon

Les travers de la démocratie participative, mars-avril-mai 2007, Michel Koebel, Les Grands Dossiers des Sciences Humaines n°6  
La démocratie à l'épreuve, Cahier Millénaire 3 n°30 « Humanité en péril... Humanité en avenir... », 2004, Catherine Trautmann, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

## Les conséquences

### Une demande accrue de proximité, d'ordre et de sécurité

La perception des risques a considérablement évolué : les risques environnementaux, les risques liés aux conflits internationaux et ceux liés à la situation socio-économique (peur du chômage, de la pauvreté...) sont aujourd'hui omniprésents dans l'esprit des gens, ils se cumulent et suscitent une attente de protection et de sécurité. La proximité est bien souvent proposée comme une réponse à ces attentes. Face à un sentiment d'insécurité grandissante, un avenir professionnel incertain, un monde toujours plus complexe, on attend des représentants politiques qu'ils soient proches de leurs concitoyens, à l'écoute et présents sur le terrain. Cette proximité semble être devenue un moyen d'acquiescer la légitimité politique.

### Un mécontentement envers la classe politique se traduisant dans les urnes

A l'exception de l'élection présidentielle de 2007, caractérisée par une participation d'une importance jamais vue depuis 1965 et une hausse sensible des inscriptions sur les listes électorales, les citoyens exercent de moins en moins leur droit de vote. L'augmentation de l'abstention s'observe très nettement du milieu des années 1970 à la fin des années 1990. A cela, s'ajoute l'émergence du vote protestataire. Les citoyens sont de plus en plus infidèles : ils n'hésitent plus à se tourner vers des partis non gouvernants (extrêmes gauche ou droite, mouvements écologistes, etc.) ou à voter alternativement pour la droite ou pour la gauche. Quant au vote utile, il s'invite lui aussi de plus en plus souvent aux élections : les votes « tactiques » ou « stratégiques » prennent le pas sur les votes d'adhésion ou de conviction. Ces différents comportements face au vote témoignent du désenchantement des citoyens à l'égard de leurs représentants politiques.

## L'émergence de nouvelles formes d'engagement

Pierre Rosanvallon (politologue) nous invite à refuser l'idée d'un désintérêt des citoyens de la sphère politique en mettant en avant le redéploiement de l'activité citoyenne dans la société civile. « *Si le citoyen se rend moins souvent aux urnes, il est davantage présent dans des actions de pétition, de manifestation, de solidarité, qui manifestent son implication dans la société* ». Ces nouveaux modes d'expression, en pleine expansion, sont organisés autour

d'un principe de défiance vis-à-vis des pouvoirs. De plus en plus, la défiance apparaît pour le citoyen plus efficace que la participation politique classique, c'est-à-dire le vote : il semble plus facile de faire retirer un projet de loi que de faire voter une bonne loi, de contraindre le pouvoir à agir par une manifestation ou par l'occupation de l'espace public plutôt que de négocier. La confiance entre la société et le pouvoir, matérialisée par le vote, a laissé la place à la défiance et à de nouvelles formes d'expression.

+ d'infos : La démocratie chahutée, 2007, Catherine Panassier, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

La ville aux défis de la démocratie et de la diversité culturelle, conférence de Bernard Jouve, 11 janvier 2007, organisée par Economie et Humanisme, l'ENS-LSH et le Grand Lyon

Interview de Pierre Rosanvallon, mars-avril-mai 2007, Les Grands Dossiers des Sciences Humaines n°6

Vers quels lendemains allons-nous ? Chapitre Démocratie, 2005, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

## ➤ L'émergence des démarches participatives

### Retour sur l'histoire

#### Qu'est-ce que la participation ?

Il n'y a pas de définition consensuelle de la participation. On peut retenir la définition d'Yves Sintomer (sociologue) : « *dans son sens large, la démocratie participative réside dans l'institutionnalisation de la participation citoyenne dans la mise en place des politiques publiques* ». Elle porte l'accent moins sur l'électeur que sur le citoyen capable de s'exprimer sur un sujet donné et de se forger une opinion. Selon Loïc Blondiaux (sociologue) « *la participation est un moyen de produire un espace de délibération entre citoyens, d'où peuvent sortir des questions, enjeux, qui accèdent à une visibilité politique.* »

Cette définition générale se décline ensuite en des démarches extrêmement diverses de part leurs initiateurs, leurs intensités (de la formation à la participation à la décision), leurs objectifs et leurs modalités de fonctionnement.

#### L'évolution du cadre légal : des mesures incitant ou rendant obligatoire la participation des citoyens

Ces mesures reposent essentiellement sur les textes suivants :

- la « loi Vaillant » relative à la démocratie de proximité qui oblige notamment toute ville de plus de 80 000 habitants à se doter de conseils de quartier (loi n°2002-276 du 27 février 2002) ;

- la « loi SRU » relative à la solidarité et au renouvellement urbain qui vise notamment le développement de la démocratie et de la décentralisation en généralisant les procédures de concertation préalable avec la population (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000) ;
- la « loi Voynet » relative à l'aménagement du territoire et au développement durable qui introduit notamment les conseils de développement (loi n°99-533 du 25 juin 1999) ;
- la « loi Barnier » qui généralise le débat public en amont des grands projets d'aménagement et encadre ce débat (loi n°95-101 du 2 février 1995) ;
- la « circulaire Bianco » qui prévoit une procédure de concertation sur l'opportunité des grands projets d'infrastructures, dès la conception des projets (circulaire du 15 décembre 1992) ;
- la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement, qui prévoit notamment une concertation, associant pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ;
- la « loi Bouchardeau » relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (loi n°83-630 du 12 juillet 1983) ;
- code de l'urbanisme, articles L300-1 et L300-2, R300-1 à R300-3 ;
- code de l'environnement, articles L121-1 à L121-15, L123-1 à L123-16 et L126-1.

## Le saviez-vous ?

### Participation et questions environnementales font bon ménage

Des textes viennent renforcer les droits du citoyen en matière d'accès à l'information et de participation :

- la Convention d'Arrhus, signée par la France en 1998, qui porte sur l'accès à l'information, sur la participation du public au processus décisionnel (domaine de l'énergie, traitement des eaux, gestion des déchets...) et sur l'accès à la justice en matière d'environnement ;
- les directives européennes (2003/4/CE et 2003/35/CE) qui prévoient respectivement l'accès du public aux informations environnementales et la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement ;
- la Charte de l'environnement, incluse en préambule de la Constitution française, qui affirme le droit de participation du public à l'élaboration des décisions (loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005).

### Comment expliquer l'émergence de cette dynamique participative ?

Quatre facteurs sont généralement mis en avant pour répondre à cette question.

- La difficulté croissante des institutions à faire passer ou appliquer leurs décisions est sans doute le facteur le plus important. Il est corrélé à l'affaiblissement des institutions publiques en tant qu'instances de régulation et à leur perte de légitimité, à ce que l'on désigne comme la crise du système politique représentatif.
- A cela, s'ajoute l'émergence d'une base théorique pour penser et légitimer la démocratie « délibérative ». Il est de plus en plus admis, reconnu et défendu que des délibérations éclairées se traduisent par de bonnes décisions, traduisant la volonté générale. Les vertus éducatives de la participation, susceptibles de former de meilleurs citoyens, sont également valorisées.
- On peut ajouter à cela la prise de conscience croissante des risques scientifiques, technologiques et environnementaux de la part de la société. Les progrès en la matière posent un grand nombre de questions tant scientifiques qu'éthiques. Celles-ci exigent la démocratisation de tels sujets et poussent les citoyens à en débattre collectivement aux côtés des experts et des décideurs.
- Enfin, on constate le développement du phénomène « Nimby » (contraction de « not in my backyard » : « pas dans mon arrière-cour », « pas dans mon jardin »), qui fait référence aux pratiques d'opposition de populations riveraines à l'implantation de nouvelles installations (entreprise, décharge, conteneur, axe de communication, etc.). Parfois qualifiées d'égoïstes, ces pratiques révèlent aussi une conscience citoyenne et un engagement vis-à-vis de son cadre de vie et de son territoire.

**+ d'infos :** La démocratie participative : état des lieux et premiers éléments de bilan, 2007, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

La concertation dans la conduite de projet (guide méthodologique), 2006, Carole Desmarais

La citoyenneté : l'engagement dans la cité (chronologie), 2005, Cédric Polère et Emmanuelle Lambrey, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

## Des démarches extrêmement variées

### L'initiative de la démarche

On peut distinguer trois types de démarches selon son initiateur :

- la démarche descendante (top down) émanant des instances politiques ou institutionnelles ;
- la démarche ascendante (bottom up) impulsée au contraire par un mouvement social ou associatif ;
- la démarche intermédiaire qui est coproduite par les institutions et les habitants.

Ce dernier type de démarche est beaucoup plus rare. L'exemple de référence en la matière est la ville de Porto Alegre (Brésil) où un dispositif complexe permet aux citoyens de participer à la définition du budget communal. Fondé sur un ensemble de règles co-élaborées par l'exécutif municipal et les participants, le dispositif a permis une redistribution des ressources en direction des plus pauvres.

Actuellement, la plupart des dispositifs sont de type descendant. Les démarches ascendantes, où une mobilisation collective est préalable à l'intervention des institutions, aboutissent presque toujours à l'institutionnalisation de la participation.

### L'intensité de la participation : de l'information à la participation à la décision

La Charte de la participation du Grand Lyon définit la participation comme l'action par laquelle les citoyens interviennent dans l'élaboration du projet. Elle peut être plus ou moins active, de la simple information à la participation à la décision, mais s'inscrit toujours dans un processus dynamique.

- L'information est considérée comme une condition nécessaire mais non suffisante à la participation politique. Elle est généralement descendante et permet aux institutions de présenter une action, de donner les clés nécessaires à la compréhension des décisions complexes, etc. Mais elle peut également être ascendante : les participants font remonter leur expertise d'usager aux institutions.
- La consultation est une diffusion d'informations à un récepteur ciblé dont on sollicite explicitement l'avis, voire l'approbation ou la validation. Elle est obligatoire dans certains domaines, aux termes de la loi.
- La concertation associe les participants au traitement d'un dossier, à l'instruction de la décision, celle-ci restant du ressort de l' élu.
- La participation à la décision implique un partage, même partiel, du pouvoir. Cela suppose donc une

répartition des compétences entre représentation (la municipalité par exemple) et participation (le conseil de quartier par exemple).

### **La question de l'échelle spatiale : le pari de la proximité**

On considère souvent que la réussite de dispositifs participatifs est conditionnée par la préexistence d'un sentiment d'appartenance à l'échelon concerné. C'est pourquoi le quartier, la commune, l'agglomération ou la région semblent être les creusets de la participation à l'heure où la proximité est valorisée.

Il existe néanmoins des dispositifs nationaux, européens, internationaux, mais ils restent exceptionnels. A l'échelle du monde par exemple, la démarche a été inventée pour l'Assemblée mondiale des citoyens en 2001. Venant de toutes les régions du monde, 400 citoyens ont travaillé pendant dix jours sur la définition des grands défis de l'humanité à l'orée du 21<sup>ème</sup> siècle.

### **Les objectifs poursuivis : gestionnaire, social ou politique**

Cette classification très connue a été établie par les chercheurs, Rémi Lefebvre et Magali Nonjon (2003).

- L'objectif gestionnaire ou managérial est poursuivi par la plupart des dispositifs participatifs locaux. L'association des habitants, auxquels est reconnue une expertise d'usage, vise à améliorer et moderniser les politiques publiques locales. En pratique, ces dispositifs tentent d'améliorer la gestion des services urbains, de renforcer leur efficacité en terme de services rendus, d'accroître l'adaptation et la réactivité de l'administration face aux attentes des usagers. L'idée de la proximité (en gérant de plus près, on gère mieux) est centrale.

- L'objectif social consiste à utiliser la participation pour transformer les rapports sociaux, reconstruire ou renforcer le lien social, dans une perspective générale qui est de favoriser la cohésion sociale et le vivre ensemble. En France, cet objectif est très répandu historiquement, en lien depuis 1974 avec la politique de la ville : la plupart des dispositifs participatifs ont été initiés dans les secteurs populaires les plus touchés par des phénomènes de pauvreté, d'exclusion ou de violences. En favorisant la réinsertion de populations marginalisées, ces dispositifs ont une dimension de support au fonctionnement démocratique.

- L'objectif politique se décline de trois façons : rendre une crédibilité au système politique et renforcer le lien de confiance entre les citoyens et leurs représentants, redynamiser le fonctionnement démocratique par la délibération et reconnaître un droit aux habitants de participer à l'élaboration de la décision.

**+ d'infos :** La démocratie participative : état des lieux et premiers éléments de bilan, 2007, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

La concertation dans la conduite de projet (guide méthodologique), 2006, Carole Desmarais

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

### **En pratique... les différentes démarches locales**

Ce panorama, non exhaustif, présente brièvement des démarches participatives locales.

#### **A la Région, le dispositif « Construire Rhône-Alpes ensemble »**

Durant l'année 2005, ce dispositif a réuni 11 000 Rhônalpins, ayant manifesté leur intérêt pour la participation, au travers de réunions publiques organisées. Les citoyens mobilisés constituent aujourd'hui le vivier des différentes démarches mises en œuvre.

- Les « initiatives régionales » regroupent essentiellement le réseau régional de démocratie participative, les ateliers citoyens et le comité technique « démocratie participative » pour le soutien aux projets. Le réseau régional réunit régulièrement plus de 250 élus, fonctionnaires et représentants d'associations ayant une pratique de la participation, afin de réfléchir et d'alimenter la politique régionale en la matière et d'échanger autour des pratiques locales. Les ateliers citoyens sont constitués de citoyens tirés au sort. Leur objectif est de stimuler un débat public et de remettre aux décideurs régionaux un avis citoyen sous un éclairage original. Le rôle et l'avenir des zones rurales dans les sociétés européennes, ainsi que les déplacements dans le futur sont deux thèmes déjà traités. Le comité technique apporte son soutien à des initiatives locales de participation portées par des associations ou des collectivités locales.

- Les « politiques thématiques » désignent les processus de concertation mis en place pour chacune des compétences de la Région. Ils ont déjà été engagés dans le cadre du Plan régional pour l'emploi et la formation, de la politique en faveur du sport, du Schéma régional pour le tourisme, etc.

- Les « dispositifs territoriaux » regroupent les Comités de ligne dans le domaine du transport régional et du développement du réseau, les Conseils locaux de développements dans le domaine de l'aménagement du territoire et les Contrats territoriaux emploi formation dans le domaine de l'emploi et de la formation. Tous ont l'objectif de favoriser les échanges entre les services de la Région, les élus, les acteurs socio-économiques et les citoyens.

**+ d'infos :** Le dispositif de démocratie participative de la région Rhône-Alpes, 2007, Catherine Panassier, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com) [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr) rubrique la Région et les citoyens/Démocratie participative

## En pratique...

### Le Conseil général des jeunes ou l'apprentissage de la participation

Depuis 2000, 59 jeunes rhodaniens, élus dans leurs collèges par leurs camarades de 4<sup>ème</sup> pour une durée de 18 mois, se réunissent une fois par mois au Conseil général du Rhône. Répartis en commissions selon leurs centres d'intérêt, les jeunes conseillers du dernier mandat ont planché sur les thèmes de l'égalité, de l'orientation professionnelle, des médias et des musées. Chaque commission s'est investie dans une réalisation qui répond concrètement à leurs préoccupations d'adolescents. Ainsi, un site internet d'information sur l'orientation, véritable « boîte à outils » des ressources sur le sujet, a été conçu par et pour des collégiens. Un outil interactif d'éducation aux médias permet à l'utilisateur de se glisser dans la peau d'un journaliste et de produire en ligne son propre journal. Destiné à être exploité en classe, un DVD proposant cinq petits films sur le sujet de l'égalité filles/garçons a été pensé et réalisé par les jeunes conseillers généraux. Enfin, un DVD témoigne de l'évolution du regard d'adolescent sur les musées.

Mais au-delà de ces réalisations, le Conseil général des jeunes se veut avant tout un lieu d'échanges ouvert et libre. Il permet d'impliquer les jeunes dans la vie de leur collectivité, d'en connaître son fonctionnement, de les initier à la pratique de la participation, de les sensibiliser à la notion d'intérêt général... en bref, de les former à leur responsabilité de citoyens de demain.

+ d'infos : [www.rhone.fr/cgj](http://www.rhone.fr/cgj)

### Au Grand Lyon, la volonté d'aller au-delà des obligations réglementaires

La participation s'organise au sein d'instances permanentes composées de membres de la société civile, et ponctuellement, au sein de démarches de concertation sur projets, ou encore au sein d'événements

tels que le Forum Jeunes organisé en mai 2007, les journées prospectives de la Direction de la prospective et stratégie d'agglomération, etc.

- Les instances permanentes ont chacune leur composition, leurs champs de compétences et leur mode de fonctionnement.

Instances permanentes de participation	Domaines d'intérêt et de travail
Conseil de développement	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Prospective et stratégie : <i>Millénaire 3, Lyon 2020, Agenda 21, etc.</i></li> <li>■ Politiques communautaires : <i>Habitat, développement économique, etc.</i></li> </ul>
Conférence d'agglomération de l'habitat	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Politique locale de l'habitat : <i>Elaboration, suivi, animation, évaluation du PLH</i></li> </ul>
Commission consultative des services publics locaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Services publics délégués : <i>Collecte et traitements des déchets, chauffage urbain, eau-assainissement, parcs de stationnement, etc.</i></li> </ul>
Grand Lyon l'esprit d'entreprendre	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Développement économique de l'agglomération et rayonnement international de Lyon</li> </ul>

- Les démarches de concertation sur projets concernent les projets d'aménagement et de développement urbain. La participation s'étudie au cas par cas, en fonction de la nature du projet, de ses objectifs, de son contexte et des acteurs concernés.

- D'autres démarches de consultation sont également conduites par les missions « Espace des temps », « Agenda 21 » et « Animalité urbaine » du Grand Lyon.

+ d'infos : Le dispositif de démocratie participative du Grand Lyon (fiche initiative), 2007, Catherine Panassier, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

Charte de la participation, rapport annuel 2006, 2007, Grand Lyon  
La concertation dans la conduite de projet (guide méthodologique), 2006, Carole Desmarais  
[www.grandlyon.com](http://www.grandlyon.com) rubrique Vie démocratique

### A la Ville de Lyon, une offre de proximité variée

Parmi les instances de quartier, on trouve :

- les Conseils de quartier, qui sont des lieux d'échanges et de dialogues entre habitants, commerçants et associations. Ils permettent également de faire des propositions aux élus d'arrondissements. Leur composition et leur mode de fonctionnement relevant de l'initiative de chaque arrondissement, les 34 Conseils de quartier lyonnais sont relativement hétérogènes ;

- le Comité d'initiative et de consultation d'arrondissement ou Cica, prévu par la loi de décentralisation de 1982 et réunissant les représentants d'associations exerçant leur activité dans l'arrondissement. Jouant

son rôle d'outil de consultation, le Cica participe tous les trois mois aux débats du Conseil d'arrondissement.

Parmi les instances thématiques, on trouve :

- les Commissions extra-municipales, réunissant des élus d'arrondissement, des techniciens, des associations et des partenaires institutionnels ;
- le Groupe d'initiatives pour l'intégration dans la ville ou Gipiv, composé de 25 membres choisis parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale de l'agglomération, et qui ont acquis par leur formation, leur engagement, leur expérience, des compétences reconnues dans les différents vecteurs d'intégration et dans la lutte contre les discriminations. Les membres sont désignés à titre personnel et n'ont pas de fonction représentative. Les rapports du Gipiv sur l'emploi (2004) et le logement (2006) ont donné lieu à des mesures concrètes, comme par exemple, la création de la mission Egalité au sein de la Ville ;
- le Conseil lyonnais pour le respect des droits ou CLRD, composé d'une quarantaine d'associations et d'institutions qui toutes, s'impliquent dans le respect des droits de l'homme. Le CLRD se veut un lieu d'alerte et de vigilance.

Parmi les instances destinées à des populations particulières, on trouve :

- le Conseil municipal des jeunes, créé en 1996 et qui est destiné aux jeunes en classes de 4<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> ;
- le Conseil des résidents étrangers lyonnais ou Crel, mis en place en 2005, et qui est une instance de réflexions et de propositions permettant aux étrangers, non ressortissants de l'Union européenne, vivant à Lyon, d'apporter leur contribution à la vie de la cité.

**+ d'infos :** [www.lyon.fr](http://www.lyon.fr) rubrique Vie municipale/Démocratie de proximité  
Groupe d'initiatives pour l'intégration dans la ville, 2006, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Mission Egalité Ville de Lyon, 2006, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Site du CLRD, [www.respect-des-droits.org](http://www.respect-des-droits.org)  
Interview de Gérard Chomarat, 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

### **Les autres communes du Grand Lyon se sont, elles aussi, engagées dans la participation**

On peut citer par exemple :

- Villeurbanne, qui est un précurseur de la participation dans l'agglomération, avec la création de son premier conseil de quartier en 1996 (c'est à dire avant la loi qui les rend obligatoires) et la mise en place de cycles de formations pour les conseillers de quartier depuis 1999. Les trois dernières traitaient des compétences des collectivités, de la gestion du budget de la collectivité, et des espaces verts et de leur place dans la ville. Ces thèmes ont été sélectionnés après une enquête conduite en 2004 auprès des conseillers pour mieux cerner leurs besoins ;

- Saint-Priest, qui se montre aussi particulièrement dynamique et structuré avec la charte de la démocratie locale, le guide de la démocratie locale, le guide des bonnes pratiques des conseils de quartier, la formation des conseillers de quartier, la mise en place de mandat de trois ans pour les conseillers de quartier, des comptes-rendus synthétiques des réunions distribués dans les boîtes aux lettres des San-Priots, etc. ;

- Vaulx-en-Velin, qui a créé son conseil de développement en 2002. En 2006-2007, deux groupes ont travaillé sur l'enfance en situation de handicap et sur l'ensemble des projets urbains de la ville (en auto-saisine), et sur le plan de déplacement urbain et les déclinaisons de l'Agenda 21 du Grand Lyon pour Vaulx-en-Velin (en saisine). Les interactions entre le conseil de développement de Vaulx et celui du Grand Lyon sont fortes, des membres s'investissant dans les différents dispositifs et garantissant leur enrichissement mutuel ;

- Rillieux-la-Pape, qui cultive les échanges entre élus, services publics et habitants en proposant notamment treize comités de quartiers et cinq comités consultatifs (culture, petite enfance, aînés, personnes handicapées, sport) ;

- Francheville, qui développe une politique active de concertation et d'information des citoyens avec notamment des réunions annuelles « Démocratie en direct » et plusieurs instances telles que le conseil de l'âge d'or, le conseil municipal des enfants, les trois conseils de quartier...

- Vénissieux, qui a une grande expérience des conseils de quartiers (5 conseils existaient déjà en 1989, ils sont au nombre de 13 actuellement), et affirme une volonté d'information des Vénissiens, avec notamment l'édition des journaux des conseils de quartier et la mise en ligne d'une plate-forme d'objectifs et d'actions, mise à jour régulièrement. Celle-ci indique, pour chaque quartier et par thème (circulation, cadre de vie, déplacements, etc.), les projets en cours, mais aussi les services compétents, les coûts estimés, le calendrier et l'état du projet.

**+ d'infos :** [www.mairie-villeurbanne.fr](http://www.mairie-villeurbanne.fr) rubrique Démocratie locale  
Conseil des Aînés de Villeurbanne (fiche initiative), 2005, Sandra Decelle, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
[www.ville-saint-priest.fr](http://www.ville-saint-priest.fr) rubrique Démocratie locale  
[www.ville-vaulx-en-velin.fr](http://www.ville-vaulx-en-velin.fr) rubrique Ville avenir/Conseil de développement  
[www.ville-rillieux-la-pape](http://www.ville-rillieux-la-pape) rubrique Vie municipale/Démocratie participative  
[www.mairie-francheville69.fr](http://www.mairie-francheville69.fr) rubrique Vie municipale/citoyenneté  
[www.ville-venissieux.fr](http://www.ville-venissieux.fr) rubrique Activité municipale/Conseil de quartier

## La participation, un mode d'exercice démocratique parmi d'autres...

Si la participation semble tenir une place croissante sur la scène politique, elle rencontre néanmoins certaines difficultés suggérant des évolutions possibles. Aujourd'hui, elle apparaît comme un moyen, et il en existe d'autres, d'adapter l'exercice de la démocratie à la société actuelle. Tous contribuent à élargir notre vision et notre pratique de l'exercice démocratique et à reconsidérer l'espace public.

### ➤ La participation au secours de la démocratie ?

#### Des apports indéniables

##### Une meilleure circulation de l'information, mais aussi une transformation des énoncés

La demande de transparence du monde politique de la part des citoyens est aujourd'hui devenue un leitmotiv. La participation offre une « scène » favorisant l'échange d'informations, à propos des sujets traités proprement dits, mais aussi sur l'identité des acteurs impliqués, le fonctionnement de l'institution, les parcours de prises de décisions, les contraintes budgétaires, etc. En outre, en exprimant leurs attentes, leurs besoins, leurs désaccords, les citoyens enrichissent les autres acteurs de la participation de leur expertise d'usager. « *Quelque chose est institué d'une relation d'information entre émetteur et un soi-disant récepteur (le citoyen de base que je suis), mais le récepteur devient un émetteur lui-même lorsqu'il renvoie vers le Grand Lyon ses appréciations. Une scène est créée, sur laquelle une multiplicité d'acteurs se présentent — en très large partie auto-désignés, il est vrai — qui enrichissent le niveau d'information de l'ensemble dont ils relèvent. Au final, le Grand Lyon est plus riche qu'il ne l'aurait été sans ladite démocratie participative. La création de ces scènes fait fonction de capteur, mais oblige aussi à transformer la nature des énoncés de l'émetteur : le Grand Lyon ne peut plus parler la langue qu'il parlait avant que les capteurs n'aient été placés.* » (Philippe Dujardin, politologue).

##### Un outil de traduction des intérêts des citoyens, donc d'ouverture vers la négociation

La participation crée les conditions favorables à la traduction des enjeux et des intérêts des citoyens, favorisant ainsi une forme de négociation : « *des acteurs qui ne parvenaient pas à se faire entendre ou étaient ignorés par les acteurs publics y trouvent l'opportunité de peser sur la prise de décision, en échange d'une transformation de leur mode d'action et de leur prise de parole qui passent de la contestation (actuelle ou anticipée) à la participation. La traduction rend alors la négociation possible en déplaçant de multiples intérêts vers des terrains où celle-ci est possible et/ou souhaitée.* » (Sébastien Ségas, politologue). Cet aspect s'illustre par exemple par le traite-

ment de la question des déjections canines, récurrente dans les conseils de quartier. En 2005, le Grand Lyon s'est saisi du problème en le replaçant dans un questionnement plus large autour de la place de l'animal dans la ville. Une politique dite « d'animalité urbaine » a été développée. En traduisant les demandes des citoyens, celle-ci répond à l'enjeu initial, mais dans une optique nouvelle et plus ambitieuse.

##### Une aide à la conception pour les maîtres d'œuvre

La participation aide à la conception de l'action publique car les maîtres d'œuvre, les concepteurs de projet, les urbanistes, etc. s'efforcent de mettre en adéquation leurs projets et les besoins des citoyens. En outre, ceci contribue à l'appropriation du projet ou de la décision qui est débattu : comment remettre en cause un projet qu'on a participé à élaborer ?

#### En pratique...

##### Dès l'étape de concertation du projet, les berges du Rhône ont intéressé les Grands Lyonnais

Ce n'était pas gagné d'avance, les opposants étaient nombreux au départ... Mais rarement un projet aura suscité autant d'intérêt, d'envie et de propositions. Aujourd'hui, l'aménagement des berges du Rhône est considéré comme une réussite. Mais quels ont été les apports des habitants et futurs usagers dans ce projet ? Dès le début de la concertation, la suppression totale du stationnement sur les berges a été annoncée comme non négociable. Ainsi, les débats se sont concentrés sur d'autres sujets. Les apports de la concertation sont loin d'être négligeables et ont touché des aspects variés du projet comme les aménagements permettant la cohabitation des différentes activités et des différents modes de déplacements, le degré et le type de végétalisation, l'introduction de l'élément « eau » dans le décor, des adaptations au niveau des places Jutard et Raspail tenant davantage compte du fonctionnement du quartier (circulation, livraisons, déménagements)...

+ d'infos : Charte de la participation, rapports annuels 2003, 2004, 2005, 2006, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

### Une aide à la décision

La participation permet de révéler des aspects non perçus par les élus et les techniciens ; ceux-ci bénéficient d'informations proches du terrain et de l'expertise d'usagers des participants. Au fil de la participation, les élus construisent ainsi des décisions davantage argumentées et partagées. Les démarches participatives bien menées apportent aussi une crédibilité aux institutions et à leurs représentants. Les citoyens prennent conscience que les élus, comme les services, ne peuvent pas tout faire et que les prises de décisions sont soumises à des contraintes très lourdes de budget et de temps (le temps d'un projet différant du « temps des habitants »). Ainsi, l'action publique est rendue plus compréhensible, les élus et les services publics regagnent la confiance et/ou une certaine légitimité. Cette tendance est bien sûr renforcée par l'évolution concomitante de l'ensemble de « l'appareil administratif », des chefs de projets aux chargés de communication-concertation, sans oublier les chargés de mission, techniciens et assistants. Chacun fait sa propre expérience de la participation, évolue peu à peu (prise de conscience, changement de mentalités, prise de recul), modifie ses pratiques et accompagne ainsi l'évolution de l'exercice de la démocratie.

**+ d'infos :** La démocratie participative : état des lieux et premiers éléments de bilan, 2007, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Participation et domestication des attentes sociales : la traduction des demandes des « habitants » dans le cadre de dispositifs participatifs localisés, 2007, Sébastien Ségas, colloque GSPE-PRISME, [www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/local/local.html](http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/local/local.html)  
Interview de Gérard Claisse, 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Interview de Jean Frébault, 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Interview de Philippe Dujardin, mars 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

### Le dilemme de la représentativité au cœur des dispositifs participatifs

La participation s'inscrit dans une dynamique d'enrichissement démocratique par l'accroissement des échanges entre les citoyens et leurs représentants, par le contrôle de l'action publique, par la démocratisation des politiques publiques, etc. De fait, l'ensemble de la population ne peut et ne souhaite s'impliquer dans de tels dispositifs. On peut donc raisonnablement s'interroger sur la capacité des participants volontaires à rechercher l'intérêt général...

### Des dispositifs encore confidentiels

On compte rarement plus d'1% des habitants d'une commune engagés dans un dispositif participatif. Ces volontaires ne reflètent pas toujours la diversité de la population : les jeunes de moins de 35 ans, les

personnes issues de l'immigration, les plus défavorisés sur le plan socio-économique, mais également les chefs d'entreprise et les salariés actifs, sont les éternels absents. En bref, en France, ce sont les citoyens les plus insérés, instruits, engagés (politiquement et sur le plan associatif) qui s'investissent dans la participation. « On retrouve finalement les lois sociologiques qui prévalent dans la démocratie représentative : ceux qui disposent de faibles ressources personnelles et sont le plus défavorisés sur le plan social, intériorisent cette infériorité en s'abstenant de participer à la vie politique, autant par le dépôt d'un bulletin dans les urnes que par la présence dans une assemblée où l'on débat ! » (Cédric Polère, sociologue).

### Le choc des légitimités

Pour certains, il s'agit d'un faux problème, la participation est faite pour les citoyens désireux de s'investir dans la vie politique de leur quartier, commune, agglomération... peu importe leurs caractéristiques. C'est la qualité des échanges produits, et non pas les caractéristiques des participants, qui prime. Les dispositifs participatifs sont en outre accessibles, l'essentiel est que chacun ait connaissance de leur existence et puisse les rejoindre s'il le souhaite. Pour d'autres, au contraire, l'intérêt général ne peut se construire que sur la base d'une délibération impliquant une assemblée sociologiquement représentative de la population. Si par exemple, les conseils de quartiers ont vocation à émettre des recommandations pour l'ensemble de la population du quartier, il est gênant que des groupes entiers soient absents de ces dispositifs. En outre, dans certaines assemblées coexistent des individus s'exprimant en leur nom et d'autres s'exprimant au nom de leur association. « Comment donner autant d'importance à l'expression d'une personne qui représente un nombre conséquent d'individus et à une autre qui ne représente qu'elle-même ? Pour être respecté, il faut être représentatif (...) L'important n'est pas d'écouter des personnes choisies, des individualités, mais d'entendre et de prendre en compte les corps intermédiaires, l'autoreprésentation que se donne la population » (Denis Eyraud, président de l'Ucil).

**+ d'infos :** La démocratie participative : état des lieux et premiers éléments de bilan, 2007, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Interview de Denis Eyraud, 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Interview de Hervé Chayneaud-Dupuy, 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Les travers de la démocratie participative, mars-avril-mai 2007, Michel Koebel, Les Grands Dossiers des Sciences Humaines n°6

### Des objectifs et des règles à préciser ?

Les dispositifs participatifs manquent parfois de transparence : leurs objectifs et les « règles du jeu » qui en découlent ne semblent pas assez clairs et partagés par tous.

#### **L'objectif social ? Plus que la cohésion sociale, la « capacitation » et le sentiment d'appartenance se développent grâce à la participation**

Plusieurs auteurs s'accordent sur les effets peu significatifs de la participation sur la cohésion sociale, dans la mesure où ces démarches restent confidentielles à l'échelle de la population et où les groupes sociaux minoritaires n'y participent que très peu. Mais « de nombreuses observations de terrain et quelques enquêtes plus poussées indiquent que dans les quartiers en politique de la ville, des exercices participatifs bien conçus, suffisamment durables, et centrés sur les publics les plus éloignés des lieux d'expression collective, favorisent leur « capacitation » (traduction du terme anglais *empowerment*) : les habitants sont d'une part valorisés par leur participation, et de l'autre, acquièrent des capacités nouvelles à prendre la parole, à s'exprimer, à comprendre des enjeux complexes, ce qui leur donne des possibilités nouvelles de peser sur leur environnement » (Cédric Polère, sociologue). Enfin, la notion de territoire est très présente dans les dispositifs participatifs : ils favorisent ainsi la prise de conscience du partage d'un territoire commun et renforcent le sentiment d'appartenance à ce territoire.

#### **L'objectif politique ? Plus qu'un retour aux urnes, les échanges entre citoyens et élus évoluent**

Les enquêtes disponibles ne montrent pas de corrélation entre la mise en place de dispositifs participatifs dans une commune et le niveau ou l'orientation du vote. En revanche, le sentiment d'amélioration des relations entre citoyens et institutions paraît relativement partagé. Les dispositifs participatifs donnent une dimension plus collective aux processus décisionnels locaux. Même si le nombre de personnes susceptibles d'exercer une influence sur les processus décisionnels reste modeste, le jeu des acteurs est modifié : plus de proximité entre élus et citoyens, prise en compte d'une gamme plus étendue d'options, d'intérêts et d'enjeux, émergence de nouveaux sujets...

Un effet plus inattendu de la participation a été décrit chez les participants réguliers. Pour que leurs demandes soient prises en compte, les participants adoptent peu à peu le comportement adéquat en réunion : ils modifient leurs arguments, voire leurs

comportements, ils exposent leur préoccupation personnelle de manière à ce qu'elle apparaisse comme un problème d'intérêt général... Les participants apprennent en quelque sorte la « grammaire » de la délibération.

#### **La question des objectifs : l'impératif décisionnel ?**

« Démocratie occupationnelle », « participation désillusionnée »... c'est avec ces termes que certains auteurs désignent la participation. Ils estiment ainsi que la participation ne s'applique qu'à des choix mineurs « occupant » les citoyens ou encore que les acteurs se font un devoir de participer tout en étant convaincus de son inutilité. Les enquêtes montrent en effet peu de portée effective de la participation sur la décision. Cette faible capacité d'influence (ou son ressenti) décourage bien souvent le citoyen participatif.

Mais c'est aussi oublier que la participation peut s'exercer avec différentes intensités : l'information, la consultation, la concertation peuvent être des objectifs en soi et influencent le parcours de prises de décisions (même si cela est moins visible).

#### **Des effets positifs encore marginaux ou des règles du jeu méconnues ?**

Finalement, selon les témoignages des acteurs de la participation (élus, techniciens, animateurs...) et des participants, les dispositifs sont satisfaisants, si et seulement si, les modalités et les outils de la participation sont clairs pour chacun. Ces prérequis sont :

- des objectifs clairs et une méthodologie adaptée expliqués dès le départ ;
- une organisation pertinente de la participation (temps suffisant laissé aux participants, thèmes de travail ciblés, indépendance de l'animateur, taille des groupes de travail adaptée à l'objectif, etc.) ;
- une administration organisée et formée pour prendre en compte les acquis de la participation ;
- l'adéquation de l'action au niveau d'acceptation des élus et des services ;
- un processus de concertation en interaction avec le processus de validation politique.

**+ d'infos** : La démocratie participative : état des lieux et premiers éléments de bilan, 2007, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Les travers de la démocratie participative, mars-avril-mai 2007, Michel Koebel, Les Grands Dossiers des Sciences Humaines n°6

## ➤ D'autres modes d'exercice démocratique ?

### Le débat public : un exercice incontournable pour un nouvel agir politique ?

#### Le débat public : un rôle central dans l'idéal démocratique et un exercice complexe

Le débat public repose sur l'idée que la mise en discussion de points de vue différents sur la place publique serait la condition de la démocratie, c'est-à-dire une souveraineté exercée par le peuple, et non par une élite de personnes compétentes ou privilégiées. Cela sous-entend deux conditions pour sa mise en pratique : la tolérance à l'égard des points de vue différents et l'encouragement au débat public.

Le développement de l'urbanisation, de l'instruction, des nouvelles techniques de communication et l'accroissement de la mobilité des personnes provoquent l'élargissement de la sphère publique. De fait, l'exercice du débat public est de plus en plus complexe. On le voit par exemple au niveau mondial avec le débat sur la culture des OGM. Ainsi, on peut dire avec le philosophe Jacques Rancière que « *la lutte pour maintenir la sphère publique de plus en plus ouverte est au cœur même du processus démocratique.* »

#### Comment faire vivre le débat public dans notre société actuelle ?

On ne peut restreindre l'exercice du débat public à des démarches de participation et à des dispositifs visant à institutionnaliser un droit à l'information et à la consultation, ces démarches étant le plus souvent limitées à un nombre de citoyens volontaires et/ou à certains sujets, etc. La logique du débat public et celle de la participation sont à distinguer, même si les deux peuvent co-exister et se complètent dans nos démocraties modernes. En s'appuyant sur différents ouvrages et de nombreuses expériences de terrain, Catherine Foret (sociologue) formule les caractéristiques et conditions du débat public comme expression du dissensus :

■ *Pour qu'il y ait débat, il faut qu'il y ait enjeu ; et ce qui fait enjeu ne peut être seulement défini par les pouvoirs en place. Il s'agit le plus souvent de sujets qui divisent les citoyens : ce qui paraît juste ou injuste, légitime ou illégitime, en encore ce qui touche à l'égalité ou l'inégalité (entre les êtres humains, entre les territoires ou les pays...).*

■ *Le débat public porte sur les affaires de la Cité. Il concerne ce que les citoyens possèdent en commun. Cela ne veut pas dire pour autant que les sujets soient définis un fois pour toutes : des questions relevant du domaine privé surviennent parfois comme enjeu politique, comme par exemple le port du foulard pour les femmes musulmanes, l'interruption volontaire de grossesse, etc.*

■ *N'importe qui peut ouvrir un débat public.* Certains sont impulsés par des syndicats, des associations, des

partis politiques, d'autres par des groupes restreints de militants, des citoyens isolés. A cela, s'ajoute un facteur d'incertitude : nul ne peut prétendre maîtriser l'évolution du débat et l'ampleur qu'il va prendre dans la société locale ou nationale.

■ *Dans le débat public se joue la mise en communication de jeux de langage hétérogènes.* Le débat public existe lorsqu'il met en présence des sujets capables de développer des arguments destinés à prouver ce qu'ils avancent ou à réfuter ce que disent les autres. Bien sûr, les citoyens sont très inégaux face à la prise de parole, à l'argumentation, au traitement des conflits par la parole... Néanmoins, le propos n'est pas d'utiliser un langage commun à tout prix, mais bel et bien d'accueillir ces différents langages.

■ *Le débat public a besoin de scènes accessibles à tous, de publicité et donc de médias libres.* L'émergence et la conduite du débat public supposent une large publicité, en amont et pendant le temps du débat, et une accessibilité sans aucune restriction, même si cela n'écarte pas le risque de voir entrer dans le débat des ennemis de la démocratie. Ainsi, le nombre et la diversité des prises de paroles favorise la montée en généralité de la question traitée : celle-ci devient une affaire publique, touchant une collectivité, et relève de ce fait de la discussion politique.

■ *Le débat public vit sur un rythme différent de celui des instances de gouvernement.* Il a son propre rythme : il est impermanent, connaît des pics et des creux. L'engagement ponctuel d'un participant ne diminue pas pour autant sa légitimité ni son droit de s'opposer. Il peut entrer et sortir librement de la sphère publique. Cette logique distingue fortement le débat public de la participation, qui repose le plus souvent sur un engagement de fidélité.

■ *Le débat public produit ses propres règles, au point de rencontre entre la logique égalitaire et celle de la loi.* Ces règles sont fixées par l'initiateur du débat ou émergent des premiers échanges. Elles visent en particulier à assurer l'inclusion de tous les participants dans le débat, l'écoute mutuelle et la transparence des échanges. Ce cadre est à afficher publiquement.

■ *En révélant les dissensions qui traversent la société, le débat public fait voir l'essence de la politique.* Il n'a pas pour fonction première de faire parvenir à une décision ou à un projet, mais de rendre visible la diversité des points de vue, de révéler les désaccords. Ainsi, il a pour principale vertu de « *faire prendre conscience aux gouvernés du rôle des gouvernants, de la responsabilité d'arbitrage de ce derniers, de la difficulté de faire « tenir ensemble » (d'agréger) tous ces éléments disparates qui composent une société.* »

+ d'infos : Débat public et dynamique démocratique, 2007, Catherine Foret, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

## En pratique...

### Ce n'était au départ qu'une petite réflexion citoyenne...

Fin mars 2005, Etienne Chouard, professeur de droit et d'informatique dans un lycée, propose sur son blog personnel, entre ses exploits sportifs et des articles sur l'informatique, une critique de la constitution européenne : « une constitution doit être lisible pour permettre un vote populaire : ce texte-là est illisible » ; « une constitution n'est pas octroyée par les puissants, elle est établie par le peuple lui-même... ». Peu à peu, ce texte simple, éloigné du jargon des experts politiques, sera repris par de nombreux blogs et forums de discussion, commenté, diffusé par mail, modifié par l'auteur au fil des échanges... si bien que l'Humanité s'interroge le 9 avril 2005 « et si Etienne Chouard faisait gagner le non ? ». Face à cette ampleur, les partisans du « oui » à la constitution européenne entrent rapidement dans le « cyber-débat » en discutant point par point l'argumentaire du citoyen, désormais considéré comme une figure du « non ». Et tous encouragent les non-spécialistes, comme les experts, à prendre part à la discussion. Depuis, les échanges se poursuivent sur <http://etienne.chouard.free.fr/> et les articles sur l'Europe et la démocratie continuent à côtoyer les autres passions du blogueur. A ce jour, le site compte près d'1,5 million de visites.

## Le lobbying : un nouvel essor qui transforme l'exercice démocratique ?

### Lobby, groupe de pression et groupe d'intérêt

Le terme lobby est le plus souvent traduit par « groupe de pression », c'est-à-dire « une entité organisée qui cherche à influencer les pouvoirs publics et les processus politiques dans un sens favorable à ses intérêts sans pour autant participer à la compétition électorale ». La notion de groupe d'intérêt apparaît plus large et désigne « une entité qui cherche à représenter et à promouvoir les intérêts d'un secteur spécifique de la société. (...) Cette représentation du groupe s'exerce vis-à-vis de l'ensemble de la société et non seulement d'une administration ou d'un ministère et elle ne se traduit pas nécessairement par une démarche visant à faire pression » (Emiliano Grossman, politologue). On distingue deux grands modes d'action utilisés tour à tour par les lobbies :

- le lobbying interne ou direct qui crée des contacts avec les interlocuteurs à influencer (hauts fonctionnaires, parlementaires, représentants du gouvernement, etc.) et qui utilise le démarchage, la fourniture d'expertises, la participation à des concertations, la veille informationnelle, etc. ;
- le lobbying externe qui comprend une large gamme de stratégies utilisant d'autres acteurs pour faire pression sur les pouvoirs publics. Il peut s'agir par exemple de recours aux médias, de coalitions avec des associations professionnelles, de pétitions, etc.

## Le lobbying tend à se développer en France et participe à valoriser une vision pluraliste de la démocratie

La faiblesse du lobbying, et de manière générale des corps intermédiaires en France, s'explique par des raisons historiques que nous ne pourrions détailler ici. Mais depuis les années 1990, le nombre de lobbies ne cesse d'augmenter, notamment du fait de l'intégration européenne et des évolutions de la société et des modes de gouvernance. Ces transformations contribuent à donner au lobbying plus d'influence sur la décision politique. Cette tendance s'accompagne d'une évolution de l'opinion publique vers une plus grande acceptation du lobbying. Ceci n'est pas sans conséquences sur notre conception de l'Etat, le mode d'élaboration des décisions des pouvoirs publics et de construction de l'intérêt général. Ainsi, aux grands acteurs de la scène politique (le citoyen-électeur, l'élu, le parti, etc.) viennent s'ajouter les groupes d'intérêt. L'idée que l'intérêt général passe par la compétition des intérêts, régulés par un « Etat-arbitre », semble progresser en France, même si l'Etat reste interventionniste et ne se contente pas de réguler des conflits.

+ d'infos : Lobbying : l'influence des groupes d'intérêts s'accroît et favorise une transformation de notre modèle démocratique, 2007, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

## Le saviez-vous ?

### Les choix de consommation : une critique radicale de la société de consommation ou un acte politique ?

La consommation « citoyenne », « éthique », « engagée » ou « responsable » désigne un achat préférentiel, le refus d'autres produits, voire le boycott, au nom de ses convictions. Elle repose sur un constat simple : si un nombre suffisant de citoyens adopte un comportement d'achat, ils peuvent obliger des entreprises à modifier leurs pratiques. Elle progresse actuellement sous des formes multiples : le commerce équitable, l'épargne solidaire ou encore le soutien à l'agriculture biologique. En fonction des termes utilisés, consommation « citoyenne », « éthique », « engagée » ou « responsable », on peut situer, ou non, ces modes de consommation dans le champ du politique. On peut choisir de consommer, ou non, selon ses convictions qui relèvent de son éducation, de sa culture, de son orientation religieuse, etc. sans avoir forcément une perspective politique, ou encore selon son intérêt (par exemple dans l'achat d'un aliment bio supposé meilleur pour la santé).

En résumé, on peut considérer qu'un acte d'achat est un acte politique s'il permet d'affirmer des valeurs et des principes démocratiques, quand il traduit la poursuite du bien commun et une cause générale (et non un intérêt particulier), quand il se situe dans un combat pour la justice et le refus d'inégalités sociales, quand il répond à la volonté de régulation des échanges par les grandes organisations internationales (Organisation mondiale du commerce, Union européenne, etc.) et soumet ainsi le champ économique à des finalités sociales et politiques.

+ d'infos : La démocratie par les choix de consommation : la redécouverte d'un mode de participation citoyenne, 2007, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

## Les syndicats s'apparentent-ils peu à peu aux lobbies ?

### Les syndicats français marqués par un manque d'intérêt

Autorisés en France depuis 1884, les syndicats sont des associations chargées de défendre les intérêts professionnels individuels et collectifs de ses membres. On distingue des syndicats patronaux, corporatistes, défendant une seule profession, et des syndicats dits « confédérés », rassemblant les salariés par branche d'activité. Aujourd'hui, les syndicats français présentent les caractéristiques suivantes.

■ Le nombre d'adhérents est de plus en plus faible. En 2006, le taux de syndicalisation moyen est trois fois plus faible qu'en 1970. Il est particulièrement bas dans le secteur privé, avec une moyenne de 5%, alors que ce secteur emploie sept Français sur dix. Le syndicalisme est plus présent dans le secteur public, avec un taux de syndicalisation avoisinant 40% chez EDF-GDF, 25 à 30% à la SNCF, la Poste et France Télécom et 20% dans la fonction publique.

■ Le syndicalisme de professionnels prend le pas sur le syndicalisme d'adhérents et de militants. Les « permanents » sont généralement « mis à disposition » des syndicats par différents ministères ou établissements publics, ils constituent l'ossature des organisations syndicales, lesquelles pourraient presque se passer d'adhérents.

### Les syndicats dans le jeu démocratique

L'importance de la désyndicalisation et la professionnalisation des syndicats incitent à s'interroger d'une part, sur leur légitimité à représenter les salariés, et d'autre part, sur leur influence réelle. Il est difficile de répondre à cette première interrogation d'autant plus que deux salariés sur trois se déclarent proches d'une organisation syndicale, alors que le taux de syndicalisation moyen est de 8%. Toutefois, l'influence des syndicats n'est pas négligeable : ils gardent, grâce à leur statut légal, leur position d'interlocuteurs des employeurs et demeurent des partenaires de négociation avec les pouvoirs publics. En outre, leur reconnaissance médiatique est importante.

Ainsi, les syndicats demeurent influents. Mais, en devenant une forme de contre-pouvoir aux mains de quelques personnes, et ceci au détriment de leur rôle de défense d'intérêts individuels et collectifs et de négociation collective, ils semblent s'apparenter à des formes de groupes d'intérêt et de lobbying.

**+ d'infos :** Les syndicats sont-ils encore légitimement influents ?, 2007, Catherine Panassier, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Interview de Crystel Corbion et Jacques Lesage, 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

## L'action directe : quel bénéfice pour la démocratie ?

### Petit panorama des formes d'action directe

Quand il s'agit d'exprimer une revendication et/ou d'influencer la décision politique, certains recourent à des formes d'action directe, c'est-à-dire sans intermédiaire institutionnel ou politique. On désigne par cette appellation des modes très divers :

- la propagande, via la distribution de tracts, l'affichage, les manifestations, etc. ;
- l'interposition physique, qui peut se décliner en l'occupation de locaux, l'obstruction aux expulsions, le bouclier humain, le blocage de la circulation, etc. ;
- la réappropriation, via le squat, la réappropriation des terres, des moyens de production, etc. ;
- les actions directes constructives, comme les systèmes d'échanges locaux, la distribution gratuite de nourriture par exemple ;
- les techniques de luttes anarcho-syndicalistes comme les protestations verbales, les pétitions, les grèves, les boycotts, la production, la vente et le travail sauvages, etc. ;
- l'utilisation d'internet pour des cybermanifestations, de l'échange « peer to peer », du mailing, etc.

### En pratique...

#### Un renouveau de l'action directe en France depuis les années 1990

En général, ces mouvements partagent une posture contestataire, remettent souvent en cause ce qu'ils définissent comme des injustices, sont soucieux d'obtenir des résultats tangibles, rapides (ceci les aide d'ailleurs à recruter des jeunes militants). Ils visent le plus souvent un objectif précis et cherchent à imposer dans l'espace public le débat autour de cet objectif. C'est par exemple le cas de « Génération précaire » qui lutte contre la pratique des stages à répétition pour les étudiants, « Jeudi noir, collectif de jeunes galériens du logement » qui dénonce les pratiques abusives des propriétaires, etc. Mais ces luttes spécifiques forment un paysage contestataire très mouvant, composé de multiples organisations peu stables et qui ont bien souvent des difficultés à dégager une stratégie commune lorsqu'ils se regroupent.

Enfin, sur le plan de leur composition, ces mouvements ont pour nouveauté de mêler des personnes en situation de souffrance (chômeurs, sans-papiers, personnes infectées par le VIH, etc.), des militants professionnels, des sympathisants ponctuellement mobilisés, des professionnels utiles à la cause (juristes, avocats, économistes, etc.) et parfois, des personnalités connues.

### L'action directe : un mode de participation politique controversé

Dans le sens où il s'agit d'actions volontaires, menées dans le but d'influencer la décision politique, l'action directe, légale ou illégale, pacifique ou violente, reposant ou non sur la désobéissance civile, relève du champ de la participation politique. Mais on ne peut que constater que l'action directe agit le plus souvent comme un veto ou comme une alerte face à une situation d'urgence. Ceci favorise des réponses au coup par coup (la loi sur le droit au logement opposable suite à l'action des Enfants de Don Quichotte) au risque de moins bien répondre à l'enjeu dans lequel il s'inscrit (la crise du logement ne concerne pas seulement les sans-abri, les mal-logés et les ménages avec des enfants mineurs).

**+ d'infos :** La démocratie par l'action directe : extension des modes de participation politique ou menace pour la démocratie ?, 2007, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

#### → Eclairage

##### Une cause peut-elle légitimer le fait de désobéir à la loi ?

La grande majorité de la participation par l'action directe utilise des moyens légaux. Mais certains mouvements utilisent des moyens illégaux et/ou violents. Deux points de vue radicalement différents s'affrontent sur la question de la légitimité ou non, en démocratie, de mettre en cause l'autorité de la loi.

- Pour certains, ces actions sont anti-démocratiques dans le sens où elles refusent d'admettre la loi de la majorité, l'autorité démocratique, l'état de droit et exercent une sorte de chantage à la paix sociale.
- D'autres au contraire se basent sur une autre conception de la démocratie qui soutient qu'une loi n'est pas forcément légitime et que, de fait, le citoyen ne peut se contenter du fonctionnement de la démocratie représentative pour agir sur la réalité sociale et économique. Dans cet esprit, la désobéissance permet la production de règles nouvelles, pour permettre ce qui n'est pas autorisé (comme la liberté pour les homosexuels de se marier) ou interdire ce qui est autorisé (comme la culture d'OGM).

### Internet : un nouvel outil d'information, d'expression et de mobilisation citoyennes ?

#### Un succès indéniable qui modifie la relation des citoyens à la sphère politique

Le succès d'internet est incontestable : le nombre croissant d'internautes, de sites, de blogs en témoignent. En revanche, il est beaucoup plus difficile de mesurer l'impact réel d'internet sur le résultat d'une élection, l'évolution de l'opinion publique sur tel ou tel sujet de société ou encore la popularité d'un candidat.

Plusieurs caractéristiques d'internet modifient la relation des citoyens à la sphère politique. Internet s'impose dans un contexte de défiance vis-à-vis de la politique et du journalisme. Il présente l'avantage sur les médias traditionnels d'être rapide, d'utiliser un langage plus direct, il permet une certaine traçabilité de l'information et surtout, il est interactif. Il donne le sentiment d'un contact direct avec l'information, les politiques ou encore les autres internautes. Internet oblige les politiques à une transparence et à faire face à la traçabilité de leurs propos. Aussi, Internet a séduit la sphère politique en facilitant la diffusion des informations, en touchant un grand nombre de personnes pour un minimum de frais, en permettant d'approcher un public difficile à atteindre comme les jeunes, en permettant aux personnalités politiques boudées par les médias traditionnels d'être visibles, etc.

#### Internet représente une opportunité d'exercice démocratique... si on en déjoue les pièges

Les dérives existent, internet est un média qui véhicule aussi de fausses informations. Il facilite l'accès de l'information mais ne peut en déclencher la demande ou l'intérêt, pas plus qu'il ne peut en assurer la hiérarchie, la compréhension du contexte et des enjeux. Il permet à tous de s'exprimer, mais ne peut assurer la portée et l'écoute de ces espaces de discussion qui se cumulent à l'infini.

Néanmoins, internet peut être considéré comme un nouvel espace de débat public : il est accessible à tous, chacun peut y ouvrir un débat sur le sujet qu'il souhaite, exprimer son accord ou son désaccord, de la manière et dans le langage qu'il souhaite, au moment où il le souhaite (c'est-à-dire pas forcément sur le rythme des instances de gouvernement ou des autres médias), selon les règles fixées par l'initiateur du débat ou émergeant des premiers échanges. Il rend visible enfin la diversité des points de vue. Véritable outil de mobilisation militante, de débat public et de contrôle démocratique, internet n'a pas fini de faire bouger le jeu démocratique.

**+ d'infos :** Internet permet-il de nouvelles formes d'exercice démocratique, 2007, Catherine Panassier, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Débat public et dynamique démocratique, 2007, Catherine Foret, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)



## → Eclairage

### Sondages, enquêtes d'opinion... amis ou ennemis du débat public ?

En France, deux sondages par jour en moyenne sont publiés dans les médias. Pourtant, leur fiabilité semble relative. Des analystes émettent des réserves quant aux méthodes déployées par les instituts de sondages (questions formulées en-dehors de tout contexte, sans enjeu pour les sondés, les incitant à donner une réponse tranchée à des questions qu'ils ne se posaient même pas...). A cela s'ajoutent un nombre croissant de refus et le fait que les sondés s'amuse parfois volontairement à donner des réponses fausses ou contradictoires. Dans ce contexte, il est de plus en plus difficile de considérer les sondages comme le reflet de l'opinion publique. Par nature collective et dynamique, l'opinion publique est une « *représentation socialement construite (par la presse, les sondages, les notables) de ce qu'est censé penser l'ensemble de la population* » (Philippe Braud, sociologue politique). Dans cette construction, les médias occupent une place prépondérante en mettant en scène l'événement et la réalité au lieu d'en être que le miroir. L'opinion publique présentée par les sondages est donc critiquable. Mais comme les sondages sont encore souvent présentés comme des révélateurs de l'opinion publique, la nécessité du débat public pour connaître cette opinion s'amoindrit. Plutôt que de faire l'économie du débat, les sondages, utilisés avec prudence et distance, devraient l'alimenter. Suivant l'invitation d'Emmanuel Kessler (journaliste politique), ils ne devraient être pris que pour ce qu'ils sont : une information.

+ d'infos : Les sondages : outils de construction ou d'expression de « l'opinion publique », 2007, Catherine Panassier, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

## ➤ Une vision large et dynamique de l'exercice démocratique

### En quoi ces différents modes d'engagement font-ils partie du champ de la participation politique ?

#### Ces différents modes d'engagement permettent l'expression, l'implication et l'intervention du peuple dans la sphère politique

En effet, les différents modes d'engagement décrits précédemment (participation, débat public, syndicalisme, lobbying, action directe...) utilisent plus ou moins ces trois dimensions pour exercer une influence sur la sphère politique. Or, il s'agit précisément des trois dimensions de la participation politique. « *La démocratie d'expression correspond à la prise de parole de la société, à la manifestation d'un sentiment collectif, à la formulation de jugements sur les gouvernants et leurs actions, ou encore à l'émission de revendications ; la démocratie d'implication englobe l'ensemble des moyens par lesquels les citoyens se concertent et se lient entre eux pour produire un monde commun ; la démocratie d'intervention est constituée quant à elle de toutes les formes d'action collective pour obtenir un résultat désiré* » (Pierre Rosanvallon, politologue).

#### Redéploiement durable de l'activité citoyenne dans la société civile ou effet de mode ?

La participation politique « non conventionnelle » progresse depuis les années 1980-90. Considérés comme plus efficaces que le vote, ces différents modes de participation politique sont l'expression de l'évolution de nos sociétés et pourraient donc s'ancre durablement dans l'espace public. Par exemple, la montée de l'individualisme et le refus de cadres trop contraignants expliquent en partie l'engouement temporaire pour des actions concrètes, qui appellent des résultats immédiats.

Certains observateurs et acteurs de ces nouveaux modes de participation politique, comme Hervé Chaygneaud-Dupuy (délégué général des Ateliers de la citoyenneté), parlent d'un véritable tournant : « *ce qui me semble le plus frappant, c'est le décalage entre les capacités de mobilisation de la société civile et les modes d'action de la classe politique. On est à un tournant, le système que nous vivons aujourd'hui ne durera pas : soit il aura implosé avec une régression vers un régime autoritaire, soit une configuration politique recomposée aura permis une plus grande démocratie. Le politique ne sera d'ailleurs probablement pas à l'origine de ce mouvement, ce sont les citoyens qui vont l'exiger (...)* il convient de privilégier les « centres d'échange » plutôt que les négociations avec les corps intermédiaires ou le partage illusoire de la décision avec les citoyens. »

### Une vision large de l'exercice démocratique construite autour de la représentation, de la participation et de la délibération publique

#### Des impacts sur la conception de l'intérêt général et le rôle des représentants

Ce recours croissant à des modes de participation politique différents du vote favorise une transformation de la conception de l'intérêt général en France puisque sa définition passe par une compétition des intérêts, intérêts tour à tour défendus par des démarches participatives institutionnalisées, par des opérations de lobbying, par des manifestations, par des blocus routiers, etc. Toutes ces actions ne sont pas à mettre au même niveau mais elles participent à l'interpellation et à l'encadrement de l'action publique. Elles peuvent être considérées comme la manifestation positive d'une exigence vis-à-vis du

pouvoir, mais on peut raisonnablement s'interroger sur le rôle des représentants du peuple face à ces évolutions.

### Le rôle central des élus conforté

La participation favorise la prise en compte de points de vue différents, de besoins nouveaux ou méconnus, de problèmes sociaux peu explorés... En bref, les dispositifs participatifs étendent la gamme d'options, d'intérêts et d'enjeux que doit prendre en compte l'élu. Parallèlement, les citoyens prennent conscience de la responsabilité d'arbitrage des élus et de la difficulté de cette tâche. Selon Bernard Jouve (chercheur), l'élu se trouve finalement conforté dans sa position de régulateur ou d'arbitre : « le recours à la participation vient, paradoxalement, dans les faits, renforcer les traits des systèmes politiques, la centralité des élus. Quels que soient les contextes institutionnels, la légitimité issue des élections reste un des fondements essentiels de l'ordre politique. »

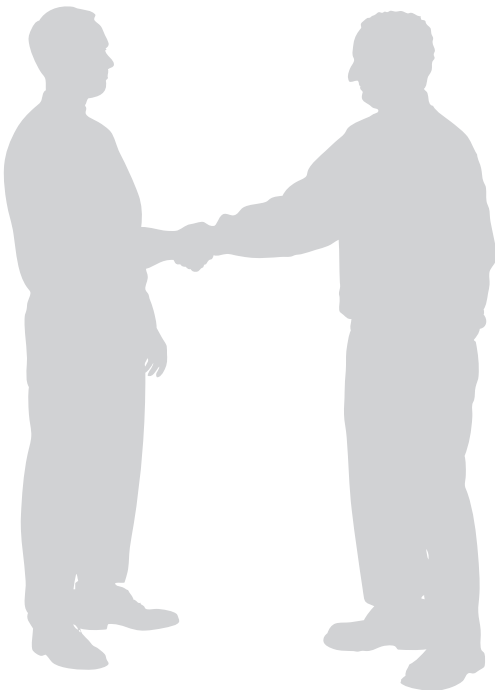
### Comment articuler la participation citoyenne et la représentation politique ? L'enjeu de la délibération publique

« Il faut une démocratie représentative forte, qui assume ses responsabilités et ses engagements. C'est sur elle que se base la légitimité démocratique. Mais pour être pleinement représentative, la démocratie doit être participative et délibérative. La démocratie s'appuie en effet sur trois piliers : la représentation politique, la participation citoyenne et la délibération publique » (Gérard Claisse, vice-président du Grand Lyon chargé de la participation citoyenne et du conseil de développement). La délibération publique

désigne ici un débat argumenté conduisant à la construction d'un jugement public de la part des participants et visant l'intérêt commun.

Une authentique délibération publique est donc essentielle à la « montée en généralité » des questions abordées, à l'articulation du privé et du public, à l'arbitrage entre les situations et les intérêts des différents groupes et enfin, à la construction d'une opinion collective. Présentée par Loïc Blondiaux (sociologue) comme « un horizon régulateur des pratiques », la délibération repose sur le principe d'argumentation (« le débat démocratique doit consister avant tout en un échange de raisons. C'est la force du meilleur argument qui doit prévaloir »), le principe d'inclusion (« la discussion doit être ouverte au plus grand nombre, et dans l'idéal à tous ceux qui sont susceptible d'être affectés par la décision ») et le principe de publicité ou de transparence.

**+ d'infos :** Débat public et dynamique démocratique, 2007, Catherine Foret, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
La démocratie participative : état des lieux et premiers éléments de bilan, 2007, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Interview de Gérard Claisse, 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Interview de Gérard Chomarar, 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Interview de Hervé Chaygneaud-Dupuy, 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Interview de Pierre Rosanvallon, mars-avril-mai 2007, Les Grands Dossiers des Sciences Humaines n°6  
La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté, 2005, Bernard Jouve, Revue française de science politique, vol 55, n°2  
Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique, 2004, Loïc Blondiaux, Démocratie participative et gestion de proximité, Paris, La découverte



démocratie, délibération, représentation, participation, débat public, citoyen, proximité, décision, transparence, apprentissage, information

démocratie, délibération, représentation, participation, débat public, citoyen, proximité, décision, transparence, apprentissage, information

# Recommandations pour élargir notre vision et notre pratique de la démocratie

*L'expression, l'implication et l'intervention des citoyens dans la sphère politique ont considérablement évolué : elles semblent aujourd'hui renforcées et empruntent des modes très divers. Améliorer ces interactions entre les citoyens et la sphère politique est possible : cela passe notamment par l'éducation, par une meilleure écoute des citoyens, par le perfectionnement des démarches participatives, par une plus grande transparence de la part des institutions et par la promotion de la délibération publique. A l'échelle de l'agglomération, quelles actions peuvent être envisagées ?*

## ➤ Eduquer à la pratique du débat et à la construction d'une opinion

Une des difficultés dans l'exercice de la participation est la grande diversité des connaissances des citoyens. Enseignées à l'école et relayées ensuite par les médias, les connaissances fondamentales (bases civiques, économiques, scientifiques, etc.) sont essentielles mais ne suffisent pas à garantir l'exercice démocratique. L'éducation aux outils de communica-

tion, l'apprentissage de la prise de parole en public, de l'échange d'arguments et de la résolution des conflits par la parole servent à élargir notre vision et notre pratique de la démocratie. Comment acquérir ces connaissances et ces savoir-faire et les stimuler tout au long de notre vie ?

### Le saviez-vous ?

#### Zoom sur le « parlé démocratique »

Comme le démontre Philippe Breton (anthropologue) dans son ouvrage « l'incompétence démocratique : la crise de la parole aux sources du malaise (dans la) politique » : « avant d'être une question de pertinence des institutions ou d'adhésion à des valeurs, la démocratie est une affaire de savoir-faire et de compétences pratiques dans les domaines de la parole et des relations avec autrui. Sans ces compétences pratiques chez ceux qui sont censés en être les acteurs, à tous les niveaux, nous avons des démocraties sans démocrates, des citoyens sans parole, et donc un processus stoppé dans son élan. »

Quatre grandes compétences sont requises pour exercer cette parole démocratique :

- l'objectivation, c'est-à-dire la traduction par des mots d'une pensée ;
- l'empathie cognitive, c'est-à-dire la faculté de se mettre à la place d'autrui, de percevoir ce qu'il ressent, d'identifier l'opinion qu'il ressent ;
- la formation des opinions, qui exige la capacité à examiner les arguments, à les tester mentalement et à les évaluer ;
- la promotion des règles qui permettent le débat.

**+ d'infos :** L'incompétence démocratique : la crise de la parole aux sources du malaise (dans la) politique, 2006, Philippe Breton, La découverte, Paris,

Education et démocratie, 2007, Catherine Panassier et Valérie Pugin, www.millenaire3.com

### Promouvoir dès le plus jeune âge l'apprentissage du « parlé démocratique »

#### Proposer une formation aux plus jeunes intégrée dans le cursus scolaire

L'école peut en effet servir de cadre pour expérimenter et s'approprier les règles du débat. C'est déjà parfois le cas, mais un dispositif plus ambitieux pourrait être imaginé avec :

- la sensibilisation et l'implication du corps enseignant ;
- l'utilisation des moments forts de la vie d'un écolier, collégien, lycéen (élections de délégués de classe, projet de sortie scolaire, problème de discipline, etc.) et de l'actualité ;
- la formation à la prise de parole, à l'argumentation, à la négociation, mais aussi aux autres leviers de la démocratie (internet, consommation, ...)
- et enfin, l'information des jeunes sur les compétences et l'offre de participation du Grand Lyon.

#### Favoriser l'apprentissage à l'âge adulte

A l'âge adulte, les occasions de se former à la prise de parole en public, à l'argumentation, à l'analyse de l'opinion d'autrui, à l'écoute sont rares. Chacun les expérimente, avec plus ou moins d'aisance et de talent, dans un cadre professionnel ou de loisirs. Lorsque les espaces de débat existent, les règles du débat ne sont pas toujours expliquées aux participants. Certains conseils de quartier de l'aggloméra-

tion, comme ceux de Saint-Priest, ont mis en place avec succès des formations favorisant ces apprentissages : « conduite de réunion », « prise de parole en public »... Mais il semble que ces initiatives restent trop rares.

**+ d'infos :** La démocratie chahutée, 2007, Catherine Panassier, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Débat public et dynamique démocratique, 2007, Catherine Foret, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
[www.ville-saint-priest.fr](http://www.ville-saint-priest.fr) rubrique Démocratie locale

### Des actions spécifiques en faveur de la presse et d'internet ?

Ces médias sont essentiels pour susciter, rendre compte, et donc alimenter le débat public. Au moins trois pistes d'action sont à explorer :

■ améliorer la qualité des médias et garantir leur indépendance ; il est important d'élargir le nombre et la capacité des sources d'information et d'interprétation pour que chacun puisse prendre de la distance avec les opinions dominantes, en général bien relayées ; le Conseil économique et social défend en particulier le **pluralisme** et l'**indépendance** de la presse quotidienne dans un rapport datant de 2005 (p.150) : « *la presse quotidienne, dans son ensemble, par un effet de concurrence ou d'attraction du vide, tend à suivre le rythme, les thèmes, les modes d'intervention, les angles d'attaque des autres médias. Or la voie de son salut est à l'opposé de ce suivisme. Elle repose précisément sur ses qualités premières, distance par rapport à l'émotion de l'événement, expertise, vérification, critique et intelligence de l'information.* » Le même rapport souligne que le retour de la confiance des lecteurs vis-à-vis de la presse ne sera possible sans une éthique rigoureuse et « *des grandes décisions propres à faire rebondir la presse quotidienne.* » ;

■ faciliter l'**accès du plus grand nombre** à l'information ; de grandes inégalités existent en la matière comme l'indique par exemple l'étude de la proportion de lecteurs selon le diplôme, la catégorie sociale et la Zone d'études et d'aménagement du territoire (proposé en annexe 4 du rapport du Conseil économique et social) ;

■ favoriser l'**éducation aux outils de l'information** ; un décalage existe entre l'accès aux connaissances (dépendantes de l'offre proposée, mais aussi de l'environnement des citoyens) et l'acquisition effective des connaissances. Il ne suffit pas d'avoir accès à internet pour savoir chercher, comprendre puis utiliser une information. Encourager toutes les initiatives favorisant l'analyse critique de l'information, l'usage réfléchi d'internet, les méthodes de recherche et de tri de l'information, etc. contribuent à la formation d'opinions éclairées et servent, par conséquent, le débat public. Les huit propositions du rapport Spitz (2004) vont dans ce sens et peuvent être déclinées localement : il s'agit par exemple d'offrir aux jeunes au moment de leur majorité deux mois d'abonnement gratuit à un quotidien d'information politique et générale, d'utiliser gratuitement la presse comme support pédagogique, de vendre la presse dans les lycées ou encore d'ouvrir gratuitement les archives internet des quotidiens à tous les étudiants se connectant à partir de leur université, en contrepartie d'un dédommagement des éditeurs versé par l'Etat et la région...

Le premier pas serait de réaliser un **diagnostic des médias et des usages locaux**. Le Pôle international pour la recherche de presse (Pirp), installé à Lyon, pourrait constituer un allié de choix dans l'élaboration de ce diagnostic. Celui-ci pourrait donner l'impulsion nécessaire à des **innovations locales**, co-produites avec les acteurs concernés.

**+ d'infos :** Pôle international pour la recherche de presse, fiche acteur, 2006, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Vers quels lendemains allons-nous ? (chapitre Démocratie), 2005, Cédric Polère, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Communication publique : qui prendra l'information au sérieux ?, 2003, Bertrand Labasse, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Une dynamique de l'insignifiance : les médias, les citoyens et la chose publique dans la « société de l'information », 2002, Bertrand Labasse, éditeur Presses de l'enssib  
Les jeunes et la lecture de la presse quotidienne d'information politique et générale, 2004, Bernard Spitz, [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)  
Garantir le pluralisme et l'indépendance de la presse quotidienne pour assurer son avenir (chapitre 3), 2005, Conseil économique et social (Michel Muller), [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)



## ➤ Favoriser l'expression spontanée des citoyens... sans interférer

Les collectivités ont tendance à s'intéresser trop exclusivement aux débats qu'elles organisent, au risque de ne pas percevoir l'opinion réelle. La société dans son ensemble a besoin de se mettre en débat. Malgré les limites actuelles (manque de moyens, méthodologie à inventer...), comment favoriser le débat public et être à son écoute ?

### Faire connaître et partager cette volonté

C'est une condition préalable à l'action. Il est nécessaire d'informer l'ensemble des Grands Lyonnais de cette volonté et de l'expliquer. Le Grand Lyon se veut à l'écoute des modes d'expression moins conventionnels des citoyens. Il souhaite les faciliter afin d'entendre l'expression plus libre et spontanée de citoyens, pas forcément rodés à l'exercice de la participation. C'est un moyen d'entendre la diversité des opinions présentes dans le territoire, qui vient compléter les dispositifs participatifs « institutionnalisés ». Il ne s'agit en aucun cas de les encadrer, d'en définir les règles ou les objectifs.

### Identifier les publics et les conditions favorables à leurs expressions

Le Grand Lyon peut se mettre en capacité de favoriser l'expression des citoyens en influant sur plusieurs niveaux :

- cerner les différents publics et leurs besoins (les seniors, les jeunes, les mères de famille, les personnes en situation précaire, les personnes aux horaires décalés, etc.) ;
- poursuivre la politique d'aménagement d'espaces publics de qualité pour favoriser les rencontres et l'expression ; l'agglomération est déjà une bonne élève en la matière mais les efforts doivent se poursuivre pour que chaque espace public ne soit pas pensé uniquement sur le plan fonctionnel. Il s'agit par exemple de conserver les places publiques, d'y proposer des sièges mobiles, etc. ;
- identifier les lieux susceptibles de devenir des lieux d'échanges ; les lieux de débat, gratuits ou à faible coût, semblent faire cruellement défaut. Les Ateliers de la citoyenneté se rencontrent par exemple dans un ancien cinéma de quartier. Faut-il utiliser davantage les cafés ou se tourner vers les centres scolaires en-dehors des heures de cours ?

### Ecouter... et exploiter !

La mission Concertation du Grand Lyon anime, est à l'écoute et assure le suivi des démarches participatives initiées par le Grand Lyon. Mais qu'en est-il pour les démarches spontanées ?

- Comment se doter de moyens d'écoute des expressions spontanées ?

Des méthodes sont à mettre au point et des outils sont à développer. Il arrive que des citoyens impliqués dans des démarches spontanées s'engagent également dans des dispositifs institutionnalisés afin de faire davantage entendre la voix de leur association, de leur réseau... Mais la logique participative et celle du débat public sont complémentaires et doivent être distinguées, comme cela a été décrit précédemment, leurs écoutes doivent donc être différenciées.

- Comment décrypter les différents messages : un mode de gouvernance à inventer ?

Pour exploiter au mieux ces différents messages, il convient de les traiter avec discernement, afin de les hiérarchiser et d'écarter les dérives éventuelles. Il ne s'agit pas d'atténuer les dissensions, mais d'identifier clairement la diversité des points de vue, d'entendre des discours inédits, d'observer l'élaboration de projets de société, que les élus pourraient choisir ou non d'adopter.

+ d'infos : Débat public et dynamique démocratique, 2007, Catherine Foret, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Les Ateliers de la citoyenneté (fiche acteurs), 2005, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Interview de Philippe Dujardin, mars 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

### En pratique...

#### Réseau de veille professionnel, réseau de veille amateur ?

Parmi les outils existants, le Grand Lyon dispose depuis 1998 d'un réseau de veille prospective. En bref, la direction de la prospective coordonne le travail d'une douzaine de veilleurs qui ont pour mission de repérer les tendances de l'agglomération, les acteurs impliqués, les controverses et les débats qui agitent la vie locale. Ils réalisent ensuite des interviews, des notes des synthèses, des fiches initiatives, etc. concernant les différents thèmes sélectionnés : vie économique, environnement, santé, citoyenneté, cohésion sociale...

On pourrait bien sûr imaginer d'autres outils d'écoute, par exemple à l'image du « réseau de nez » animé par Spiral Air composé de 200 personnes volontaires qui signalent toutes leurs perceptions olfactives, chacune s'occupant d'une zone du territoire du Grand Lyon. Un réseau de citoyens pourrait se faire l'écho des tendances remarquables de sa commune ou de son quartier et faciliter ainsi les interactions du réel avec la collectivité.

+ d'infos : [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
[www.respiralyon.org](http://www.respiralyon.org)

## ➤ Relever le défi de la transparence

Les compétences du Grand Lyon ne sont pas toujours bien cernées par les Grands Lyonnais. Si ceux-ci perçoivent aisément la compétence « propreté », qu'en est-il pour les compétences en partie déléguées (service public d'eau potable, parcs de stationnement...), ou celles, plus transversales, concernant l'économie, les déplacements ou encore l'environnement ? En outre, les parcours de prises de décisions (qui décide ? à qui s'adresser ?), comme les démarches participatives développées (comment participer ? à quoi servent-elles ?) semblent encore insuffisamment connues. Comment améliorer la lisibilité du Grand Lyon (compétences et fonctionnement) et des démarches participatives (pérennes et ponctuelles) et faire du Grand Lyon un acteur exemplaire de la démocratie ?

### Développer davantage de pédagogie et partager l'information

#### Celle concernant le fonctionnement communautaire

Cerner les compétences du Grand Lyon, comprendre les parcours de prises de décision, connaître les politiques communautaires ne sont pas toujours des évidences pour les Grands Lyonnais. Les raisons sont multiples : accès à l'information difficile, informations techniques peu accessibles, statut de l'information varié et peu clair...

Des améliorations sont possibles pour permettre une meilleure appropriation du fonctionnement du Grand Lyon :

- hiérarchiser l'information (la concurrence est rude) ;
- problématiser l'information (produire du sens et non se contenter des faits) ;
- adopter un langage courant ;
- varier les supports de communication ;
- signaler plus clairement les messages officiels du Grand Lyon et les autres.

Nombres d'outils et de supports existent déjà et peuvent être activés dans cet esprit là :

- le site [www.grandlyon.com](http://www.grandlyon.com), avec ses rubriques politiques d'agglomération, infos pratiques,... et le site [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com) avec son univers « Politiques » qui présente des ressources complémentaires des informations institutionnelles sur les politiques d'agglomération et les services urbains ;
- le Grand Lyon magazine ;
- le guide « le Grand Lyon et vous » édité en avril 2007 ;
- les formations dispensées aux Conseils de quartier concernant les compétences du Grand Lyon ;
- les Ateliers de dialogue urbain ; ces rencontres autour d'une question de politique publique (plan de

déplacement urbain, échelles de la planification urbaine, le temps de la ville et du projet urbain...) ont déjà eu lieu dans les 4<sup>ème</sup>, 7<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> arrondissements de Lyon. Organisés par le Grand Lyon et les mairies d'arrondissement, ils s'articulent autour d'un temps d'information et d'analyses, assuré par des intervenants compétents, et d'un temps de débat et d'échanges. Ne s'intégrant pas à des projets, ces ateliers permettent peu à peu aux habitants d'acquiescer une culture urbaine commune et d'enrichir par la suite la concertation sur les projets urbains.

#### Celle concernant les démarches participatives

Deux types d'information peuvent être davantage diffusés et expliqués :

- l'offre de participation présente localement ;
- les règles régissant les démarches participatives : le fonctionnement et les objectifs visés. Ces règles doivent être connues des participants, des services et des élus, mais aussi facilement accessibles au citoyen lambda.

Ces efforts sont nécessaires pour renforcer la confiance des citoyens, et de leurs représentants, dans ces démarches et entretenir leur dynamique (renouvellement et implication des participants, « bouche à oreille » positif, etc.).

Là aussi, des outils existent déjà : de nombreuses communes disposent d'une rubrique démocratie locale sur leur site internet, la rubrique vie démocratique de [www.grandlyon.com](http://www.grandlyon.com) présente l'offre de l'agglomération. Les activités de telle ou telle instance sont en général accessibles sur les sites internet, les magazines des communes et/ou dans la presse locale. Mais de manière générale, l'information disponible n'est pas suffisamment pédagogique, comme peut l'être par exemple le « guide de la démocratie locale » de la ville de Saint-Priest. Ce guide aborde les choses très simplement en répondant à des questions (à quoi sert un conseil de quartier ? comment ça marche ?...), en présentant les règles de fonctionnement et les actions déjà menées de façon synthétique.

Organiser un véritable réseau de la participation pourrait favoriser ce partage d'information, entre les professionnels de la participation et les citoyens (toutes échelles territoriales confondues). Le Grand Lyon pourrait organiser une rencontre annuelle où les différents dispositifs participatifs viendraient partager leurs expériences, leurs difficultés et construire ensemble les bonnes pratiques...

## → Eclairage

### Créer une plus grande proximité entre les citoyens et le Grand Lyon à travers une réelle démocratie représentative ?

Les conseillers communautaires ne sont pas élus au suffrage universel direct mais indirect. Ainsi, les 157 conseillers communautaires du Grand Lyon ont été désignés pour six ans par les 57 conseils municipaux des communes composant le Grand Lyon, le nombre de sièges par commune étant fixé au prorata de sa population.

La question de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct revient régulièrement sur le devant de la scène.

■ Ses partisans y voient un moyen de répondre au besoin de légitimité exprimé par les élus, de faire en sorte que le projet politique intercommunal soit identifié et validé par les citoyens, de permettre aux citoyens de mieux identifier les responsabilités des communautés urbaines, de tenir compte des transferts de compétences impliquant une responsabilité budgétaire croissante...

■ Au contraire, ses opposants envisagent cette éventualité comme une remise en cause de légitimité des conseils municipaux choisis par les citoyens, comme un risque de politiser des institutions généralement conçues au service des communes en-dehors de préoccupations partisanes...

En 2000, le rapport de la « commission Mauroy » pour l'avenir de la décentralisation préconisait l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct à compter de 2007 pour « une intercommunalité démocratisée », mais n'a pas réussi à vaincre les réticences du Sénat sur cette éventualité.

+ d'infos : [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr) rubrique Découverte des institutions et de la vie publique/Comprendre les institutions  
 Refonder l'action publique locale : rapport au premier ministre, 2000, Pierre Mauroy, [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

## Généraliser le suivi et l'évaluation...

Les enjeux sont bien sûr de démontrer l'efficacité, souvent critiquée, des politiques communautaires comme des démarches participatives, de les améliorer le cas échéant et de gagner ainsi en crédibilité. Il s'agit d'utiliser au mieux et de redécouvrir les outils existants, voire d'en imaginer d'autres.

### ... des politiques communautaires

Le suivi des politiques communautaires est assuré par l'édition de rapports annuels, de bilans à mi-mandat et en fin de mandat, la mise en ligne des délibérations et des décisions du conseil de communauté, les publications du Grand Lyon magazine (davantage « grand public »), les rencontres annuelles de l'Ucil avec le Président de la Communauté urbaine et ses Vice-Présidents, etc.

En matière d'évaluation proprement dite, le Grand Lyon n'en est qu'aux prémices. Mais une nouvelle direction, la direction de l'évaluation et de la performance, a été mise en place au Grand Lyon en mars 2007. Elle est chargée de la conception, de la gestion et de l'animation des démarches nécessaires au pilotage de la performance et à l'évaluation de ces actions.

### ... des démarches participatives

Au Grand Lyon, c'est une volonté inscrite dans la Charte de la participation et un des rôles de la mission Concertation et du Comité de suivi de la Charte. Cette volonté s'illustre par exemple par les rapports annuels de la Charte de la participation, les rapports d'activité de la CCSPL, etc.

C'est aussi une attente très forte de la part des participants, et peut-être plus largement des citoyens, qui veulent savoir et comprendre l'impact de ces démarches sur les décisions des élus, les projets et les réalisations, etc. L'Observatoire du développement durable du Grand Lyon comporte un volet social où le thème de la démocratie locale est présent. Les indicateurs présentés sont la participation électorale et la part des femmes parmi les élus. Cette 1<sup>ère</sup> parution souligne la multiplication et le dynamisme des dispositifs participatifs, mais ne comporte pas encore d'indicateurs chiffrés en matière de participation. Définir un indicateur pertinent ne va d'ailleurs pas de soi. Il semble par exemple difficile de mettre en regard le nombre de participants à ces démarches et la population totale, sachant que certains sont extrêmement actifs, d'autres davantage en quête d'informations ou encore très infidèles, etc.

## Le saviez-vous ?

### L'acte 2 de la Charte de la participation du Grand Lyon se construit...

Le Grand Lyon s'est engagé dans un bilan des démarches participatives accomplies courant 2007. Des ateliers par type d'acteurs engagés ont été organisés. Société civile, chargés de communication/concertation, concepteurs/maîtres d'œuvre, chefs de projet, élus et techniciens se sont réunis pour faire le point sur leurs attentes initiales ou les transformations occasionnées sur leur métier, les avancées constatées, les obstacles et les pistes d'amélioration possibles. Les conclusions de ces rencontres serviront de base à une nouvelle version de la Charte de la participation.

## ➤ Favoriser une participation plus large de la population du Grand Lyon

Le Grand Lyon a été la première agglomération à se doter d'une Charte de la participation (2003). Progressivement, les démarches participatives se sont multipliées, apportant aux Grands Lyonnais, aux services comme aux élus de l'agglomération, une certaine expérience et des outils en la matière. Il s'agit à présent de quitter cette phase d'expérimentation pour s'engager dans une phase de professionnalisation. Comment conforter et améliorer l'offre existante pour ceux qui s'engagent dans une démarche participative, comme pour ceux qui s'expriment moins ou pas du tout ?

### Tendre vers un panel représentatif ou rendre compte de la diversité ?

Les acteurs de la participation se trouvent confrontés de façon récurrente au dilemme de la représentativité. Les démarches participatives sont fondées sur le volontariat. Or, on constate que cette méthode ne parvient pas à faire venir des jeunes habitants, des femmes, des personnes issues de l'immigration, etc. On peut s'interroger d'ailleurs sur la représentativité souhaitée : faut-il faire en sorte que toutes les opinions, toutes les catégories socioprofessionnelles, tous les âges, toutes les minorités, etc. soient représentés ? Le propos n'est pas d'atteindre la représentativité parfaite dans les instances participatives, mais bel et bien de refléter davantage la diversité de notre territoire.

Comment dans ce cas insuffler davantage de diversité sociale et culturelle dans ces instances ? Les acteurs de la participation font appel à des solutions variées : le Conseil de développement du Grand Lyon a par exemple corrigé la composition de son collège citoyen pour que les femmes soient davantage représentées et contacté diverses associations pour tenter de toucher les personnes moins représentées, la Région Rhône-Alpes a déjà utilisé le tirage au sort, etc. D'autres pistes sont fréquemment évoquées par les acteurs de la participation : sensibiliser les jeunes dès le collège ou le lycée, solliciter les associations travaillant pour et avec les minorités (personnes en grande précarité, femmes issues de l'immigration, etc.), utiliser des opérations de communication plus novatrices pour sensibiliser de nouveaux participants...

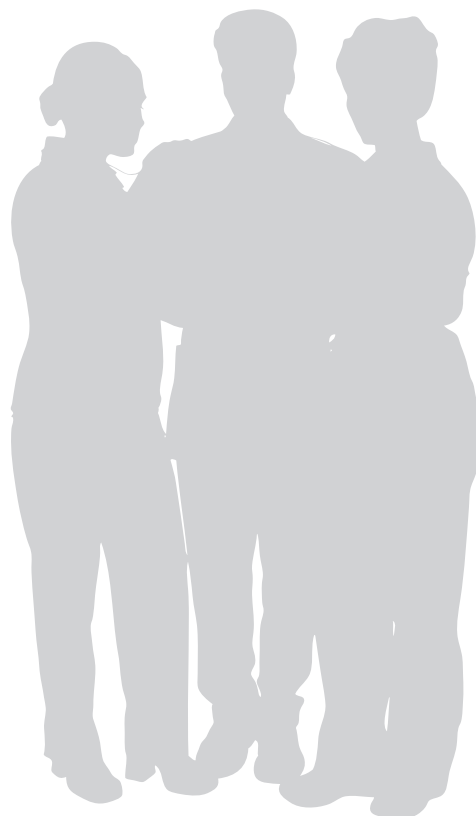
### Adopter des démarches différenciées selon les publics ?

L'idée peut paraître simple et est souvent mise en pratique lorsque l'on s'adresse à des jeunes. Mais qu'en est-il des autres publics ? Est-on prêt à imaginer d'autres rencontres que les réunions de fin de journée pour permettre aux jeunes parents et actifs urbains de s'y rendre plus facilement ? Saura t'on s'exprimer plus

simplement pour toucher un public peu familier du jargon politique ou technique ? Est-il possible d'utiliser des méthodes plus attractives pour inciter les habitants à participer ? Par exemple, une expérience innovante a été conduite avec les habitants de la Duchère : une équipe est allée au-devant des Duchérois pour les interroger et les filmer. La réunion publique où le film a été projeté a remporté un vif succès et l'assemblée reflétait la diversité du quartier. Les expériences de ce type sont très coûteuses et ne peuvent donc être pérennes, mais elles portent leurs fruits et méritent d'être analysées, adaptées et déclinées.

L'objectif est de se mettre à l'écoute de l'ensemble de la population : il s'agit non seulement de perfectionner les dispositifs participatifs existants, mais aussi d'innover et/ou de s'inspirer de l'expérience d'autres pays. Il est difficile de trouver des informations utiles et faciles à mettre en pratique, mais on observe de plus en plus de publications en la matière, comme par exemple ce guide conçu par des praticiens américains, canadiens et néerlandais de la participation.

**+ d'infos :** Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur, 2006, Nikki Slocum, Janice Elliott, Sara Heesterbeek, Carolyn J. Lukensmeyer, traduction française disponible sur le site de la Fondation Roi Baudoin, [www.kbs-frb.be](http://www.kbs-frb.be) rubrique Publications



## En pratique...

### Les jeunes rêvent la métropole de demain

Qui a dit que les jeunes se désintéressaient de la vie politique et de l'avenir de leur métropole ? Organisé sous l'impulsion de la mission Concertation et du Conseil de développement du Grand Lyon, le « Forum Jeunes » du 12 mai 2007, démontre le contraire. Une clé du succès réside en partie dans la méthodologie utilisée : ce forum a été réellement conçu pour et avec les jeunes (18-30 ans). Un petit groupe de pilotage, composé de membres du Conseil de développement habitués à travailler avec un tel public, a particulièrement été attentif à la mobilisation, l'information et la mise en confiance des jeunes d'une part, et aux méthodes d'animation, d'autre part.

Pour répondre à cette préoccupation, des réunions préparatoires créatives ont été proposées aux jeunes en amont du forum. Les participants ont été invités à dessiner la métropole de demain et la métropole dont ils rêvent, puis à commenter leurs œuvres. A la manière d'un jeu de rôles, les participants se sont ensuite glissés dans la peau d'un vendeur de la métropole. Ces échanges ont permis de révéler leurs centres d'intérêts et leurs principales interrogations pour l'avenir et d'esquisser des réponses.

Le jour J, les 80 participants ont utilisé la « méthode de l'oracle » pour formuler, puis répondre à leurs préoccupations sur la métropole lyonnaise de 2020. Ensuite, un temps de travail avec les membres du Conseil de développement a permis d'échanger sur les idées retenues et de sélectionner les meilleures propositions. La journée a été aussi ponctuée d'interventions de la ligue d'improvisation lyonnaise.

Les différentes propositions du « Forum Jeunes » ont été utilisées pour enrichir le Schéma de cohérence territoriale (Scot) et la « Vision métropolitaine » en cours de concertation.

### Mobiliser sur de bonnes bases

Les acteurs de la participation (usagers, chargés de communication/concertation, élus, services techniques) formulent régulièrement des pistes d'amélioration concernant le fonctionnement même des démarches participatives :

- être plus clair sur les objectifs de la participation ;
- faire connaître les règles de fonctionnement qui en découlent.

Les participants n'ont pas toujours conscience des limites de ce qui est négociable ou non dans un projet en cours de concertation, de l'objectif de la réunion (s'agit-il d'une réunion d'information, d'une consultation, d'un débat d'idées... ?) et par conséquent, des règles de fonctionnement qui en décou-

lent (recherche d'un consensus, recueils d'expériences d'usagers, recherche de l'intérêt général, etc.). Il convient donc de reformuler autant de fois que nécessaire ces différents points pour éviter toute incompréhension, déception ou frustration et gagner en efficacité. Rappelons que le guide méthodologique « la concertation dans la conduite de projet », édité en octobre 2006 par la mission Concertation, comporte de nombreux éléments de méthode et fiches pratiques dans ce sens.

**+ d'infos :** La concertation dans la conduite de projet (guide méthodologique), 2006, Carole Desmarais  
Interview de Gérard Claisse, 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)  
Interview de Jean Frébault, 2007, [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

## ➔ Promouvoir la délibération publique

Rappelons que la délibération publique désigne un débat argumenté conduisant à la construction d'un jugement public de la part des participants et visant l'intérêt commun.

Les arguments en faveur de la délibération sont nombreux, comme le rappelle Loïc Blondiaux (sociologue) :

- la délibération constituerait la forme du gouvernement moderne par excellence, la seule véritablement adaptée aux sociétés contemporaines ;
- la délibération produirait de l'information nouvelle, des solutions nouvelles, un gouvernement plus efficace ;
- la délibération déboucherait sur la reconnaissance

d'acteurs, de savoirs et de répertoires argumentatifs nouveaux. Elle autorise en particulier une transgression de la frontière entre savoirs savants et profanes ;

- la délibération fabriquerait enfin de « meilleurs citoyens » en diffusant les vertus civiques.

Mais au contraire, certains philosophes et sociologues portent un regard extrêmement critique sur la délibération en insistant sur « *les limites de la discussion, les effets de domination et les inégalités entre les groupes, sur l'absence d'effectivité de la délibération, sur la part prépondérante jouée par les experts et les acteurs en position d'autorité, réduisant ainsi la portée de ces dispositifs délibératifs.* »

Ces deux approches ne sont pas à opposer, elles montrent l'enjeu de la délibération publique mais aussi les difficultés à surmonter pour parvenir à son exercice. Les recommandations présentées ici servent toutes l'amélioration de la délibération publique en favorisant l'information et la formation des citoyens à l'exercice démocratique, l'expression des citoyens dans des dispositifs participatifs, institutionnalisés ou non, et l'écoute des différentes expressions.

**+ d'infos :** La délibération et la dimension normative de la décision collective, 2000, Philippe Urfalino, paru dans « La juridicisation du politique », sous la direction de J.Commaille, L.Dumoulin et C.Robert  
Prendre au sérieux l'idéal délibératif, 2004, Loïc Blondiaux, Revue suisse de science politique 10 (4)

## En pratique...

### Des méthodes pour faciliter le passage des opinions individuelles à un jugement collectif

Opter pour telle ou telle méthode participative ne s'improvise pas. Les objectifs de la participation, la nature et l'ampleur du sujet, les participants, le temps disponible et le budget sont autant d'éléments à prendre en considération. Parmi les nombreuses méthodes décrites, certaines ont à cœur de déjouer les pièges du débat (rapports dominant/dominé, inégalités des participants, etc.). On peut citer ces exemples tirés d'un guide conçu par des praticiens américains, canadiens et néerlandais de la participation :

■ les jurys de citoyens ; cette méthode « permet de faire participer des citoyens informés à la prise de décisions politiques. Le jury se compose de 12 à 24 citoyens sélectionnés au hasard et informés des différentes perspectives, souvent par des experts appelés « témoins ». Les membres du jury entament ensuite un processus de délibération et des sous-groupes sont souvent formés en vue de se concentrer sur différents aspects de la question. Enfin, les membres rendent une décision ou émettent des recommandations au travers d'un rapport. L'organisme commanditaire (ministère, autorité locale, par ex.) doit réagir à ce rapport soit en le mettant en œuvre, soit en expliquant pourquoi il le désapprouve. »

■ les sondages délibératifs permettent d'obtenir « une vision à la fois représentative et éclairée de ce que le public pense et ressent à propos d'une problématique publique majeure, afin de guider le processus décisionnel public. Le sondage conventionnel influence considérablement les décideurs politiques, mais ne reflète souvent que les impressions superficielles du public à l'égard de petites phrases et titres issus des médias. Le sondage délibératif tente (...) de dépasser ces limites. Ce processus révèle les conclusions auxquelles le public arriverait s'il avait l'occasion de s'informer et participer davantage à des questions de politique publique. » Il se déroule en trois temps : une enquête sur un échantillon aléatoire représentatif du public ; une délibération éclairée parmi une cohorte aléatoire représentative, issue de l'échantillon de l'enquête (accès aux opinions des experts de tous bords, conversations entre participants dans un endroit sûr et neutre, méthodologies d'analyse...) et enfin, une enquête post-délibération en vue de permettre l'analyse des changements survenus dans les connaissances et attitudes des participants.

**+ d'infos :** Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur, 2006, Nikki Slocum, Janice Elliott, Sara Heesterbeek, Carolyn J.Lukensmeyer, traduction française disponible sur le site de la Fondation Roi Baudoin, [www.kbs-frb.be](http://www.kbs-frb.be) rubrique Publications

# leXique

**A**ction directe : action réalisée dans le but d'exprimer une revendication et/ou d'influencer une décision politique, sans intermédiaire institutionnel ou politique (distribution de tracts, blocage de la circulation, pétition, occupation de locaux, etc.).

« **C**apacitation » (traduction du terme « empowerment ») : désigne la prise en charge de l'individu par lui-même, de sa destinée économique, professionnelle, familiale et sociale, ou le processus qui la permet.

**C**CSPL : Commission consultative des services publics locaux.

**C**itoyen : au sens moderne, désigne un personne qui relève de l'autorité et de la protection de l'Etat et qui ainsi, a des devoirs envers celui-ci et jouit de droits civiques.

**C**oncertation : désigne un processus d'organisation d'une réflexion en commun sur un projet par différents acteurs concernés, dans le but d'optimiser ce projet dans ses objectifs et dans la réponse qu'il apporte.

**C**onseil de développement : instance de dialogue et de consultation, née de la loi relative à l'aménagement du territoire et au développement durable, dite « loi Voynet ».

**C**orps intermédiaire : désigne une association, un syndicat de salariés ou d'employeurs, en bref, toute organisation située entre le citoyen et l'Etat.

**D**élibération publique : désigne un débat argumenté conduisant à la construction d'un jugement public de la part des participants et visant l'intérêt commun.

**L**obby : groupe d'intérêt, entité qui cherche à représenter des intérêts de sections particulières de la société en vue d'influencer les processus politiques.

**P**articipation : désigne l'action par laquelle les citoyens interviennent dans l'élaboration d'un projet. Elle peut être plus ou moins active, de la simple information à la coproduction.

**S**ociété civile : désigne la totalité des citoyens d'une collectivité locale, d'un Etat, de l'Union européenne, selon l'échelle considérée.

**U**cil : Union des comités d'intérêts locaux.

**U**sager : personne qui utilise un service public ou le domaine public.



## RÉsumé

D'apparence simple et connue de tous, la démocratie désigne pourtant un idéal politique complexe à atteindre. Si le système de la représentation politique s'est imposé peu à peu comme démocratique au cours de l'histoire, il apparaît aujourd'hui en crise, comme moins en adéquation avec les attentes des citoyens et les enjeux du monde actuel. Dans ce contexte, les dispositifs participatifs prennent leur essor sous des formes extrêmement diverses. De l'information à la co-production de la décision, la participation peut poursuivre des objectifs variés. A l'heure des premiers bilans, on reconnaît à ces dispositifs des apports indéniables, en particulier l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques grâce à un meilleur dialogue entre les citoyens et la sphère politique. Néanmoins, les réserves et les critiques ne manquent pas. Les questions de la représentativité de ces dispositifs et des objectifs atteints, en regard de ceux poursuivis, sont en particulier récurrentes.

Parallèlement, différents modes d'expression, d'implication et d'intervention des citoyens dans la sphère politique s'affirment comme de nouveaux modes d'exercice démocratique. Il peut s'agir de lobbying, d'action directe, de choix de consommation, de l'utilisation d'internet... tous sont susceptibles d'exercer une influence sur la sphère politique et semblent souvent préférés au vote.

Ce redéploiement de l'activité citoyenne dans la vie sociale s'affirme comme une tendance durable et promeut une vision large de l'exercice démocratique, construite autour de la représentation, de la participation et de la délibération publique. De fait, les interactions entre les citoyens et la sphère politique sont considérablement modifiées. Mais comment les améliorer ? Plusieurs pistes d'action peuvent être explorées : l'éducation au savoir, une meilleure écoute de la communauté hétérogène que forment les citoyens, la promotion de la délibération publique, le perfectionnement des démarches participatives (en particulier la clarification de leurs objectifs et des règles qui en découlent) et une plus grande transparence de la part des institutions.

## Ligne éditOriale

La réflexion prospective et stratégique sur le devenir de l'agglomération lyonnaise est par essence permanente et collective. Elle concerne et doit impliquer les élus et les services du Grand Lyon, leurs partenaires, les habitants de l'agglomération et de nombreux acteurs d'horizons divers.

En réponse au besoin d'informations pragmatiques et d'appropriation rapide, le centre de ressources prospectives Millénaire 3 vous propose aujourd'hui ses Synthèses. Celles-ci concluent ou ponctuent les études et réflexions animées par la Direction de la prospective et stratégie d'agglomération. Les Synthèses s'articulent en trois parties : la première partie dresse un état des lieux du sujet, la deuxième s'attache à développer les éléments de débat, les approches conceptuelles. Enfin, la troisième partie propose des recommandations opérationnelles issues de la réflexion. Elles permettent ainsi une relecture structurée des ressources du site [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com) sur une thématique précise.

### Direction de la prospective et de la stratégie d'agglomération

Grand Lyon, 20 rue du Lac 69003 Lyon - Tél : 04 78 63 48 81

[www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

[www.grandlyon.com](http://www.grandlyon.com)

[millenaire3@grandlyon.org](mailto:millenaire3@grandlyon.org)

Directrice de la publication : Corinne Tourasse

Coordination : Jean-Loup Molin, Brigitte Yvray en lien avec la mission Concertation

Conception/rédaction : Caroline Januel

Création/réalisation graphique : Crayon Bleu

**Millénaire3**

le centre de ressources prospectives  
du Grand Lyon