

# La participation des citoyens et l'action publique

2008



Centre  
d'analyse  
stratégique

Réalisation :  
Agence COM&O - [www.agence-comeo.com](http://www.agence-comeo.com)

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»

© La Documentation française - Paris, mai 2008  
ISBN : 978-2-11-007154-5

# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>10</b>
<b>Première partie</b>	
<b>La participation des citoyens et l'action publique</b>	<b>15</b>
<b>1. La participation, figure classique de l'action publique</b>	<b>16</b>
1.1. La participation dans le champ des services publics	17
1.2. La participation dans le domaine de l'emploi et des relations professionnelles	17
<b>2. Le renouvellement des pratiques de participation</b>	<b>20</b>
2.1. La participation dans le champ de la démocratie locale	20
2.2. Opérations d'aménagement et d'infrastructures, choix scientifiques, technologiques ou sociaux : les champs privilégiés des « débats publics »	25
2.2.1. Le débat public en matière d'environnement et d'aménagement du territoire	25
■ Les limites de l'enquête publique et l'affirmation du souhait de débattre	25
■ Les ingrédients d'un débat public	29
2.2.2. Le débat public en matière de choix scientifiques, technologiques ou sociaux	31
2.3. Le développement du participatif dans le domaine économique : de nouveaux dispositifs liés à l'emploi et à la formation	34
■ Une gestion plus participative des relations professionnelles : l'intensification du recours à la négociation collective	34
■ Individualisation du rapport salarial et construction des parcours individuels	36
2.4. La participation des usagers en vue de l'amélioration des services publics : les exemples du champ social et sanitaire et du monde éducatif	38
■ Vers une ouverture du domaine sanitaire à la participation des usagers	39
■ Une participation des usagers aux politiques sociales et sanitaires de plus en plus institutionnalisée ?	40
■ La participation dans le champ éducatif	41

### 3. Les conditions du renouveau participatif \_\_\_\_\_ 44

#### 3.1. Une société civile plus mobilisée \_\_\_\_\_ 44

- Une société plus ouverte : de nouveaux espaces publics \_\_\_\_\_ 45
- Une société plus experte : de nouveaux acteurs \_\_\_\_\_ 46
- De nouveaux enjeux transversaux \_\_\_\_\_ 47

#### 3.2. Un nouveau modèle politique \_\_\_\_\_ 49

- La plus grande proximité de l'action publique \_\_\_\_\_ 49
- Participation et nouvelles modalités d'action de l'État \_\_\_\_\_ 50

#### 3.3. La participation citoyenne : de nouvelles impulsions européennes \_\_\_\_\_ 52

- L'élaboration classique des politiques à l'échelle communautaire \_\_\_\_\_ 52
- La recherche de formes de gouvernance renouvelées \_\_\_\_\_ 52

### 4. La mobilisation par l'État de « bénéfiques participatifs » \_\_\_\_\_ 56

#### 4.1. Quelques avantages de la participation \_\_\_\_\_ 57

- L'implication et l'amélioration des acteurs \_\_\_\_\_ 57
- La mobilisation des publics cibles des politiques \_\_\_\_\_ 59
- L'amélioration du contenu des programmes publics \_\_\_\_\_ 60
- La légitimation de l'action publique \_\_\_\_\_ 61
- Le traitement de questions complexes \_\_\_\_\_ 62

#### 4.2. Défis et limites du recours aux procédés participatifs \_\_\_\_\_ 63

- Une participation plus faible que souhaité \_\_\_\_\_ 63
- Les participants ne sont pas complètement ceux visés \_\_\_\_\_ 65
  - Une inégalité d'accès des citoyens devant la participation*
  - Le danger d'une notabilisation qui réduit l'ampleur de la participation*
- Des impacts limités sur la décision publique \_\_\_\_\_ 68
- La mise en danger de la cohérence de l'action publique \_\_\_\_\_ 70

## 5. Préconisations et recommandations \_\_\_\_\_ 72

- Mieux évaluer la réalité de la dimension participative des dispositifs actuels \_\_\_\_\_ 72
- Améliorer les démarches participatives existantes \_\_\_\_\_ 73
- Inventer de nouveaux dispositifs \_\_\_\_\_ 79

## Conclusion \_\_\_\_\_ 81

### Deuxième partie Contributions externes \_\_\_\_\_ 83

**1. Antoine Bevort** (professeur de sociologie au Conservatoire national des arts et métiers, chercheur au LISE-CNRS), *Critiques et dilemmes du débat français sur la participation* \_\_\_\_\_ 84

**2. Sandrine Rui** (maître de conférences en sociologie à l'université de Bordeaux 2 Victor Segalen, chercheuse au LAPSAC), *Débat public et politique des grands projets : la performance délibérative en question* \_\_\_\_\_ 97

**3. Julien Talpin** (attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'université de Paris 8 Saint-Denis), *Les effets politiques de l'inclusion des citoyens dans l'action publique. Résultats de l'étude de trois budgets participatifs* \_\_\_\_\_ 112

**4. Pierre Hamel** (professeur de sociologie à l'université de Montréal), *Les dispositifs participatifs au Canada et au Québec. Quelques éléments de bilan* \_\_\_\_\_ 127

**5. Antoine Vergne** (doctorant, Freie Universität Berlin, Sciences-Po Paris), *Le modèle allemand des jurys citoyens : définition, retour d'expérience, perspectives* \_\_\_\_\_ 144

## AVANT-PROPOS

« Ce n'est jamais qu'avec effort que les hommes s'arrachent à leurs affaires particulières pour s'occuper des affaires communes ; leur pente naturelle est d'en abandonner le soin au seul représentant visible et permanent des intérêts collectifs, qui est l'État. » Par manque de goût, par manque de temps, les citoyens de l'âge démocratique décrits ici par Tocqueville préfèrent poursuivre leurs occupations privées plutôt que de prendre part à la vie politique. Ce retrait, qui constitue un des points d'ancrage de la démocratie représentative – distincte de la démocratie « citoyenne » des Anciens – est-il toujours d'actualité ? Depuis une trentaine d'années, on assiste, en même temps qu'à une réflexion sur les procédures de vote<sup>1</sup>, à un retour de la participation directe dans des domaines comme l'aménagement du territoire, l'environnement ou la santé. Des procédures variées ont vu le jour, qui témoignent de ce renouveau de la demande participative : conseils de quartier, ateliers d'urbanisme, jurys citoyens, conférences de consensus, sondages délibératifs, débats publics, autant de dispositifs par lesquels les citoyens entendent influencer sur la gestion publique.

La participation en soi n'a rien de neuf, puisque l'action publique engage nécessairement la collaboration des pouvoirs publics et de l'ensemble de la « société civile ». Il n'en demeure pas moins que le renouveau participatif prend appui sur des transformations sociales récentes, à l'œuvre dans la plupart des sociétés occidentales, où le niveau d'éducation s'est élevé et où le fonctionnement pyramidal s'est érodé. On a vu ainsi émerger une

<sup>1</sup> - Réflexion à laquelle le Centre d'analyse stratégique a récemment contribué : cf. *Organiser l'expression citoyenne*, Rapports et Documents n° 10, la Documentation française, 2007 ; *Non-inscrits, mal-inscrits et abstentionnistes*, Rapports et Documents n° 11, la Documentation française, 2007.

« démocratie du public », un nouveau « républicanisme »<sup>1</sup>, qui se caractérise par une moindre soumission aux arguments d'autorité et par une suspicion à l'égard de décideurs jugés trop éloignés du vécu quotidien. La critique des faillites du système représentatif s'est peu à peu muée en promotion des procédures relevant de la démocratie participative. Ce mouvement a rencontré les transformations qui s'opèrent au sein même d'un système politique et administratif en quête de légitimité : prise de conscience de la nécessité d'un rapprochement entre gouvernés et gouvernants, évolution des pratiques de l'État vers plus d'échange et de consultation, transferts de compétences issus de la décentralisation.

La littérature sociologique et politique s'est emparée de ce phénomène de demande participative, croyant y déceler une tendance de fond qui viendrait supplanter un certain désenchantement à l'égard du politique. Le Centre d'analyse stratégique a choisi de s'y intéresser à son tour, en l'abordant toutefois sous un angle particulier, en conformité avec sa vocation d'aide à la décision publique. Le présent rapport met en effet l'accent sur les dispositifs créés à l'initiative de l'État, et tente d'en évaluer la portée et l'efficacité. Il a en outre l'originalité de ne pas se limiter aux dispositifs les plus visibles – l'expérience de la Commission nationale du débat public y occupe néanmoins une bonne place – pour explorer également les initiatives participatives instaurées dans les champs sociaux, économiques ou sanitaires.

Quels sont les avantages d'un recours aux dispositifs participatifs ? Tout d'abord font leur entrée dans le jeu politique de nouveaux acteurs dont la compétence civique se trouve augmentée. En deuxième lieu, les bénéficiaires des politiques publiques sont davantage mobilisés et responsabilisés. Enfin, ces dispositifs facilitent la prise en charge d'enjeux inédits et le déminage de questions complexes.

Ces dispositifs présentent toutefois des limites, détaillées aussi bien dans l'étude du Centre d'analyse stratégique que dans les contributions externes réunies ici dans une seconde partie. Premièrement, **la participation est en général plus faible que souhaité** : les gens se déplacent peu, l'absentéisme est important, et **il est nécessaire de rémunérer symboliquement ou matériellement les citoyens** pour qu'ils restent mobilisés. Deuxièmement, **les « participants » ne sont pas toujours ceux qui étaient visés** : on constate une grande inégalité d'accès aux démarches participatives, et le défaut de représentativité est encore accru par un processus de notabilisation quasi inéluctable. Troisièmement, et c'est ce qui nous intéresse le plus ici, **la participation n'a en dernière analyse que des impacts restreints sur la décision publique**. Très souvent, elle tient plus de la simple consultation que d'une véritable association aux choix politiques. Enfin, la cohérence

---

1 - Cf. Pettit P., *Républicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement*, Paris, Gallimard, 2004.

de l'action publique peut se trouver affectée par plusieurs traits de la participation : sa grande diversité et son importante territorialisation ; **sa possible instrumentation par des groupes d'intérêts ; l'irréductibilité des tensions qu'elle contribue à révéler voire à fabriquer.** En définitive, les expériences étudiées ne permettent pas toujours de démentir le jugement post-tocquevillien de Mancur Olson : « *Si les groupes privilégiés et intermédiaires triomphent souvent des effectifs numériquement supérieurs des groupes latents, c'est que les premiers sont en général organisés et actifs tandis que les seconds sont inorganisés et passifs* »<sup>1</sup>.

Faut-il en conclure que la participation relèverait davantage de l'attraction séduisante que d'une véritable approche opérationnelle ? Non, mais plutôt que d'en faire une panacée, mieux vaut considérer qu'elle constitue un registre complémentaire de la démocratie représentative. Bien que notre travail de diagnostic n'ait pas eu pour finalité première de déboucher sur des recommandations, il présente en conclusion quelques pistes pour l'action publique. Pour commencer, il convient de mieux évaluer la réalité de la dimension participative des dispositifs actuels. Ensuite, au lieu de chercher à inventer de nouveaux instruments, il faut renforcer les points forts des dispositifs en place : veiller notamment à bien définir le projet soumis à discussion, mieux s'assurer de la représentativité des publics mobilisés, clarifier le rôle des élus, respecter les critères habituels de l'éthique des consultations, mieux communiquer sur les décisions prises au terme des débats, le tout en prenant soin de pas enfermer ces démarches dans un carcan procédural. En bref, il faut **modéliser les incitations, positives et négatives, à l'œuvre dans les situations concrètes.**

Dans cette perspective, le désir de participation reste une bonne nouvelle pour la démocratie puisqu'il permet alors de contribuer à mieux révéler les préférences collectives.

**René Sève**

Directeur général du Centre d'analyse stratégique

<sup>1</sup> - Olson M., *La Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978, p. 153.



*Le présent document a été coordonné par Bruno Hérault.*

*La première partie, réalisée par Bruno Hérault, s'appuie également sur des apports de Dominique Auverlot, Jean-Louis Dayan, Virginie Gimbert, Sébastien Miller et Marie-Cécile Milliat, tous membres du Centre d'analyse stratégique, ainsi que de Michèle Bénabès, conseillère scientifique au Centre d'analyse stratégique. Elle a bénéficié des remarques précieuses de Loïc Blondiaux (professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Lille) et Jean-Marie Pontier (professeur de droit public à l'université d'Aix-Marseille 3 Paul-Cézanne).*

*La seconde partie réunit des contributions externes demandées à des spécialistes de la démocratie participative : Antoine Bevort (professeur de sociologie au Conservatoire national des arts et métiers, chercheur au LISE-CNRS), Pierre Hamel (professeur de sociologie à l'université de Montréal), Sandrine Rui (maître de conférences en sociologie à l'université de Bordeaux 2 Victor-Segalen, chercheuse au LAPSAC), Julien Talpin (attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'université de Paris 8 Saint-Denis), Antoine Vergne (doctorant, Freie Universität Berlin - Sciences Po Paris).*

## INTRODUCTION

Les sociétés contemporaines, de plus en plus ouvertes et individualistes, valorisent le capital social, les engagements personnels et les mobilisations d'acteurs. L'implication en faveur de causes y est connotée positivement et souvent considérée comme une des marques significatives de la modernité.

Le succès croissant de la notion de « participation » accompagne cette tendance à l'implication de la « société civile ». Dans tous les secteurs (politique, économie, culture, environnement, technologie, etc.), le fait de participer directement aux choix engageant l'avenir, à l'échelon local ou national, serait une preuve de maturité de nos systèmes sociaux. Le « participant », « l'individu participatif » serait l'archétype de l'acteur informé, conscient des enjeux et bien intégré, alors que la masse des autres, silencieuse et passive, incarnerait le passé.

Cette participation se développe dans différents domaines et prend diverses formes. Au Canada, par exemple, dans le prolongement du « capital social », on parle de « participation sociale » pour qualifier les engagements en dehors de l'espace privé et pour signifier le don de temps circulant gratuitement hors de l'État et de la sphère marchande<sup>1</sup>.

Seule la participation à caractère politique nous intéressera ici<sup>2</sup>. Nous nous centrerons sur la contribution des citoyens à la gestion publique, sur leurs concours aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, qu'elles soient économiques, sociales, sanitaires, environnementales, d'aménagement, d'équipement, etc. Nous ne traiterons donc pas, entre autres, de leur participation à l'exercice des missions de justice, comme les jurys de cours d'assises.

La fonction du politique est de définir des objectifs pour l'ensemble de la société et de mobiliser les moyens pour les atteindre selon un calendrier

1 - Gaudet S., « La participation sociale à travers les parcours de vie », *Horizons*, vol. 9, n° 3, p. 2.

2 - Pour un bon tour d'horizon de cette participation, voir Denis B., *La Participation politique, crise ou mutation ?*, Paris, La Documentation française, 2006. Voir également le dossier très complet de la revue *Politix*, n° 75, 2006, et le dernier ouvrage de Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

donné. Plus précisément, le processus gouvernemental comporte plusieurs grandes étapes : définition de « problèmes publics », élaboration de solutions possibles, prise de décision, application des politiques sur le terrain, évaluation de leurs résultats. Notre souhait est de voir ce qu'il en est de l'implication citoyenne pour chacune de ces phases, et en particulier au moment, crucial, de la préparation des décisions.

La participation est à la base même du projet démocratique. Ce fondement expose nos démocraties à un balancement – repéré notamment par Tocqueville – entre deux maux : une sorte d'hyperactivisme citoyen, source de tensions et de factions, et à l'inverse un détachement voire une apathie. Depuis une vingtaine d'années, c'est davantage ce second versant, le désintérêt des Français pour la politique, leur « retrait sur la sphère privée », qui a préoccupé les observateurs.

Or voici que s'affirme de plus en plus une demande de participation des citoyens à la vie publique. Sans doute faut-il y voir un nouvel épisode du processus de démocratisation au long cours qui trouve une de ses sources dans l'élévation du niveau d'éducation, d'information et de qualification d'une population aspirant à combler le fossé entre gouvernants et gouvernés. La mondialisation et la construction européenne, qui induisent un éloignement et une complexité croissante des lieux de décision, ne sont pas non plus étrangères à cette volonté de réinvestir la chose publique. On peut en dire autant de la décentralisation des politiques publiques, censée réduire la distance tant spatiale que sociale entre les décideurs et les populations. Le tout dans un contexte d'explosion des outils de communication électronique qui, en multipliant les accès à l'information comme à la prise de parole, bousculent les canaux habituels des institutions démocratiques.

Face à ce phénomène, la position des pouvoirs publics est ambivalente : ils se réjouissent de ce regain d'intérêt pour la vie de la cité, mais ils contemplant aussi avec réticence un mouvement qui les pousse à partager le pouvoir. C'est donc en partie sous la contrainte, dans l'improvisation parfois, qu'ils encouragent une participation vécue comme une dépossession.

Ce sentiment de perte est fort en France, où la place de l'État et la centralisation restent importantes, où la coupure avec la « société civile » est significative et où la culture politique continue à survaloriser le temps de l'élection et de la décision, et à minorer les conditions effectives – pourtant fondamentales – d'application des politiques sur le terrain.

La participation politique peut prendre des formes spontanées et non conventionnelles : manifestations de rue, occupations de locaux, grèves de la faim, pétitions, fauchages de champs, tribunes dans la presse, etc. On peut aussi évoquer la constitution de « clubs » regroupant des individus qui interpellent les pouvoirs publics et se constituent en partenaires des

# INTRODUCTION

## INTRODUCTION

### INTRODUCTION

décideurs<sup>1</sup>. Toutes ces dynamiques, qui empruntent à l'action collective au sens large, ne seront pas abordées ici.

Nous nous intéresserons exclusivement aux formes institutionnelles de la participation citoyenne, aux processus engagés à l'initiative des pouvoirs publics. Notre propos sera même centré sur les dispositifs participatifs suggérés ou mis en œuvre par l'État pour accompagner la maturation et l'application de ses propres politiques.


Cette participation contribue-t-elle à accroître la légitimité et l'efficacité des programmes publics ? Augmente-t-elle la sécurité juridique des décisions prises ? Facilite-t-elle l'évaluation des résultats obtenus sur le terrain ? Contribue-t-elle à instaurer de nouvelles formes de régulation de la gestion publique ? Engendre-t-elle un renforcement de l'État ou bien son affaiblissement ?

Nous disions plus haut que les représentations dominantes tendent, aujourd'hui, à valoriser les phénomènes de participation. Cela est encore plus vrai pour la participation à la gestion publique. Le respect de l'autorité institutionnelle et l'acceptation de la parole politique sont considérés comme traditionnels, comme hérités du passé, alors que la critique sociale et la citoyenneté active seraient des marqueurs du temps présent.

Les limites de la *participation publique* sont incertaines. Elle est parfois réduite à du partenariat classique. Elle est également confondue avec les démarches de consultation, de concertation, voire de négociation sociale. Dans les pages qui suivent, seuls seront abordés les dispositifs impliquant des citoyens ou les organes représentant directement ceux-ci (associations, organismes paritaires, etc.).

Nous définissons la « participation citoyenne », volontairement de manière large, comme l'ensemble des démarches formelles permettant aux citoyens, au-delà des règles habituelles de la vie politique institutionnelle (élections, régime parlementaire, processus décisionnel, etc.), de contribuer aux choix engageant la vie en société et de participer à la réalisation de ces choix *via* la mise en œuvre des politiques publiques. Cette contribution directe peut se manifester de diverses façons : délibération en amont visant à sélectionner les enjeux publics à inscrire sur l'agenda politique, contribution à la préparation de décisions, participation à l'application des programmes sur le terrain, mesure et interprétation des effets réels des politiques, proposition de stratégies alternatives, etc.

<sup>1</sup> - Crawford A., « Policing and Security as 'Club Goods' : the New Enclosures ? », in Wood J. et Dupont B. (dirs), *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge University Press, 2006, p. 111-138.



Ce rapport s'organise en deux parties. La première analyse la participation citoyenne dans la diversité de ses formes et contenus. Après quelques remarques sur ses figures classiques, nous faisons un état des lieux de la participation aujourd'hui puis nous essayons d'en expliquer le renouveau récent. Nous procédons ensuite à une évaluation de ses dispositifs et terminons par quelques recommandations.

La seconde partie regroupe des contributions externes demandées à des universitaires spécialistes de la participation citoyenne. Pour commencer, Antoine Bevort montre les difficultés idéologiques et conceptuelles rencontrées par ce thème pour s'inscrire dans le débat public et la culture politique de notre pays. Sandrine Rui pose ensuite la question de la performance et de l'efficacité des démarches délibératives, spécialement en matière de grands projets. Plutôt centré sur les politiques locales, Julien Talpin s'intéresse aux effets de l'inclusion des citoyens dans l'action publique, en s'appuyant sur trois expériences de budgets participatifs à Rome, Séville et Morsang-sur-Orge. Prolongeant ces éléments de comparaison internationale, Pierre Hamel dresse le bilan des dispositifs participatifs au Canada, en montrant comment ils s'inscrivent dans une vie civique qui dépasse notre conception française limitative du politique. Enfin, Antoine Vergne revient sur le modèle allemand des jurys citoyens et sur leurs avantages et limites.



PREMIÈRE PARTIE

PREMIÈRE PARTIE  
PREMIÈRE PARTIE

1

## **LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET L'ACTION PUBLIQUE**

## 1 La participation, figure classique de l'action publique

Le thème de la participation n'a rien de neuf : l'action publique engage nécessairement la rencontre et la collaboration des pouvoirs publics et des acteurs sociaux. Ainsi pensée, la participation des citoyens est à la fois constante, partout et nulle part.

Si la résurgence du thème est récente, ce dont rend compte la multiplication des travaux sur le phénomène, elle ne doit pas dissimuler le fait que de nombreuses modalités de l'action publique possèdent « naturellement » une dimension participative. Cela tient à plusieurs raisons.

D'une part, l'analyse critique des formes de démocratie représentative s'est construite à partir d'une réflexion sur les principes de démocratie participative susceptibles d'en pallier les manques<sup>1</sup>. D'autre part, ce qui constitue l'idée centrale de la participation, à savoir l'activation ou l'association à travers une politique donnée de destinataires habituellement passifs, se retrouve dans la plupart des dispositifs reposant sur un partenariat ou une coopération de la puissance publique avec la « société civile ».

En comprenant ainsi la participation, il est possible d'identifier les formes classiques qu'elle a pu prendre à travers les nombreux dispositifs mis en place. Ces figures classiques relèvent principalement de la démocratie économique et sociale, dont l'objectif « est de parfaire la démocratie politique par une participation des forces économiques et sociales au gouvernement de l'économie à tous les niveaux »<sup>2</sup>. De telles formules montrent d'ailleurs que, loin de s'opposer, la démocratie représentative et la démocratie participative se conjuguent.

1 - Voir sur ce point Rosanvallon P., *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

2 - Jégouzo Y., « De la "participation du public" à la "démocratie participative" ? », *AJDA*, 11 décembre 2006, p. 2314.



Ces figures classiques s'ordonnent autour de plusieurs thématiques : la *consultation*, qui permet de recueillir l'avis des agents intéressés, la *négo-ciation*, qui instaure un véritable dialogue entre les acteurs et éventuellement l'État pour la régulation d'un domaine donné, et l'*autorégulation*, qui abandonne à certains groupes sociaux le soin d'organiser eux-mêmes les arbitrages nécessaires. Elles s'inscrivent prioritairement dans deux champs : celui des services publics et celui des relations professionnelles.

## 1.1 La participation dans le champ des services publics

La consultation des citoyens, ou des groupes sociaux représentatifs, a été rendue possible par la mise en place de plusieurs conseils : Conseil économique et social, au niveau national, qui marque le rôle politique nécessaire des « forces vives », et ses déclinaisons au plan régional, avec les Conseils économiques et sociaux régionaux. L'association des intéressés à la décision est aussi garantie par la présence aux conseils d'administration ou de direction des entreprises publiques ou des établissements publics de représentants des usagers ou des consommateurs<sup>1</sup>, ou par la présence des parents d'élèves ou des représentants d'étudiants dans les organes délibérants des établissements d'enseignement secondaire ou universitaire<sup>2</sup>.

La participation ainsi organisée emprunte largement aux gammes de la démocratie représentative puisqu'elle reste dans une logique indirecte, en s'appuyant sur des groupes intermédiaires représentatifs : il s'agit de faire entendre la voix des groupes sociaux et des groupes d'intérêts légitimes jusque dans les aspects concrets des politiques publiques. L'enjeu est de favoriser la rencontre entre la demande sociale et la réponse publique au plus près des individus concernés, sans remonter jusqu'à la représentation nationale.

## 1.2 La participation dans le domaine de l'emploi et des relations professionnelles

Les autres types de participation (régulation et autogestion) ont trouvé à se développer dans le secteur des relations du travail. Cette participation

1 - Présence prévue sur une base sectorielle qui s'est progressivement généralisée, des premières lois de nationalisation du 8 avril 1946, jusqu'à la *Loi relative à la démocratisation du secteur public*, du 26 juillet 1983. Voir sur ce point, Thomas I., « Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics », *Revue française de droit administratif*, 2004, p. 330.

2 - Décret du 8 novembre 1968 et loi du 12 novembre 1968.

a longtemps été limitée aux modalités de consultation tripartite et de négociation collective<sup>1</sup>. En effet, les politiques d'emploi et de formation professionnelle comportent de multiples procédures de *consultation* des organisations syndicales et patronales représentatives, parfois étendues aux réseaux associatifs intéressés.

À l'échelon national, un assez grand nombre d'organes consultatifs spécialisés réunissent, sous la houlette du ministère de l'Emploi, départements ministériels, partenaires sociaux et le cas échéant entités associatives et personnalités qualifiées. On peut citer le Comité supérieur de l'emploi, le Conseil national de l'insertion par l'économie, le Conseil national des missions locales, le Conseil supérieur pour le reclassement professionnel des travailleurs handicapés, etc.<sup>2</sup> Obligatoirement consultés sur les textes législatifs et réglementaires de leur compétence (et sur les conventions d'assurance-chômage pour le Comité supérieur de l'emploi), leur avis ne lie pas le gouvernement, même s'il offre souvent aux représentants du monde professionnel un moyen de peser à la marge sur le contenu des projets. Dans le champ de la formation professionnelle, la décentralisation a conduit, en outre, à intégrer les régions au processus consultatif, au sein du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, créé en 2004.



Le champ de l'emploi et de la formation présente la particularité de faire un large appel à la représentation professionnelle et à la négociation collective : érigées en principes de valeur constitutionnelle, ces deux composantes ont précisément pour objet d'assurer la « participation des salariés ». Selon l'alinéa 8 du préambule de la Constitution de 1946, « *tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ».

À l'échelle nationale, ce principe se traduit par la contribution directe de la négociation collective à la régulation publique du travail et de l'emploi. Il est souvent reproché à ce dispositif d'être complexe et morcelé, l'accumulation d'instances spécialisées induisant de lourdes charges de représentation tant pour les administrations centrales que pour les organisations professionnelles et associatives<sup>3</sup>. Selon les sujets ou les circonstances, l'implication des

1 - On exclut ici, comme relevant d'une logique toute différente, la participation des salariés aux bénéficiaires de l'entreprise, mise en place en 1967.

2 - Des organes consultatifs analogues existent dans le champ des salaires et du travail : Commission nationale de la négociation collective (à laquelle sont soumis les arrêtés ministériels d'extension des conventions collectives), Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, Conseil supérieur de la participation, etc.

3 - Pour une analyse critique du régime de consultation en matière de politiques de l'emploi et du travail, voir Chertier J.-D., *Pour une modernisation du dialogue social*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2006.



représentants professionnels ou associatifs siégeant au sein des instances consultatives peut aller de la simple information préalable (sans discussion ni prise en considération des avis émis) à la concertation (discussion pouvant donner lieu à amendement), en passant par la consultation (émission d'un avis sans portée pratique ni juridique). Dans l'ensemble, on est loin d'une participation active à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques, et plus près de procédures de légitimation *a posteriori* de décisions prises unilatéralement par le pouvoir exécutif.

Les particularités de ces types de participation (proximité avec les instruments de la démocratie représentative, régulation publique des rapports privés) les distinguent des formes modernes par lesquelles l'impératif participatif s'est peu à peu diffusé. Il s'agissait là d'un premier temps de la participation, déterminé par les préoccupations liées à la promotion de la démocratie sociale et de la négociation partenariale, et qui s'attachait plus à la régulation des rapports de groupes qu'à l'implication directe du citoyen.

À ce premier temps de la participation a succédé une seconde phase, témoignant de la consécration du recours au procédé participatif dans des champs d'action nouveaux et qui obéit, au moins partiellement, à des logiques différentes.

## 2 Le renouvellement des pratiques de participation

Sur les vingt-cinq dernières années, un triple mouvement se dessine : intensification du recours au procédé participatif, extension du procédé à de nouveaux domaines d'action publique, émergence de modalités innovantes. Ce renouvellement touche plusieurs champs : les procédures de démocratie locale (2.1), les questions engageant l'organisation d'un débat public, comme celles relatives aux opérations d'aménagement, d'équipement et d'infrastructures, ou celles relatives aux choix technologiques et scientifiques (2.2), à l'emploi et à la formation professionnelle (2.3), aux domaines social et éducatif (2.4).

### 2.1 La participation dans le champ de la démocratie locale

Le cadre local est particulièrement adapté au développement des techniques participatives car, en même temps qu'il les rend plus nécessaires, il en facilite la mise en place<sup>1</sup>. C'est d'ailleurs au niveau local que peuvent être identifiées, dès les années 1960, les premières revendications en la matière<sup>2</sup>, avec les groupes d'action municipale, initialement grenoblois, qui se sont diffusés ensuite à un certain nombre de communes françaises<sup>3</sup>.

La décentralisation joue, de ce fait, un rôle moteur dans la promotion de la participation. Non pas tant parce qu'elle rapprocherait le niveau de la

1 - Voir Mozol P., *La Participation du public à la vie municipale*, Aix, Presses de l'université d'Aix-Marseille, 2003.

2 - Voir Paoletti M., *La Démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997.

3 - Voir Lecomte P., Bernard J.-P. et Blancherie J.-M., « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry », *Revue française de science politique*, n° 2, 1972, p. 296, qui en dénombrent 150 dans toute la France en 1971. Voir également Sellier M., « Les groupes d'action municipale », *Sociologie du travail*, 1977-1, p. 41-58. Pour un tableau plus général de la participation au niveau communal, voir Dion S., « Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », *Sociologie du travail*, 1984-2, p. 121-140.

décision du niveau de l'action, assurant ainsi une plus grande proximité entre l'autorité publique et le citoyen, mais parce qu'elle s'accompagne d'une territorialisation des politiques et d'une réduction d'échelle des projets. La démocratie participative apparaît ainsi comme un complément naturel à la démocratie locale, susceptible à la fois de répondre aux exigences de cette dernière et de profiter du cadre qu'elle lui offre.

C'est ce dont rend compte la chronologie juridique, qui marque le déploiement simultané de la décentralisation et de la participation, souvent d'ailleurs au sein des mêmes textes. On pense notamment à :

- la loi du 31 décembre 1982 qui prévoit la mise en place à Paris, Lyon et Marseille d'un « comité d'initiative et de consultation d'arrondissement » ;
- la loi du 6 février 1992, qui d'une part permet au conseil municipal de créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal, et d'autre part institue les Commissions consultatives des services publics locaux (lesquelles n'existent pas en réalité) et, enfin, met en place les référendums municipaux consultatifs ;
- la loi du 4 février 1995 qui organise les conseils de développement des Pays (et d'agglomération avec la loi du 25 juin 1999) ;
- la loi du 27 février 2002 dite « loi relative à la démocratie de proximité », qui prévoit la mise en place obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants (seuil démographique imposé par les élus locaux alors que le projet gouvernemental initial en restait à 20 000 habitants) de conseils de quartier et élargit le rôle des Commissions consultatives des services publics locaux ;
- la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003, la loi du 13 août 2004 et la loi organique du 21 février 2007 qui organisent et précisent le régime du référendum local, ainsi que celui des consultations et des pétitions locales.

Les politiques urbaines et d'aménagement ayant vocation à être débattues au niveau local<sup>1</sup>, on doit ajouter à cette première liste : la réforme de l'enquête publique (loi du 12 juillet 1983), l'obligation de concertation pour toute opération d'urbanisme d'envergure qui modifie substantiellement les conditions de vie des habitants (article L. 300-2 du code de l'urbanisme, loi du 13 juillet 1991), et les procédures de débat public en matière d'infrastructures et d'équipement.

Le choix de favoriser la participation des habitants aux politiques locales, dont rend compte cet important mouvement législatif, s'est trouvé conforté

1 - Voir Plan urbanisme construction architecture (PUCA), *La citoyenneté urbaine : formes d'engagement et enjeux de solidarité*, ministère de l'Emploi et ministère des Transports, avril 2007.

par les politiques de la ville<sup>1</sup> mises en place, sous la coordination de la Délégation interministérielle à la Ville (DIV) et du Conseil national des villes (CNV), notamment avec la seconde génération de contrats de ville (2000-2006)<sup>2</sup>. L'objectif était de diffuser la culture de la participation en organisant sa mise en débat et en favorisant l'échange d'expériences. Il s'agissait également de permettre la constitution d'une expertise et de réseaux locaux sur la question. Une telle orientation se retrouve aujourd'hui dans les contrats urbains de cohésion sociale, qui cherchent aussi à privilégier la concertation avec les acteurs locaux<sup>3</sup>, habitants ou associations.

L'institutionnalisation de la participation dans le cadre local s'ordonne autour de quatre familles de dispositifs<sup>4</sup>. La première regroupe *les dispositifs ponctuels de consultation*<sup>5</sup> sur des opérations précises. Relève de cette catégorie l'ensemble des concertations ou débats publics liés à des opérations d'urbanisme ou d'aménagement du territoire : enquête publique, concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, débat public local, consultation liée à l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, art. L. 212-6 du code de l'environnement, débats publics locaux supervisés par la Commission nationale du débat public (CNDP).

La deuxième famille est constituée *des dispositifs consultatifs pérennes* qui permettent aux citoyens de débattre entre eux et de faire connaître leurs avis aux instances municipales ou locales. Il s'agit principalement :

- des commissions consultatives des services publics locaux ;
- des comités consultatifs, facultatifs, qui prennent des formes très diverses en fonction de la question d'intérêt communal sur laquelle ils portent, mais qui présentent la caractéristique d'être potentiellement ouverts à tout électeur de la collectivité ;
- des conseils de quartier : y participent, outre des conseillers municipaux, les adjoints de quartier et des personnes représentant les habitants ou les associations. Les conseils de quartier ont un rôle consultatif mais ils peuvent aussi faire des propositions au conseil municipal.

1 - Blanc M., « Participation des habitants et politique de la ville », in Blondiaux L., Marcou G. et Rangeon F., *La Démocratie locale. Représentations, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 177-196.

2 - Voir Faraldi L., *La participation des habitants et la démocratie locale*, Délégation interministérielle à la Ville, novembre 2005, p. 37 et suivantes.

3 - Voir la circulaire du 24 mai 2006 sur l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale.

4 - Voir pour une autre typologie, Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 23.

5 - Par consultation au sens large, on entend à la fois la consultation *stricto sensu*, la concertation, qui engage une négociation partielle, et le débat public.

La troisième famille regroupe les *procédures de démocratie directe*. Ce sont là des instruments classiques mais que la tradition représentative française écartait au plan local jusqu'à leur consécration constitutionnelle récente : consultation, pétition et référendum<sup>1</sup>.

Enfin, la quatrième catégorie est constituée des *dispositifs originaux qui ne répondent pas à une obligation légale*, mais rendent compte d'une nouvelle organisation de la gouvernance, validée par l'autorité publique locale (et dont les effets peuvent être largement neutralisés). Se marque ici la créativité dont font preuve principalement les municipalités pour offrir aux habitants l'occasion de se prononcer sur des questions d'intérêt communal. La liste de ces dispositifs est longue, d'autant plus que la plupart correspondent à la déclinaison d'outils déjà connus<sup>2</sup>.

Ainsi, dans le domaine de l'aménagement ou de l'urbanisme, on peut dénombrer les ateliers d'urbanisme participatif, les commissions de concertation, les conseils de contrat de ville, etc. En matière de vie locale, on trouve les commissions de démocratie locale, les conseils communaux de concertation, les comités consultatifs, les ateliers de la démocratie locale, les conseils communaux de la citoyenneté, les commissions extra-municipales, les fonds d'initiative locale, etc. Ces structures peuvent aussi être organisées thématiquement pour faire participer un type de population particulier : conseils d'enfants et conseils de jeunes, conseils régionaux des jeunes, conseil parisien de la vie étudiante, conseils des aînés, conseils des sages, conseil consultatif des résidents étrangers, etc. Les déclinaisons de ces dispositifs au niveau du quartier ou sous la forme de forums Internet viennent en grossir le nombre.

Certains d'entre eux retiennent l'attention parce qu'ils sont le décalque de dispositifs déjà mis en œuvre dans d'autres pays : jury citoyen<sup>3</sup>, conférence de citoyens ou conférence de consensus<sup>4</sup>, budget participatif comme à Morsang-sur-Orge, Saint-Denis ou Issy-les-Moulineaux. On note d'ailleurs une ouverture croissante de la France aux expériences étrangères, une intention plus soutenue de s'en inspirer et de les importer.

1 - Le référendum local existait, en fait, depuis la loi du 16 juillet 1971 pour les fusions et regroupements de communes, et s'est trouvé consacré par la loi du 6 février 1992 : il n'acquiert cependant de caractère décisoire qu'avec la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003.

2 - Particulièrement les « Comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal » de l'article 2143-2 du code général des collectivités territoriales. Pour d'autres exemples de dispositifs, voir notamment Blondiaux L., « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. (dir.), *op. cit.*, p. 119-137 ; Conseil régional d'Île-de-France, *Étude sur les pratiques de démocratie participative en Île-de-France*, décembre 2006, et le recensement non exhaustif réalisé par l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) : <http://www.adels.org/ressources/observatoire.htm>.

3 - Voir Röcke A. et Sintomer Y., « Les jurys de citoyens berlinois », in Bacqué M.-H. et al. (dir.), *op. cit.*, p. 139-160.

4 - Voir Blondiaux L., *art. cit.*

Le renforcement des logiques de proximité ne concerne pas seulement le champ de la gestion locale. Les politiques d'emploi et de formation professionnelle ont également connu ce mouvement de « descente sur le terrain »<sup>1</sup>. Beaucoup y voient le résultat d'un transfert de légitimité : en réponse à la crise des politiques centrales, la proximité offrirait à l'action publique un nouveau principe de reconnaissance. Entamée dès le milieu des années 1970, cette tendance à la territorialisation se développe d'abord en arrière-plan des interventions centrales descendantes, qui constituent le modèle dominant : création des Comités de bassins d'emploi en 1981, du réseau des missions locales et permanences d'accueil pour les jeunes en 1982, constitution du service public de l'emploi en 1984 et divers dispositifs publics d'appui aux initiatives locales pour l'emploi.

Dès lors, deux logiques d'action publique coexistent : pour l'une, le territoire est le cadre où se déclinent des politiques conçues à l'échelon central ; pour l'autre, il est le lieu d'où émergent des projets de développement local ou d'appui aux personnes. La seconde s'affirme progressivement, au cours des années 1990, avec la déconcentration des politiques d'emploi et la globalisation des crédits qui laissent plus de marges de manœuvre aux services extérieurs de l'État. Elle résulte aussi du développement de dispositifs nationaux d'insertion professionnelle, dont la mise en œuvre est conçue selon une logique de mobilisation territoriale : RMI, crédit-formation individualisé. Dans le même temps, la décentralisation des actions de formation, dont la responsabilité est transférée par étapes aux régions (1982, 1993, 2002-2004), contribue à territorialiser l'action publique. L'action centrale-descendante n'a pas disparu pour autant : les deux logiques continuent de coexister, en particulier dans les « plans d'action locaux » (du côté de l'État) et les schémas et plans de développement (du côté des régions).

---

1 - Voir par exemple : Berthet T., Cuntigh P. et Guitton C., « La politique de l'emploi au prisme des territoires », *Document de travail*, n° 59, DARES, 2002 ; Berthet T., « L'État social à l'épreuve de l'action territoriale : postmodernité et politiques publiques de proximité dans le champ de la relation formation-emploi », communication aux journées d'études de l'Association française de Science politique, 15-16 juin 2006 ; Verdier E., « Évaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique ? », *Éducation et Sociétés*, n° 18, 2006 ; Verdier E. et Mériaux O. (éds.), *Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques du travail et de l'emploi*, rapport pour le Commissariat général du Plan, Paris, 2006.



## 2.2 Opérations d'aménagement et d'infrastructures, choix scientifiques, technologiques ou sociaux : les champs privilégiés des « débats publics »

La procédure de débat public constitue le deuxième élément notable du renouvellement et du redéploiement de la participation. Elle intervient dans des domaines où la profusion des intérêts contradictoires et l'incertitude des solutions optimales rendent nécessaire une discussion préparatoire à la décision. Institutionnalisée dans le champ de l'environnement et de l'aménagement du territoire, elle est aussi utilisée ponctuellement en matière de choix technologiques, scientifiques ou sociaux complexes.

### 2.2.1 Le débat public en matière d'environnement et d'aménagement du territoire

#### ■ *Les limites de l'enquête publique et l'affirmation du débat*

Longtemps, la notion d'utilité publique est restée attachée à la propriété des sols et à la décision de l'État valant autorisation d'exproprier. La loi Bouchardeau du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, a modifié ce régime ancien sur deux points : en généralisant l'enquête publique et organisant ainsi un échange entre l'administration et les citoyens ; en introduisant les préoccupations environnementales au cœur de l'enquête grâce notamment aux études d'impact.

Cependant, l'enquête publique soulevait encore à cette époque une profonde insatisfaction, tant des citoyens que des associations et maîtres d'ouvrage. Dans le rapport d'évaluation remis au ministre de l'Environnement en décembre 1993, Huguette Bouchardeau identifiait trois types de problèmes : les résistances des maîtres d'ouvrage et de l'administration à modifier leurs habitudes ; une ambiguïté sur le rôle du commissaire enquêteur ; des délais de réalisation trop longs.

À la suite des contestations observées à l'occasion de plusieurs projets d'infrastructures (TGV Méditerranée, TGV Nord, autoroutes A14, A16, A1 bis, Nantes-Niort), les observateurs sont parvenus à la conclusion que l'opinion publique s'imposait désormais comme un acteur incontournable de la prise et de l'application des décisions. Il paraissait souhaitable, très en amont, d'organiser une concertation en continu et des débats sur les infrastructures à l'échelle des espaces régionaux.

La loi Barnier du 2 février 1995 créait ainsi la Commission nationale du débat public (CNDP), et lui donnait la possibilité d'organiser des débats sur les

objectifs et les caractéristiques principales des opérations d'aménagement d'intérêt national présentant un important enjeu socioéconomique ou ayant un fort impact sur l'environnement. La CNDP devait le faire au vu d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage, comportant une description des éléments du projet, l'appréciation des effets économiques et sociaux, l'identification des principales conséquences sur l'environnement et l'estimation des coûts directs et indirects. La CNDP fut effectivement installée par la ministre de l'Environnement le 4 septembre 1997.

À cette époque, la procédure de débat public comportait plusieurs caractéristiques :

- il n'y avait pas d'obligation d'organiser des débats : la CNDP pouvait être saisie par le ministre dont dépendait le projet conjointement avec le ministre de l'Environnement. Elle pouvait être également saisie par le ministre chargé des Collectivités locales, par vingt députés ou vingt sénateurs, par les conseils régionaux territorialement concernés, ainsi que par les associations ;
- le débat portait sur les objectifs et les caractéristiques d'un projet : à ce stade, le texte ne prévoyait pas qu'il puisse porter sur son *opportunité* ;
- la Commission ne devait pas émettre d'avis sur le fond du projet : elle remettait simplement un bilan du débat qui portait sur l'organisation de celui-ci et sur la teneur des arguments présentés ;
- enfin, le politique pouvait ou non donner suite au débat.

Cette non-obligation pour l'État ou le maître d'ouvrage de donner suite au débat était l'inconvénient majeur du texte. Ainsi, une première décision sur la ligne électrique entre Boutre et Carros, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, n'interviendra que plusieurs années après le débat public, ce qui ne pouvait qu'amener à s'interroger sur le rôle et le sens de cette procédure.

En 1998, le gouvernement était à la recherche d'un dispositif pouvant s'appliquer à tous les projets, quels qu'en soient l'objet et le maître d'ouvrage. Une réflexion fut alors demandée au Conseil d'État afin de préparer la révision des procédures d'appréciation de l'utilité publique. Le Conseil d'État souligna que l'amélioration de ces conditions d'appréciation devait satisfaire une exigence de base : la participation du public à la conception et à l'élaboration du projet. Pour les opérations de grande ampleur, il proposait donc de mener une phase initiale de consultation portant sur la fonctionnalité attendue du projet et ses objectifs. Enfin, il préconisait de faire évoluer la CNDP vers une

instance garante de l'ensemble du système des débats, consultations et enquêtes.

S'inspirant de ce rapport, ainsi que de la signature de la convention d'Aarhus<sup>1</sup>, le gouvernement donna suite à ces propositions dans le titre IV de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui :

- transforme la CNDP en une autorité administrative indépendante garante du débat public, élargit son domaine de compétence et diversifie ses modes d'intervention ;
- prévoit qu'elle sera saisie obligatoirement d'un certain nombre de projets et facultativement d'un certain nombre d'autres ;
- indique qu'elle peut être saisie sur « des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement » ;
- élargit le champ du débat aux questions d'opportunité des projets ;
- prévoit que la CNDP sera saisie par le maître d'ouvrage, lequel devra prendre une décision sur les suites à donner au projet dans les trois mois à compter de la publication du compte rendu du débat.

Depuis sa création, la CNDP a organisé trente débats publics. Dix-huit ont concerné le ministère de l'Équipement : six projets de lignes ferroviaires (maîtrise d'ouvrage RFF), deux projets portuaires (Port 2000, Fos) un aéroport (Nantes), huit liaisons routières ou autoroutières. Plus récemment, la Commission particulière du débat public (CPDP) a tenu, à la demande des ministères de l'Équipement et de l'Écologie, un débat de politique générale sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. À ces différents débats il faut ajouter celui du troisième aéroport de la région parisienne, organisé selon des modalités spécifiques. Le dispositif est donc entré dans les habitudes des maîtres d'ouvrage, des associations mais aussi de la plupart des élus. D'ailleurs, les observations qui accompagnent ces débats portent moins sur l'utilité de la procédure que sur ses conditions d'amélioration.

---

1 - Signée le 25 juin 1998, cette convention porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle évoque une participation du public dans les domaines de l'énergie, des grands établissements industriels, du traitement des eaux, de la gestion des déchets, etc. Son article 6 insiste sur une participation aux décisions relatives à des activités particulières dès le début de la procédure. L'article 7 porte sur la participation en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement. La France a ratifié la convention d'Aarhus en juillet 2002.

#### ***La reconnaissance juridique du principe de participation du public à l'élaboration des décisions dans le domaine environnemental***

Florence Jamay<sup>1</sup>, qui retrace l'histoire du principe de participation dans le domaine environnemental, note que l'éclatement des sources juridiques de ce principe se répercute dans sa définition, qui varie selon qu'on l'envisage comme la traduction d'un principe de droit international ou national, législatif ou constitutionnel.

Au plan international, l'idée de participation des citoyens dans le champ de l'environnement est présente dans la déclaration de Stockholm de 1972 et dans celle de Rio de 1992. Elle se trouve consacrée au niveau communautaire par la convention d'Aarhus du 25 juin 1998<sup>2</sup>, que l'Union européenne a ratifiée. Les principales dispositions de cette convention ont été reprises dans deux directives à destination des États membres, du 28 janvier 2003 et du 26 mai 2003, et dans le règlement n° 1367/2006 du 28 septembre 2006 qui la rend applicable aux institutions communautaires.

Au plan national, si un certain nombre de procédures de participation (concertation urbaine et enquête publique) existaient déjà, c'est surtout la législation relative au débat public en matière d'aménagement du territoire qui a traduit l'exigence de participation posée par la convention d'Aarhus et la réglementation communautaire : circulaire « Bianco » du 15 décembre 1992 ; charte de la concertation du ministère de l'Environnement de 1996 ; loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. La consécration ultime du principe en droit national est venue avec son inscription constitutionnelle à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

1 - Voir les travaux de Jamay F., « Principe de participation », *JurisClasseur Environnement*, Fasc. 2440, 2005, et de Foucher K., « La consécration du droit de participer par la Charte de l'environnement », *AJDA*, 2006, p. 2316.

2 - Le Conseil d'État vérifie la conformité des règlements à cette convention (CE, 28 juillet 2004, *Comité de réflexion, d'information et de lutte anti-nucléaire*).

## ■ **Les ingrédients d'un débat public**

Le débat est mené par un tiers qui reste neutre et ne donne pas d'avis sur le fond à l'issue des discussions ; la Commission particulière du débat public (CPDP) n'a qu'un rôle « *d'organisateur* ». Elle doit faire en sorte qu'un maximum d'éléments d'appréciation sur le projet soit exprimé par une diversité d'intervenants. Elle doit veiller à ce que les informations et argumentations délivrées par les différents acteurs soient étayées et aussi complètes que possible.

En deuxième lieu, on l'a dit, la loi « Démocratie de proximité » impose que le maître d'ouvrage fasse connaître sa décision dans les trois mois suivant la parution du bilan des discussions. Dans cette décision, il est souhaitable que le maître d'ouvrage se prononce :

- sur l'opportunité de réaliser ou non le projet soumis au débat ;
- sur les questions qui figuraient en introduction du débat lui-même : contournement est ou ouest pour Bordeaux, aménagement sur place ou autoroute neuve pour la liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique, etc. ;
- sur les principaux points qui ressortent des comptes rendus des débats : besoin de concertation supplémentaire avec les intervenants belges, études spécifiques à mener sur la liaison Amiens-Lille-Belgique, demande d'une concertation continue sur la politique des transports en Aquitaine ou d'une étude d'un possible jumelage des tracés des contournements ferroviaires et routiers, etc.

Troisièmement, les débats publics doivent se dérouler dans le respect du principe d'équivalence, c'est-à-dire d'égalité de traitement des participants. À travers ce principe, priorité est donnée à l'argumentation développée par les différents intervenants. Il convient cependant de souligner que les diverses CPDP cherchent à rencontrer les élus, avant le débat, pour les en informer et leur en expliquer le sens.

L'une des innovations de la loi « Démocratie de proximité » de février 2002 donne la possibilité au gouvernement de demander à la CNDP d'organiser un débat public sur « des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement ». Le gouvernement l'a utilisée à deux reprises : en février 2005, les ministres en charge du Développement durable et de l'Industrie ont saisi la CNDP sur la gestion des déchets radioactifs à vie longue ; en mai de la même année, les ministres du Développement durable et des Transports l'ont saisie du problème des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien.

**Le débat public sur les transports  
dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien  
(janvier-juin 2006)**

À partir de l'automne 2005, le président de la Commission particulière du débat public a pris contact avec les acteurs locaux intéressés, qu'ils soient élus, agents économiques ou associations : 200 personnes environ ont été identifiées et consultées sur ce qu'elles attendaient du débat.

L'information initiale a été assurée par la diffusion du *Journal du débat* (n° 1), tiré à plus de 1,8 million d'exemplaires, encartés dans les suppléments TV hebdomadaires de trois grands quotidiens régionaux, distribués dans certains lieux publics et mis à disposition lors des réunions. Ce journal explique ce qu'est le débat, le rôle de la Commission particulière, le calendrier des rencontres et les modalités de participation. Il permet, en renvoyant une carte T, de recevoir soit le dossier complet du maître d'ouvrage, d'environ 200 pages, tiré à 15 000 exemplaires, soit la synthèse de ce dossier en 8 pages, tirée à 600 000 exemplaires.

Un site Internet a été créé pour mettre à disposition de tous les documents du débat, le calendrier des réunions, leurs comptes rendus, les contributions reçues, les questions posées. Ce site a reçu 16 000 visites.

Trente-quatre réunions publiques ont été tenues, dans les trois régions concernées (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon), durant les quatre mois du débat. Des auditions publiques ont été réalisées, ce qui a permis notamment aux acteurs institutionnels d'exposer leurs points de vue. Quarante-six collectivités, associations ou organismes économiques ont fait paraître leur position, généralement sous forme d'un quatre pages tiré entre 10 000 et 20 000 exemplaires.

De plus, la Commission particulière a organisé une conférence de citoyens, en l'occurrence dénommée « atelier citoyen », afin de « recueillir l'avis d'un échantillon de "simples citoyens" sur le fonctionnement actuel et futur du système de transport, sur les problèmes à résoudre et sur les orientations souhaitables de la future politique des transports dans la zone ». Cette conférence a été organisée de manière classique, en recrutant une quinzaine de personnes « représentatives » de la population, en les formant pendant trois week-ends, en leur faisant procéder à des auditions et enfin en leur demandant de rédiger leurs conclusions avec l'aide d'un animateur.

## 2.2.2 Le débat public en matière de choix scientifiques, technologiques ou sociaux

Face à des incertitudes sur les solutions optimales ou sur les préférences des publics concernés, ou bien face à un conflit d'intérêts relatif à des choix scientifiques, technologiques ou sociaux, l'organisation d'une concertation entre les parties prenantes peut être privilégiée par la puissance publique. Il ne s'agit cependant pas, comme pour les opérations d'aménagement, de se prononcer sur un projet précis d'infrastructure, mais d'offrir aux pouvoirs publics une base de réflexion en vue de la meilleure décision possible. Les citoyens se trouvent ainsi associés à la régulation et bénéficient d'une meilleure information sur les tenants et les aboutissants des choix publics.

Depuis le début des années 1990, on a ainsi assisté à une multiplication des consultations nationales, sous des formes et selon des intensités diverses<sup>1</sup> : Grands objectifs de la recherche (1994), Assises nationales de l'innovation (1998), Conférence de consensus sur les OGM (1998), Rencontres nationales de la jeunesse (2000), Conférence de citoyens sur les changements climatiques (2002), États généraux de la sécurité routière (2002), Débat national sur la politique de l'eau (2003)<sup>2</sup>, etc.

Ces consultations s'inscrivent principalement dans deux champs. D'abord, celui de « l'évaluation participative des choix technologiques » (*PTA : participatory technology assessment*), qui correspond à un mouvement commun à plusieurs pays européens<sup>3</sup>. Il s'agit pour les pouvoirs publics de ne plus abandonner le débat aux seuls experts, mais d'intégrer à la discussion l'ensemble des individus pour lesquels elle présente un enjeu (les *stakeholders*), voire les citoyens eux-mêmes.

Ce mouvement résulte du souci de répondre plus efficacement aux défis politiques et sociaux que présentent certaines questions scientifiques, de mieux appréhender leurs risques matériels ou leurs conséquences sur les modes de vie. L'enjeu est alors, sur un sujet bloqué ou sur une thématique émergente, de rouvrir ou de maintenir ouvert le champ des décisions possibles,

1 - Certaines de ces formes sont directement inspirées d'expériences étrangères, comme les conférences de consensus ou conférences de citoyens danoises. Voir sur ce point Bourg D. et Boy D., *Conférence de citoyens, mode d'emploi*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2005. Pour une vue générale sur les différents dispositifs possibles, voir Donnet-Kamel D., « Les expériences étrangères d'évaluation participative, des démarches imaginatives », in Vallemont S., *Le Débat public : une réforme de l'État*, Paris, LGDJ, 2001, p. 119.

2 - Voir, pour une liste exhaustive de ces différentes conférences nationales, Service d'information du Gouvernement, *Guide du débat citoyen*, Paris, La Documentation française, 2005, p. 8.

3 - Bellucci S. et Joss S. (ed.), *Participatory Technology Assessment. European Perspectives*, Londres, Centre for the Study of Democracy, 2002 ; Delvenne P. et Brunet S., « Le *technology assessment* en question : une analyse comparative », *Courrier hebdomadaire*, n° 4-5, 2006, p. 5.

puis d'établir une régulation adaptée aux souhaits des citoyens comme aux impératifs de l'intérêt général. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les débats et conférences de citoyens sur les risques industriels (2001), les OGM (2002), les énergies et l'eau (2003), les nanotechnologies (2007) et la Charte de l'environnement (2002-2003).

### ***La conférence de citoyens sur les OGM***

Les controverses scientifiques conduisent le politique à devoir trancher en situation d'incertitude, en tenant compte des avis émis au sein de la société.

En janvier 1997, la Commission européenne, en application de la directive 90/220, autorise la commercialisation du maïs GM de Novartis, renvoyant son application aux États membres. En France, le gouvernement signe l'arrêté d'autorisation de la commercialisation du maïs Bt, conformément à la directive européenne (JO du 5 février 1997), mais interdit la culture du maïs OGM lors du Conseil des ministres du 12 février 1997. Cette double approche (oui à la commercialisation, non à sa culture) semble incohérente et déclenche l'inquiétude d'associations et de syndicats ainsi que d'industriels et de scientifiques – Axel Kahn démissionnera de la présidence de la Commission du génie biomoléculaire en s'indignant du caractère non scientifique de l'interdiction.

Au deuxième semestre 1997, le gouvernement autorise la culture du maïs pour l'alimentation animale mais interdit celle du colza et de la betterave, jusqu'à ce qu'une étude sur les risques environnementaux et un débat public rendent leurs conclusions. Il charge l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) d'organiser une conférence de citoyens.

La conférence s'inspire du modèle danois des « conférences de consensus ». Il s'agit d'établir une expertise publique et contradictoire en organisant des auditions d'experts par des citoyens. Utilisé alors pour la première fois en France, ce mode de consultation a notamment été réitéré sur « le changement climatique et la citoyenneté » (2002) et sur « les boues des stations d'épuration » (2003). Il prend la forme d'un jury constitué d'une quinzaine de membres, choisis selon des critères socio-démographiques et préalablement formés par des experts représentatifs de tous les acteurs du secteur concerné : institutionnels, professionnels, syndicats, associations, etc.



La forme et le déroulement de la conférence sont positivement ressentis et l'opération apparaît comme un succès. Les propositions émises par le jury consistent à : réformer la Commission du génie biomoléculaire, interdire le gène marqueur de résistance aux antibiotiques, mettre en place un étiquetage des OGM, poursuivre la recherche sur les risques écologiques, et définir un régime de responsabilité des vendeurs d'OGM.

Contre l'avis du jury, l'OPECST appuie son rapport sur l'importance des facteurs économiques, mettant de côté les aspects symboliques, culturels et écologiques. Il recommande l'interdiction des plantes contenant un gène de résistance aux antibiotiques, mais se déclare favorable à la culture du maïs Bt de Novartis. Le 30 juillet 1998, l'État autorise le maïs GM ainsi que de nouvelles lignées. En août, le maïs GM arrive en France. De plus, il apparaît que Novartis avait planté des cultures en juin 1998 (maïs Pactol Cb). Le préfet du Haut-Rhin confirme que des professionnels auraient pu être au courant des intentions d'autorisation avant même la conférence de citoyens, ce qui conduit à une certaine perte de crédibilité du gouvernement.

Depuis 1998, nombreuses sont les voix qui réclament un débat public sur les OGM : son avantage essentiel serait de faciliter la remise à plat de l'ensemble du dossier et de l'exposer à l'opinion publique avant que le gouvernement ne fasse ses choix.

Un tel débat présente cependant plusieurs inconvénients : il n'est envisageable que si de véritables décisions sont à prendre. Par ailleurs, il peut conduire à une monopolisation de la parole par l'un des camps qui s'opposent. Enfin, tous les arguments ont déjà été maintes fois exprimés depuis 1998 et rouvrir les discussions n'aurait peut-être que peu d'intérêt.

Le second champ investi par le débat public est celui des questions de société. L'organisation d'une démarche participative permet ici de révéler la demande sociale sur des problèmes encore non tranchés par l'autorité politique. Ce fut le cas pour le débat sur l'avenir du service national en 1996, les États généraux de la protection de l'enfance en 2001, ou le débat sur l'avenir du spectacle vivant. Ce dispositif de « débat national » constitue par ailleurs l'un des éléments essentiels de la démocratie sanitaire et sociale, promue par les différents gouvernements, comme pour les États généraux de la santé en 1998. Le débat national sur l'avenir de l'école de 2003-2004 relève des mêmes logiques.

## 2.3 Le développement du participatif dans le domaine économique : de nouveaux dispositifs liés à l'emploi et à la formation

Comme on l'a vu plus haut, le champ du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle s'est pendant longtemps peu prêté à la participation directe des citoyens ; la concertation entre partenaires sociaux était le modèle dominant. Depuis une vingtaine d'années, en revanche, on note à la fois l'émergence de nouvelles logiques participatives et l'extension à des champs nouveaux de pratiques antérieures.

### ■ *Une gestion plus participative des relations professionnelles : l'intensification du recours à la négociation collective*

L'intensification du recours au procédé de la négociation collective apparaît, dans le champ des relations professionnelles, comme une manifestation de la volonté de l'État de privilégier la participation des salariés et des employeurs à la détermination des conditions de travail, et d'abandonner une logique régulatrice interventionniste.

Au cours de la dernière décennie, le législateur a ainsi multiplié les obligations annuelles ou pluriannuelles de négocier, dans la branche ou l'entreprise, sur des thèmes spécifiques : salaires, temps de travail, égalité professionnelle, emploi des travailleurs handicapés, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, formation professionnelle. L'obligation de négocier est devenue l'un des instruments privilégiés de l'action publique pour faire évoluer les conditions de travail.

Dans le même temps, les catégories de représentants salariés admis à conclure valablement avec l'employeur des accords dans l'entreprise ou l'établissement se sont élargies. Longtemps réservée aux délégués syndicaux, la faculté de négocier s'est ouverte, à défaut de section syndicale d'entreprise et sous certaines conditions, d'abord aux élus du personnel (pour l'épargne salariale) puis en matière de temps de travail à des salariés mandatés par une organisation syndicale représentative (accords de 1995 suivis par une loi de 1996 puis par les lois Aubry de 1998 et 2000). La loi de 2004 a étendu cette double faculté à l'ensemble des sujets de négociation, dès lors qu'un accord de branche le prévoit. Pour être valides, de tels accords doivent être ratifiés par la majorité du personnel, appelé à se prononcer par référendum. Le dispositif qui en résulte mêle ainsi représentativité présumée (mandatement syndical) et légitimité électorale locale ; en ce sens, il est typique d'une tendance à l'association plus directe des salariés à la régulation locale des relations de travail et d'emploi.

Ces transformations en matière de dialogue social ou de « démocratie sociale »<sup>1</sup> sont en relation directe avec l'enjeu participatif pour au moins deux raisons : a) les politiques publiques s'appuient de façon croissante sur la négociation collective, donnant corps à ce que certains auteurs dénomment « l'action publique négociée »<sup>2</sup> ; b) dans le même temps, débats et propositions se sont multipliés pour conforter le principe électif dans les mécanismes de représentation professionnelle et de négociation collective. La question figure en bonne place, avec la réforme du contrat de travail, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage, au programme de la négociation interprofessionnelle pour 2008.

Ces deux mouvements convergent pour renforcer la participation des travailleurs. Si progrès de la démocratie sociale il y a, il ne s'agit toutefois pas de démocratie directe : jusqu'ici le débat n'a guère porté sur d'éventuelles procédures de « cogestion » ou « codécision » qui associeraient les salariés à la détermination de leurs conditions d'emploi à l'échelle des collectifs élémentaires de travail.

L'essor des « comités de liaison » est représentatif de cette tendance. Ils ont été institués, suite au mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998<sup>3</sup>, par la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998. Celle-ci a introduit dans le code du travail (article L. 353-3) la disposition suivante : « *afin d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits, l'État, les organismes chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi fixent les règles de constitution de comités de liaison auprès de leurs échelons locaux dans lesquels siègent des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi* ». Il s'agit là d'une double innovation, qui introduit le principe participatif aux échelons locaux des organismes prestataires (et non des seuls gestionnaires, prescripteurs ou financeurs) et surtout l'étend aux associations de chômeurs et de travailleurs précaires, lesquelles contestent de longue date le « monopole » de représentation dont jouissent des organisations syndicales peu enclines à défendre les demandeurs d'emploi. Force est de constater qu'en pratique elle n'a cependant guère eu de suites durables.

1 - Expression qui suppose l'analogie entre régime de représentation et de délibération politique et système de relations professionnelles.

2 - Voir notamment Groux G., (dir.), *L'Action publique négociée. Approche à partir des 35 heures. France, Europe*, Paris, L'Harmattan, 2002.

3 - Les modalités de composition et de fonctionnement ont été précisées par :

– une circulaire DGEFP n° 98/35 du 15/10/1998 ;

– une instruction du directeur général de l'ANPE du 27/10/1998.

#### ■ **Individualisation du rapport salarial et construction des parcours individuels**

Pendant longtemps, les personnes ont été principalement appréhendées comme « travailleur salarié » ou « actif ». Ces « salariés » étaient les sujets d'interventions conçues et mises en œuvre sans leur participation. Aujourd'hui, ils sont plus fréquemment considérés comme des « citoyens de la sphère économique » : il importe de leur demander leur avis, voire de les mobiliser en faveur du changement.

Les déséquilibres persistants du marché du travail ont multiplié les positions et les statuts d'activité : emploi précaire, chômage, mais aussi formation, insertion, réinsertion, reconversion, préretraite, etc. Se sont multipliées, simultanément, les situations juridiques correspondantes. Aujourd'hui, les personnes peuvent être à l'occasion et alternativement des *usagers* (du service public de l'emploi, de l'assurance-chômage, des organismes de formation, d'orientation ou de certification) ou des *administrés* (service des allocations, contrôle de recherche d'emploi, reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé). En pratique, ces situations comportent un ensemble de *droits* (à l'orientation, au bilan, à la formation, au reclassement ou à « l'accompagnement ») et d'*obligations* (recherche active d'emploi, disponibilité, relation suivie avec le service public de l'emploi). Néanmoins, ces situations ne sont pas celle d'un citoyen disposant du pouvoir de participer à la détermination des conditions de sa vie professionnelle, autrement que par le moyen plus direct de l'adhésion syndicale, du vote aux élections professionnelles et de l'action revendicative.

En même temps qu'était réaffirmée la prévalence du dialogue social, les politiques d'emploi se sont focalisées sur la dimension individuelle du rapport salarial. Il ne s'agissait plus de saisir le salarié dans une dimension collective mais de concevoir des réformes visant chaque travailleur en particulier. Cette exigence a dessiné les contours d'une nouvelle forme d'association des personnes à l'action publique en matière d'emploi : la construction de parcours individuels.

Sans que soit remise en cause la variété des mesures spécifiques, leur application fait une place croissante aux logiques procédurales. L'acte type de l'action publique n'est plus alors la délivrance d'une prestation pour l'accès ou le retour à l'emploi, mais la constitution dans la durée d'un enchaînement coordonné de prestations, le cas échéant entrecoupé de périodes d'emploi ordinaire, capables de conduire à l'emploi durable.

Ce modèle d'intervention fondé sur la notion de « parcours » ou « d'accompagnement » a gagné en généralité. Apparue dans le champ de l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification (réseau d'accueil et d'orientation en 1982, crédit-formation individualisé en 1989, dispositifs PAQUE<sup>1</sup>, TRACE et aujourd'hui CIVIS), il s'est étendu au retour à l'emploi des chômeurs, sous la forme du « projet personnalisé d'accès à l'emploi ». Il pourrait à terme concerner l'ensemble des actifs si la « sécurité sociale professionnelle » à vocation universelle ou encore la *flexicurité* prônée par la Commission européenne prenaient corps.

Ces nouvelles modalités des politiques d'emploi et de formation reposent sur le pari de la participation des actifs. La personnalisation de l'action publique et l'individualisation croissante de la relation d'emploi vont de pair avec l'implication plus directe de l'employé, la formulation par lui d'un projet professionnel et son engagement dans les dispositifs.

Ce mouvement a des origines multiples. Tout d'abord, nombre d'évaluations ont mis en évidence l'effet limité des contrats aidés et des stages courts de formation sur les chances individuelles de retour à l'emploi durable. En deuxième lieu, le recours aux contrats de travail précaires et avec eux le chômage récurrent se sont étendus, et les acteurs des politiques ont fait l'apprentissage des conditions d'efficacité de leurs interventions, en particulier de la nécessité d'une action adaptée aux caractéristiques individuelles et inscrite dans la durée. Enfin, l'idée s'est répandue que la continuité des parcours et des revenus individuels ne pouvait plus être attendue du seul emploi salarié « typique », dans une économie mondiale marquée par la concurrence et la montée des logiques financières.

« L'accompagnement personnalisé » est certes un mode d'intervention ambigu, qui implique simultanément droits et devoirs, appui et contrôle. Mais il n'en va pas autrement pour le citoyen en général dans ses rapports à la société et à la politique. En reconnaissant de nouveaux droits aux actifs et en les invitant à participer à la mise en œuvre des dispositifs les concernant, la sphère économique suscite des engagements individuels qui s'apparentent à la participation des citoyens dans la sphère politique. La logique de continuité-sécurité des parcours place l'actif en position « d'acteur » d'une trajectoire professionnelle construite au moyen d'outils (droits de tirage, mécanismes de transfert et de mutualisation, coordination d'opérateurs) mis à disposition par l'action publique<sup>2</sup>. Cette logique en appelle à l'initiative et à la responsabilité personnelle de chaque actif, au titre d'un partage inédit des rôles entre individu et collectivité : à cette dernière d'offrir les « outils » adéquats, au premier de construire sa vie professionnelle en sachant en tirer parti pour préserver son « employabilité ».

1 - PAQUE : Préparation active à la qualification et à l'emploi (1992) - TRACE : Trajet d'accès à l'emploi (1998) - CIVIS : Contrat d'insertion dans la vie sociale (2005). La parenté de ces dispositifs est évidente au-delà des à-coups de l'action publique.

2 - Entendue au sens large, en y incluant l'intervention d'organismes professionnels ou paritaires.

## 2.4 La participation des usagers en vue de l'amélioration des services publics : les exemples du champ social et sanitaire et du monde éducatif

Depuis les années 1990 sont régulièrement évoquées la « démocratisation du social »<sup>1</sup> ou la « démocratie sanitaire »<sup>2</sup>, soulignant par là que la participation des citoyens à l'action publique serait souhaitable. C'est à partir des années 1970 que des mutations d'envergure apparaissent, expliquant pour partie l'émergence de nouvelles figures du citoyen, telles celles de l'« usager » ou du « malade ». Si la participation des citoyens à l'action publique n'est pas fondamentalement nouvelle dans les domaines sanitaire et social, elle adopte aujourd'hui des formes inédites.

### ***La participation, nouvelle loi du service public ?***

La doctrine juridique a identifié trois « lois » du service public qui correspondent aux principes qui s'imposent à lui : l'égalité devant le service public, la continuité et l'adaptabilité. Les récentes évolutions de la matière impliquent-elles qu'il faille rajouter à ces trois principes celui de la participation des usagers ?

Dans une étude complète sur la question, Isabelle Thomas répond par la négative<sup>1</sup>. La participation des usagers au fonctionnement des services publics est organisée à travers une multitude de dispositifs législatifs ou réglementaires : présence d'usagers ou d'associations d'usagers au conseil d'administration des services publics (loi du 12 novembre 1968 pour le service public de l'enseignement ; loi du 2 juillet 1990 pour le service public de la poste et des télécommunications ; loi du 10 février 2000 pour le service public de l'électricité) ; mise en place des commissions consultatives des services publics locaux (loi du 6 février 1992 et loi du 27 février 2002) ; inscription du principe de participation comme principe d'action du service public (circulaire Rocard de 1989, « Charte des services publics » du 18 mars 1992, circulaire du 26 juillet 1995). Cependant, à aucun moment le juge ou le législateur n'ont consacré formellement un principe général de participation des usagers au fonctionnement du service public<sup>2</sup>.

1 - Voir par exemple *Lien social et Politiques*, n° 48, 2002, qui porte ce titre.

2 - C'est en 1999 que Bernard Kouchner utilise cette expression de « démocratie sanitaire » à l'issue des États généraux de la santé.

## ■ Vers une ouverture du domaine sanitaire à la participation des usagers

Le champ sanitaire s'ouvre à la participation des citoyens suite à l'apparition du sida dans les années 1980, puis à la succession de crises au début de la décennie 1990 (sang contaminé, hormone de croissance, amiante, encéphalopathie spongiforme bovine, etc.), qui mettent en cause la gestion des pouvoirs publics, mais aussi le positionnement de la profession médicale sur ces dossiers<sup>1</sup>. Dans ce contexte, ce ne sont pas les pouvoirs publics qui sollicitent l'intervention des citoyens mais bien ces derniers qui s'organisent – sous la forme d'associations de malades<sup>2</sup> – pour donner leur point de vue sur l'organisation du système de soins.

La volonté de peser sur les politiques publiques repose sur l'idée que le statut de malade offre une expérience qui mérite d'être intégrée pour améliorer le fonctionnement des soins. Cette idée conditionne l'émergence d'un « droit des malades » et celle d'un « droit des usagers » au cours de la décennie 1990, inscrits ensuite dans les lois de janvier et mars 2002.

En amont de ces lois, plusieurs dispositions favorisaient la participation des citoyens à l'action sanitaire. Dès 1991, à l'occasion de la réforme hospitalière, les droits du patient étaient inscrits dans le code de la santé publique. En 1996, les ordonnances du plan Juppé prévoyaient l'introduction de représentants d'usagers dans les conseils d'administration des hôpitaux<sup>3</sup>. Elles mettaient également en place les Conférences régionales de santé (CRS).

Organisées dans chaque région, ces instances de débat regroupent les acteurs du système de santé (professionnels, décideurs politiques et administratifs, gestionnaires des institutions sanitaires et sociales) et les associations de malades et d'usagers. L'objectif des CRS est d'identifier les problèmes prioritaires au niveau régional puis de transmettre des recommandations à la Conférence nationale de santé, chargée de rapporter ses conclusions aux parlementaires lors du vote annuel de la loi de financement.

À cela s'ajoute la tenue, en juin 1999, des États généraux de la santé : à l'occasion de cette manifestation, qui s'est déroulée sur l'ensemble du territoire sous la forme de forums thématiques, les citoyens ont pu rencontrer des représentants de l'État, des élus locaux, des syndicats et des associations. Cette initiative a contribué, à son tour, à « revaloriser la parole d'expérience face à la parole d'expertise »<sup>4</sup>.

1 - Voir sur ce point, concernant la profession médicale, Hassenteufel P., *Les Médecins face à l'État*, Paris, Presses de Science Po, 1997.

2 - Voir par exemple, pour le sida, le rôle joué par les associations de malades, Barbot J., *Les Malades en mouvements*, Paris, Balland, 2002.

3 - Voir en particulier l'ordonnance qui porte sur la réforme de l'hospitalisation publique

4 - Voir Maudet G., « La « démocratie sanitaire » : penser et construire l'usager », *Lien social et Politiques*, 2002, p. 95-102.

Conférences régionales de santé et États généraux de la santé reposent toutefois sur des logiques distinctes. Tandis que les premières s'inscrivent dans la durée et relèvent d'un modèle d'intégration aux institutions, les seconds ont fonctionné comme un débat public, ponctuel, proposant un état des lieux et cherchant à activer l'engagement citoyen. Dans le cas des États généraux, les représentants d'usagers ont été choisis par voie de presse, sur la base du volontariat. Les conférences régionales s'appuient plus, quant à elles, sur les associations, et c'est le partenariat avec les pouvoirs publics qui est valorisé.

### ■ ***Une participation des usagers aux politiques sociales et sanitaires de plus en plus institutionnalisée ?***

Ces mesures successives témoignent de la montée en puissance de la figure du « citoyen », consacrée par les lois de 2002. La première, en date du 2 janvier, affirme le droit des usagers et le principe de leur nécessaire participation à la conception et à la mise en œuvre des projets les concernant. Elle met l'accent sur la reconnaissance, le respect et la promotion du droit des personnes : ces dernières peuvent exiger une prise en charge de qualité, c'est-à-dire individualisée, contractualisée et adaptée à leurs besoins. Par la suite, la loi du 11 février<sup>1</sup> consacre ce droit pour les personnes handicapées.

La seconde loi relative aux « droits des malades et à la qualité du système de soins », du 4 mars 2002, renforce les droits individuels en termes d'information, d'accès au dossier médical et de non-discrimination. Elle étend également les dispositifs de participation à la décision publique dans le champ sanitaire. Les conférences régionales de santé deviennent des « conseils régionaux de santé », une instance de conciliation régionale est créée, le statut des représentants d'usagers est précisé et un agrément spécifique en matière de santé est instauré afin de légitimer les associations dans leur fonction de représentation. Cet agrément est délivré par une « commission nationale d'agrément des associations représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique ». Mise en place en février 2006, elle vérifie que les associations demandeuses satisfont cinq critères (énoncés dans le décret de mars 2005), à savoir : avoir développé des activités effectives et publiques de défense des droits des personnes malades et des usagers du système de santé au cours des trois dernières années ; avoir mené des actions de formation de ses membres et d'information des malades et des usagers de la santé ; avoir une certaine représentativité, notamment territoriale ; avoir un fonctionnement

<sup>1</sup> - Loi « Pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ».



démocratique et une gestion transparente ; être indépendante, notamment à l'égard des professionnels de santé<sup>1</sup>.

## ■ **La participation dans le champ éducatif**

La même logique d'amélioration des services publics se retrouve, depuis une vingtaine d'années, dans le système scolaire. Les enfants et les étudiants, comme leurs parents, se comportent de plus en plus en « consommateurs d'école »<sup>2</sup>, comme des clients de services éducatifs. Moins attentifs à la concurrence méritocratique que les générations passées, ils attendent surtout que les établissements scolaires distribuent les prestations promises.

Les mouvements étudiants et lycéens de 1968 et des années 1970 remettaient en cause « l'école capitaliste ». Aujourd'hui, au contraire, il s'agit « d'apprendre pour entreprendre ». Soucieuse de son avenir, la nouvelle population scolaire ne condamne pas le système éducatif mais veut le rendre plus efficace. Cette volonté s'exprime par des demandes portant sur les locaux, la sécurité, les équipements, les conditions de travail, le remplacement des professeurs absents, la possibilité de « faire tout le programme », etc. Chacun souhaite que soient maintenues, ici et maintenant, ses possibilités de faire des études et de réussir.

Ce rapport consumériste à l'éducation ne pouvait qu'amener l'institution scolaire à rechercher, pour améliorer son fonctionnement, l'implication croissante de ses clientèles. C'est ainsi que les politiques éducatives ont voulu « mettre l'élève au centre de l'école ». Simultanément, des états généraux, des enquêtes de satisfaction et autres dispositifs participatifs ont été mis en œuvre. Le débat sur l'école de 2003 en est un bon exemple.

### **Le débat sur l'école**

En 2003, le gouvernement a souhaité organiser un grand débat sur l'école. Ce dernier a été mené par la « Commission du débat national sur l'avenir de l'école », placée auprès du ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche et présidée par Claude Thélot, magistrat de la Cour des comptes.

Elle comprenait une cinquantaine de membres : des personnalités du monde des sciences et de la culture, des jeunes, des parents d'élèves, des employeurs, des acteurs de terrain (professeurs, chefs d'établissement, etc.), les anciens ministres de l'Éducation nationale, membres de droit, et

1 - Pour la participation dans le cadre des politiques de prise en charge des personnes âgées, voir Loncle P. et Rouyer A., « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », *Revue française des affaires sociales*, 2004-4, p. 133-154.

2 - Selon la formule de Ballion R., *Consommateurs d'école*, Paris, Stock, 1982.

des parlementaires. Cette commission avait un double rôle d'animation du débat et de rédaction d'un rapport sur l'évolution du système éducatif.

De novembre 2003 à janvier 2004, 13 000 débats locaux se sont tenus et près d'un million de personnes y ont participé. Pour lancer les discussions, la Commission avait préparé une liste de 22 questions réparties en plusieurs catégories : chacune des réunions cherchait à traiter deux ou trois de ces questions.

En parallèle, la Commission a mené ses propres réflexions : trois groupes de travail thématiques ont été créés, des auditions d'experts ont été réalisées.

Les médias ont été fortement sollicités : les auditions d'experts étaient intégralement diffusées sur la chaîne Public Sénat, des émissions ont été réalisées en partenariat avec France 5, et 40 000 contributions ont été collectées *via* Internet. L'ouverture d'un site Web dédié a notablement contribué à enrichir le débat.

La Commission Thélot a rendu en octobre 2004 son rapport *Pour la réussite de tous les élèves*. Parallèlement est sorti un ouvrage intitulé *Le miroir du débat*, dont le souhait était de refléter les propos tenus durant les six mois de discussion (septembre 2003 - mars 2004). Les deux premières parties de l'ouvrage présentent les opinions émises, d'abord selon les vingt-deux sujets proposés, puis selon le canal par lequel elles ont été exprimées : réunions, courriels, forums, lettres, contributions collectives, enquêtes spécifiques, etc. Le texte de ces deux premières parties a été rédigé par une trentaine de « lecteurs-rédacteurs ». Il a été complété par une analyse informatisée de l'ensemble des textes recueillis sur Internet, menée sous l'égide d'un conseil scientifique.

Le projet de loi d'orientation sur l'école a été présenté au Parlement en janvier 2005.

## Conclusion

Longtemps, la participation fut réduite à des formes indirectes, les associations, partis ou partenaires sociaux se chargeant de représenter leurs mandants et de négocier à leur place. Depuis une trentaine d'années, on assiste au retour de la participation directe des citoyens, dans des

domaines aussi divers que l'aménagement du territoire, les infrastructures de transport, l'environnement, le sanitaire, le scolaire, l'innovation scientifique et technologique, la démocratie locale, etc.

Les procédures utilisées se différencient également, afin de s'adapter aux domaines à gérer : conseils de quartier, ateliers d'urbanisme, jurys citoyens, conférences de consensus, sondages délibératifs, débats publics, évaluations participatives, etc. Ce renouveau des formes de participation se caractérise donc à la fois par l'investissement de nouveaux champs de l'action publique, par la diversification des procédures mises en œuvre et par la déclinaison du principe participatif à tous les niveaux territoriaux : national, régional, local.

Il en résulte un certain éclatement des pratiques participatives et une dispersion de ses traductions dans la réalité. On est face à une pluralité d'enjeux, de problèmes, de dispositifs, de stratégies et d'expériences de terrain. La préoccupation de la participation se diffuse mais sans offrir le tableau d'un mouvement homogène et cohérent. On peut faire l'hypothèse d'un projet global, *a priori* cohérent, d'une politique que les autorités publiques déclinent en différents champs. Si elles ont en commun certaines inspirations (compléter la démocratie représentative, impliquer le destinataire de l'action publique dans la mise en œuvre de cette action, pallier l'affaiblissement de l'État dans la détermination de l'intérêt général), elles obéissent, dans chacun des champs auxquels elles s'appliquent, à des logiques autonomes.

Il semble que ce que l'on associe aujourd'hui à un projet cohérent soit la concrétion progressive de tendances qui répondent à leur logique propre, et qui dessinent peu à peu, *a posteriori*, une inspiration commune : celle que, dans le champ de la démocratie locale, Yves Sintomer et Loïc Blondiaux nomment « l'impératif délibératif », qui impose de mettre la décision publique en débat et d'intégrer à son élaboration ou à sa mise en œuvre une pluralité d'acteurs<sup>1</sup>.

Cette ambiguïté des origines de la participation est renforcée par une ambivalence des effets qui en sont attendus. Il n'y a jamais vraiment de certitude sur les raisons du recours aux procédés participatifs. Les pouvoirs publics peuvent les mettre en place autant pour répondre à une demande sociale que parce qu'ils espèrent obtenir une plus grande efficacité ou une plus grande légitimité de leurs actions. Si les raisons pour lesquelles les autorités recourent à la participation peuvent être assez facilement identifiées dans leur généralité, les bénéfices réels qu'en tirent les uns et les autres sont beaucoup plus difficiles à déterminer.

---

1 - Blondiaux L. et Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 17.

### 3 Les conditions du renouveau participatif

Nous venons de suivre le développement récent des démarches participatives dans un certain nombre de domaines. Il nous faut maintenant mettre cette tendance en perspective, en saisir les tenants et aboutissants.

Plusieurs éléments permettent de comprendre ce recours à un mode plus ouvert de gouvernance. Ce dernier résulte d'abord de transformations sociales importantes perceptibles dans la majeure partie des pays européens : de nouvelles attentes relatives au fonctionnement des institutions se font jour en lien avec des changements des systèmes sociaux (3.1). Le renouveau participatif résulte aussi de transformations internes au système politico-administratif : prise de conscience de la nécessité de dépasser certaines limites de la démocratie représentative, évolution des pratiques et des politiques de l'État, transferts de compétences et de pouvoirs issus de la décentralisation (3.2). Enfin, le niveau européen recourt de plus en plus à des procédés participatifs, dont certains commencent à être déclinés chez les États membres (3.3).

#### 3.1 Une société plus mobilisée

Comme l'écrit Pierre Rosanvallon, « le développement des formes d'implication des citoyens dans les décisions qui les concernent est l'un des traits majeurs de l'évolution récente des régimes démocratiques. (...) Les raisons de ce développement sont multiples. La démocratie participative correspond d'abord à une demande sociale. Les citoyens acceptent de moins en moins de se contenter de voter ou de donner leur blanc-seing à ceux qui les représentent. Ils veulent voir leurs opinions et leurs intérêts plus concrètement et plus continûment pris en compte »<sup>1</sup>.

1 - Rosanvallon P., *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

Quelles sont les évolutions à considérer pour comprendre cette demande sociale de participation ? Quels changements relatifs aux statuts des individus et des groupes, à leurs modes de vie, à leurs trajectoires professionnelles, à leurs manières de penser et de sentir, etc., méritent-ils d'être retenus ?

Il serait vain de chercher des « explications » ou des « causes » du renouveau participatif. Pour ce type de phénomènes généraux, on ne peut qu'en rester au registre de la *compréhension* et des *conditions favorisantes*. Trois de ces conditions nous semblent importantes : nous vivons dans des sociétés de plus en plus ouvertes (a), expertes (b), où de nouveaux « problèmes publics » s'imposent, transverses aux découpages institutionnels habituels (c).

### ■ **Une société plus ouverte : de nouveaux espaces publics**

De nouvelles réalités président à l'expression et au traitement des « enjeux de société ». Pour de nombreux sociologues et politologues, des changements d'ordres mental, éducatif et intellectuel transforment la vie sociale, la gestion publique et la signification donnée à l'expertise politico-administrative<sup>1</sup>. La population ne se fait plus les mêmes représentations de la participation sociale et de la décision politique.

Selon eux, l'ouverture sociale et politique se mesure d'abord à une certaine usure du registre de l'autorité<sup>2</sup>, à une moindre obéissance institutionnelle et à l'idée que tout n'est plus à attendre des gouvernants. Cette « incroyance » politique s'accompagne de jugements critiques et d'une évolution des sources de légitimité des institutions, voire d'une crise de certaines d'entre elles<sup>3</sup>.

L'utilisation croissante des NTIC est un autre aspect de l'ouverture des systèmes sociaux<sup>4</sup>. L'interactivité électronique remplace la réception de messages distribués par des médias ressemblants et interchangeable. Le développement du Web 2.0., la multiplication des *blogs*, *chats*, forums et sites proposent une information alternative et critique. Les individus s'engagent dans des réseaux de communication horizontaux, non censurés, où l'expression franche des avis remplace l'écoute passive. Cette participation communicationnelle

1 - Voir par exemple Gaudin J.-P., *L'Action publique. Sociologie du politique*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 2004 ; Massadier G., *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003 ; Duran P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999 ; Muller P. et Surel Y., *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998 ; Commaille J. et Jobert B. (dirs), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, 1998.

2 - Voir le numéro spécial de la revue *Autrement*, n° 226, janvier 2004.

3 - Dubet F., *La Crise de l'institution*, Paris, Seuil, 2002.

4 - Ascher F., *Ces Événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2000 ; Lévy P., *L'Intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace*, Paris, La Découverte, 1997 ; Guillaume M., *Où vont les autoroutes de l'information ?*, Paris, Descartes et Cie, 1997.

prépare à la participation politique ; les individus veulent transposer dans la sphère démocratique les modes d'expression qui sont les leurs dans la sphère médiatique. Outre les nouvelles habitudes qu'elles donnent aux individus, ces technologies numériques offrent les moyens d'une participation massive et difficile à canaliser : le Web est un espace public en soi.

L'évolution des formes et des contenus de la citoyenneté favorise aussi le développement des démarches participatives. De nouveaux droits et devoirs viennent s'ajouter aux acquis antérieurs et les possibilités offertes aux individus de s'impliquer dans l'espace public se multiplient. Ainsi, on parle dorénavant de « citoyenneté économique », de « citoyenneté urbaine », de « citoyenneté sociale » ou de « citoyenneté culturelle » : autant de registres qui sont porteurs d'engagements renouvelés.

Au total, ces transformations produisent une société de discussions et de confrontations, ce que certains observateurs, comme Bernard Manin<sup>1</sup>, appellent « démocratie du public ». Ses caractéristiques sont connues : révocation en doute des solutions imposées, méfiance envers les « pensées uniques », recherche d'autres preuves et d'autres sources que celles fournies par les gouvernants, plus grande capacité de contrôle des promesses publiques, moindre soumission à l'expertise dominante et aux arguments d'autorité, suspicion envers les messages politiques, critique des élus qui les énoncent et de ceux qui les conseillent, etc.

### ■ **Une société plus experte : de nouveaux acteurs**

Si la participation politique se nourrit de l'ouverture de la société et de la liberté croissante qu'y puisent les individus, elle s'appuie aussi sur le développement de l'expertise et sur la multiplication des sources d'information. L'engagement politique suppose un certain capital social et culturel ; l'action militante, ou seulement bénévole, est souvent le fait d'acteurs disposant de ressources cognitives. L'implication citoyenne est plutôt l'apanage de ceux qui savent ou veulent savoir, de ceux qui comprennent, anticipent, et le passage à une « société de la connaissance » ne peut qu'encourager l'expression et la participation politiques.

Certes, l'État continue d'avoir un quasi-monopole de l'information statistique, ce qui fait de la France un pays atypique. Néanmoins, il existe de plus en plus de sources alternatives de savoirs, permettant la mobilisation d'acteurs sur des bases autres que celles des données institutionnelles.

1 - Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Garnier-Flammarion, 1995.

Bien qu'en retard sur le monde anglo-saxon, la France dispose d'un nombre croissant de *think tanks*, fondations, clubs de réflexion, instituts, etc<sup>1</sup>. Dans un pays où les partis et les syndicats restent relativement faibles, de nombreuses innovations publiques viennent de ces cercles et cénacles. Ces microcosmes modernistes brassent des idées en faisant se rencontrer des personnes d'origines et d'horizons divers. Certains pèsent directement sur les décisions, d'autres ne font que participer à l'air du temps, mais tous offrent des productions alternatives au savoir officiel et mobilisables de façon participative. On pourrait en dire autant des cabinets d'audit, de conseil, et des bureaux d'études.

Cette diffusion des connaissances n'aurait pas autant d'effets si elle ne rencontrait une élévation globale du niveau de diplôme, d'éducation et de culture générale. Le développement de la faculté de juger est associé à un plus grand libre arbitre. Les individus ne se contentent plus de prendre le monde tel qu'il est ou tel que les « élites » le racontent ; ils veulent juger par eux-mêmes et se faire « leur idée ». Les visions du monde se concurrencent et les idéologies sont de plus en plus diversifiées.

La multiplication des régimes d'expertise est une des dimensions fondamentales de la « société de la connaissance ». Ces savoirs parallèles à ceux de l'État sont autant de sources auxquelles peuvent s'alimenter les acteurs impliqués dans des démarches participatives. D'ailleurs, ces démarches mobilisent des citoyens-experts dont la technicité est parfois supérieure à celle des experts et fonctionnaires.

### ■ **De nouveaux enjeux transversaux**

Avec le temps, la gestion publique fabrique ses habitudes et ses repères institutionnels. Un corpus de textes, bien identifié, régit tel ou tel domaine. Un ensemble d'acteurs, qui se connaissent tous, gère tel secteur d'activité. Les routines l'emportent, ainsi que les cloisonnements organisationnels. Des politiques sectorielles sont mises en œuvre, qui découpent la réalité, classent les publics cibles, répartissent les budgets, définissent les problèmes devant être ou non traités, etc.

Ce bel ordonnancement est constamment bousculé par les évolutions sociétales : de vieux problèmes publics disparaissent, d'autres se transforment, de nouveaux apparaissent et s'imposent sur l'agenda politique. Ces derniers sont particulièrement importants : leur nouveauté fait qu'ils sont transverses aux politiques existantes. Ils sont pensés et construits selon des modalités qui échappent aux catégories de la pratique administrative.

---

1 - Boucher S. et Royo M., *Les Think tanks*, Paris, Le Félin, 2006.

Ces nouveaux enjeux transversaux sont fréquemment associés à des démarches participatives car les acteurs qui les portent et les défendent – au sein de l'État ou en dehors – considèrent, à juste titre, qu'ils sont mal pris en compte par la gestion publique classique. La fréquence d'apparition de nouveaux problèmes publics n'est donc pas une variable neutre : plus ces derniers sont nombreux et plus est grande l'incitation à s'engager dans des procédures participatives.

Parmi ces nouveaux enjeux globaux, on peut retenir en particulier :

- Le thème du *risque* et l'avènement d'une « société du risque »<sup>1</sup>, qui prennent de plus en plus de place dans les comportements individuels et les stratégies des groupes. Les risques ne doivent pas être considérés comme un domaine particulier, clairement délimité et pouvant être étudié à part. Il faut au contraire les concevoir comme une dimension transversale, diffuse, et commune à l'ensemble des composantes de la société : le risque est inhérent aux activités sociales et consubstantiel aux « progrès ». Dans cette « société du risque », trois attitudes se renforcent conjointement : crainte des dangers, besoin de sécurité, souhait de s'assurer. Les trente dernières années laissent apparaître une sensibilité croissante aux risques, et en particulier à quatre d'entre eux : environnementaux, énergétiques, sanitaires, alimentaires. Ces quatre domaines ont suscité d'intéressantes démarches participatives.
- Les thèmes de *l'environnement* et du *développement durable* sont d'autres sources importantes d'implications citoyennes : qualité de l'eau potable, lutte contre le bruit, pollutions, aménagement et protection du littoral, avenir des sites touristiques, conflits d'usage en zones périurbaines, etc.
- Le thème de la *mobilité*<sup>2</sup> est transversal aux politiques de transports, de logement et de travail. En la matière, la difficulté est de gérer les contradictions entre les fortes aspirations individuelles à la mobilité et l'incapacité socioéconomique de les assumer toutes. Cette opposition appelle des choix, des arbitrages, mais surtout des conciliations sociales et politiques, lesquelles peuvent passer par des démarches participatives à l'échelle locale (création d'une rocade, d'une autoroute ou d'une ligne de tramway, nuisances prévisibles d'une infrastructure, etc.) comme nationale (troisième aéroport parisien, ligne TGV Sud-Est, etc.).

1 - Beck U., *La Société du risque*, Aubier, 1986, trad. 2001 ; Peretti-Watel P., *Sociologie du risque*, Paris, La Découverte, 2001 ; Lagadec P., *États d'urgence, défaillances technologiques et déstabilisation sociale*, Paris, Seuil, 1988 ; Dupuy J.-P., *Pour un catastrophisme éclairé*, Paris, Seuil, 2004.

2 - Wiel M., *Ville et mobilité*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2005 ; Orfeuil J.-P., *L'Évolution de la mobilité quotidienne*, INRETS, 2001 ; Ascher F. et al., *Le Sens du mouvement*, Paris, Belin, 2005.



## 3.2 Un nouveau modèle politique

Les transformations sociales conditionnent certaines demandes de participation mais cette tendance, aussi forte soit-elle, ne fait pas tout. On sait que, dans notre pays, c'est souvent l'État qui a octroyé des droits et des avancées significatives, dans divers domaines, alors même que la « société civile » n'était pas demandeuse<sup>1</sup>. Pour paraphraser Olivier Guichard<sup>2</sup>, l'État a autant fait la France que la France a fait son État.

La consolidation de la légitimité des autorités politiques implique qu'elles mettent en œuvre des formes d'échange et de consultation. Les pouvoirs doivent se soumettre régulièrement à une épreuve de communication, de justification, et les démarches participatives s'inscrivent dans ce mouvement. À cet égard, deux ensembles d'évolutions sont particulièrement importants : a) les réformes de décentralisation et de déconcentration ; b) les nouvelles modalités d'action de l'État.

### ■ **La plus grande proximité de l'action publique**

En diffusant les compétences et en réorganisant les modes traditionnels d'action de l'État, le mouvement de décentralisation et de déconcentration a contribué à rendre l'action publique plus perméable à la participation des citoyens et des relais intermédiaires de la « société civile ». Le cadre local est adapté au développement des techniques participatives ; en même temps qu'il les rend plus nécessaires, il en facilite la mise en place, selon une triple logique.

Premièrement, en transférant des compétences aux collectivités territoriales, la décentralisation a permis, dans certains domaines, de rapprocher le niveau de la décision de celui de l'action. Il en résulte une plus grande proximité spatiale – à défaut d'être sociale – entre l'autorité publique et les citoyens, qui peuvent ainsi mieux peser sur les auteurs de cette décision, que ce soit en raison des mécanismes traditionnels de la démocratie locale ou de dispositifs nouveaux (conseils de quartier, partenariats, conventions, etc.).

En deuxième lieu, la décentralisation a entraîné une multiplication des instances de décision, en même temps que des domaines où des décisions devaient être prises. Cela a rendu nécessaire le développement de nouvelles structures de concertation, sous la forme de conseils ou de comités spécialisés sur des thématiques données. Ces transformations ont offert aux citoyens ainsi qu'à leurs représentants des places à prendre<sup>3</sup>.

1 - Hatzfeld H., *Du Paupérisme à la sécurité sociale*, Presses universitaires de Nancy, 2005.

2 - Rapport *Vivre ensemble*, de la Commission de développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation française, 1976.

3 - Cependant, cette multiplication des nouvelles autorités de décision a pu parfois avoir des effets

Troisièmement, la décentralisation a facilité la territorialisation des décisions, avec un effet très significatif d'échelle : le nombre de décisions à prendre s'est accru et a échappé, pour une part, à la logique centralisatrice et unificatrice, ce dont rendent compte l'éparpillement et la diversité des expériences de participation.

La territorialisation des politiques conduit à poser doublement la question de la délibération collective. D'abord, elle implique la coordination d'un ensemble hétérogène d'acteurs, et donc d'espaces et de procédures de débat et d'arbitrage à même d'aboutir à des accords sur la teneur du « bien commun ». Ensuite, elle repose sur une logique ascendante où l'initiative locale est regardée à la fois comme moteur de développement et garantie d'efficacité.

### ■ *Participation et nouvelles modalités d'action de l'État*

Nombreuses sont les études relatives à la transformation du rôle et de la place de l'État. Dans notre tradition multiséculaire de puissance publique, l'État est toujours apparu comme le principe totalisant et incarnant l'unité sociale, comme l'institution suprême distribuant des prestations d'intérêt général aux individus composant la société. Cette conception a encore prévalu pendant les Trente glorieuses. On lui doit de nombreux domaines organisés sur des bases monopolistes et selon une logique de services publics : transports, communications, énergie, recherche, etc.

Or, depuis une trentaine d'années, le contexte change, sous la triple pression de la concurrence mondiale, de la construction européenne et de l'évolution des besoins sociaux. L'État « développementiste » et centraliste cède la place à un État coordinateur et incitateur. Soumis à de nouvelles contraintes, cet État se modernise sur plusieurs fronts : accélération du processus de décentralisation dans les années 1980, privatisations, puis politique de « renouveau du service public », programmes d'évaluation des coûts, management participatif, etc.

La *nouvelle gouvernance* qui s'est alors mise en place<sup>1</sup> a permis aux dispositifs participatifs d'être à la fois plus efficaces et plus naturels, voire plus nécessaires.

---

négatifs sur le développement de la participation. Ainsi le développement de l'intercommunalité a eu pour conséquence de soustraire largement les compétences qui leur étaient transférées au contrôle des citoyens, ces structures n'intégrant que rarement des dispositifs participatifs. Voir Paoletti M., « Nouvelles pratiques démocratiques et système politique local », in *Conseils de quartier*, Rapport de l'Observatoire des Conseils de quartier, 2004, p. 157.

1 - Voir l'appel à communications pour la conférence internationale organisée par l'UNESCO, l'UMR CNRS 5600 et l'ENTPE à Lyon les 10-11 décembre 2007, « La participation politique et ses défis : territoires, action collective et registres », en particulier p. 2-3 et p. 5-6.

Ainsi, le passage d'une décision unilatérale à une action concertée, et le recours de plus en plus fréquent à la contractualisation, au conventionnement ou au partenariat ont obligé les pouvoirs publics à intégrer à la négociation l'ensemble des parties intéressées. Si, dans certains cas, la concertation n'est ouverte qu'aux représentants de l'État et aux élus locaux, dans d'autres, et notamment lorsque les actions concernées s'appuient sur une forte implication de la « société civile » ou d'associations, leurs représentants sont parties à la négociation<sup>1</sup>. Cette implication peut aller jusqu'à une véritable logique de partenariat<sup>2</sup>, les associations collaborant avec l'État pour mettre en place une politique donnée, voire devenant les agents de sa mise en œuvre.

Les nouvelles modalités de *conception* de l'action publique jouent aussi un rôle dans le développement de la participation. Le pragmatisme revendiqué des pouvoirs publics les a amenés à privilégier les évaluations *ex-ante* (études d'impacts) et *ex-post* (mesure des résultats) mais aussi l'expérimentation à petite échelle de dispositifs dont la généralisation est soumise aux résultats obtenus. Or, cette culture du résultat conduit les pouvoirs publics à recueillir l'avis des populations cibles, et cette association des usagers au service qui leur est fourni a pu constituer, on l'a vu plus haut, un élément essentiel de certaines réformes politiques (loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé<sup>3</sup>).

L'*expérimentation*, pour sa part, renforce la perméabilité de l'action publique à la participation. Premièrement, la mise en place d'un dispositif nouveau, qui se présente comme étant en évolution, permet à certains acteurs soit de proposer leur participation, soit surtout de contribuer à sa définition progressive. Deuxièmement, l'expérimentation donne la possibilité de tester de nouveaux outils, et offre donc à l'initiative des citoyens ou des associations un relais possible dans leur stratégie d'influence.

Si l'expérimentation permet la participation, inversement la participation des populations concernées justifie souvent l'expérimentation ; elle en garantit la légitimité en montrant qu'elle est bien inscrite dans le concret et qu'elle s'appuie sur les souhaits des bénéficiaires<sup>4</sup>.

1 - Maillard (de) J., « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique », *Lien social et Politiques – RIAC, La démocratisation du social*, 48, automne 2002, p. 53.

2 - L'État a fortement cherché à développer cette logique de partenariat associatif en institutionnalisant sa politique associative, sous l'égide de la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIISES). Voir Warin P., « La politique associative en construction. Enjeu économique, enjeu démocratique », *Lien social et Politiques*, n° 48, 2002, p. 35.

3 - Voir Maudet G., « La "démocratie sanitaire" : penser et construire l'utilisateur », *Lien social*, n° 48, 2002, p. 95. Voir, dans le même esprit, l'initiative de la société civile [www.avisante.eu](http://www.avisante.eu), lancée par Aides, le Collectif interassociatif sur la santé (CIIS) et l'UNAF sur l'évaluation par les usagers de leur système de soin.

4 - Loncle P. et Rouyer A., « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2004, p. 133.

### 3.3 La participation citoyenne : de nouvelles impulsions européennes

Le niveau européen s'affirme de plus en plus comme échelon supranational de gouvernement. Il est confronté, comme chaque pays, aux tensions entre logique représentative et logique participative. À l'instar de toutes les autorités soucieuses de leur légitimité, le « pouvoir communautaire » doit écouter ceux qui s'expriment, soit *via* le canal institutionnel, soit par les canaux participatifs.

#### ■ *L'élaboration classique des politiques à l'échelle communautaire*

Le projet européen a très vite eu le souci d'associer des partenaires privés et de disposer de l'expertise technique la plus poussée. C'est la Commission européenne, chargée de faire des propositions adéquates, qui a manifesté la première une volonté d'écoute et de rencontre. Si, pour ce faire, la formule des « *task forces* » a été utilisée, c'est surtout celle des Livres verts et des Livres blancs qui s'est imposée.

Les Livres verts sont « *des documents de réflexion publiés par la Commission européenne sur un domaine politique spécifique. Ce sont avant tout des documents destinés aux parties concernées qui sont invitées à participer au processus de consultation et de débat* ». Les Livres blancs sont eux « *des documents qui concernent des propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique* ».

Ce dispositif rationnel a ses ambiguïtés. Tout d'abord, certains acteurs ayant réussi à se faire entendre (souvent ceux dotés des plus importantes ressources, en particulier financières) deviennent des partenaires régulièrement consultés et quasi officiels, au détriment des autres. Deuxièmement, la collecte d'avis peut révéler des divergences insurmontables, les professionnels s'en tenant par exemple à leurs positions face à des consommateurs voulant le meilleur prix. Utilisant cette absence de consensus, la Commission peut ainsi en tirer parti pour faire valider ses intentions de départ.

#### ■ *La recherche de formes de gouvernance renouvelées*

Les Livres verts et blancs n'ont pas suffi à combler le déficit démocratique. C'est alors un processus de gouvernance nouveau que les institutions communautaires ont cherché à engager dans les années 2000. La Commission a perçu l'intérêt d'une participation plus active des citoyens à

l'élaboration des politiques publiques, entre autres pour mieux faire valoir ses propositions face à des États membres plus réticents. Cette recherche de sources alternatives se retrouve dans les conclusions du Livre blanc sur la gouvernance publié en janvier 2001, sous forme d'un plaidoyer général en faveur d'une plus grande implication de la « société civile ».

Comme souvent en matière communautaire, cette « tendance » s'est dessinée progressivement. On est passé de l'appel aux acteurs politiques (dans le cadre de l'action publique européenne en direction des territoires), au recours aux « profanes »<sup>1</sup> puis aujourd'hui, dans une logique de « société du risque », à une référence plus nette encore à la démocratie participative.

En effet, dès le milieu des années 1990, face à la crise de l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine) et aux deux naufrages de l'*Erika* et du *Prestige*, il a été demandé à l'échelon communautaire de fournir plus de protection et de sécurité juridique. La science ne rendant jamais un seul verdict, l'opinion est restée très réticente face aux avis des experts. Un recours à des « conférences citoyennes » s'est donc progressivement imposé, sur le modèle de celles existant dans plusieurs États membres : Allemagne, Royaume-Uni, Danemark, France. À la fin 2006, plusieurs conférences de ce type avaient été organisées au niveau communautaire :

- *The NanoDialogue Project*, European Union's Sixth Framework Programme (FP6), mars 2005 ;
- *La ville de demain (City of tomorrow)*, dans le cadre du projet européen RAISE soutenu financièrement par la Commission au regard du 6<sup>e</sup> PCRD, en décembre 2005 ;
- *EU Primary Immunodeficiency Consensus Conference*, 2005-2006 ;
- *European Citizens' Deliberation on Brain Science*, en janvier 2006, sur les sciences neuronales.

De ces expériences, on a pu tirer des conclusions qui se trouvent aujourd'hui confirmées par les « consultations des citoyens européens » engagées dans le cadre du Plan D de la Commission. Au lendemain des référendums négatifs français et néerlandais, le sort du traité constitutionnel devenant plus aléatoire, les États membres ont décidé d'ouvrir une « période de réflexion » sur le projet européen. La Commission a présenté en octobre 2005 son Plan D (Démocratie, Dialogue et Débat), allusion à un « plan B » qui s'est révélé inexistant. Elle proposait avant tout des « mesures de création de confiance » qui impliquent de « mieux écouter et expliquer ». Tout « projet quant à l'avenir de l'Europe doit en effet être assis sur une vision claire des besoins et des attentes des citoyens ».

1 - Selon l'expression employée par Renaud Dehousse et Laurie Boussaguet, du Centre d'études européennes de Sciences Po.

Son idée centrale tient dans la promotion d'une « sphère publique européenne ». Cette sphère émergerait au terme d'un vaste débat sur les relations entre les institutions de l'Union et ses citoyens. L'argumentaire n'est pas nouveau : la Commission reprend l'idée d'une valeur ajoutée de l'intervention communautaire dont les citoyens doivent être conscients « *pour avoir le sentiment que leur voix compte* ». Il s'agit également, par cette approche, de lever l'obstacle du rejet mutuel, entre les États membres et Bruxelles, de la responsabilité de la non-appropriation du projet européen par les citoyens. Enfin, la Commission entend aider les États membres à organiser de grands débats nationaux associant parlements, « société civile » et médias.

La Commission a suggéré que les débats nationaux (appelés « consultations des citoyens européens », voir encadré ci-dessous) soient centrés sur trois thèmes présentés comme « *les plus intéressants et les plus frappants* » : le développement économique et social de l'Union (maximisation de la Stratégie de Lisbonne), la perception de l'Union et de ses missions (valorisation des réalisations), les frontières de l'Union et son rôle dans le monde.

#### ***Les consultations des citoyens européens***

Initiées dans le cadre du « Plan D » en octobre 2006, les « consultations des citoyens européens » s'en veulent une déclinaison concrète, soutenue financièrement par la Commission et gérée par un consortium d'organismes ayant à sa tête la Fondation belge Roi Baudouin.

Ces consultations au sein des 27 États membres se sont achevées le 25 mars 2007 et ont donné lieu les 9-10 mai 2007 à l'élaboration d'une synthèse des résultats nationaux destinée aux chefs d'États et de gouvernements. C'est ainsi que 1 800 citoyens dans 10 capitales ont débattu de l'avenir de l'Europe. Ils ont opté pour « l'Europe du réel » via trois thématiques : « conditions économiques et sociales pour l'émergence d'une Europe de la famille », « énergie et impact environnemental et économique », « rôle de l'Union européenne dans le monde et gestion de l'immigration ».

Toutes les délégations ont souhaité, dans le premier thème, la création d'une Europe sociale mettant l'accent sur la promotion des droits, tout en soulignant que le niveau national doit rester maître du jeu. Les notions de solidarité et de réduction des disparités entre États membres ressortent nettement, l'accent étant mis sur la famille et sur les problèmes de dénatalité. C'est l'harmonisation de standards minimaux qui est

privilegiée en matière d'emploi, doublée d'un plus grand effort en faveur de l'éducation.

Ces consultations européennes mettent en lumière les difficultés inhérentes à ce type d'exercices participatifs. Elles ont trait :

- à la représentativité des participants et aux modalités de leur sélection : faut-il procéder de façon aléatoire, par envoi de courriers à des adresses choisies au hasard, ou privilégier l'auto-sélection *via* la mise en ligne d'un questionnaire sur un site Web dédié ? Quels sont les biais d'un panel ainsi constitué ?
- à la formation préalable dispensée aux participants pour leur permettre d'échanger au mieux avec les experts présents : celle-ci est encore plus difficile dans le cadre communautaire que dans le cadre national ;
- au déroulement de la consultation : faut-il privilégier l'usage d'une seule langue, à savoir l'anglais ? Ou faut-il promouvoir une formule multilingue ? Si oui, combien de langues prévoir ?
- à la dimension politique de l'exercice : comment s'assurer de l'impact de la consultation sur la politique communautaire ? (Pour la conférence de citoyens sur *La ville de demain*, les débouchés ont été faibles. Pour les consultations des citoyens européens, les résultats paraissent ténus).

Avant de multiplier les expériences participatives, la Commission est consciente du fait qu'il lui faut mieux connaître les citoyens européens. De nombreuses études ont ainsi été financées afin de préciser leurs attentes. En 2002, la Commission a publié un rapport basé sur la comparaison entre les perceptions des OGM parmi les citoyens non impliqués dans le débat et les perceptions des parties prenantes. L'étude montre qu'il existe un décalage entre les perceptions des acteurs et celles du public sur la science, les technologies, les risques. Un autre décalage concerne le comportement des institutions et la gestion des innovations et des risques.

On vient de le voir, divers contextes ont été ou sont favorables au développement des démarches participatives : la mobilisation et l'ouverture de la société, les transformations de la gestion publique dans le sens du partenariat et des logiques de proximité, les impulsions venant du niveau européen.

Cet examen montre que l'engagement croissant de l'État dans ces dispositifs n'est pas seulement le résultat d'une volonté de sa part. Il agit aussi sous l'influence des représentations dominantes et des nécessités, sous l'emprise des transformations profondes des systèmes sociaux.

### 4 La mobilisation par l'État de « bénéfiques participatifs »

La participation peut viser trois objectifs<sup>1</sup> :

- un objectif proprement *managérial* : rendre l'action publique plus efficace en termes de diffusion d'information, de rapidité d'exécution ou de pertinence des solutions retenues ;
- un objectif *social* : renforcer le lien social, développer les compétences ou tirer profit des talents des individus concernés ;
- un objectif *politique* : favoriser la démocratisation des décisions publiques, voire leur légitimité.

Suivant les dispositifs, ces trois finalités sont plus ou moins privilégiées, les objectifs politiques et sociaux étant plus nettement engagés dans la politique de la ville et la démocratie de proximité, alors que le débat public cherche à trouver la décision la plus robuste et la plus légitime. Les politiques de l'emploi, elles, privilégient le développement personnel des publics cibles.

Quel que soit l'objectif visé, il importe d'évaluer le profit que l'État peut tirer du recours à des dispositifs participatifs. Il s'agit de voir dans quelle mesure il peut mobiliser un véritable « bénéfique participatif », et de quelle nature est ce dernier. Par « bénéfique participatif », nous entendons l'ensemble des acquis, directs ou indirects<sup>2</sup>, que l'État tire d'une pratique vertueuse de la participation.

Toute démarche évaluative comporte plusieurs registres : on peut évaluer les *objectifs initiaux* d'un dispositif, ses *moyens d'action*, ses *réalisations* à court

1 - Voir Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y., « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *op. cit.*, p. 9.

2 - On peut en effet distinguer deux niveaux, correspondant à la poursuite de deux objectifs distincts :  
– l'État choisit de mettre en œuvre la participation parce qu'il y trouve un gain « direct » en termes notamment de rapidité d'action et d'efficacité. Cela vaut en particulier pour les dossiers à dominante technique ;

– l'efficacité du recours à la participation n'est pas avérée, il peut même induire un coût immédiat, mais l'État obtient cependant un gain « indirect » sous forme d'une plus grande légitimité. La participation peut ne pas être efficace, mais son absence serait source de blocage et d'illégitimité. Cette approche s'applique à des domaines de nature plus « symbolique » que technique.



terme (*outputs*, efficacité directe), ses *impacts* à plus long terme (*outcomes*, efficacité indirecte), son *efficience* (rapport efficacité/coût) et le degré de *satisfaction* des bénéficiaires.

Nous ne pouvons ici étudier en détail chacun de ces registres ; on se focalisera volontairement sur les dimensions trois et quatre. C'est à l'aune de ces deux types d'efficacité que seront évaluées les expériences participatives. Nous chercherons d'abord à en mesurer les effets bénéfiques (4.1), et nous nous intéresserons ensuite à leurs limites (4.2).

## 4.1 Quelques avantages de la participation

Quels sont les avantages, pour l'État, du recours à la participation citoyenne ? Il nous semble que cinq réponses peuvent être apportées à cette question :

- a) la participation permet d'améliorer les acteurs directement impliqués,
- b) elle assure une plus grande mobilisation des publics cibles des politiques,
- c) elle contribue à enrichir le contenu des programmes publics,
- d) elle peut accroître la légitimité des actions engagées,
- e) enfin, elle aide à répondre à de nouveaux enjeux.

### ■ *L'implication et l'amélioration des acteurs*

La mise en place de dispositifs participatifs fait entrer de nouveaux acteurs dans le jeu politique. Elle peut aussi y confirmer des acteurs traditionnels, mais sur des registres nouveaux pour eux. Cela est particulièrement visible en matière de politique de la ville, dont la mise en œuvre repose pour une large part sur des associations nouvelles ou déjà constituées. La même logique d'inclusion se retrouve, pour les citoyens eux-mêmes, à travers tous les dispositifs liés à la démocratie de proximité<sup>1</sup>.

Divers travaux montrent que le fait de contribuer à des démarches participatives augmente la compétence civique des acteurs impliqués, qu'ils soient « simples citoyens », militants ou représentants d'associations. Au fil des réunions, ces acteurs saisissent mieux les problèmes en jeu, les solutions disponibles, les difficultés inhérentes aux différentes décisions, les contraintes futures de la mise en œuvre des politiques, etc. Ils comprennent mieux la nature systémique des problèmes publics, les marges d'autonomie des administrations, les ambiguïtés de toute stratégie, etc. Surtout, ils

1 - Sintomer Y. et Maillard (de) J., « The Limits of Local Participation and Deliberation in the French "Politique de la ville" », *European Journal for Political Research*, 2006, special issue on *Innovative, Participatory, and Deliberative Procedures in Policy-Making: Democratic and Effective?*, Papadopoulos Y. and Warin P. (eds.).

acquièrent des connaissances sur le fond du dossier et découvrent la relativité des savoirs scientifiques. La démocratie participative fabrique donc du discernement mais aussi du « concernement », selon la formule de Jean-Jacques Rousseau.

Sur les sujets techniques, on note également une transformation des manières d'agir et de penser des acteurs. On le voit par exemple aux résultats de la Mission de concertation sur le débat public, du Conseil général des Ponts et Chaussées, qui a engagé un retour d'expériences sur les différents débats ayant concerné le ministère de l'Équipement. La Mission a interrogé, pour chaque débat public, le maître d'ouvrage délégué, le président de la CPDP et, chaque fois que possible, un responsable associatif<sup>1</sup>.

Dans l'ensemble, il apparaît que tous les acteurs des débats publics se sont « améliorés » en cours de route. Citoyens, associations et maîtres d'ouvrage ont globalement joué le jeu, les uns par leurs questions et leurs arguments, les autres par leurs réponses et leur ouverture aux suggestions du public. En témoigne l'évolution des décisions des maîtres d'ouvrage, depuis les premiers arrêtés, laconiques, jusqu'aux documents actuels beaucoup plus précis, reprenant et répondant aux arguments évoqués dans le débat<sup>2</sup>.

Les présidents de CPDP mais aussi les associations ont noté la rapide professionnalisation des équipes de maîtrise d'ouvrage qui ont su, souvent dans un délai court, s'adapter au nouveau contexte et assurer les formations nécessaires<sup>3</sup>.

Dans tous les débats, même les plus difficiles, les représentants du maître d'ouvrage sont unanimes à reconnaître qu'ils ont beaucoup appris des discussions collectives : leurs appréciations ont changé, d'autres intervenants sont apparus, avec d'autres regards sur le projet, sur la dynamique des territoires et les impacts socioéconomiques. Il ne s'agit plus d'une simple confrontation d'arguments et de présupposés, mais d'une meilleure compréhension des positions des uns et des autres.

Sur le fond, la transparence nécessaire du maître d'ouvrage est réaffirmée. Elle se traduit par la qualité des réponses aux questions écrites, sur la base d'études et de données suffisamment complètes pour que le public puisse s'y référer.

Au-delà de l'amélioration des acteurs, les évaluations des Conseils régionaux de santé (CRS) montrent que la participation se traduit par un développement

1 - Auverlot D. et Bénabès M., *Le débat public : 10 ans après la loi Barnier. Un outil possible de préparation des réformes*, rapport interne au Centre d'analyse stratégique, 2007.

2 - *Id.*

3 - *Id.*

et une amélioration de leurs interrelations. Les CRS sont des lieux utiles de rencontre et d'échange. Les discussions collectives permettent un apprentissage de la place et du rôle de chacun (représentants de l'État, de l'assurance-maladie et des usagers), et ce faisant une meilleure connaissance des objectifs des uns et des autres, des problèmes qu'ils ont à résoudre, des moyens à leur disposition et de leurs marges de manœuvre.

Bien sûr, la forme du débat influe sur la qualité des échanges : la configuration de la salle, la qualité de l'animation, la gestion du temps de parole, la place occupée par les acteurs sont autant de variables à maîtriser du début à la fin des discussions.

En revanche, au-delà même des épisodes participatifs, il n'y a pas de preuve d'une élévation ultérieure du niveau d'implication des participants dans les affaires publiques. Rien ne prouve que cette implication soit durable et qu'elle concerne des secteurs autres que celui sur lequel ces participants étaient mobilisés. Si l'effet d'apprentissage est rapide, il paraît assez superficiel et temporaire.

### ■ **La mobilisation des publics cibles des politiques**

En matières sociale et sanitaire, en matières d'emploi et de formation, la tonalité de plus en plus participative des politiques amène les bénéficiaires à devenir partie prenante de leur mise en œuvre sur le terrain. Ce thème est classique dans la littérature sur les politiques publiques.

Les conditions d'application du RMI en sont une bonne illustration, et plus généralement tous les dispositifs relevant de l'action sociale. D'autres exemples peuvent en être donnés : participation croissante du malade au protocole de soins, démarche de projet professionnel et construction de parcours individualisés de formation, etc. Ces évolutions nous rapprochent des logiques anglo-saxonnes d'*empowerment* (cf. encadré), d'individualisation des prestations et de mobilisation active des usagers. Elles s'accompagnent d'une responsabilisation, au sens fort du terme, les bénéficiaires des prestations devant *répondre* régulièrement de leurs choix et actions.

#### **L'empowerment**

Le terme, qui n'a pas d'équivalent français, renvoie à un type d'approche des politiques publiques qui est très présent dans les pays anglo-saxons. Il désigne « un ensemble de transformations majeures [qui visent] à renverser les rapports classiques de domination entre l'État et la société civile par le biais de transferts de ressources politiques et de capacités

d'organisation »<sup>1</sup>. S'appliquant principalement aux politiques de lutte contre l'exclusion et aux programmes de développement urbain, et s'inscrivant dans le cadre d'un rapport de force à inverser, l'*empowerment* s'adresse plus particulièrement aux groupes sociaux qui ont en partage une communauté d'intérêt face à un problème social donné (exclusion, discrimination, difficulté de logement, etc.), et cherche à leur procurer les moyens politiques d'obtenir de l'État ou des collectivités locales une amélioration sensible de leur condition.

Certes, ces formulations comportent une part de rhétorique : les metteurs en œuvre des politiques proclament haut et fort qu'il faut « faire de l'individu l'acteur de sa propre réussite », mais sa place est en réalité moins enviable. Les élus et les fonctionnaires exaltent le « citoyen » actif, et l'on ne retrouve souvent, sur le terrain, que des administrés passifs.

### ■ *L'amélioration du contenu des programmes publics*

Dans le champ sanitaire, même si le rapport de forces est en défaveur des usagers, ces derniers peuvent jouer un rôle significatif au sein des CRS<sup>2</sup>. Ils peuvent aussi exercer un « contre-pouvoir » face aux professionnels de santé, aux représentants de l'État et à ceux de l'assurance-maladie<sup>3</sup>, et leurs interventions permettent de dépasser les cloisonnements et les corporatismes.

Surtout, la participation des usagers a des conséquences sur le contenu des programmes régionaux de santé (PRS) : ils sont plus proches des enjeux territoriaux lorsque les usagers sont associés à leur élaboration.

Il apparaît aussi que la participation dans le domaine sanitaire est utile au travail de détection des risques, notamment des risques émergents pour lesquels les informations sont insuffisantes. Ainsi, l'approche développée dans les régions où la participation est sensiblement plus forte que la moyenne nationale privilégie les comportements individuels favorables à la santé au détriment des représentations plus traditionnelles fondées sur une

1 - Jouve B., « L'Empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », *Géographie, Économie, Société*, n° 8, 2006, p. 5.

2 - Petitjean F., *Évolution du rôle des citoyens dans la Conférence régionale de santé après les États généraux de la santé*, École nationale de santé publique, 2000.

3 - Bréchat P.-H., Magnin-Feysot C. et Grangeon J.-L., « La participation des usagers aux politiques publiques régionales de santé », *ADSP*, n° 44, septembre 2003, p. 61-66 ; Zémor P., « La représentation participative des malades », *ADSP*, n° 58, mars 2007, p. 6-8.

distinction des pathologies. Elle augmente ainsi l'efficacité de l'éducation pour la santé et la sécurité sanitaire des régions concernées.

De son côté, la participation des associations de malades a contribué à améliorer la qualité du système de santé, cet effet étant reconnu par le corps médical et les équipes soignantes. Comme le précise Pierre Zémor, « non seulement les exigences d'une meilleure protection sanitaire des personnes, d'un accès facilité à l'information ou d'une communication plus naturelle des malades avec les services ont pu contribuer à élever la qualité des actes médicaux, mais la médiation et la participation des patients s'avèrent des auxiliaires précieux dans les processus thérapeutiques eux-mêmes »<sup>1</sup>.

On pourrait développer des remarques identiques sur les débats publics relatifs à des infrastructures ou des équipements. Dans l'ensemble, ils conduisent à un double enrichissement des processus décisionnels. En amont, ils obligent le maître d'ouvrage à s'interroger sur son projet et à le bâtir de manière claire et pédagogique. En aval, ils l'amènent à abandonner ou modifier son projet pour prendre en compte certains arguments. Ce faisant, ils s'écartent d'une pratique administrative dans laquelle les décisions viennent d'en haut pour se rapprocher d'un modèle où les citoyens sont au minimum informés, voire associés à la prise de décision.

### ■ **La légitimation de l'action publique**

L'amélioration des acteurs, la mobilisation des bénéficiaires et l'enrichissement des décisions sont pour l'État un gain direct. Mais il existe aussi un gain indirect, plus difficile à mesurer, en termes de légitimité de ses interventions. En effet, les apprentissages réalisés par les participants peuvent amener à restaurer une certaine confiance dans la chose publique.

Contrairement à leurs préventions initiales, les acteurs d'un débat public, par exemple, peuvent se rendre compte que les décideurs s'entourent de conseils, que l'État prend des précautions, qu'il s'inspire d'expériences étrangères, qu'il simule et modélise des effets à venir.

Il faut souligner ici l'impact de la délibération sur la compréhension, par les citoyens, de la complexité de l'action publique, et sur la conviction qu'ils peuvent se forger de l'intégration de leur demande dans la décision finale. Les observateurs et chercheurs soulignent l'importance de cette délibération, qui permet d'instaurer l'interpellation des pouvoirs publics par les populations concernées, ainsi en mesure de faire entendre leur voix<sup>2</sup>.

1 - Zémor P., *La Représentation participative des malades*, op. cit., p. 6.

2 - Voir Blondiaux L., « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n° 18, novembre-décembre 2001 ; voir Sintomer Y. et Maillard (de) J., op. cit.

L'objectif de la participation ne saurait, cependant, être la réconciliation des points de vue ou des positions opposés. Elle ne cherche pas à créer un consensus, un juste milieu, mais à construire la légitimité de la décision finale *via* l'expression concurrentielle des opinions.

On peut supposer qu'il y a des effets de légitimation similaires chez les publics cibles des politiques : les impliquer dans la phase de mise en œuvre, sur le terrain, tend à fabriquer de l'adhésion et de la confiance, ce qui est notamment crucial pour l'efficacité des dispositifs de réinsertion.

Cette adhésion à l'action publique est elle-même porteuse de reconnaissance pour les institutions et les décideurs qui l'incarnent. La démocratie participative apparaît, à cet égard, tout à fait complémentaire de la démocratie représentative. Comme le montrent les dispositifs créés au niveau local pour asseoir la démocratie de proximité, elle ne s'y substitue aucunement, la décision restant juridiquement du seul ressort de l'autorité municipale, mais elle permet d'organiser la remontée vers les élus de la demande sociale, tout en accroissant le contrôle citoyen sur les décisions municipales.

### ■ **Le traitement de questions complexes**

Les dispositifs participatifs sont souvent utilisés pour « déminer » des questions complexes. Ces questions peuvent correspondre à des sujets traditionnels soumis à forte contestation, comme ce fut le cas pour le débat sur l'école. Elles peuvent aussi correspondre à d'importants choix technologiques et scientifiques, l'État jugeant nécessaire de ne pas abandonner l'arbitrage aux seuls experts, en raison soit de l'incertitude radicale qui entoure ces questions, soit des enjeux sociaux qu'elles engagent.

C'est dans ce dernier champ, celui de l'évaluation scientifique, qu'apparaissent le plus nettement les bénéfices que la puissance publique peut tirer du recours à la démarche participative. Là encore, son principal intérêt n'est pas de forger un consensus : les domaines qu'elle investit sont trop clivés pour cela. L'objectif est d'éclairer le débat en mettant au jour l'ensemble des positions envisageables et les arguments qui les soutiennent.

On trouve trois modalités principales du recours des pouvoirs publics à l'évaluation participative des choix technologiques<sup>1</sup>. Dans le premier cas, il

<sup>1</sup> - Pour une typologie plus développée du rôle politique de l'évaluation participative, voir Bütschi D. et Nentwich M., « The Role of PTA in the Policy-Making Process », in Bellucci S. et Joss S. (ed.), *Participatory Technology Assessment. European Perspectives*, Centre for the Study of Democracy, Londres, 2002.

s'agit d'organiser un débat sur une question qui n'est pas encore présente dans l'opinion publique, soit pour informer les acteurs sur les dernières avancées de la science et les amener à se forger des avis (*awareness building*), soit pour obtenir que cette question soit inscrite sur le programme d'action des pouvoirs publics (*agenda setting*).

Deuxième cas de figure, lorsque la question est déjà présente sur la scène publique, l'évaluation participative peut servir à rouvrir le champ des décisions possibles. Comme l'a montré Y. Barthe, c'est ce qu'a permis le travail mené par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) sur la question des déchets nucléaires. Alors qu'une solution (le stockage géologique) s'était progressivement imposée, selon un processus classique « d'irréversibilisation des choix antérieurs », les auditions publiques d'associations dotées d'une solide contre-expertise ont permis d'orienter la recherche vers d'autres modes de traitement des déchets.

L'évaluation participative peut enfin être mobilisée pour aider à la construction de régulations nouvelles. Les pouvoirs publics cherchent alors à identifier les éléments susceptibles d'emporter l'adhésion des citoyens en faveur de la nouvelle technologie. Il ne s'agit cependant pas de « fabriquer de l'adhésion » mais d'organiser une régulation dont les exigences répondent aux inquiétudes exprimées par les citoyens. Dans cette optique, la démarche participative est directement intégrée au processus décisionnel : ce fut le cas pour la consultation nationale sur la Charte de l'environnement de 2002 à 2003 ou pour le débat sur l'eau et la question du traitement des boues d'épuration de 2003 à 2004, qui s'inscrivaient tous deux dans un processus de réforme, constitutionnelle pour le premier, législative pour le second.

## 4.2 Défis et limites du recours aux procédés participatifs

On vient de voir les bénéfices habituellement apportés par les démarches participatives. Intéressons-nous maintenant à leurs limites. Nous en distinguons quatre principales : a) quantitativement, la participation est souvent plus faible que souhaitée ; b) qualitativement, les participants ne sont pas complètement ceux visés ; c) leurs impacts sur la décision publique sont limités ; d) contrairement aux effets recherchés, elles peuvent contribuer à affaiblir la cohérence de l'action publique.

### ■ Une participation plus faible que souhaité

Les résultats des fréquentations des enquêtes publiques ou des conseils locaux (budgets participatifs, conseils de quartier) le montrent : très peu de

personnes se déplacent<sup>1</sup>. Pour ce qui est des débats publics, les situations sont contrastées : si certains ont accueilli plus de 1 000 personnes lors de leur réunion d'ouverture ou de clôture (débats sur l'aéroport de Notre-Dame des Landes et du bouclage de la Francilienne notamment), la participation au débat sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien a été particulièrement faible : moins de cent personnes par réunion en moyenne. Pour reprendre les propos de la CNDP, « des échanges intéressants ont eu lieu sur quelques points, mais le faible nombre de participants et une animation irrégulière n'ont pas permis le résultat que l'on espérait »<sup>2</sup>.

Dans ce cas précis, on peut voir trois explications à la faible mobilisation. D'abord, la problématique du débat était assez difficile à comprendre : elle ne portait pas sur la situation des transports à l'heure actuelle mais à l'horizon 2020, et envisageait les solutions à mettre en œuvre à moyen ou long terme pour l'améliorer dans le futur. Visiblement, le public a eu du mal à s'approprier la question ainsi posée. Deuxièmement, le dispositif n'a pas été relayé par les médias. Troisièmement, la mauvaise participation résulte de l'hétérogénéité des territoires concernés : dans l'esprit des organisateurs, la problématique touchait les trois régions Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui n'ont que peu de points communs sur un tel dossier.

On relève une démobilisation comparable vis-à-vis de moyens techniques plus modernes. Le même débat sur les transports utilisait un site Internet, avec des forums thématiques. Ils ont été peu fréquentés.

En matière d'infrastructures et d'environnement, le défaut de participation provient généralement d'un mauvais calage des enjeux du débat : le problème à résoudre est mal défini, le calendrier du projet n'est pas assez précis, le territoire concerné n'est pas bien délimité, les impacts sur la décision politique ne sont pas transparents, etc.

Une démobilisation similaire est constatée dans les champs du social et de la santé<sup>3</sup>. Dans l'ensemble, la mise en œuvre de la participation s'y est révélée difficile. Pour ce qui est des Conférences régionales de santé (CRS), l'État, l'assurance-maladie et les professionnels de santé étaient peu préparés à prendre en compte les attentes des uns et des autres.

1 - Voir le bilan qu'en tirent, pour les dispositifs de démocratie locale (présence inférieure à 1% de la population concernée), Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y., *op. cit.*, p. 39.

2 - Auverlot D. et Bénabès M., *op. cit.*

3 - Bréchat P.-H., Magnin-Feysot C. et Grangeon J.-L., *op. cit.*, p. 61-66.



## ■ **Les participants ne sont pas complètement ceux visés**

Qui participe ? Quels sont les statuts sociaux et les profils des « participants » ? Observe-t-on la constitution d'un élitisme participatif ? Quels processus socio-politiques conduisent à la construction de « tiers » reconnus comme légitimes par les pouvoirs publics ? Le thème de la participation suscite beaucoup de discours, mais nettement moins d'évaluations rigoureuses. Il est difficile de mesurer le degré effectif d'implication des différentes catégories d'acteurs. C'est un objet délaissé, surtout si on le compare aux nombreux programmes de recherche consacrés à la démocratie représentative. Certains résultats sont néanmoins disponibles.

### *Une inégalité d'accès des citoyens à la participation*

On sait qu'il existe une capacité différentielle des acteurs à s'engager dans des pratiques participatives. Pour le faire, il faut disposer d'un capital culturel et cognitif, avoir une certaine expérience, avoir été militant, etc. Tout le monde ne se mobilise pas de la même façon, sur les mêmes sujets, avec la même force de conviction. Se pose donc la question de la capacité des personnes à exercer ce nouvel ordre de responsabilité.

Prenons l'exemple des politiques d'emploi et de formation. Pour les uns<sup>1</sup>, il suffit que la puissance publique mette à disposition des individus les ressources nécessaires, le reste étant affaire de responsabilité individuelle. Pour d'autres<sup>2</sup>, ce serait faire seulement la moitié du chemin, tant l'accès aux ressources est lui-même inégalement distribué entre les individus. Pour que la sécurité professionnelle et la continuité des parcours deviennent effectives, il faudrait non seulement que les dispositifs d'accompagnement soient efficaces mais que les actifs se trouvent en égale capacité de s'en saisir.

Inspiré de la théorie des « capacités » d'Amartya Sen, ce second point de vue met l'accent sur le pouvoir des individus de convertir les ressources en droits ou en revenus, et donc sur les processus de négociation et de délibération à même de faire entendre leur voix. Dans cette perspective, l'offre publique de services professionnels appelle pour complément l'institution du sujet comme acteur, au moyen de mécanismes capables de garantir l'exercice de ses libertés. Ces mécanismes ou procédures restent à peu près entièrement à construire ; ils impliquent l'émergence de processus participatifs et délibératifs relevant d'une nouvelle forme de « démocratie sociale ».

1 - Voir en particulier l'ouvrage de Giddens A. et Blair T., *La Troisième Voie. Le renouveau de la sociale-démocratie*, Paris, Seuil, 2002.

2 - Salais R. et Villeneuve R. (eds.), *Développer les capacités des hommes et des territoires en Europe*, Lyon, Éditions de l'ANACT, 2006.

Le débat public, de son côté, n'est pas une procédure socialement égalitaire : tout le monde n'est pas habitué à prendre la parole dans une salle pour donner son point de vue<sup>1</sup>. Autre problème récurrent : les citoyens présents ne sont souvent pas représentatifs de la population concernée. Cette difficulté a été mise en évidence, entre autres, lors du débat sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Un sondage commandé par la CPDP a montré qu'une majorité de la population des trois régions impliquées faisait confiance à l'État pour résoudre les problèmes. Or, le même sentiment optimiste n'a pas été enregistré lors des séances du débat. Ce décalage tient à ce que les projets sont souvent d'intérêt national alors que les débats sont conduits dans les zones d'impact environnemental. Il s'agit d'un biais créé par les dispositifs participatifs eux-mêmes, qui mobilisent plus ou moins tel ou tel type d'acteurs et filtrent les citoyens en fonction de logiques de proximité.

#### *Le danger d'une notabilisation qui réduit l'ampleur de la participation*

Après l'inégalité des capacités, le second fait manifeste est la tendance à la substitution de militants professionnels aux citoyens de base. Ces « citoyens-militants » sont détenteurs d'une expertise acquise de différentes manières : activités associatives, militance syndicale, exercice de responsabilités professionnelles ou politiques, etc.

L'éviction des citoyens est visible dans le fonctionnement des « comités de liaison ». Quatre ans après leur lancement, le bilan de ces instances représentatives est décevant. Selon l'évaluation qu'en a faite le ministère de l'Emploi<sup>2</sup>, les principales institutions concernées ont accueilli ces comités avec réticence et l'ANPE a appliqué le dispositif de façon inégale sur le territoire. Le choix des représentants a été l'occasion de multiples tensions avec les instances locales de l'ANPE, enclines à désigner les organisations représentées en fonction de leurs propres critères. Les associations et collectifs de chômeurs ont contesté les critères de représentativité mis en avant par les textes et le dispositif semble s'être le mieux appliqué là où préexistaient des formes de représentation locale d'usagers.

Très souvent, les associations se substituent aux citoyens et font écran. Prenons à nouveau l'exemple des politiques sociales. À défaut d'associer

1 - Talpin J., *De la prise de parole en public à la délibération. Les voies difficiles de l'argumentation au sein des dispositifs participatifs*, recherche en cours, Institut universitaire européen de Florence.

2 - Pignoni M. T., « Des comités de chômeurs aux comités de liaison », *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 10.1, DARES, mars 2002.

les bénéficiaires aux décisions ou au contrôle de leur application, ces politiques s'appuient sur des processus de coproduction ou de délégation de services qui contournent la participation citoyenne. Les établissements chargés de délivrer des prestations de service public sont couramment gérés par des professionnels représentant très indirectement les catégories d'usagers concernées. Il en va également ainsi dans les secteurs de l'hébergement et des soins aux personnes âgées dépendantes ou encore du handicap.

Depuis la création des Conseils régionaux de santé (CRS) et des programmes régionaux de santé (PRS), plusieurs études ont fait le bilan de ces dispositifs<sup>1</sup>. Un premier constat porte sur les difficultés de mise en œuvre concrète de la participation citoyenne. Les représentants d'usagers sont critiqués pour leur manque de représentativité et leur vision trop segmentée des problèmes à traiter. Par ailleurs, il apparaît que les acteurs traditionnels – l'État, l'assurance-maladie, les professionnels de santé – mais aussi les usagers n'étaient pas préparés à prendre en compte les attentes des uns et des autres. Enfin, les débats sont souvent restés limités à un public d'initiés (usagers engagés ou « professionnels »). Les citoyens se sont peu exprimés lors des CRS, ce qui tient sans doute à la forme des débats, organisés sur une journée : ils revêtaient un aspect formel et protocolaire rendant la prise de parole délicate pour les « profanes ».

On constate les mêmes dérives dans les débats publics d'aménagement et d'infrastructures. Les associations « notabilisées », voire « professionnelles », y jouent un rôle central, en interpellant le maître d'ouvrage, en passant au crible le projet. Dans certains cas, elles sont à l'origine de propositions ayant permis d'adopter un projet mieux accepté (Charles-de-Gaulle Express) et mieux intégré dans son environnement (Port 2000). D'autres fois, elles en restent à une opposition de principe et leur volonté d'instaurer un rapport de forces nuit à la qualité des échanges<sup>2</sup>.

Si les associations captent à leur profit les démarches participatives, les élus essaient eux de s'y engager le moins possible<sup>3</sup>. Un point faible des débats publics est leur réticence à y prendre part. Ils y sont mal à l'aise, d'abord parce qu'ils craignent la tendance de certains acteurs à accaparer le débat et à l'instrumentaliser. Deuxièmement, ils déplorent que la concertation ne s'inscrive pas toujours dans un processus décisionnel et que les citoyens en attendent des réponses trop immédiates. Troisièmement, à leurs yeux,

1 - Voir par exemple ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Inspection générale des affaires sociales, *Rapport annuel 2001 : Les institutions sociales face aux usagers*, Paris, La Documentation française, 2001 ; ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Caniard E., *La place des usagers dans le système de santé*, Paris, 2000. Pour une synthèse de ces travaux, voir l'article de Bréchat P., Magnin-Feysot C. et Grangeon J.-L., *op. cit.*, sur lequel nous appuyons notre propos.

2 - Auverlot D. et Bénabès M., *op. cit.*

3 - *Id.*

en plaçant les décideurs et les citoyens sur un pied d'égalité, les débats appauvriraient l'expression de chacun d'entre eux. Pourtant, lorsque les collectivités territoriales ne sont pas présentes, cela crée de vraies difficultés. Ce fut le cas avec l'absence de la ville de Lyon lors du débat sur le contournement routier et ferroviaire de l'agglomération. Ce fut aussi le cas des débats franciliens, où la non-participation du Conseil régional fut dommageable<sup>1</sup>.

Outre les associations et les élus, les démarches participatives peuvent aussi être monopolisées par des socioprofessionnels, véritables spécialistes du « marché de la participation »<sup>2</sup> et de l'ingénierie démocratique : agences de communication, consultants, travailleurs sociaux, chefs de projet politique de la ville, architectes, urbanistes, etc. De plus en plus souvent, l'État ne construit pas une expertise en interne mais recourt à ces types de sous-traitants.

### ■ **Des impacts limités sur la décision publique**

Pour ce qui est de la démocratie locale, la participation réelle est en retrait par rapport à ce qu'en attendaient ses initiateurs. Malgré une diffusion institutionnelle massive des dispositifs, le phénomène reste périphérique. Une première explication de ce déficit tient à l'inégale pratique participative des collectivités territoriales et au caractère facultatif de la plupart des procédures<sup>3</sup>.

Une deuxième explication tient à l'absence de dimension décisionnelle de la participation. Celle-ci, dans la plupart de ses configurations, correspond plus à une consultation qu'à une association à la décision : aucune des conclusions rendues à l'issue d'un débat ou d'une consultation publique dans le cadre de la démocratie locale ne lie la compétence du conseil municipal, qui reste libre d'adopter ou d'écarter la proposition qui lui est adressée. Ceci est même vrai des instruments de la démocratie directe, comme l'indique Erwan Le Cornec : la pétition ne permet pas aux citoyens de provoquer un référendum, mais impose seulement à la collectivité d'inscrire la question à son ordre du jour, et les populations n'ont pas l'initiative des consultations ou des référendums locaux<sup>4</sup>.

1 - Auverlot D. et Bénabès M., *op. cit.*

2 - Voir l'appel à communications pour la conférence internationale organisée par l'UNESCO, l'UMR CNRS 5600 et l'ENTPE à Lyon les 10-11 décembre 2007, p. 7.

3 - C'est d'ailleurs ce à quoi travaillent de nombreuses associations qui militent pour le développement de la participation au niveau local, comme l'ADELS ou l'Observatoire sur la participation de l'Association France Qualité Publique. Sur la transformation nécessaire des attitudes et des procédures qu'implique la démocratie locale participative, voir Blondiaux L., « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *op. cit.*, p. 125.

4 - Le Cornec E., « Construire des quartiers durables : du concept au projet urbain », *RFDA*, 2006, p. 770.

La troisième raison tient au fait que les démarches présentées comme participatives ne correspondent parfois qu'à une simple réorganisation ou déconcentration de l'administration communale : la logique qui les anime reste celle des procédés classiques de l'action municipale. Le dispositif participatif (conseil de quartier ou comité local) est alors instrumentalisé dans deux directions différentes. D'un côté, il devient un support de communication et permet à l'équipe municipale d'informer les habitants sur la politique qu'elle mène. D'un autre côté, il peut faire office de « guichet », la municipalité s'en servant pour recueillir les doléances ou demandes des administrés. Dans les deux cas, il est fréquent que les principaux intervenants soient les seuls élus, ce qui conduit la réunion à n'être qu'une répétition du conseil municipal<sup>1</sup>.

Dans le champ sanitaire et social, certains ont même parlé de « participation alibi » ou de « participation factice ». Si l'ensemble des dispositifs tend à organiser la « démocratie sanitaire », celle-ci s'appuie sur des procédures critiquables et qui demeurent largement inachevées, ce dernier constat étant partagé par les associations comme par les agents de l'État<sup>2</sup>. L'introduction systématique de représentants d'usagers au sein des instances de décision est par exemple souvent interprétée comme un moyen simple et peu coûteux de relégitimer des pouvoirs publics en crise. Dès lors, la participation fait davantage figure de subterfuge que de moyen pour développer l'expression citoyenne. Quant à la création d'un agrément des associations par la loi de mars 2002, elle est lue comme une volonté, de la part de l'autorité publique, d'encadrer la « parole d'expérience » en choisissant ses propres interlocuteurs<sup>3</sup>. De fait, l'impact des travaux réalisés par les conférences régionales de santé reste peu visible tant que l'échelon national demeure déterminant pour la définition des priorités de santé publique.

Au total, la majorité des observateurs insiste sur les effets limités des instances et procédures « participatives »<sup>4</sup>. Certains chercheurs en arrivent même à la conclusion que ce sont, en France, des dispositifs mis en place pour obtenir le consentement des contestataires, pour leur donner le sentiment d'avoir été associés à des décisions déjà prises. Il s'agirait de fabriquer une sorte de partenariat pour créer du consensus<sup>5</sup>.

1 - Voir Blondiaux L., « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *op. cit.*, p. 45.

2 - Voir sur ce point Maudet G., *op. cit.*

3 - Maudet G., *ibid.*, p. 101.

4 - Thomas O., « Démocratie participative et gouvernance urbaine. La permanence d'un mythe », *Cahiers de recherche du LEREPS*, université de Toulouse, 2002.

5 - Donzelot J. et Epstein R., « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, juillet 2006, p. 5-34.

#### ■ *La mise en danger de la cohérence de l'action publique*

Plusieurs aspects de la participation sont susceptibles de mettre en danger la cohérence de l'action publique : a) sa diversité et son importante territorialisation ; b) son articulation difficile avec les processus politiques ; c) sa possible instrumentalisation ; d) l'irréductibilité des conflits qu'elle contribue à révéler.

Le premier point rend compte de l'inégalité qui existe, du point de vue du développement de la démocratie locale participative, entre les habitants des différentes communes françaises. Si le législateur a imposé que soient mises en place des structures dès lors que les communes répondaient à certains critères (conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants), la plupart des dispositifs sont facultatifs, ce qui crée une grande disparité de situations sur les territoires. Cette disparité est le revers d'une médaille dont la faculté d'adaptation aux circonstances locales est l'avers.

Le problème de l'articulation des dispositifs participatifs avec les processus décisionnels rend compte du dilemme de la participation. Trop poussée, elle devient décisionnaire et détermine trop largement l'action publique, la faisant dépendre du consensus qu'a forgé la délibération, au risque de porter atteinte au principe représentatif qui réserve la décision finale à l'arbitrage des autorités démocratiquement élues. Insuffisamment répercutée, elle apparaît comme une participation factice, les citoyens n'étant pas en mesure de peser sur la décision. Elle peut alors être dénoncée, on l'a dit plus haut, comme un simple affichage servant à désamorcer la contestation. Entre ces deux écueils, l'enjeu est de maintenir la cohérence de l'action publique tout en répercutant la demande ou le choix social que la consultation publique a fait apparaître<sup>1</sup>.

L'action des pouvoirs publics perd aussi en clarté si les formes qu'emprunte la participation laissent planer le doute sur son instrumentalisation. Lorsqu'ils mettent en place une concertation, les pouvoirs publics peuvent être accusés de manipuler le débat en sélectionnant de manière partielle les intervenants et les thématiques à discuter, ou en conférant à certains une position privilégiée. Ceci leur impose de faire la preuve de leur neutralité, en prévoyant par exemple des procédures qui offrent à chaque cause le moyen d'être entendue : sélection des participants à une conférence de consensus sur la base d'un échantillon représentatif ; répartition équilibrée des temps de parole ; présentation exhaustive des arguments dans les dossiers fournis aux

<sup>1</sup> - Les analyses précises de certains débats aboutissent à des conclusions nuancées qui ne valident ni la thèse de l'instrumentalisation par le pouvoir politique du débat, ni celle de la pleine influence du débat sur la production législative. Voir notamment Rui S., « Le public fait-il la loi ? Le débat national sur l'eau, entre injonction participative et néo-corporatisme », *Politix*, n° 75, 2006, p. 124.

participants. Les pouvoirs publics doivent aussi éviter d'endosser une thèse, en faisant organiser les débats par une instance indépendante.

Parfois, cette instrumentalisation prend la forme de véritables tentatives de récupération. Dans un article récent, concernant le Canada, Olivier Godard<sup>1</sup> montre que soixante personnalités ayant (ou ayant eu) des responsabilités scientifiques sur le thème du réchauffement climatique ont alerté le Premier ministre sur l'irrationalité des discours ambiants et lui ont demandé d'organiser une large consultation du public, dans laquelle ils espéraient surtout faire passer les thèses qu'ils ne parvenaient pas à diffuser dans la communauté scientifique. Godard rappelle également la stratégie d'Exxon Mobile, qui finance les travaux d'une quarantaine de *think tanks*, pour entretenir le doute sur les causes et les conséquences du réchauffement climatique. Des dérives identiques peuvent exister dans les débats publics qui se tiennent en France : il est toujours tentant, pour un acteur, d'utiliser une arène pour faire passer des arguments servant ses intérêts. Le pouvoir n'est pas seulement lié à la force ou à l'argent ; il appartient aussi à ceux capables d'imposer aux autres leurs propres conceptions du monde.

Enfin, la participation peut mettre en danger la cohérence de l'action publique en l'inscrivant dans un conflit irréductible. Un des principaux effets des dispositifs participatifs, et particulièrement des débats publics est, comme a pu le montrer Cécile Blatrix sur les grands projets d'infrastructures, d'opérer une double radicalisation : une radicalisation de la position dominante et une radicalisation de la position contestataire, à laquelle est d'ailleurs conférée une audience supérieure à ce à quoi elle pourrait normalement prétendre<sup>2</sup>. Loin de faciliter les choix de la puissance publique, cette double rigidification de positions antagonistes assoit le doute sur la pertinence de la solution retenue.

Les débats publics peuvent conduire à une polarisation des extrêmes. Dans ses travaux, Cass R. Sunstein considère que la discussion collective pousse non pas à dégager de l'intelligence collective mais à renforcer les positions initiales des interlocuteurs, à cliver les argumentaires des uns et des autres.

De fait, dans les débats publics relatifs à l'autoroute Amiens-Lille-Belgique et au contournement routier de Bordeaux, la discussion n'a pas permis d'établir l'opportunité de l'équipement auprès de l'opinion. Au contraire, lorsque le maître d'ouvrage a entamé la phase de concertation destinée à préciser le tracé, une contestation est apparue, encore plus vive que dans la phase du débat, allant jusqu'à remettre en question la décision du politique. Compte tenu de la faible ancienneté des procédures de débat public, il est encore trop tôt pour dire si ce phénomène est général ou associé à la manière dont les discussions post-débat ont été menées.

1 - *Réalités industrielles*, mai 2007, p. 12 et suivantes.

2 - Blatrix C., « Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 79.

## 5 Préconisations et recommandations

Même si la complexité des phénomènes participatifs interdit, à défaut d'une étude minutieuse des différents dispositifs, de poser des conclusions définitives, les éléments dégagés par l'évaluation précédente permettent de tracer certaines pistes pour l'action publique.

Il ne s'agit pas de considérer que la participation doit partout et toujours être mise en œuvre. Nous partons seulement de l'idée que cette participation peut parfois être un registre complémentaire de la démocratie représentative. Il convient alors de s'assurer de la qualité des procédures utilisées et de leurs débouchés. Dans quelle mesure et sous quelles conditions la participation peut-elle devenir un instrument positif, susceptible de faciliter la décision publique ? Comment mieux garantir les bénéfices potentiels, pour l'État, de telles procédures ?

Compte tenu des spécificités de la situation française, trois ensembles de recommandations se dégagent : a) mieux évaluer la réalité participative des dispositifs actuels ; b) améliorer les démarches existantes ; c) instaurer de nouvelles pratiques.

### ■ *Mieux évaluer la dimension participative des dispositifs actuels*

On a déjà mentionné que, par rapport à d'autres domaines de la science politique ou de la sociologie politique, la participation citoyenne a été mal étudiée. Cet objet est peu valorisé dans le champ académique : les spécialistes en sont peu nombreux, les publications significatives assez rares et les résultats des enquêtes de terrain plutôt limités. Les informations sont difficiles à trouver et leur validité est toute relative puisqu'il s'agit le plus souvent d'études de cas. Il y a donc des progrès à faire.

L'État devrait inciter à réaliser des évaluations rigoureuses en la matière, en orientant certains programmes de recherche publique. Cette expertise



externe lui permettrait de ne pas en rester aux conclusions des rapports de ses missions d'inspection.

Il conviendrait également d'identifier les expériences réussies à l'étranger, en recourant non pas, comme trop souvent, à un *benchmarking* hâtif, mais en engageant de véritables comparaisons internationales – que nous ne pouvions entreprendre dans le cadre limité de ce texte –, seules capables de restituer la richesse historique et politique des innovations institutionnelles.

### ■ **Améliorer les démarches participatives existantes**

L'essentiel consiste à intervenir sur l'existant et à renforcer les points forts des dispositifs déjà rôdés.

Garantir la liberté d'expression citoyenne réclame le respect de certains principes et la mise en œuvre de méthodes éprouvées. Le pire serait de croire que la participation n'a besoin que de spontanéité et d'improvisation. C'est précisément parce que les dispositifs participatifs reposent sur la libre parole qu'il importe de les organiser de façon rigoureuse.

Il n'y a pas de participation « naturelle » et « libre », il n'y a pas de production *ex nihilo* d'espaces publics alternatifs. Les expériences qui ont cherché à s'affranchir de tout cadre organisé ont échoué. Les enquêtes menées par Sandrine Rui et Agnès Villechaise sur l'agglomération bordelaise le montrent à propos de tentatives non encadrées de constituer un « conseil municipal bis ». Le même échec a été constaté pour le lancement d'une série de rencontres-débats ou la création d'un atelier d'urbanisme<sup>1</sup>. Selon ces auteures, l'exercice participatif « n'a de pertinence que s'il s'inscrit très directement en contrepoint d'un dispositif institutionnalisé et qu'il propose un cadre d'échanges autour d'un enjeu conflictuel ».

Il ne faut donc pas hésiter à structurer les démarches participatives, à investir dans les différentes méthodes possibles, à les comparer sans pour autant les enfermer dans une procédure qui leur retire toute marge de liberté. Les pays exemplaires en matière de participation sont d'ailleurs ceux, de culture politique pragmatique, qui procéduralisent leur gestion publique<sup>2</sup>. Cette procéduralisation, chez nous, aurait l'avantage de supprimer certains des biais qui nuisent à la qualité de l'expression participative.

Nous présenterons surtout des recommandations relatives aux débats publics, car elles nous semblent avoir une valeur générique. Bon nombre

1 - Rui S. et Villechaise A., « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et Sociétés*, 2005-4, p. 33.

2 - À ce sujet, voir Gramberger M., *Des citoyens partenaires. Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, OCDE, 2002.

des remarques ci-dessous pourraient être reprises pour d'autres dispositifs : jurys citoyens, conférences de consensus, budgets participatifs, etc. Par ailleurs, plutôt que d'aborder ces recommandations selon leur niveau de généralité ou leur degré de faisabilité, nous avons préféré les présenter en suivant, de l'amont jusqu'à l'aval, le déroulement des étapes d'un débat public.

Pour commencer, un débat public ne doit être engagé *que dans la mesure où il répond à son rôle premier qui est d'éclairer le gouvernement sur une décision future*. En l'absence de projet de décision, il est préférable de ne pas entamer l'exercice. Ainsi, la CNDP a décliné, en 2005, la demande formulée par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement de réaliser un débat sur les OGM, compte tenu de l'absence de décision possible associée.

En deuxième lieu, le débat public *est d'autant plus intéressant qu'il intervient suffisamment en amont* et que la réalisation de la réforme comporte encore un certain nombre d'options. Si le débat doit constituer un exercice d'intelligence collective dans lequel le porteur de réforme « chemine » avec le public, encore faut-il que le projet soumis à discussion ne soit pas figé et que la présentation des différentes possibilités de réalisation soit sincère.

Il convient ensuite de *mieux structurer la phase amont du débat*. Il est nécessaire de revisiter le processus de consultation ou de concertation pour lui donner une plus grande cohérence. Et au moment des études préliminaires, il est utile d'associer tous les acteurs au dispositif de suivi, même s'il est parfois difficile de trouver les experts adéquats.

La question de la désignation du porteur de la réforme est également importante : *ce porteur doit être clairement identifié et connu de tous*. Il peut s'agir d'une administration centrale (cas des débats de projet), d'un organisme interministériel (projet ou réforme dépendant de plusieurs ministères) ou de représentants des inspections ou conseils généraux des grands corps de l'État (débat sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien).

Dans tous les cas, *il faut veiller à définir le projet discuté* en séparant la question de l'opportunité des autres aspects soumis au débat (le passage à l'est ou à l'ouest d'une ville, le nombre et la fonction des échangeurs, les caractéristiques d'un équipement, certaines fonctionnalités du projet, les synergies possibles avec les transports collectifs, la maîtrise de la périurbanisation, le développement économique associé, etc.). Dès le début, il appartient au maître d'ouvrage de déterminer s'il veut poser ou non ces questions.

Si nécessaire, *il ne faut pas hésiter à faire évoluer le dossier du débat*. Pour certains présidents de Commissions particulières de débat public (CPDP), engager la discussion sur le seul dossier du maître d'ouvrage nuit aux premiers échanges, car tous les points de vue ne sont alors pas sur la table. Cela conduit à des suspicions sur l'impartialité du dispositif.

Il faut également veiller à *mieux articuler débat et études*. Plusieurs questions se trouvent alors posées : en fonction de l'avancement des études, quel est le moment le plus efficace pour le débat ? Faut-il le faire très en amont, au seul stade de l'opportunité, avec le risque que les problèmes restent entiers ? Faut-il le faire quand les financements sont assurés et que les tracés routiers, par exemple, peuvent être montrés ? Mais ne risque-t-on pas alors de confondre les discussions sur l'opportunité du projet avec celles sur ses conséquences pour les riverains ?

La question des délais et du calendrier est significative. De nombreux acteurs considèrent que *ces délais devraient être allongés, et surtout adaptés aux projets*. En effet, dès lors que la CNDP est saisie, le calendrier est strictement contraint. La phase de préparation des dossiers se fait alors dans une certaine hâte, qui peut nuire à l'engagement du débat. Cette durée de préparation est jugée courte, pour plusieurs raisons : les six mois sont trop brefs par rapport aux délais réglementaires de passation des marchés, au temps d'élaboration du dossier et à la nécessité des représentants de la CPDP d'avoir leur équipe rapidement opérationnelle<sup>1</sup>. En revanche, les délais serrés sont une garantie contre l'enlisement du processus.

Toutes ces étapes amont étant calées, il faut ensuite *mieux s'assurer de la représentativité des publics mobilisés*. Reprenons l'exemple du bouclage de la Francilienne : une telle infrastructure, si elle est réalisée, modifiera la vie de plusieurs centaines de milliers d'habitants. Or, seuls quelques milliers de personnes – ce qui est déjà un très bon résultat – vont assister aux différentes réunions. Peut-on dire, dans ces conditions, que la mission d'information du maître d'ouvrage a bien été exécutée ? Certainement non. Des améliorations sont à apporter au processus de mobilisation des participants et aux modalités d'information. En particulier, il faut être sensible aux échelles spatiales et à la multiscalarité des problèmes publics : les acteurs mobilisés localement, en fonction des nuisances supposées d'un équipement, ne sont pas représentatifs des futurs usagers de cet équipement. Il y a toujours un hiatus entre l'échelle des problèmes et l'échelle des dispositifs participatifs.

Dans le même esprit, il faut veiller à *mieux mobiliser les catégories de populations habituellement absentes des dispositifs participatifs*. Il convient tout spécialement de s'assurer de la présence des jeunes, ceux-là même qui bénéficieront de telle politique ou de tel équipement.

1 - Auverlot D. et Bénabès M., *op. cit.*

Dans l'ensemble, *la communication avec le public pourrait être améliorée*. La CNDP doit veiller au respect de bonnes conditions d'information jusqu'à la réception des équipements et travaux. Cette mission, inscrite dans la loi, présente une difficulté : quand l'information n'est pas suffisante, il y a toujours un danger que le recours à la participation s'apparente à une manipulation plus ou moins cynique.

Une fois que le débat est engagé, *des progrès sont à faire pour éviter l'asymétrie des discussions*. L'animateur d'une réunion publique doit veiller à ce que les personnes les moins à l'aise soient écoutées au même titre que les autres. Ensuite, la CPDP doit chercher soit à recevoir les personnes qui lui en font la demande, soit à participer à des réunions plus restreintes, telles les réunions de quartier, afin de recueillir les arguments d'acteurs habituellement absents des grandes réunions publiques.

Animer un débat réclame compétences et technicité. Pour autant, *ce serait une erreur de confier cette animation à des experts du sujet*. Ceci ne pourrait que les inciter à vouloir prendre position sur le fond, avec tous les biais qui pourraient en résulter. Mieux vaut donc recourir à des professionnels du débat qui s'entourent d'experts seulement pour bien comprendre les enjeux du projet.

La question de *la place des élus* est déterminante. Si la loi « Démocratie de proximité » ne leur réserve aucun rôle (en réaction contre les pratiques précédentes où l'administration pouvait chercher à s'entendre avec eux sans que le public n'en soit informé), leur association aux dispositifs est pourtant nécessaire. Elle doit pouvoir passer par trois étapes. Première étape, le maître d'ouvrage discute en amont avec les élus et évoque avec eux l'esprit du projet. Deuxième étape, le maître d'ouvrage informe les élus de la tenue du débat public et leur en explique la signification. Enfin, une nouvelle rencontre a lieu, à l'initiative du maître d'ouvrage ou du préfet, en préalable aux décisions finales.

*Il est souhaitable que les élus les plus proches du terrain, maires et conseillers généraux, viennent participer au débat*, non seulement pour dire la vision qui est la leur mais aussi pour entendre les arguments des uns et des autres. Si les représentants municipaux ont toute leur place, comme interprètes des populations concernées, faut-il en revanche que les futurs décideurs, parlementaires notamment et souvent les conseillers régionaux, interviennent dans les discussions ? Mieux vaudrait qu'ils réservent leur avis pour l'après-débat, à condition de montrer qu'ils ont entendu les arguments échangés.

*La neutralité des commissions particulières* est une condition essentielle de la qualité des débats. Le débat du troisième aéroport parisien a montré

que les discussions sont d'autant plus sereines que cette commission ne se prononce pas sur le fond du dossier<sup>1</sup>. Cet idéal n'est cependant pas toujours facile à atteindre. Il arrive que des CPDP fassent part de leurs convictions, plutôt que des arguments réellement entendus.

Les retours d'expériences montrent *qu'il faut préciser la place et le contenu des réunions publiques*<sup>2</sup>. Il y a souvent confusion entre « débat public » et « réunions publiques ». Or, on ne peut réduire le débat à ces seules réunions ; il convient aussi de valoriser tout le travail réalisé avec les acteurs. La richesse du débat résulte également des écrits produits tout au long du processus. De plus, certaines difficultés rencontrées tiennent au côté « grand-messe » des réunions publiques qui privilégient « l'effet tribune » au détriment d'un travail pédagogique. Cette dérive est typique des débats franciliens.

Plusieurs expériences montrent qu'il serait bon de *renforcer les partenariats entre les CPDP et les médias locaux : télévision, radio, presse*. Pour exister, il ne suffit pas qu'un débat soit utile ou juste, il faut aussi qu'il soit visible. En outre, si le gouvernement poursuit un but d'information du public, le débat doit faire l'objet d'un recours important à Internet et de partenariats avec des médias nationaux. Encore faut-il que les enjeux y soient exposés dans des termes fidèles et clairs.

Que les conditions précédentes soient pleinement satisfaites ou non, il faut dans tous les cas chercher à ce que *le débat réponde à un certain nombre de règles d'éthique de la discussion*. Si l'on ne peut imposer les règles envisagées par Habermas, qui considère possible d'atteindre l'universalité grâce à la discussion, il faut pour le moins respecter un certain nombre de principes, notamment *la publicité et l'inclusion* (quiconque peut apporter une contribution pertinente à la controverse ne peut être exclu), *l'égalité des droits dans la communication* (tous disposent des mêmes chances de s'exprimer sur la question débattue), *l'exclusion de toute mystification* (les participants doivent penser ce qu'ils disent) et *l'absence de contrainte* (la communication doit être affranchie de restrictions susceptibles d'empêcher la manifestation du meilleur argument). Au Canada, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a cherché à définir un certain nombre de ces règles.

1 - Auverlot D. et Bénabès M., *op. cit.*

2 - *Id.*

#### ***Les règles d'éthique pour les audiences publiques selon le BAPE au Canada<sup>1</sup>***

- 1) Il importe que la procédure d'audience soit connue de tous au préalable de façon qu'aucun des protagonistes ne soit pris par surprise.
- 2) Toute audience doit être précédée d'une période pendant laquelle documents et informations nécessaires à la compréhension du projet sont mis à la disposition des intéressés.
- 3) L'audience doit être menée par un arbitre neutre et impartial sous forme de commission, de bureau ou de groupe de travail.
- 4) Il est souhaitable que l'audience se déroule en deux temps distincts.
- 5) Le mandat donné aux responsables doit être clair et l'objet de l'audience doit être identifié sans ambiguïté.
- 6) Il faut prendre le temps de préparer et de tenir l'audience.
- 7) L'audience doit être ouverte au grand public et tous les intéressés doivent pouvoir poser leurs questions, formuler leurs commentaires et produire un mémoire.
- 8) Il est pertinent de soumettre le projet à la contre-expertise.
- 9) L'audience doit faire l'objet d'une analyse et d'un rapport écrit.
- 10) Le rapport d'analyse doit être rendu public.
- 11) Celui qui a initié le processus d'audiences publiques doit s'engager à tenir compte des conclusions dans sa décision.

Les discussions entre acteurs sont la matière brute du débat public, rarement utilisable telle quelle. Pour contribuer à la décision, les arguments exprimés doivent être comparés, hiérarchisés et présentés en des termes clairs (comptes rendus, extraits significatifs, atlas illustrant les propositions

---

<sup>1</sup> - Yergeau M. et Ouimet L., « Pour que les audiences publiques aient un sens », *Le Devoir*, juin 1984.

présentées, etc.). Leur mise en forme est une étape délicate et importante du processus participatif *qu'il serait souvent nécessaire d'améliorer*. Elle doit permettre de lister les diverses possibilités, avec avantages et inconvénients pour chacune, sans intervenir sur le fond.

Une fois le débat terminé, *il est nécessaire d'annoncer clairement le processus décisionnel à suivre*. Si le public accepte d'exposer ses opinions, il souhaite avoir des garanties sur la prise en compte de sa parole. L'expérience montre que les débats sont structurés par le sens des décisions à prendre et que cet exercice est dépourvu d'intérêt s'il n'est pas associé à un débouché futur.

Au-delà des informations relatives au processus décisionnel, le maître d'ouvrage *doit communiquer sur la décision finalement prise*. La diffusion large d'une brochure présentant cette décision est une bonne formule. L'attitude consistant à arrêter tout dialogue avec le public dès la fin du débat est toujours à proscrire.

Si la décision à venir donne du sens à la réflexion, *il ne faut pas pour autant confondre les deux registres*. C'est la difficulté à laquelle a été confrontée la Commission Thélot. Il lui avait été demandé de remplir un double rôle, consistant premièrement à animer le débat et deuxièmement à effectuer des propositions à son issue. Pour ce faire, la création de trois groupes de travail thématiques, dès novembre 2003, alors même que les réunions sur le terrain se poursuivaient, a été interprétée par certains comme une preuve que les conclusions étaient écrites d'avance. Il eut été judicieux de dissocier les deux rôles en confiant à une première commission le soin d'éclairer la politique sur l'avenir de l'école, puis à une seconde, constituée d'experts, le soin d'en tirer des propositions aidant le gouvernement à rédiger son projet de loi. Le débat public sur le troisième aéroport avait déjà montré toute l'ambiguïté, pour une commission, de devoir à la fois organiser une discussion collective et faire des propositions.

Malgré toutes les recommandations précédentes, *il faut veiller à ne pas enfermer les débats publics dans un carcan procédural*. Les présidents des commissions particulières doivent pouvoir les piloter avec souplesse, en s'adaptant aux particularités de chacun des projets et à leur contexte.

### ■ **Inventer de nouveaux dispositifs**

Outre l'amélioration des dispositifs existants, de nouvelles procédures participatives pourraient être mises en place.

Aux États-Unis, James Fishkin et Bruce Ackerman proposent d'instituer une ou plusieurs journées de délibération (*Deliberation Day*), mobilisant des millions de citoyens avant des élections. Dans leur esprit, cette proposition vise à

remplacer le système des primaires. Cette recommandation, d'inspiration toquevillienne, et qui pourrait être adaptée au cas français, part du principe que la rencontre effective des citoyens est indispensable à la vie civique.

On peut également imaginer de généraliser les dispositifs de délibération médiatisés par Internet. Cette procédure pourrait fonctionner en particulier pour les projets d'aménagement et d'équipement. Des forums Internet peuvent servir « d'incubateurs à innovation sociale » et permettre un échange horizontal des expériences.

Le principe du tirage au sort, analysé par Bernard Manin<sup>1</sup> et plus récemment par Yves Sintomer<sup>2</sup>, est une autre source d'inspiration. Comme dans l'Antiquité et jusqu'aux cités-États italiennes du XVII<sup>e</sup> siècle, on pourrait procéder à la sélection aléatoire, sur des listes de citoyens, d'un petit nombre de représentants exerçant des responsabilités politiques. Ces « élus » par les lois du hasard exerceraient leur mandat dans des conditions proches de leurs collègues issus des bureaux de vote.

Les démarches participatives pourraient également rapprocher de la politique des groupes qui en sont éloignés ou qui ont été privés des droits leur permettant de s'exprimer sur la scène de la démocratie représentative. On pense aux 60 000 prisonniers qui, s'ils ont été privés d'une partie de leurs droits civiques, pourraient néanmoins s'exprimer sur des questions relatives à la vie carcérale, à leurs conditions de réinsertion et aux nouvelles formes d'administration des peines. Il pourrait s'agir de procédures de consultation, de recueil d'avis, avec rédaction de rapports de synthèse envoyés aux autorités administratives.

Les démarches participatives pourraient aussi, plus généralement, être utilisées pour susciter de l'innovation sociale et répercuter les propositions de réformes avancées par les citoyens. On pense là à des forums de propositions sur le modèle du « *let us have your ideas* » pratiqué par les Britanniques, qui fournit aux populations un véritable droit de pétition, le gouvernement s'engageant à répondre aux propositions sérieuses de réforme qui lui sont soumises et à les mener à terme. L'acclimatation de telles démarches en France suppose que soient renforcées non seulement les procédures qui organisent la remontée de la demande sociale, mais aussi celles permettant aux citoyens, sous le pilotage des pouvoirs publics territoriaux, d'expérimenter de nouveaux dispositifs d'action publique<sup>3</sup>.

1 - Manin B., *op. cit.*

2 - Sintomer Y., *Le Pouvoir au peuple*, Paris, La Découverte, 2007.

3 - Comme cela a pu être le cas avec les crèches à domicile en Mayenne.



## Conclusion

Le développement du registre participatif ne doit pas se faire au détriment des acquis du régime représentatif. Ces deux principes d'expression politique n'ont pas à se concurrencer. Ils ont à se compléter pour assurer la cohérence et la modernisation de l'action publique.

Voilà qui est plus facile à dire qu'à faire. En réalité, l'État est constamment confronté à une difficulté : trouver le point d'équilibre entre, d'une part, un certain secret nécessaire aux décisions issues du processus gouvernemental et, d'autre part, l'ouverture et la publicité demandées par les régimes démocratiques.

Un premier équilibre est à trouver en matière de temporalité des processus politiques. Le rythme des démarches participatives est souvent plus lent que celui des décisions gouvernementales, d'où un décalage et même souvent un retard des premières sur les secondes. Au terme de la participation citoyenne, qui peut durer plusieurs années, les conditions de départ ont pu changer, obligeant alors à une révision de la décision initiale. D'autres fois, à l'inverse, les conclusions des débats ou des conférences de consensus sont connues bien avant que les conditions d'une prise de décision ne soient réunies, ce qui donne l'impression aux participants de n'avoir pas été entendus. Dans un cas comme dans l'autre, le décalage des agendas peut conduire à miner la légitimité des décideurs.

À tout prendre, c'est le calendrier institutionnel qui doit prédominer sur le rythme d'accomplissement des démarches participatives. Ces dernières sont à mettre au service d'une amélioration des politiques publiques et donc à caler sur leur temporalité.

Même quand les calendriers sont synchrones, la légitimité des décisions est loin d'être acquise par le recours aux dispositifs participatifs. On pouvait espérer que les débats publics, par exemple, favoriseraient la robustesse et la reconnaissance des choix d'aménagement. Pour le contournement de l'agglomération bordelaise et la liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique, les suites du débat ont cependant été aussi difficiles et tendues que le débat lui-même. Et même lorsque les suites du débat ont permis de déboucher sur une solution (Boutre-Carros), le maître d'ouvrage n'a pas été à l'abri d'une action contentieuse. Il n'y a donc pas de lien direct entre la qualité du processus participatif et l'acceptabilité ultérieure de la politique correspondante. La question de l'après-débat exerce en particulier une influence importante qui mériterait d'être étudiée de façon plus précise, et qui devrait probablement être traitée dans le cours même du débat.

À l'inverse, l'absence de processus participatif a conduit par le passé à des blocages dans l'exécution de la décision.

La résolution des tensions entre représentatif et participatif peut aussi passer par une évolution des formes traditionnelles du gouvernement représentatif. S'il est vrai que la demande de participation trouve en partie sa source dans l'opacité des décisions et la « fracture politique » entre gouvernés et gouvernants, alors il faut s'interroger sur les moyens de réformer certains aspects du système institutionnel, en allant dans le sens de plus de transparence et de responsabilité. Diverses pistes sont à explorer : information plus large et plus précise des citoyens, publicité des débats, obligation de rendre des comptes, présence minimale des élus, évaluation plus rigoureuse des politiques publiques, possibilités renouvelées d'interpellation par les citoyens, etc. La publicité de tout ce qui conduit à la décision et de tout ce qui en découle doit être un fondement du gouvernement moderne.

La demande de participatif, favorisée par les limites du représentatif, contribue en retour à moderniser ce dernier, et à nous faire reprendre conscience de la haute importance des procédures formelles des démocraties contemporaines. La participation citoyenne est l'exercice de délibération naturellement préalable à tout choix décisionnel, rendant intelligibles et légitimes les réformes nécessaires à l'évolution de la société.

## CONTRIBUTIONS EXTERNES

## CRITIQUES ET DILEMMES DU DÉBAT FRANÇAIS SUR LA PARTICIPATION

*par Antoine Bevort, professeur de sociologie au Conservatoire national des arts et métiers, chercheur au LISE-CNRS*

*« Les défauts de la démocratie exigent plus de démocratie et non pas moins. »  
Amartya Sen, 2006*

Les crises récurrentes de légitimité des élus et partis politiques, la faiblesse extrême de l'adhésion syndicale, la faible crédibilité des médias attestent d'un profond déficit de confiance dans les institutions représentatives qui sont au fondement de notre démocratie. Les Français ne se reconnaissent guère dans les acteurs censés représenter leurs attentes, défendre leurs intérêts, mettre en mots, sons et images leur vie quotidienne. Si, à certains moments clés, face à des enjeux politiques et sociaux majeurs, les citoyens manifestent leur intérêt pour la chose publique et font entendre leur voix, ils reprennent ensuite assez rapidement leurs distances. Ces comportements traduisent la complexité des rapports citoyens au politique, marqués à la fois par l'attachement profond à l'idéal démocratique et par un désenchantement, non moins enraciné, devant sa traduction actuelle.

Cette relation paradoxale manifeste une interrogation sur le sens de l'idéal démocratique dans la société française, en particulier sur les formes que peut prendre aujourd'hui le « pouvoir du peuple » dans le gouvernement de la cité moderne. C'est dans ce contexte que la « démocratie participative » émerge dans la vie politique comme une réponse à ce doute civique. La loi « Démocratie de proximité », adoptée en février 2002, en fut une première manifestation, illustrant toutefois surtout l'embarras des élus, toutes tendances confondues, devant l'idée d'une participation citoyenne accrue. Les parlementaires jugèrent alors la notion de démocratie participative, un

moment envisagée comme titre de la loi, trop forte. La même réserve les amena à restreindre l'introduction obligatoire des conseils de quartier dans les grandes villes. La présence de Jean-Marie Le Pen au second tour de l'élection présidentielle de 2002, quelques mois après le vote de cette loi, comme la généralisation des conseils de quartier y compris dans les villes moyennes non soumises à celle-ci, ont favorisé depuis lors l'intérêt pour les pratiques participatives.

Venus des États-Unis, des pays scandinaves, d'Amérique latine, les dispositifs participatifs comme les jurys citoyens, les conférences de consensus, les référendums d'initiative citoyenne, les budgets participatifs, les conseils de quartier, etc., ont bénéficié d'un écho grandissant. L'idée qu'il était souhaitable et efficace d'impliquer davantage les citoyens dans les processus de délibération politique s'est diffusée : souhaitable pour que les institutions politiques et administratives soient mieux informées des souhaits du public ; efficace parce que l'implication des citoyens dans la décision favorise la pertinence des solutions et un soutien accru à la politique qui en résulte. Surmontant ses réserves de 2002, le Parti socialiste choisit pour l'élection présidentielle de 2007 une candidate menant campagne sous la bannière de la démocratie participative. Son échec n'a pas manqué de révéler que nombre de professionnels de la politique, d'élus, de journalistes ou d'intellectuels restent circonspects quant à l'idée d'impliquer fortement les citoyens dans la prise de décision politique. On a moins souligné qu'un tel argument de campagne n'était pas sans ambiguïtés pour une élection présidentielle reposant sur une conception plus plébiscitaire que participative du gouvernement de la cité...

La façon dont la démocratie participative est à la fois critiquée par ses opposants et mobilisée par ses partisans est symptomatique de la difficulté de la tradition républicaine française à penser l'idéal démocratique. On négligera la critique des mots comme celle qui aime à souligner que la notion de démocratie participative est un pléonasme, affectant d'oublier qu'alors celle de démocratie représentative serait un oxymore. En fait, l'adjonction du qualificatif de participatif résulte d'un déficit de participation dont le diagnostic est assez partagé, surtout par rapport à la crise de légitimité qu'il nourrit. Certains penseurs préfèrent la notion de démocratie délibérative. Il va de soi que le fait démocratique ne se conçoit pas sans délibération, même si, comme dans le cas de l'adjonction du qualificatif de « participatif », cette référence souligne une dimension clé de la démocratie. Ces querelles de vocabulaire sont en large partie de fausses querelles. Le débat sur la démocratie participative ou délibérative ne porte pas tant sur les mots que sur la portée aujourd'hui de l'idéal démocratique, sur la place donnée au citoyen dans la vie de la cité moderne, un débat du reste aussi vieux que la démocratie.

La critique de la démocratie participative reprend en effet pour une large part la critique de la démocratie elle-même, dont Platon a parfaitement résumé dans

*La République* la thèse centrale : « Il en va de la cité comme du navire, jamais la foule ne saurait gouverner avec intelligence ni un navire ni une cité ». De Benjamin Constant à Joseph Schumpeter, jusqu'à Raymond Boudon et Pierre Bourdieu, cette idée bénéficie, avec des argumentaires différents, des faveurs de l'intelligentsia comme des acteurs politiques. Le succès de la thématique participative traduit une conception plus audacieuse de la démocratie, qui n'élimine cependant pas toute interrogation sur « l'intelligence » du peuple, y compris parmi ses partisans les plus affirmés.

## 1 La tradition des démocrates sceptiques

*« S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement.  
Un gouvernement si parfait ne convient pas aux hommes. »*  
J.-J. Rousseau

Le défaut d'intelligence de la foule, l'incompétence fondamentale du peuple à gouverner la cité se déclinent selon plusieurs thèmes. Peuple sans envie de gouverner chez Benjamin Constant, peuple égoïste dans une certaine tradition sociologique, peuple incompetent chez Schumpeter, peuple dominé chez Bourdieu, peuple à l'opinion biaisée chez Boudon, peuple méconnu dans la science politique dominante.

### ***Benjamin Constant : le peuple sans envie***

Aux yeux de nombreux penseurs, depuis Benjamin Constant (1815), la cause est entendue. Dans la démocratie libérale des Modernes, les citoyens poursuivent leurs fins de façon privée et n'attendent du politique que leur sécurité. L'idéal de participation des citoyens au gouvernement de la cité appartient au passé. Distinguant la liberté des Anciens et celle des Modernes, Constant observe que pour les premiers, la liberté consiste « à exercer collectivement, mais directement, plusieurs parties de la souveraineté tout entière, à délibérer sur la place publique, de la guerre et de la paix (...) et en même temps ils admettaient comme compatible avec cette liberté collective l'assujettissement complet de l'individu à l'autorité de l'ensemble ». Le but des Anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie. C'était ce qu'ils nommaient liberté. Pour les Modernes, la liberté est « le droit de n'être soumis qu'aux lois, (...) de dire son opinion, de choisir son industrie et l'exercer ; de disposer

de sa propriété, d'en abuser même... ». Leur but est « la sécurité dans les jouissances privées ; et ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances ». L'indépendance individuelle est le premier des besoins modernes. En conséquence, il ne faut jamais en demander le sacrifice pour établir la liberté politique. Il s'ensuit qu'aucune des institutions nombreuses et trop vantées qui, dans les républiques anciennes, gênaient la liberté individuelle, n'est admissible dans les temps modernes. Le système représentatif n'est rien d'autre qu'une organisation à l'aide de laquelle une nation se décharge sur quelques individus de ce qu'elle ne peut ou ne veut pas faire elle-même.

### **Joseph Schumpeter : le peuple incompetent**

Au XX<sup>e</sup> siècle, Schumpeter, dans *Capitalisme, socialisme et démocratie* (1942), a théorisé en des termes crus que le peuple ne doit pas s'occuper des affaires publiques : « Le citoyen typique, dès qu'il se mêle de politique, régresse à un niveau inférieur de rendement mental (...) Il redevient un primitif. Sa pensée devient associative et affective ». Sur ces prémisses psychosociologiques, il fonde son point de vue selon lequel « l'existence des partis et des agents électoraux correspond tout simplement au fait que la masse électorale est incapable d'agir autrement que les moutons de Panurge ». Il aboutit à la conclusion que « Démocratie signifie seulement que le peuple est à même d'accepter ou d'écarter les hommes appelés à le gouverner ». Les idées de Schumpeter reposent sur une argumentation assez sommaire. Se référant notamment à Gustave Le Bon, il développe une théorie que l'on peut qualifier de primaire sur la « nature de l'homme ». Pour l'économiste autrichien, les citoyens sont comparables à des consommateurs : « leurs besoins ne sont rien moins que définis et leurs réactions à ces besoins ne sont rien moins que promptes et rationnelles ». Le peuple « ne peut que céder à des préjugés et impulsions extra-rationnels ou irrationnels ». Il conteste l'idée qu'il « se formerait une opinion précise et rationnelle sur chaque problème spécifique et donnerait – en démocratie – effet à cette opinion en désignant des “représentants” chargés de veiller à ce que ses volontés soient mises à exécution ». Pour Schumpeter, « la méthode démocratique est le système institutionnel, aboutissant à des décisions politiques, dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple ». Le seul problème est d'obtenir des hommes de qualité. Il faut « une “strate” sociale elle-même formée par un processus de sélection sévère, dont les éléments s'orientent tout naturellement vers la politique ». La politique n'est pas l'affaire des citoyens : « Une fois qu'ils ont élu un individu, l'action politique devient son affaire et non pas la leur ». Il rejoint Hayek, pour lequel l'idée que la démocratie serait la poursuite d'objectifs communs est un vestige du tribalisme.

## 2 La critique sociologique : le peuple égoïste

Dans *La Haine de la démocratie*, Jacques Rancière (2005) lie la critique de la démocratie à « la dénonciation très française de la révolution individualiste déchirant le corps social ». Selon lui, cette critique s'inscrit dans la tradition sociologique, voire dans « le programme sociologique [de] reconstruire un tissu social homogène qui succède par delà la déchirure révolutionnaire et démocratique au tissu ancien de la monarchie et de la religion ». Le procès fait à la sociologie par Rancière est suscité notamment par la récurrence de la question de l'excès individualiste dans les écrits sociologiques. À vrai dire, ce procès est quelque peu simplificateur. Tocqueville croit en la démocratie et Durkheim fait de l'individualisme une valeur positive. En revanche, il est exact que la sociologie, à l'exception notable de Tocqueville, n'a pas accordé une grande importance à la question démocratique, qu'elle expédie souvent rapidement.

La tradition sociologique entretient avec l'idéal démocratique une relation complexe. Tocqueville (1835) reste un des rares penseurs ayant saisi la force de l'idéal démocratique selon lequel « la société agit par elle-même et sur elle-même ». Cette confiance dans la société ne se retrouve ni chez Durkheim ni chez Weber. Pour Durkheim (1890-1900, éd. 1990), le politique relève du savoir. Ainsi que l'observe G. Davy, dans sa préface à l'édition de 1950 des *Leçons de sociologie*, Durkheim recherche, comme Auguste Comte, « le même salut par la science (...) après l'ébranlement des esprits et des institutions, consécutif, en France, à la défaite de 1870, et (...) la secousse provoquée par l'essor industriel. Les transformations des choses appellent les reconstructions des hommes. À la science seule, il doit appartenir d'inspirer, de diriger et d'exécuter ces nécessaires reconstructions ; et comme la crise est des sociétés, la science qui la résoudra doit être science des sociétés : telle est la conviction d'où surgit et qui supporte la sociologie durkheimienne, fille de la même foi absolue en la science que la politique de Platon et que le positivisme d'Auguste Comte ».

Dans l'approche wébérienne du fait politique comme phénomène de domination, prépondérante en science politique, les instances de domination sont conçues « de façon acritique par Weber comme une sorte de quasi-donnée anthropologique » (Vincent, 1998).



Excepté pour Tocqueville, la véritable interrogation ne porte pas tant sur les dangers de l'individualisme que sur la compétence politique du citoyen à être pleinement cet acteur central de la cité démocratique. Ce qui est en cause, c'est la capacité de la doxa, du sens commun, à élaborer une pensée et une action politiques. Ainsi, Durkheim ne croit même pas au suffrage universel. Dans ses écrits politiques (1895-1919), Max Weber plaide pour sa part en faveur du césarisme ou d'une démocratie plébiscitaire. Le récurrent constat sociologique sur la crise démocratique résulte en fait d'un doute largement partagé concernant la compétence démocratique du citoyen ordinaire. La sociologie contemporaine n'est guère plus enthousiaste.

### ***Pierre Bourdieu : le peuple dominé***

On doit à Pierre Bourdieu la formulation la plus aboutie de la posture critique à l'égard du sens commun. Pour cet auteur, le champ politique se caractérise comme le champ religieux par « une coupure entre les professionnels et les profanes » (Bourdieu, 2000). L'accès au champ politique repose sur des conditions sociales, comme l'éducation, la mise en œuvre d'une compétence spécifique, un sens du jeu, du temps libre.

Comparant les écrits de Bourdieu et de Rancière, Charlotte Nordmann (2006) résume leur différence avec clarté. Pour le premier, la question démocratique doit être pensée à partir du fait de la domination qui produit une « dépossession politique », une incapacité à penser la domination, à produire un discours politique. Le poids de la nécessité et de l'urgence que subissent les dominés les enferme dans la seule « logique de la pratique ». Seuls les dominants sont dotés des compétences nécessaires pour introduire une distance. C'est le privilège de l'intellectuel de connaître ces déterminations et donc de pouvoir s'en libérer et d'offrir aux autres les moyens de l'émancipation. « Seuls peuvent avoir une opinion politique – c'est-à-dire un discours constitué selon des principes politiques – ceux dont le discours est légitimé par la hiérarchie sociale » (Nordmann, p. 30). En conséquence, les dominés ne sauraient avoir d'existence politique hors de la délégation : ils n'ont le choix que de « se taire ou d'être parlés ». Pour Bourdieu, « la question fondamentale, quasi métaphysique, étant de savoir ce que c'est que de parler pour des gens qui ne parleraient pas si on ne parlait pas pour eux » (Bourdieu, 2000). Rancière critique avec sévérité ce postulat de la méconnaissance qui, au-delà de Bourdieu, contamine selon lui toute la sociologie, incapable de saisir ce qu'est la politique comme remise en question de l'ordre selon lequel seuls sont aptes à faire de la politique ceux qui jouissent d'une distance suffisante par rapport à la nécessité.

#### **Raymond Boudon : le peuple trompé**

A priori, Raymond Boudon adopte la posture inverse, notamment dans son ouvrage *Renouveler la démocratie* (2006), sous-titré de façon fort significative *Éloge du sens commun*. À vrai dire, l'ouvrage ne traite pas tant de la démocratie que du relativisme, dont « la dénonciation du sens commun et de ses convictions est un thème favori ». Cette théorie, véritable « régression démocratique », conduit à une « vision de la démocratie comme un système d'organisation politique reposant en fin de compte avant tout sur le principe de la raison du plus fort ». Dans la notion de « démocratie participative », Boudon perçoit « la vision relativiste d'une Cité composée d'une juxtaposition de "communautés" et de groupes d'intérêt latents ou patents ». Il affirmera même dans un article du journal *Le Monde* que la notion de démocratie participative est une invention française, intraduisible en anglais, alors qu'il existe une littérature conséquente sur la *participatory* (ou *participative*) *democracy*.

Son « éloge du sens commun » est en fait paradoxal. En premier lieu parce qu'il se réfère à une tradition libérale, qui, de Benjamin Constant à Joseph Schumpeter, a fortement douté de la compétence citoyenne. Par ailleurs, Boudon lui-même, dans l'analyse du « bon usage des opinions » développée dans un des chapitres de l'ouvrage, relativise fortement la valeur du sens commun. En effet, observe-t-il, l'opinion, telle que mesurée par les sondages, est affectée de nombreux biais : d'intérêt, d'ancrage social, d'ancrage communautaire, de position, cognitifs, axiologiques. L'opinion du citoyen ordinaire exprime rarement l'intérêt général. Boudon illustre son analyse d'exemples qui visent à démontrer tantôt l'erreur<sup>1</sup> de l'opinion, tantôt le « bon choix »<sup>2</sup>. En fait, seul le point de vue du « spectateur impartial », notion qu'il emprunte à Adam Smith, peut fonder des valeurs universelles, et ainsi « rendre compte de la structure statistique plus ou moins complexe des tableaux issus des sondages d'opinion et autres enquêtes ». Finalement, il appartient au sociologue de distinguer la bonne de la mauvaise opinion. D'une certaine façon, le « spectateur impartial » est l'homologue de celui qui « connaît ses déterminations ».

1 - Ainsi, l'opinion généralement favorable à l'égard de la loi sur les 35 heures quand elle fut mise en œuvre, s'explique, selon Boudon, par un biais cognitif : « Aux yeux de quiconque ne voit pas très bien ce que l'hypothèse du gâteau fini de l'emploi a d'héroïque, la théorie peut facilement passer pour crédible » (Boudon, 2006, p. 269).

2 - Pour expliquer que, selon les pays, les répondants ne présentent pas les mêmes capacités moyennes à saisir la complexité des phénomènes économiques, l'auteur avance : « Il y a quelques chances pour que les différences entre nations révèlent une inégale efficacité des enseignements en matière de sciences économiques et sociales » (Boudon, 2006, p. 271).

### 3 La science politique : le peuple amateur

En estimant que « si ce procédé [de la démocratie directe] a pu jouer dans la cité grecque antique, force est de constater qu'il n'est guère praticable à l'échelle d'un grand pays », le *Dictionnaire de la vie politique et sociale* dirigé par Dominique Chagnollaud (1993) résume bien le point de vue dominant de la science politique. Comme l'observe Bernard Manin (1996), l'assimilation de la démocratie à sa forme représentative constitue un point de vue moderne assez récent. À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, un gouvernement organisé selon les principes représentatifs était considéré comme radicalement différent de la démocratie alors qu'il passe aujourd'hui pour une de ses formes éminentes. Les politistes estiment désormais un peu rapidement que la démocratie directe à l'athénienne est inapplicable dans nos sociétés modernes pour des raisons comme la taille ou la complexité des affaires publiques. Le manuel de sociologie politique de Jacques Lagroye (1997) ne mentionne même pas la notion de démocratie dans son index ! Au mieux, une participation accrue des citoyens ne pourrait se pratiquer qu'au niveau local. La politique reste une affaire de professionnels. Comme l'observe Mogens H. Hansen (1993), le spécialiste danois de la Grèce antique, ce point de vue « revient à ignorer que la technique moderne a rendu tout à fait possible un retour à la démocratie directe – que ce soit souhaitable ou non est une autre question ».

Les questions politiques ne sont jamais des questions techniques... L'analogie de Platon comparant la cité à un navire constitue un sophisme, malgré son opposition déclarée à ce type d'arguments. Il s'agit d'une fausse analogie, d'une erreur concernant l'enjeu du politique. Comme le souligne Renford Bambrough, « la vraie analogie est entre le choix d'une politique par un politicien et le choix d'une destination par le propriétaire ou les passagers d'un navire »<sup>1</sup>. Avant de concerner les moyens, la politique relève des fins. La destination du navire est la question politique essentielle, non la conduite du navire. Michael Walzer (1983) le formule clairement : « Destinations et risques, voilà ce dont il s'agit en politique ; et le pouvoir n'est que l'aptitude à régler ces questions, pas seulement pour soi, mais aussi pour les autres ».

1 - Cité par Michael Walzer (1983).

## 4 Les dilemmes de la démocratie participative

Rompant avec cette tradition intellectuelle résolument sceptique à l'égard d'une conception forte de la démocratie, un nombre croissant de chercheurs prend au sérieux la question participative. Loïc Blondiaux en est une des figures les plus éminentes. Sa réflexion sur la démocratie participative, parue dans un récent numéro de la revue *Mouvements*<sup>1</sup>, éclaire la manière dont elle est questionnée et défendue dans l'arène académique française. Le titre même de son article, « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », est révélateur des dilemmes que suscite cette notion, jusque chez un de ses avocats les plus informés et affirmés.

Loïc Blondiaux distingue cinq grandes « raisons de se méfier à juste titre de la démocratie participative, cinq critiques fondamentales » et « cinq raisons de prendre au sérieux la démocratie participative malgré tout ». Pour ce chercheur, la démocratie participative comporte des risques conséquents d'oblitérer les conflits, de renforcer les inégalités, de promouvoir un type de citoyenneté individuelle, de n'être qu'un jeu artificiel, ou encore une démocratie simulacre, en trompe-l'œil. Elle doit cependant être prise au sérieux, parce qu'elle est à la fois un opérateur de reconnaissance politique des débats, un instrument de justice sociale, une arme de contestation et un moyen de contrôle. Elle est enfin un moteur de transformation politique.

Selon l'argument principal qui parcourt l'article, la démocratie participative pourrait, si l'on n'y prend garde, fonctionner comme un « piège », dans la mesure où « elle promet un type de citoyenneté individuelle, atomisée, qui ne passe par aucune médiation et prospère sur l'affaiblissement des groupes organisés que sont les associations, les partis et les syndicats ». Aux yeux de Loïc Blondiaux, l'intervention citoyenne dans la vie de la cité suppose l'existence de « groupes organisés », prenant en charge un « travail de politisation de certaines populations ». Seuls des groupes organisés peuvent transformer la participation citoyenne en forces capables de contester les pouvoirs, et de conduire les conflits avec eux : « Le travail de politisation [de la démocratie participative] (...) n'a de chance de produire des effets politiques que si émergent des contre-pouvoirs agonistiques capables de se faire respecter et entendre du pouvoir politique ». À cet argument s'ajoute l'idée que la participation citoyenne s'inscrit de façon privilégiée dans le registre

---

1 - 2007-2, n° 50.

du mouvement social, dans une perception de la démocratie participative comme forme de contestation. Elle apparaît ainsi essentiellement comme une ressource pour les contre-pouvoirs agonistiques et non comme une modalité d'exercice de la souveraineté citoyenne. Les divers dispositifs participatifs ne peuvent produire une citoyenneté active que si celle-ci est soumise à un encadrement par des groupes organisés, seuls capables de mener à bon terme une action citoyenne réfléchie. N'est-ce pas réduire la portée de la participation que de la reléguer ainsi dans le registre de la « contre-démocratie » (Rosanvallon, 2006), dans la mise en place d'institutions de surveillance et de contrôle des professionnels de la politique ? La démocratie ne contient-elle pas l'idée que les citoyens peuvent développer de façon autonome une action politique ?

Loïc Blondiaux souligne toutefois avec raison que l'enjeu fondamental de la participation citoyenne réside dans sa portée décisionnelle. En s'interrogeant sur la capacité de ces procédures à influencer le processus de décision, il soulève une question importante : est-il possible de prétendre faire droit à la participation des citoyens tout en laissant aux professionnels de la politique le monopole de la décision ? Si les contre-pouvoirs et les conflits sont des éléments indiscutables de l'action citoyenne, le développement des espaces et des moments participatifs fait naître une dynamique de transformation de la démocratie représentative par la tension qu'elle introduit entre le principe représentatif et le principe de la souveraineté populaire. La démocratie participative pose la question du pouvoir, elle ne peut être ni rejetée dans le seul registre du contre-pouvoir ni instrumentalisée comme pépinière d'idées pour les professionnels de la politique. L'enjeu de la participation est bien de donner aux citoyens la possibilité de gouverner leur destin(ation) par l'accès à l'agenda politique, par la reconnaissance du droit à l'initiative citoyenne et par le contrôle des organisations représentatives.

L'analyse critique de la participation souffre généralement de deux limites. Elle tend assez fréquemment à oublier que les défauts de la démocratie participative sont d'abord ceux de la démocratie représentative, de ses institutions et organisations quelles qu'elles soient, partis, syndicats, Parlement, organisations « agonistiques », etc. Elle néglige souvent l'expérience suisse. Or nos voisins mettent en œuvre la voie européenne la plus poussée de démocratie participative, même s'ils préfèrent la qualifier de directe ou semi-directe. L'exemple suisse des votations populaires offre pourtant une expérience en grandeur réelle d'une participation citoyenne qui comporte une dimension décisionnelle importante, dont la France pourrait s'inspirer avec profit.

Loïc Blondiaux observe à juste titre qu'on aurait tort de ne pas parier sur la « source d'innovation institutionnelle » que représente la participation citoyenne comme élément de transformation politique. Il rappelle en conclusion de son article que la technologie politique des élections « octroyée

d'en haut, le peuple se l'est appropriée, l'a détournée, subvertie ». Il estime qu'il pourrait « en être de même avec les institutions bien plus modestes toutefois de la démocratie participative ». La remarque est pertinente, mais la portée démocratique des innovations participatives est en réalité plus ambitieuse que le droit de vote, si l'on veut bien faire confiance aux citoyens.

### Conclusion

Le débat fondamental, qui subsume tous les autres, reste bien celui de la compétence politique des citoyens. La démocratie est-elle un sport réservé à des professionnels, ou à des amateurs éclairés, avec des citoyens spectateurs ? Nombre de militants et de professionnels continuent à partager de façon plus ou moins confuse cette idée que la pratique participative doit être encadrée par ceux qui, à un titre ou un autre, élus, responsables d'organisation, engagés dans l'action, experts, savent. Cette interrogation renvoie à la question du public et de ses problèmes (Dewey, 2003), à la façon dont l'opinion des citoyens se forme. La délibération des citoyens ressemble-t-elle à une quête de la vérité ou porte-t-elle sur la façon dont l'opinion des citoyens se transforme en un jugement partagé et en un choix collectif ? « C'est au sein de ce public que s'accomplit la métamorphose de l'opinion, non par sa montée vers la vérité, mais par sa transformation en un jugement partagé et donc valide » (Abensour, 2006). Si l'on se place dans une vision forte de l'idéal démocratique, le politique n'est pas un espace réservé aux professionnels de la chose politique. Il n'est pas ce qui se jouerait sur la scène d'un théâtre par des professionnels pour des spectateurs, mais ce qui se joue dans un espace public d'action, une arène ouverte à tous les citoyens. « La démocratie présuppose qu'il n'y a pas de révélation, mais pas davantage de savoir absolu, d'épistémé politique, comme l'ont cru Platon et tant d'autres. La démocratie est le régime de la doxa, de l'opinion réfléchie et visant la phronèsis, la sagesse concrète » (Castoriadis, 2007). L'enjeu de la démocratie est de créer les arènes, les espaces publics, les dispositifs qui permettent aux citoyens de participer aux choix politiques, d'identifier les questions politiques et de décider de la destination collective de la cité.

De ce point de vue, Amartya Sen apparaît comme un des principaux penseurs ayant plaidé sans réserve pour une démocratie qui soit un régime où les citoyens participent activement à la vie de la cité. Selon ce prix Nobel

d'économie, le renforcement et la diffusion de la démocratie sont l'événement politique « absolument majeur » du XX<sup>e</sup> siècle. Toutefois, plus encore que la généralisation du suffrage universel, c'est la reconnaissance universelle de la délibération et du débat publics dans la conduite de l'action politique qui constitue le moteur de cet essor. Refusant de concevoir le processus de démocratisation comme une forme d'occidentalisation ou une invention grecque, il souligne que la pratique du débat public se retrouve dans l'histoire de nombreuses sociétés comme l'Inde, la Chine, le Japon, la Corée, l'Iran, l'Égypte, la Turquie, etc. La démocratie n'est donc pas l'exportation d'une idée occidentale, mais la reconnaissance de la participation des citoyens comme une valeur universelle, non parce que tout le monde y consent (il n'y a de ce point de vue aucune valeur universelle), mais parce que les gens peuvent avoir partout des raisons de la réclamer. Selon cet auteur, la participation politique et sociale des citoyens a un triple intérêt. Elle représente une valeur intrinsèque pour la vie humaine et son bien-être. Elle améliore la réceptivité à l'expression et à la satisfaction des besoins politiques, économiques et sociaux des gens. Elle donne l'opportunité aux individus d'apprendre les uns des autres, et aide la société à former ses valeurs et ses priorités.

La démocratie participative n'est pas une recette miracle. Dans sa mise en œuvre, son instrumentalisation, elle peut être pervertie, déviée, mais aussi réinventée sans cesse. Associée hier au tirage au sort, aujourd'hui à l'élection, la démocratie sera peut-être jugée demain indissociable de la participation active des citoyens. Les mots ne disent pas tout. Comme l'observe Bernard Manin (1996), à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, un gouvernement organisé selon les principes représentatifs était considéré comme radicalement différent de la démocratie alors qu'il passe aujourd'hui pour une de ses formes éminentes. La multiplication des expériences participatives met à nouveau en lumière la richesse de l'imaginaire démocratique. Leur analyse critique peut nourrir un plaidoyer « sous conditions et malgré tout », elle peut aussi fonder l'idée que « les défauts de la démocratie exigent plus de démocratie et non pas moins ».

## Bibliographie

Abensour M., *Hannah Arendt contre la philosophie politique*, Paris, Sens & Tonka, 2006.

Beaudoin J., *Introduction à la sociologie politique*, Paris, Seuil, coll. Points, 1998.

Blondiaux L., « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, n° 50, mars 2007, p. 118-129.

- Boudon R., *Renouveler la démocratie. Éloge du sens commun*, Paris, Odile Jacob, 2006.
- Bourdieu P., *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 2000.
- Castoriadis C., *Fenêtre sur le chaos*, Paris, Seuil, 2007.
- Chagnollaud D. (dir.), *Dictionnaire de la vie politique et sociale*, Paris, Hatier, 1993.
- Constant B., « Principes de politique », in *Écrits politiques* [1815], Paris, Gallimard, Folio-Essais, 1997.
- Dewey J., *Le Public et ses problèmes*, Pau, Farrago-Éditions Léo Scheer, trad. 2003.
- Durkheim E., *Leçons de sociologie. Physique des mœurs et du droit [1890-1900]*, Paris, PUF, Quadrige, 1990.
- Hansen M. H., *La Démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Les Belles Lettres, 1993.
- Lagroye J., *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997.
- Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, coll. Champs, 1996.
- Nordmann C., *La Politique entre philosophie et sociologie*, Paris, Amsterdam, 2006.
- Platon, *La République*, traduction de R. Baccou, Paris, GF-Flammarion, 1966.
- Putnam R., *Bowling alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster, 2000.
- Rancière J., *La Haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005.
- Rosanvallon P., *La Contre-démocratie*, Paris, Seuil, 2006.
- Rousseau J.-J., *Du Contrat social*, Paris, Classiques de poche, (1762), 1996.
- Schumpeter J., *Capitalisme, socialisme et démocratie* [1942], Paris, Petite Bibliothèque Payot, trad. 1965.
- Sen A., *La Démocratie des autres*, Paris, Rivages poche, 2006.
- Tocqueville (de) A., *De la démocratie en Amérique* [1835-1840], Paris, Robert Laffont, coll. Bouquins, 2004.
- Vincent J.-M., *Max Weber ou la démocratie inachevée*, Paris, Éditions du Félin, 1998.
- Walzer M., *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité* [1983], Paris, Seuil, trad. 1997.
- Weber M., *Œuvres politiques* [1895-1919], Paris, Albin Michel, 2004.



# DÉBAT PUBLIC ET POLITIQUE DES GRANDS PROJETS : LA PERFORMANCE DÉLIBÉRATIVE EN QUESTION

par Sandrine Rui, maître de conférences en sociologie à l'université de Bordeaux 2 Victor Segalen, chercheuse au LAPSAC

Est-il rentable de débattre des grands projets d'équipements ? Après une quinzaine d'années de consolidation procédurale et des dizaines de débats publics<sup>1</sup>, la question peut paraître impertinente. Depuis 2002, la *loi relative à la démocratie de proximité* reconnaît que la participation des citoyens à l'élaboration des décisions constitue un intérêt général au même titre que celui qui s'attache aux projets soumis au débat<sup>2</sup>. Il est ainsi juste et utile de débattre pour établir le caractère juste et utile des projets. Les plus critiques eux-mêmes, qui pointent la vanité de l'exercice, n'imaginent pas renoncer à un tel symbole du nouvel esprit de la démocratie<sup>3</sup>. Pourtant, avant de se faire « vertu », le débat public a d'abord été envisagé par le législateur comme une « nécessité ». Au début des années 1990, le développement des procédures délibératives résultait d'une réponse pragmatique et politique à une double panne de la conduite des projets et de la démocratie<sup>4</sup>, panne dont le symptôme le plus visible était l'explosion des conflits<sup>5</sup>. L'enjeu était alors d'améliorer « l'efficacité » de la décision.

1 - Après le texte pionnier de la circulaire n° 92-61 du 15 décembre 1992 (circulaire Bianco), la loi n° 95-101 du 2 février 1995 (loi Barnier), et par suite la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ont consolidé le principe d'un débat public en amont du processus d'études et de décision et portant sur l'opportunité des grands projets d'aménagement et d'équipement. Ce principe est désormais garanti et mis en œuvre par la Commission nationale du débat public (CNDP), autorité administrative indépendante.

2 - Fourniau J.-M., « Les trois scènes de l'institutionnalisation controversée de la participation du public aux décisions d'aménagement », in Simard L. *et al.* (dir.), *Le Débat public en apprentissage*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 241-256.

3 - Telle était la teneur du retour d'expérience établi par la CNDP auprès des associations ayant pris part aux débats publics, lors du séminaire du 23 juin 2004. Voir : <http://www.debatpublic.fr>.

4 - Carrère G., *Transport destination 2002. Le débat national : recommandations pour l'action*, Rapport au ministre de l'Équipement et des Transports, 1992.

5 - Au terme de son analyse parue dans la revue *Combat Nature*, B. Charlier a pris la mesure de cette explosion : au cours de la période 1984-1988, 184 conflits environnementaux pouvaient être recensés, contre 316 entre 1989 et 1993. Voir Charlier, B., *La Défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de géographie, université de Pau et des Pays de l'Adour, 1999.

Les plus sceptiques ont craint que les exigences du débat et de la concertation, envisagées sous cet angle, ne rallongent le temps décisionnel, au risque de l'épuiser. Tel était encore le diagnostic il y a quelques années du ministre de l'Équipement qui mettait en cause le coût du développement de la « citoyenneté active », et invitait à « éliminer les procédures inutiles » et à améliorer le débat public, s'opposant « à des procédures dilatoires qui saperaient progressivement toute notion d'intérêt général »<sup>1</sup>. L'évolution des délais de réalisation peut en apparence leur donner raison. En 2003, l'audit sur les grands projets d'infrastructures<sup>2</sup> a établi qu'il fallait désormais compter entre 14 et 17 années entre les premières études et la mise en service. En matière de politique ferroviaire, le constat est sans ambiguïté : entre la décision gouvernementale et l'ouverture au public, sept ans se sont écoulés pour les TGV Paris-Lyon et Atlantique quand le double a été nécessaire pour implanter le TGV Est. Parmi les autres LGV soumises au débat et à la concertation, les stades d'avancement sont variables<sup>3</sup>. Quant aux projets qui ont fait l'objet d'un débat organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP), seul le projet Port 2000 au Havre a vu le jour : débattu en 1998, il a été inauguré en 2006.

Caractérisé par une courte « distance entre dire et faire »<sup>4</sup>, l'âge d'or des projets est effectivement bien loin. Décider rapidement n'est toutefois pas un gage d'efficacité : si les besoins des années 1950-1960 commandaient une célérité décisionnelle, celle-ci a pu avoir des conséquences perverses que bien des grands projets contemporains prétendent aujourd'hui corriger – si l'on en juge par la thématique du « nécessaire rééquilibrage » qui accompagne la promotion des projets, thématique particulièrement mobilisée au centre de la France comme sur sa façade atlantique. Surtout, il serait peu fondé d'imputer à la seule introduction des phases de débat cet étirement de la décision. Souligné par P. Duran<sup>5</sup>, le double processus d'unification et de fragmentation accrues de l'action publique contemporaine compte pour beaucoup dans ces nouvelles temporalités. L'interdépendance des économies, la construction européenne, la décentralisation et l'émergence des territoires induisent une hétérogénéité des niveaux de décision et un accroissement de la complexité, affaiblissant les

1 - Discours de Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, lors du débat à l'Assemblée nationale « Infrastructures de transport », 20 mai 2003.

2 - Inspection générale des finances et Conseil général des Ponts et Chaussées, *Audit sur les grands projets d'infrastructures*, 2003.

3 - Deux exemples : le TGV Bretagne-Pays-de-Loire passé par un débat « Bianco » en 1995 bénéficie d'une déclaration d'utilité publique (DUP) depuis 2006, tout comme la LGV SEA pour une première phase Bordeaux-Angoulême. Dans ce dernier cas, à supposer que la mise en service prévue en 2013 se vérifie, 19 années se seraient ainsi écoulées entre la décision gouvernementale de 1994 et l'ouverture au public.

4 - Rosanvallon P., *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

5 - Duran, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

ressources d'autorité dont disposait l'État comme tout décideur. Plus encore, l'amointrissement des ressources financières a réduit sa capacité d'action et la recherche de solutions innovantes, à l'instar des partenariats public-privé, oblige à des délais supplémentaires. Enfin, avant même le tournant délibératif, les conflits avaient déjà contribué à diluer les échéances, comme dans le cas emblématique – mais non isolé – du TGV Méditerranée. Le principe du débat en amont fut d'ailleurs institué parce que le législateur estimait alors que perdre du temps en dialogue promettait sans doute d'en gagner.

Apprécier la performance du débat public du point de vue de la rapidité des décisions paraît somme toute assez vain. En revanche, on peut interroger les effets de la procédure du débat public en retenant le double objectif qui lui est communément assigné. D'une part, ce dispositif est promu comme une source de légitimation nouvelle de la décision : rendre publique – soit ouverte et transparente – la mise en examen des projets a dès le départ été entrevu comme une voie pertinente de construction de la légitimité des décisions<sup>1</sup>. La capacité du débat à réguler – voire à prévenir et réduire – les controverses et les conflits peut donc être examinée. D'autre part, en soumettant leurs processus d'élaboration à la discussion publique, il est attendu des projets qu'ils répondent de façon plus adéquate aux besoins de la collectivité : en confrontant sa propre évaluation de l'opportunité des projets à celles des acteurs organisés et des citoyens, le maître d'ouvrage trouverait là une source essentielle pour leur amélioration et serait alors en mesure de fournir des équipements mieux adaptés. Compte tenu du temps long des processus de décision, on s'attachera ici aux incidences des discussions sur la définition des projets.

L'exploration de ces deux voies présente bien des difficultés méthodologiques et davantage encore de pièges normatifs. Ne relevant pas d'une évaluation systématisée, ce texte doit être envisagé comme une contribution à une réflexion sur les modalités d'évaluation de la performance participative. En particulier, il s'efforce d'interroger la pertinence des questions qui paraissent s'imposer, à la lueur de la connaissance existante<sup>2</sup>. C'est donc avec prudence

1 - Vallemont S. (dir.), *Le Débat public : une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001.

2 - Les analyses sont nombreuses sur la genèse de la procédure, sur les logiques d'action et les registres d'argumentation qui s'y déploient, sur les effets immédiats des discussions sur la nature des rapports sociaux qui lient les protagonistes entrés en concertation, ainsi que sur les modes de gouvernement de l'action publique contemporaine. On verra notamment : Blatrix C., *La Démocratie participative de Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de doctorat en science politique, université Paris I, 2000 ; Ollivier-Trigalo M. et Piechaczyk X., *Le Débat public en amont des projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, Rapport de recherche n° 233, Les collections de l'INRETS, Paris, 2001 ; Subra P., « À quoi sert le débat public », *Hérodote*, n° 101, 2003 ; Rui S., *La Démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin, 2004 ; Rollant R., *La Mise en débat des grands projets d'infrastructure. L'exemple du débat public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux*, mémoire de DEA, IEP, Bordeaux, 2005 ; Simard L. et al. (dir.), *Le Débat public en apprentissage*, Paris, L'Harmattan, 2005. Voir également les actes du colloque « L'institution du débat public. État des lieux et perspectives de recherches », organisé par l'ICAM, le CERAPS Lille 2 et l'INRETS, à Lille les 14 et 15 septembre 2006, Paris, La Découverte, 2007.

que l'on va apprécier les effets du débat public sur les conflits d'une part, et sur les projets d'autre part.

### 1 La décision, entre légitimité et conflictualité

Le tournant délibératif ne s'est pas traduit par une baisse de la conflictualité environnementale. Les données produites par Bruno Charlier révèlent que, tous conflits d'usage confondus, leur nombre n'a cessé de progresser après l'explosion des années 1989-1993 (327 conflits recensés pour la période 1994-1998, 337 pour la période 1999-2003). Représentant 35 % des conflits pour l'ensemble de la période étudiée 1974-2004<sup>1</sup>, les conflits d'usage productifs, liés aux projets de production et de transport (équipements électriques, autoroutes, LGV, etc.) persistent tout au long de la dernière décennie.

Les causes d'une telle persistance sont multiples. À commencer bien sûr par la poursuite des programmes publics d'équipements, qui se fait désormais dans des contextes tendus. Les mutations urbanistiques, démographiques et sociologiques expliquent notamment que certains territoires, en particulier dans les zones périurbaines résidentielles et autour des petites villes, constituent des lieux structurés – voire saturés – par les conflits d'usage<sup>2</sup>. Aux confins froids des aires urbaines<sup>3</sup>, les habitants – et en particulier les nouveaux habitants – sont sensibles à toute implantation de projet. Ils ont parfois délibérément fui la ville et ses désagréments, souvent ils y ont été contraints par la pression immobilière. Dans tous les cas, ils se mobilisent promptement contre toute contrainte supplémentaire menaçant leurs conditions d'existence. Sous-tendues par une critique moderne de la modernisation<sup>4</sup>, leurs aspirations sont contradictoires entre satisfaction de leurs besoins de déplacement et de leurs besoins énergétiques et attachement à la protection de leur environnement. Reste que ces populations s'avèrent

1 - Dont 306 conflits relatifs à des projets de la filière électrique et 304 conflits dans le champ des transports. Pour cette actualisation de l'analyse de B. Charlier, on se reportera à : *Horizon 2020 - Conflits d'usages dans les territoires : quel nouveau rôle pour l'État ?*, Rapport du Groupe Manon, Commissariat général du Plan, 2005.

2 - Rapport du Groupe Manon, *ibid.*, p. 35.

3 - Les travaux de géographie électorale ont montré la spécificité des comportements politiques dans ces territoires. Voir par exemple Girault F. et Bussi M., « Les organisations spatiales de la ségrégation urbaine : l'exemple des comportements électoraux », *L'Espace géographique*, n° 2, 2001, p. 152-164

4 - Offe C., *Les Démocraties modernes à l'épreuve*, Paris, L'Harmattan, 1985.

d'autant plus efficaces dans leur capacité d'action et de réflexion qu'elles sont socialement et culturellement bien dotées, et qu'elles trouvent des relais dans des organisations de tous types qui manient de façon habile la contre-expertise. Plusieurs facteurs concourent donc à maintenir un niveau de conflictualité élevé : l'abaissement du seuil de tolérance aux atteintes environnementales n'en est pas le moindre.

Toutefois, il n'est pas exclu que les exigences participatives aient « ralenti » l'accroissement de la conflictualité. Si le mode de gouvernement de l'action publique était resté inchangé, peut-être le rythme et la force des conflits auraient-ils redoublé. En portant l'attention sur le devenir des controverses suscitées par les projets soumis au dialogue, que peut-on dire des possibles effets régulateurs du débat public ?

### ■ **Les effets du débat sur le conflit**

Toute procédure de débat public s'ouvre dans un contexte structuré par la controverse, dont l'étincelle demeure la découverte du projet – remontant parfois à une date ancienne, parfois à un moment proche de l'ouverture des échanges. C'est particulièrement le cas quand l'inscription territoriale du projet est connue : des tracés ont été publiés, un ou des sites d'implantation sont envisagés, etc. Les débats publics accueillent ainsi des acteurs préalablement constitués, plus ou moins organisés, aux arguments plus ou moins consistants, selon l'ancienneté du conflit et les capacités de mobilisation.

Première observation : si le débat public se présente comme un cadre pour l'exploration d'une controverse socio-technique, ce cadre n'est pas neutre et ne suscite pas d'emblée l'adhésion. Le débat fait toujours débat, tant du point de vue de ses finalités, de ses attendus normatifs, de ses modalités, que de la qualité de ses protagonistes. Pas une réunion publique ne fait l'économie d'une dispute concernant la forme de la table ou les règles du jeu. Les jeux de disqualification croisée, le détournement des cadres, les effets de débordement et de création d'espaces alternatifs de dialogue aux marges de la procédure sont à la mesure des contraintes qui pèsent sur les prises de parole, en particulier quand elles se veulent subversives<sup>1</sup>. Le débat public peut bien prétendre suspendre pour un temps l'asymétrie des rapports sociaux et obliger à la courtoisie, il reste structuré par l'antagonisme entre le maître d'ouvrage et les acteurs qui en font un adversaire. Il compte alors comme l'une des cibles de la contestation, et les recours juridiques contre la procédure, s'ils sont

1 - La plupart des travaux portant sur les dispositifs participatifs insistent sur ces « débordements ». Voir par exemple Monnoyer-Smith L., « Être créatif sous la contrainte. Une analyse des formes nouvelles de délibération publique. Le cas DUCSAI », *Politix*, n° 75/2006, p. 75-101.

pour l'heure le plus souvent rejetés ou jugés irrecevables, se multiplient (16 comptabilisés par la CNDP depuis 1999)<sup>1</sup>.

Deuxième observation : si l'on porte le regard vers les étapes ultérieures du processus décisionnel, on constate que le débat en amont n'épuise jamais complètement la charge conflictuelle des projets. Un consensus obtenu sur l'opportunité d'une infrastructure n'empêche ni la poursuite de la controverse ni l'apparition de nouveaux objets de conflits portés par de nouveaux acteurs. En 1996, lors du débat Bianco relatif à la LGV Sud Europe Atlantique, les élus charentais s'étaient rangés comme un seul homme derrière le président du Conseil général pour défendre l'opportunité d'une traversée à grande vitesse de leur département. Quelques années plus tard, lors de la publication des premiers fuseaux, les mêmes composaient un front de refus, soutenant la contestation des populations locales. Quel que soit le degré d'assentiment dégagé sur l'opportunité, au fur et à mesure de l'affinement des études et en particulier de son inscription territoriale, un projet continue de générer des tensions. Il ne s'agit pas d'incriminer les seules réactions NIMBY<sup>2</sup> : à l'occasion de l'approfondissement des études, la question de l'opportunité est nécessairement re-problématisée, et tout gain du débat soumis à nouveau à la discussion.

Aussi la procédure du débat public ne garantit-elle pas que les décisions ministérielles prises à la lueur des échanges seront acceptées<sup>3</sup>, ni que les arrêtés suivant la déclaration d'utilité publique (DUP) échapperont aux recours. Le caractère décisif de l'enquête publique et de l'acte qui en découle en fait des cibles privilégiées pour les opposants. La saisine des tribunaux administratifs et en dernière instance du Conseil d'État demeure donc une ressource prisée. À huit reprises, décrets et arrêtés ministériels ont ainsi donné lieu à des contentieux, dont l'issue a été favorable par deux fois aux requérants.<sup>4</sup> L'exemple le plus net est celui du projet de ligne à très haute

1 - CNDP, *Rapport d'activité 2006-2007*. Il faut noter que le seul recours ayant abouti a conduit à annuler une décision de la CNDP de *ne pas organiser un débat public*, relatif à l'itinéraire à grand gabarit pour le transport des éléments de l'A380. Ce qui conforte l'idée d'un attachement au principe de cet exercice. Il convient également de préciser que sur les 23 recours, 16 concernent la CNDP, 7 des décisions ministérielles ; 6 de ces recours concernent un seul et même projet : l'autoroute A32.

2 - NIMBY : *not in my backyard*.

3 - Les associations et groupements environnementalistes n'ont pas manqué de réagir au « feu vert » donné par la ministre de l'Écologie, Nelly Olin, en juillet 2006, au barrage de Charlas, projet ayant fait l'objet d'un débat en 2003. Ce projet est à ce jour suspendu. Par ailleurs, l'annulation par le tribunal administratif de la décision ministérielle retenant le principe de la réalisation du contournement autoroutier de Bordeaux a été motivée par le fait qu'une décision du CIADT survenue avant l'issue du débat était de nature à entacher la procédure.

4 - Quatre recours ont fait l'objet d'un rejet ou d'un jugement d'irrecevabilité, deux sont en cours d'examen.

tension entre Boute et Broc Carros. Cette ligne de 400 000 volts a fait l'objet d'un débat Barnier en 1998, et le dialogue n'a jamais été interrompu depuis. L'exemplarité du débat a été maintes fois soulignée par les parties prenantes, au point que certaines des modalités et des principes normatifs établis à cette occasion ont fait jurisprudence et nourrissent la doctrine comme la pratique de la CNDP (le principe d'équivalence entre les participants notamment)<sup>1</sup>. Pourtant, ce « bon » débat n'a pas infléchi les convictions ni amoindri la détermination des acteurs locaux. Les élus du Parc naturel régional du Verdon ont ainsi obtenu l'annulation de l'arrêté ministériel du 5 décembre 2005 portant déclaration d'utilité publique : le Conseil d'État a estimé qu'« alors même que la ligne à très haute tension avait vocation à se substituer à deux lignes électriques traversant déjà ce site, les atteintes qui seraient portées à la région des gorges du Verdon par l'opération projetée sont telles qu'elles privent cette dernière d'utilité publique ».<sup>2</sup>

Si la charge conflictuelle ne disparaît jamais complètement, les relations que nouent le maître d'ouvrage et les acteurs locaux au moment du débat, pérennisées au fil de l'avancée des temps de concertation, opèrent aussi dans le sens d'une régulation des conflits. Les protagonistes du projet havrais de Port 2000 insistent sur la plus-value du débat en la matière. Les études, l'enquête publique, le chantier : à chacune des étapes, les acteurs du territoire portuaire ont mesuré tout l'intérêt d'un temps préalable de discussions qui avait permis de poser les termes de la controverse et d'identifier les porteurs d'arguments et d'intérêts. De ce point de vue, tout débat se solde par un engagement des maîtres d'ouvrage à poursuivre dans la voie du dialogue, de plus en plus souvent selon des modalités *ad hoc* qui ne doivent pas seulement à la pression réglementaire. Ce forçage à la publicité est remarquable dans le champ de la filière nucléaire, réputée pour son goût du secret. Ces « concessions procédurales » laissent intact l'enjeu de la lutte entre les acteurs des réseaux anti-nucléaires et les dirigeants de la filière, mais élargissent indéniablement l'espace de la controverse.

### ■ **Le débat public, issue symbolique pour le conflit**

L'attente de débats qui favoriseraient la pacification des territoires est gouvernée par une conception de l'action publique faisant du consensus, de la confiance et de la coopération les clés d'une bonne décision. Or le conflit est une composante constitutive et intégrative de tout processus de coordination. De ce point de vue, un exercice délibératif et participatif n'est sans doute jamais aussi performant que lorsqu'il assume, comme l'y invite

1 - Se reporter aux *Cahiers méthodologiques* établis par la CNDP.

2 - Le Conseil d'État a également annulé l'arrêté ministériel relatif à la dérogation à l'enfouissement obligatoire de la ligne prévue par le code de l'environnement. Conseil d'État, séance du 21 juin 2006, lecture le 10 juillet 2006.

Chantal Mouffe<sup>1</sup>, une éthique de la décision qui affronte sans les refouler la division, le conflit et donc la question du pouvoir. Comme la démocratie industrielle n'a pas effacé la lutte des classes, la procédure du débat public ne se substitue pas à l'antagonisme entre le maître d'ouvrage et les acteurs des territoires. Elle en est d'abord l'expression, d'autant que sa genèse y est étroitement associée. À cet égard, les droits participatifs renvoient à un élargissement des droits démocratiques dont les étapes sont historiquement liées à un type de conflits<sup>2</sup>. La procédure du débat public devient une issue symbolique aux conflits des sociétés post-industrielles, d'autant plus nécessaire que la démocratie représentative peine encore à donner une traduction politique à ces nouveaux enjeux, comme l'illustre la disjonction entre géographie des conflits environnementaux et géographie du vote écologiste<sup>3</sup>. Les arènes traditionnelles de la représentation se sont structurées historiquement autour de la prise en charge de risques circonscrits dans le temps, l'espace et au plan social<sup>4</sup>. Les procédures de débat constituent en revanche les lieux d'une prise de conscience des risques d'un nouveau genre et en particulier des effets induits de tout progrès technologique. Elles permettent d'aborder la question de l'imputation et de la responsabilité des experts en favorisant une dispute de leur monopole de l'argumentation technico-scientifique et socioéconomique. De fait, un débat est le cadre d'une mise en discussion des liens entre science, politique et société, contribuant à une socialisation des projets.

La poursuite du conflit et des recours ne saurait donc être considérée comme un accroc à la performance de la procédure. Débats, mobilisations collectives et actions en justice dessinent les contours d'un espace public mosaïque<sup>5</sup> qui, ainsi élargi, est constitutif du fonctionnement démocratique « normal ». Si le cadre procédural ne suffit pas à asseoir la légitimité d'une décision, c'est aussi parce que le bien-fondé du projet demeure problématique, et qu'en particulier ses modalités d'évaluation restent contestées.

1 - Mouffe C., « Éthique de la décision ou éthique de la discussion ? », in Gaillard F., Poulain J. et Shusterman R., *La Modernité en questions. De Richard Rorty à Jürgen Habermas*, Paris, Les Éditions du Cerf, 1998.

2 - Marshall T. H., *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950. Touraine A., *Production de la société*, Paris, Le Seuil, 1973.

3 - Cf. Charlier B., *Thèse citée*. Comme l'illustre également la discrétion des partis politiques en débat public, à l'exception notable des Verts. Rui S., « Des partis politiques entre discrétion et discrédit. Réflexions sur le fait partisan dans les débats publics relatifs aux grands projets d'aménagement », in Roger A. (dir.), *Les Partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Paris, La Découverte (à paraître en 2008).

4 - Beck U., *Risk Society. Towards a New Modernity*, Londres, Sage Publications, 1992.

5 - François B. et Neveu E. (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Paris, Presses universitaires de Rennes, 1999.



## 2 Les effets du débat public sur les projets

En quittant les bureaux d'études confinés, les processus d'élaboration des projets se soumettent à une évaluation publique et pluraliste. Dans quelle mesure les échanges ont-ils alors une incidence sur le travail de définition du projet et l'orientation des études ? En la matière, il convient d'insister sur la délicate appréciation des effets propres au débat et de ceux liés aux dynamiques décisionnelles. C'est particulièrement le cas lorsqu'un projet est suspendu ou abandonné. Pour exemple, à la lumière des échanges suscités par la démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire (DUCSAI), le gouvernement de Lionel Jospin avait tranché en faveur d'une implantation d'un troisième aéroport sur le site de Chaulnes. À la faveur de l'alternance politique de 2002, la nomination comme ministre de l'Équipement de Gilles de Robien, opposé à cette option, a non seulement eu raison de cette première décision, mais il est devenu acquis par la suite, selon ses propres termes, « qu'il n'y avait jamais eu de projet de troisième aéroport ». Par ailleurs, la « suspension » ou « l'abandon » d'un projet ne signifie pas que les processus d'études soient stoppés. En ce qui concerne le barrage de Charlas et la ligne à très haute tension France-Espagne, les maîtres d'ouvrage ont surtout été conduits à envisager d'autres options.

Quoi qu'il en soit, s'il est exceptionnel qu'un débat public conduise un maître d'ouvrage à conclure à l'inopportunité de son projet, les processus d'élaboration des projets ne se poursuivent pas toujours selon les seules voies préalablement envisagées par les maîtres d'ouvrage. La catégorisation retenue par la CNDP l'amène ainsi à identifier 10 cas de ce type sur 27 débats : le projet traverse l'épreuve et ne ressort ni « tel quel » ni conformément à l'une des options soumises à la discussion<sup>1</sup>. Cette comptabilité participe assurément d'une démonstration de l'utilité sociale du débat public, en cherchant à rendre visible sa capacité transformatrice. Comme toute opération de rapprochement et de qualification, elle est discutable. Curieusement, elle paraît exagérer le potentiel créatif du débat, tout en minimisant la portée des discussions. Ainsi, en retenant un angle d'analyse plus qualitatif, quelles sont les orientations retenues pour les processus d'études et que devient la définition des projets ?

1 - Outre les deux projets respectivement suspendu et abandonné, la CNDP distingue plusieurs voies pour la poursuite du projet : « tel quel » (6 projets), « choix de l'une des options mises en débat » (11 projets), « modification du tracé initial » (5 projets), « choix d'une nouvelle option apparue en cours de débat » (3 projets). CNDP, *Rapport d'activité 2006-2007*, p. 126-127.

#### ■ Deux types d'effets substantiels

À l'examen des décisions prises par les maîtres d'ouvrage à l'issue des débats, on peut observer deux types d'effets substantiels, non exclusifs : les premiers relèvent d'une logique d'intégration-compensation ; les seconds d'une réorientation substantielle.

Dans le premier cas, les processus d'élaboration des projets intègrent ainsi – *a minima* pourrait-on dire – l'obligation d'anticiper et d'évaluer les impacts indésirables de l'infrastructure tels qu'ils ont été identifiés et construits par la discussion collective. La réglementation impose certes les études d'impact, mais le débat joue dès l'amont des études comme un *cadre d'alerte* d'autant plus efficace qu'il est territorialisé. Si la mise au jour d'éventuelles nuisances ne transforme pas ici le profil de l'infrastructure ni les grandes lignes d'un projet, elle a pour effet de re-problématiser la solution proposée par l'opérateur à l'aune de la sensibilité des milieux humains et naturels. *A minima* donc, le débat public explore la question de l'intégration des projets et conduit à définir le cadre des logiques de protection et de compensation, ainsi que leur évaluation. Cette logique de compensation peut être étroitement liée au projet ou, et c'est le cas bien souvent, envisagée de façon plus globale en raisonnant à l'échelle du territoire d'accueil. Ainsi, la multiplication des *aménagement connexes et/ou annexes* est une conséquence de ce premier ensemble d'effets substantiels des débats. La solution retenue pour le prolongement de l'autoroute A12 a été couplée à un programme de requalification de la RN10 en boulevard urbain de Saint-Quentin-en-Yvelines jusqu'aux Essarts-le-Roi ; de même, le projet autoroutier de la Francilienne est désormais associé à une requalification de la RN184. Il arrive que l'aménagement « compensatoire » prenne le pas sur le projet initial. On peut interpréter de la sorte l'issue du débat relatif à la liaison ferroviaire CDG Express. Confronté aux représentants et aux populations des communes du nord de Paris, le maître d'ouvrage a pris pendant plusieurs mois la mesure du sentiment d'injustice suscité par une liaison ferroviaire rapide dédiée aux passagers aériens entre l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle et le centre de Paris. Les habitants de la Seine-Saint-Denis, assidus aux échanges, ont fait valoir qu'il leur paraissait plus urgent d'améliorer leurs conditions quotidiennes de transport, la modernisation du RER B constituant à leurs yeux une priorité sur toute infrastructure ferroviaire en site propre, dont ils ne tireraient de surcroît aucun avantage. Le maître d'ouvrage a ainsi retenu du débat « la nécessité d'améliorer l'ensemble des dessertes de transport collectif de la banlieue Nord-Est de l'Île-de-France et en particulier la ligne B du RER »<sup>1</sup>, le projet initial devenant alors « un service ferroviaire complémentaire », modifié de surcroît, et étudié « simultanément ».

1 - Suite donnée par le maître d'ouvrage au débat public sur la liaison ferroviaire CDG Express. RFF, décision du 13 mai 2004.

Un deuxième ensemble d'effets relève cette fois d'une réorientation substantielle des études vers des voies inédites ou jugées jusque-là subalternes par le porteur de projet. De façon très significative, à l'issue des débats, il est devenu fréquent que la solution d'un *aménagement de l'existant* l'emporte sur tout ou partie des projets. Longtemps exposée comme « formule repoussoir » dans les dossiers préalables, la modernisation de l'existant tend à s'imposer comme une solution alternative crédible. Des projets initiaux de ligne à très haute tension sont ainsi remis compte tenu des atteintes aux paysages ; les lignes existantes étant alors renforcées, généralement en échange de l'engagement des collectivités territoriales sur un programme de maîtrise de la consommation énergétique. Plus largement, cette logique a pour effet de modifier le profil des infrastructures, qui se complexifie et *combine l'ancien au moderne* : les tronçons en site propre pallient les difficultés d'ordre technique posées par l'aménagement de l'existant ; ce dernier est retenu quand la nouvelle infrastructure promet d'affecter de façon inconsiderée des espaces humains et naturels. Porté par les départements du Calvados et de l'Orne, un projet routier entre Caen et Flers, dont la partie centrale devait traverser le site protégé de la « Suisse normande », a ainsi été repensé : à la suite du débat public, le maître d'ouvrage a décidé de faire une « deux fois deux voies » aux extrémités du trajet et d'aménager la route actuelle dans sa partie centrale. Plus encore, en raisonnant de façon multimodale, le projet devient un objet « hybride », bien loin de son format initial : la liaison routière rapide à 2 x 2 voies devient ainsi « une 2 x 2 voies entre Boulon et Thury Harcourt, une 2 x 2 voies entre Flers et le nord de Condé-sur-Noireau. Entre les deux, aménagement sur place de la route actuelle, avec répartition de la circulation vers Caen/Falaise et vers l'A84, plus réhabilitation et réutilisation de la voie ferrée en tant que telle entre Caen et Flers ou même, installation d'une ligne de bus sur voie réservée en utilisant au mieux les infrastructures existantes et en y adjoignant une piste réservée pour le vélo »<sup>1</sup>.

Devenue en tant que telle pertinente, l'amélioration de la qualité, de la fiabilité et de l'efficacité des réseaux existants est également envisagée comme une réponse de moyen terme permettant de mieux évaluer l'opportunité à plus longue échéance de toute nouvelle infrastructure. Dans le cas du TGV Lyon-Turin, comme de celui de la LGV Bordeaux-Espagne<sup>2</sup>, cette option d'un aménagement des capacités des voies existantes a été retenue, sur une partie de l'itinéraire initial, non seulement pour répondre aux besoins immédiats, mais également pour apprécier au plus juste la saturation pressentie à l'horizon 2020. Une « veille active » accompagne alors de tels choix<sup>3</sup>.

1 - Suite donnée par le maître d'ouvrage au débat public sur le projet d'aménagement routier de l'itinéraire Caen-Flers. Conseil général du Calvados, décision du 22 novembre 2004.

2 - Suite donnée par le maître d'ouvrage au débat public sur la LGV Bordeaux-frontière espagnole. RFF, décision du 8 mars 2007.

3 - Inspection générale des finances et Conseil général des Ponts et Chaussées, *Audit sur les grands projets d'infrastructures*, 2003.

#### ■ **Un référentiel de « développement durable » pour la politique des grands projets ?**

Ces partis pris d'aménagement illustrent le poids de la logique de « ménagement des territoires », selon l'heureuse formule de Michel Marié<sup>1</sup>. « Complexifier pour mieux réaliser »<sup>2</sup> semble devenir la règle d'une action publique post-moderne<sup>3</sup> qui ne peut faire autrement que de chercher à concilier des enjeux longtemps pensés comme inconciliables : répondre aux besoins de déplacements pour accompagner le développement économique, sans enfreindre les règles de solidarité territoriale, tout en satisfaisant aux exigences de protection des environnements naturels et humains. Il y a là une conséquence indéniable de la diffusion des principes du « développement durable », dont l'essor des procédures n'est pas seul comptable. Une évaluation de leur performance en la matière aurait à prendre en compte les dynamiques de construction des représentations sociales qui traversent des scènes diverses, à la fois institutionnelles, scientifiques, associatives et corporatistes, aussi bien locales, nationales qu'internationales, où les négociations âpres mais assumées sont souvent bien plus décisives qu'une stricte exploration des arguments<sup>4</sup>.

Cela dit, en « précipitant » – au sens chimique du terme – les discussions et les controverses, et en se multipliant sur l'ensemble du territoire, débats et concertations participent de l'émergence et de la consolidation de ce nouveau référentiel de l'action<sup>5</sup> en matière de grands projets, mais également de son appropriation. Et ce, selon deux logiques.

Une *logique stratégique* d'abord, car l'évolution de la définition des projets tient à une recherche de compromis orientée vers l'obtention de l'acceptabilité sociale. Pour les maîtres d'ouvrage, l'adaptation des projets mais aussi les réorientations substantielles constituent souvent des « sorties honorables » de l'épreuve du débat, « sorties » qu'ils se ménagent toujours. Il y a là un

1 - Marié M., « Aménager ou ménager le territoire ? », *Annales des Ponts et Chaussées*, janvier 1996. Voir aussi Brunet R., *La France, un territoire à ménager*, Éditions n° 1, 1994.

2 - Rui S., Bernat V. et Fourniau J.-M., *Complexifier pour mieux réaliser : la liaison transalpine ferroviaire Lyon-Turin. Les conditions de mise en œuvre d'un maillon-clé*, INRETS, décembre 1997.

3 - Padiou J.-G., « L'action publique : du substantialisme au pragmatisme », *Techniques, Territoires, Sociétés*, n° 22/23, 1993.

4 - Comme la production législative relève aussi de négociations, de compromis, d'ajustements progressifs et de rapports de force qui se jouent en marge des discussions parlementaires. Rui S., « Le public fait-il la loi ? Le débat national sur l'eau, entre injonction participative et néo-corporatisme », *Politix*, n° 75, 2006.

5 - Sur cette notion de référentiel, voir les travaux de Muller P. et de Jobert B., notamment Jobert B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, volume 42, n° 2, avril 1992.

effet d'apprentissage qui explique la réorientation tactique des modalités de conduite des projets. Louis Simard<sup>1</sup> a ainsi montré comment, tant au Québec qu'en France, les opérateurs électriques avaient révisé leurs stratégies de négociation, se situant désormais en amont des épreuves publiques, afin de limiter les risques des temps d'échanges. L'évolution des projets résulte donc d'une épreuve dont on a vu qu'elle n'épuisait jamais les rapports de forces.

Mais ces effets substantiels relèvent aussi d'une *logique cognitive*, car l'échange d'arguments comme la nécessité des compromis et des négociations a une incidence sur les représentations et les normes encadrant la conduite de projet. En particulier, l'intégration des principes du développement durable par les opérateurs a sans doute été favorisée et accélérée par la confrontation répétée aux controverses encadrées par les débats. Ainsi, il y a quinze ans, les arguments en faveur d'un aménagement de l'existant, défendu comme relevant d'un développement modeste et raisonné, n'étaient portés que par les opposants aux projets et les groupes subalternes. Cette revendication était comprise alors comme une stratégie discursive des groupes de riverains en colère, suspectés de protéger avant tout leurs jardins, ou des groupements environnementalistes soupçonnés de vouloir mettre fin à toute croissance. Au fil des débats, ce type d'options s'est mis à traverser l'ensemble des prises de position.

Il ne s'agit pas de dire que les mouvements environnementalistes et leurs alliés, parfois de circonstance, ont fini par convaincre leurs adversaires. Et encore moins d'assurer que ces modifications « améliorent » les projets : qu'il soit plus juste et utile pour la collectivité d'aménager l'existant est une conception de l'intérêt général qui paraît s'imposer ; les évaluations *ex-post* diront ce qu'il en est de leur bien-fondé. On retiendra surtout que ces effets substantiels tiennent pour partie à des dynamiques externes, et pour partie aux phases de débat et de concertation dès lors que ces dernières favorisent les « révélations »<sup>2</sup>. Selon James Bohman, une « révélation » est un acte d'expression qui, sans constituer une « nouvelle vérité », ouvre de nouvelles possibilités de dialogue, notamment en restaurant le caractère ouvert et plastique des discussions, dimensions nécessaires aux apprentissages et, plus fondamentalement, au changement. En posant un regard concurrent sur les croyances et pratiques publiques gouvernant la conduite des projets, les participants aux débats publics font surtout admettre leur caractère discutable. Les « révélations » constituent donc des éléments qui élargissent les possibilités d'interprétation, qui favorisent l'apparition de nouveaux standards d'évaluation et de justification.

1 - Simard L., « L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets : quels effets sur le débat public ? », in Simard L. et al, *op. cit.* Voir surtout sa thèse : *Conflits d'aménagement et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, Thèse de doctorat de sociologie, IEP-Paris, 2003.

2 - Nous retenons ce terme au sens où James Bohman l'utilise après l'avoir emprunté, pour le discuter, à la philosophie d'Heidegger. Voir Bohman J., *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 1996.

## Conclusion

Comme « forums hybrides », les débats publics constituent de « puissants et originaux dispositifs d'exploration et d'apprentissage »<sup>1</sup>. Pour apprécier leur production, il convient – comme on a tenté de le montrer – d'envisager la dynamique d'ensemble que la mise en œuvre de ces procédures suscite, sans négliger ce qui se joue à leurs bords. Un débat public peut paraître contribuer bien peu, seul, à un projet ; la multiplication des débats a en revanche une incidence tant sur le référentiel de la politique des grands projets que sur les modes de gouvernement de l'action publique contemporaine. Aussi, toute évaluation de la performance délibérative ne peut se détourner des effets de ces dispositifs sur les rapports sociaux, en particulier sur les rapports entre les institutions et les individus, comme sur leurs logiques d'action. Le débat public est une épreuve pour les projets et la décision qui les encadre. Il l'est aussi pour les identités individuelles, professionnelles et collectives, et les logiques d'action qui leur sont associées. L'exposition sur la scène publique contribue ainsi à transformer les modes d'engagement tant dans les métiers de la conduite d'ouvrage que dans les formes de mobilisation collective. En devenant constitutif de la conduite des projets, le débat public impose ses exigences aux maîtres d'ouvrage, imprégnant les représentations, les façons de faire comme les modes d'organisation. Les grands opérateurs publics ont ces dernières années défini de nouvelles compétences et institué de nouveaux métiers qui sont occupés par des agents aux profils souvent éloignés de l'ingénierie. De l'intérieur, les institutions se transforment d'un point de vue organisationnel mais aussi du point de vue de leur appréhension du changement social. Dans le même temps, partout où elle a été lancée, la procédure du débat public a contribué à structurer les sociétés civiles locales. Les conflits sont bien sûr déterminants dans l'émergence d'acteurs collectifs inédits. Mais à la fois par les ressources symboliques et matérielles<sup>2</sup> qu'elle met à disposition des individus et des groupes et par les contraintes qu'elle fait peser et qui obligent à la résistance et à la réflexivité, la procédure favorise la constitution des individus en acteurs sociaux. Les témoignages des associations convergent sur ce point : quelles que soient leurs appréciations des modalités d'échanges, souvent mitigées et parfois très critiques, toutes reconnaissent avoir gagné en capacité d'action et en capacité réflexive grâce à l'épreuve des débats. Apparues pour certaines

1 - Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001, p. 58.

2 - On citera pour exemple le principe des cahiers d'acteurs ou encore les possibilités d'un financement d'études complémentaires.

à l'occasion de la découverte du projet, consolidées lors du débat, ces associations deviennent par la suite des interlocuteurs reconnus au sein des configurations sociopolitiques locales.

Ces effets restent cependant socialement différenciés. Les individus et les groupes qui tirent le mieux parti du débat et voient croître leurs capacités d'action sont souvent ceux qui n'en manquent pas, ou qui, pour le moins, peuvent compter sur d'utiles prédispositions sociales et culturelles. De ce point de vue, la capacité des débats publics à asseoir la légitimité des décisions et à favoriser la réalisation de projets justes et utiles est entamée par la difficulté des organisateurs à s'assurer que tous ceux qui auraient de bonnes raisons d'entrer dans la controverse ont pu le faire. Kirat et Levratto pointent à raison les limites d'un cadre procédural qui peine à corriger le fait inégalitaire dès lors qu'en sont absentes les catégories sociales qui se caractérisent plutôt par l'*exit* que par la *voice* – par le retrait plus que par la prise de parole. Demeurant déjà au plus loin des tribunaux administratifs, ces écartés du débat pourraient voir s'ajouter aux injustices sociales des injustices environnementales, si rien de leurs besoins ni de leurs attentes ne se trouve intégré à l'évaluation des projets. L'offre procédurale ne ferait alors qu'accentuer les inégalités, ajoutant sa propre indifférence à celle des méthodes de calcul économique public et des tribunaux aux questions d'équité sociale pour fonder la décision publique<sup>1</sup>.

Si l'utilité sociale du débat public doit être appréciée sous cet angle de l'équité, plus largement, on retiendra un décalage certain entre la culture du débat et la culture de l'évaluation, qui explique d'ailleurs en partie que le niveau de conflictualité au fil de l'avancée des processus d'élaboration des projets ne baisse pas. Les méthodologies conventionnelles du calcul économique public apparaissent peu adaptées pour une prise en compte au plus juste de la compensation des externalités<sup>2</sup>. Les demandes d'études complémentaires et de contre-expertises sont généralement motivées par l'insatisfaction suscitée par des méthodes qui n'explorent qu'imparfaitement les coûts des projets. Le référentiel de la politique des grands projets paraît évoluer sans que les méthodes d'évaluation ne se renouvellent en profondeur. La performance délibérative devrait donc aussi se mesurer en s'attachant à l'incidence des débats sur les modalités de production de connaissance.

1 - Kirat T. et Levratto N., « Les conflits d'aménagement, de l'utilité sociale à l'équité locale : le calcul économique et les dispositifs juridiques au défi de l'équité dans les nuisances des infrastructures », *Communication aux Journées d'étude « Conflits d'usage et de voisinage »*, Paris, 11-12 octobre, 2004.

2 - *Ibid.*

## LES EFFETS POLITIQUES DE L'INCLUSION DES CITOYENS DANS L'ACTION PUBLIQUE. RÉSULTATS DE L'ÉTUDE DE TROIS BUDGETS PARTICIPATIFS

*par Julien Talpin, attaché temporaire d'enseignement et de recherche  
à l'université de Paris 8 Saint-Denis*

La démocratie participative s'est développée de façon considérable depuis une quinzaine d'années en France, en Europe, dans les démocraties occidentales et les pays du Sud, à tel point qu'elle est aujourd'hui considérée comme un nouveau mode de régulation politique ou, au minimum, comme incarnant « le nouvel esprit de l'action publique » contemporaine<sup>1</sup>. Si elle semble sur les lèvres de tous les responsables politiques, il serait erroné de la réduire à un simple discours. La démocratie participative s'est en effet incarnée et matérialisée par la création de dispositifs institutionnels innovants, visant à inclure les citoyens dans la production des politiques. On a ainsi vu se développer, souvent dans les marges et les interstices du droit, un grand nombre d'expériences dont il est aujourd'hui possible d'évaluer les effets civiques et politiques.

Cette contribution vise à mesurer l'impact des dispositifs participatifs sur les politiques publiques et sur les citoyens participants. Alors que le concept de démocratie participative est aujourd'hui en vogue, il semble légitime de se demander si les pratiques politiques qu'elle institue méritent une telle attention. La démocratie participative est-elle à même de répondre à la crise de la représentation à laquelle sont confrontées les démocraties contemporaines ? L'inclusion de citoyens ordinaires dans le cycle des politiques publiques se traduit-elle par un enrichissement des décisions collectives, comme

<sup>1</sup> - Cf. Blondiaux L. et Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 57, n° 15, 2002.



ses partisans l'affirment<sup>1</sup> ? Les citoyens sortent-ils transformés de ces expériences, devenant à la fois plus informés politiquement et soucieux de l'intérêt général ?

Pour évaluer l'impact global de la démocratie participative, il faut distinguer deux niveaux d'analyse. D'un côté, l'impact externe sur les politiques publiques de l'inclusion de nouveaux acteurs dans les processus décisionnels. De l'autre, l'impact interne, sur les acteurs eux-mêmes, la contribution à des dispositifs participatifs étant à même d'accroître la compétence politique des acteurs engagés. Cette contribution essaiera d'articuler ces deux échelles d'analyse.

Pour ce faire, elle s'appuiera sur une enquête sociologique menée pendant près de deux ans sur des dispositifs de budget participatif municipaux, à Morsang-sur-Orge en banlieue parisienne, dans le 11<sup>e</sup> arrondissement de Rome et dans la ville de Séville en Espagne<sup>2</sup>. Ces cas ont été choisis pour leur caractère exemplaire dans le champ de la démocratie participative européenne, constituant ainsi des cas limites : si ceux-ci n'ont pas d'impact, les autres expériences sont vouées à n'avoir que des effets marginaux<sup>3</sup>. Il existe en effet aujourd'hui une cinquantaine d'expériences de budget participatif en Europe, et plus de 250 dans le monde<sup>4</sup>.

Inventé au Brésil, dans la ville de Porto Alegre, à la fin des années 1980, le budget participatif (BP) a connu depuis un succès retentissant compte tenu de son impact sur le développement économique et social de la ville<sup>5</sup>. Le dispositif de Porto Alegre a été classé comme bonne pratique de gouvernance

1 - Voir par exemple Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001. Ce discours se retrouve également très largement dans les entretiens réalisés avec les promoteurs politiques des institutions de démocratie participative étudiées.

2 - Les méthodes de recherche utilisées ont été principalement qualitatives, reposant à la fois sur l'observation directe des assemblées du budget participatif (l'institution centrale du processus) – 124 réunions publiques ont été observées au total pour les trois cas – et 41 entretiens semi-directifs (avec les instigateurs des budgets participatifs et différents types de participants, plus ou moins engagés).

3 - On peut souligner également que les contextes politiques et administratifs dans lesquels ces budgets participatifs sont inscrits les rendent aisément comparables. Dans les trois cas, la municipalité est orientée à gauche, regroupant des coalitions allant du centre-gauche aux communistes, ces derniers occupant souvent des postes clés en rapport avec la démocratie participative et apparaissant comme les instigateurs principaux de ces expériences. En outre, les compétences relativement similaires des communes en France, en Italie et en Espagne rendent la comparaison opérationnelle.

4 - Voir Herzberg C., Röcke A. et Sintomer Y., *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Perspectives and Chances of the Cooperative State at the Municipal Level in Germany and Europe*, volume II, Berlin, Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt-Universität ([www.buergerhaushalt-europa.de](http://www.buergerhaushalt-europa.de)), 2005 ; Cabannes Y. (dir.), *Budget participatif et finances locales. Document de base*, PGU (UN-Habitat), Séminaire de lancement du réseau URBAL n° 9, 2003. Sur le BP de Porto Alegre voir Sintomer Y. et Gret M., *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2002 ; Baiocchi G., *Militants and Citizens: the Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

5 - Voir Sintomer Y. et Gret M., 2002, *op. cit.* ; Baiocchi G., 2005, *op. cit.*

par la Banque mondiale, qui promeut aujourd'hui l'exportation du modèle<sup>1</sup>. Un budget participatif peut se définir comme l'inclusion de citoyens ordinaires dans le cycle budgétaire d'une collectivité publique. Concrètement, son instauration se traduit en général par la création d'assemblées à l'échelle du quartier, de l'arrondissement ou de la ville, ouvertes à tous les habitants, au sein desquelles les citoyens participants élaborent des projets qui seront ensuite intégrés au budget municipal ou régional<sup>2</sup>. Ainsi, une partie (entre 2 % et 20 % dans les cas européens) du budget d'investissement annuel de la collectivité est décidée plus ou moins directement par les citoyens.

Les expériences de BP s'inscrivent dans le cadre plus large des institutions de la démocratie participative. On a ici opté pour une définition restrictive du concept, qui sera entendu comme l'inclusion institutionnalisée de citoyens à la production des politiques publiques. Cette inclusion peut se faire selon différentes modalités, allant de la simple information à la consultation et la codécision. La participation peut être ouverte à tous (comme dans les BP ou les conseils de quartier) ou régulée par le principe du tirage au sort (comme dans les conférences de consensus ou les jurys citoyens)<sup>3</sup>. De ce point de vue, le budget participatif apparaît comme une institution offrant un pouvoir important aux citoyens – il s'agit en général de codécision entre élus et citoyens<sup>4</sup> – et visant à inclure la fraction la plus large possible de la population. Le BP est ainsi apparu aux yeux de certains comme un moyen

1 - Voir Narayan D., *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Division, Washington DC, 1999 ; Viera da Cunha P., *The Limits and Merits of Participation*, World Bank, Office of the Senior Vice President and Chief Economist, Development Economics, Washington, DC, 1997 ; OCDE, *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, Paris, OCDE, 2001.

2 - La majorité des expériences de budget participatif se déroule à l'échelle municipale (ou infra-municipale) à l'exception des budgets participatifs régionaux de Poitou-Charentes (qui ne concerne cependant que la gestion des lycées) et de la région Lazio en Italie.

3 - Sur les conseils de quartier, voir Blondiaux L. et Lévêque S., « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris » in C. Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 17-83 ; Bacqué M.-H. et Sintomer Y., « L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social », in C. Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique*, op. cit. Sur les conférences de consensus, voir Boy D., Donnet-Kamel D. et Roqueplo P., « Un exemple de démocratie participative. La 'conférence de citoyens' sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4-5, 2000, p. 779-810 ; sur les jurys citoyens, voir Koehl E. et Sintomer Y., *Les Jurys de citoyens berlinois*, Rapport final pour la Délégation interministérielle à la Ville, 2002. Plus largement, sur la question du tirage au sort en politique, voir Sintomer Y., *Le Pouvoir au peuple. Jury citoyens, tirage au sort et démocratie*, Paris, La Découverte, 2007.

4 - Le processus décisionnel au sein des BP est en général assez complexe, voir Talpin J., « Who Governs in Participatory Budgeting Institutions? The Impact of Citizen Participation in Municipal Decision-Making Processes in a Comparative Perspective », in P. Dewitt, P.-B. Pilet, H. Reynaert et K. Steyvers (dir.), *Towards DIY-Politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Bruges, Vanden Broele, 2007.

d'approfondir la démocratie, l'inclusion d'acteurs traditionnellement exclus permettant de promouvoir des politiques publiques innovantes<sup>1</sup>.

C'est ce discours et ces espoirs que nous essaierons d'évaluer ici à la lumière de notre enquête de terrain. Nous verrons dans un premier temps que les dispositifs participatifs étudiés n'ont en définitive qu'un impact limité sur les politiques publiques municipales, celles-ci n'étant pas réorientées de façon significative, et la légitimité même des décisions prises dans ces institutions étant sujette à caution compte tenu de la faible participation du public. On montrera néanmoins qu'un effet important de l'engagement au sein de budgets participatifs est l'acquisition d'une certaine compétence civique et politique par les acteurs, qui voient parfois leur trajectoire significativement réorientée. Cet impact individuel de l'engagement participatif semble en outre avoir des conséquences plus larges sur le gouvernement représentatif, la nature du système politique étant indissociablement liée au caractère des citoyens qui le composent.

## 1 Un impact limité sur les politiques publiques

Deux des principaux objectifs de la démocratie participative sont d'enrichir les politiques publiques en y incluant de nouveaux acteurs, et d'accroître la légitimité des décisions publiques en élargissant le cercle de ceux qui concourent à leur production. Une des raisons majeures du succès des budgets participatifs, en particulier, est qu'ils seraient à même de réorienter les politiques publiques. En incluant des citoyens ordinaires ou des profanes, les décisions ainsi actées seraient différentes de celles qu'auraient prises des experts ou des responsables politiques traditionnels.

Cet argument peut se décliner de deux façons. Dans une tonalité rationaliste, centrale dans toute la littérature sur la démocratie délibérative, l'idée est que plusieurs têtes pensent mieux qu'une seule, et que l'inclusion d'une multiplicité de points de vue serait capable d'enrichir significativement les politiques publiques<sup>2</sup>. Dans une perspective plus critique, l'argument avancé est que les représentants traditionnels promouvant leurs intérêts personnels,

1 - Fung A. et Wright E. O. (dir.), *Deepening Democracy, Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2003.

2 - L'argument est déjà présent chez Aristote, mais on le retrouve aujourd'hui dans la pensée politique de John Rawls, ainsi que d'un certain nombre de théoriciens de la délibération contemporains. Voir par exemple Mendelberg T., « The Deliberative Citizen: Theory and Evidence », in M. Delli Carpini et alii (dir.), *Research on Micro-Politics: Political Decision Making, Deliberation and Participation*, vol. 6, 2002 ; Rawls J., *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 2002, p. 358-359.

l'inclusion de citoyens ordinaires ayant des intérêts différents, voire conflictuels, se traduirait nécessairement par une réorientation des politiques publiques dans le sens de davantage de justice sociale<sup>1</sup>.

Il ne s'agit pas ici de trancher ce débat théorique, mais de l'évaluer à l'aune d'expériences participatives effectives. Le budget participatif de Porto Alegre est apparu de ce point de vue comme une expérience efficace, ayant eu un impact important sur les politiques municipales en moins de quinze ans, comme le souligne Baiocchi : « Chaque année, les 20 ou 25 kilomètres de goudronnage vont aux périphéries les plus pauvres de la ville. Aujourd'hui, 98 % des habitations de la ville ont accès à l'eau courante, contre 75 % en 1988 ; (...) entre 1992 et 1995, le service logement a permis à 28 862 nouvelles familles de se loger, contre 1 714 sur la période 1986-1988 ; le nombre d'écoles primaires municipales est aujourd'hui de 86, contre 29 en 1988<sup>2</sup> ». Le budget participatif, s'il n'est pas le seul moteur de ce développement économique et social, a néanmoins permis de réorienter les politiques municipales vers des besoins primaires, en réduisant notamment la corruption qui a frappé Porto Alegre, comme l'ensemble du pays, pendant des décennies<sup>3</sup>.

Les problèmes gérés par les collectivités territoriales en Europe ou en France sont profondément différents de ceux rencontrés au Brésil. Elles n'ont pas à assurer les besoins primaires de la population, et ont en outre des compétences relativement limitées, si bien que les effets escomptés de la création d'un BP sont nécessairement moindres. La plupart du temps, les budgets participatifs européens traitent de questions d'aménagement urbain (pistes cyclables, parcs, voirie), de planification urbaine (le Plan local d'urbanisme ou PLU, le Plan local de déplacement ou PLD, et l'Agenda 21 local peuvent par exemple y être débattus), de politiques culturelles ou éducatives, c'est-à-dire de problèmes liés au cadre de vie. En outre, les collectivités territoriales européennes n'ont pas à affronter les mêmes problèmes de corruption que leurs homologues brésiliennes, alors que c'est précisément la transparence permise par le dispositif participatif qui a joué un rôle fondamental dans la réorientation des politiques publiques à Porto Alegre (davantage que le surcroît de rationalité permis par l'inclusion de nouveaux acteurs, ou les intérêts différents de la population par rapport aux élites). La démocratie participative, dans le contexte européen, semble par conséquent ne pouvoir avoir qu'un impact limité sur les politiques publiques.

1 - Voir Young I. M., *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

2 - Baiocchi G., « Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory », *Politics & Society*, vol. 29, n° 1, 2001, p. 48. Traduction de l'auteur.

3 - Sur l'impact du budget participatif sur le développement de la ville, voir également Gret M. et Sintomer Y., *op. cit.*

Ces observations sont confirmées par notre étude détaillée des trois cas de budget participatif. Que ce soit à Morsang-sur-Orge, dans le 11<sup>e</sup> arrondissement de Rome ou à Séville, les politiques municipales n'ont pas été significativement réorientées par l'inclusion du public dans le processus décisionnel. Pour conclure de façon définitive sur ce sujet, il faudrait reconstituer l'ensemble des décisions municipales sur une période assez longue avant la création du budget participatif, et comparer ces données avec les décisions prises par la suite, tout en incluant l'évolution du contexte politique et administratif, ainsi que des enjeux saillants du moment. Il semble néanmoins possible de tirer des conclusions satisfaisantes en dépit de l'inexistence de telles données. Bien qu'il s'agisse de périodes assez courtes – le budget participatif a été créé en 1998 à Morsang-sur-Orge (ce qui en fait une des premières expériences européennes), et en 2003 à Rome et Séville – il ne semble pas que ces villes aient été radicalement transformées depuis. Au contraire, comme le souligne Francis Diener, maire adjoint à la citoyenneté à Morsang-sur-Orge, « on s'est rendu compte, après la première et la deuxième années, que les choix faits par les citoyens étaient *grosso modo* ceux que les élus auraient fait. Et vraiment, ça a été réconfortant pour nous<sup>1</sup> ».

La transformation des politiques publiques par l'inclusion de citoyens ordinaires dans le cadre de budget participatif peut – en théorie – suivre trois canaux différents. Tout d'abord, cette inclusion peut se traduire par la réorientation d'une partie du budget municipal d'investissement, de certaines catégories de politiques publiques vers d'autres, de l'urbanisme à la culture par exemple, pour des raisons de priorité politique. De telles réorientations ne semblent pas s'être produites dans les trois cas étudiés.

Deuxième option, la réorientation des financements peut s'opérer à l'intérieur même d'un secteur des politiques publiques. On a observé certaines évolutions, à la marge, en particulier en ce qui concerne les investissements de voirie et d'équipements urbains, la création du BP se traduisant notamment par le développement des moyens doux de circulation (pistes cyclables, réfection des trottoirs, transports en commun, etc.) motivés par des considérations environnementales. Il est difficile cependant d'attribuer cette réorientation à la seule création du BP, celle-ci pouvant tout autant correspondre « à l'air du temps » et à l'émergence récente des problématiques environnementales, à l'échelle globale comme locale, et largement relayée par les élus locaux, en dehors mais aussi à l'intérieur des assemblées du BP (à Morsang-sur-Orge, les élus promeuvent dans leurs politiques publiques, hors BP, la circulation douce contre la voiture pour des raisons ouvertement environnementales).

La troisième solution, peut-être la plus prometteuse car la plus efficace à ce jour, consiste en une réorientation territoriale des politiques publiques en direction des quartiers les plus marginalisés de la ville, *via* une forme de « discrimination

---

1 - Entretien avec F. Diener, Morsang-sur-Orge, 14 janvier 2005.

positive territoriale ». C'est très largement ce dispositif qui a permis la réorientation des politiques municipales à Porto Alegre, et qui est partiellement expérimenté à Séville. Le budget participatif sévillan, sur le modèle des BP brésiliens, a mis en place un système de « critères de justice sociale » visant à hiérarchiser les propositions budgétaires des habitants selon des données à la fois objectives et subjectives<sup>1</sup>, le but étant de distribuer plus à ceux qui ont le moins : certains quartiers de la ville traditionnellement délaissés par l'action publique, certaines catégories de la population, notamment les minorités sexuelles, culturelles, religieuses, etc., à l'image de la communauté Rom qui, malgré sa présence multiséculaire sur le territoire andalou, est marquée par des taux importants de chômage, d'analphabétisme et de criminalité. Bien qu'il n'existe pas à ce jour de données agrégées, compte tenu du caractère récent de l'expérience, l'inscription institutionnalisée de ces « critères de justice sociale » dans les procédures du BP indique qu'une certaine réorientation des politiques publiques est possible, moins due à l'inclusion du public qu'à la volonté des instigateurs du processus participatif d'inscrire ces objectifs dans les règles du jeu de l'institution.

Finalement, l'inclusion de citoyens ordinaires dans la construction des politiques publiques municipales ne semble avoir qu'un impact externe marginal<sup>2</sup>. Si la démocratie participative s'avère incapable, en Europe tout du moins, de réorienter les politiques locales, elle pourrait cependant avoir pour vertu de relégitimer les décisions existantes, un plus grand nombre d'acteurs intervenant pour prendre la seule décision qui s'imposait.

## 2 Une faible participation qui met en doute la légitimité des dispositifs participatifs

Le taux de participation aux institutions des budgets participatifs que nous avons étudiés s'est avéré en moyenne extrêmement faible, compris entre 1 % et 5 % de la population totale de chaque ville. Ceci ne semble pas dû

1 - Il existe deux types de critères de justice sociale : des critères objectifs définis statistiquement (effectif et situation socioéconomique de la population affectée par la proposition) ; des critères subjectifs, discutés en assemblée, relatifs à l'importance de la proposition (répondant à un besoin primaire ou à une simple amélioration secondaire), sa volonté d'améliorer la situation des franges les plus exclues de la population, sa capacité à promouvoir l'intégration sociale, la tolérance, le multiculturalisme ou la participation citoyenne.

Voir <http://www.participacionciudadana.sevilla.org/PRESUPUESTOS/portada.htm>.

2 - Pour des conclusions similaires, portant sur un plus grand nombre de cas, voir Herzberg C., Röcke A. et Sintomer Y., *Participatory Budgets in a European Comparative Approach*, op. cit., p. 650.

à une idiosyncrasie de nos cas, la comparaison avec d'autres BP en Europe indiquant la même tendance. Avant d'évoquer les problèmes de légitimité induits, il convient de présenter plus précisément le taux de participation et le profil socio-démographique des participants.

**Tableau n° 1 : Taux de participation dans trois cas de budget participatif (2004)<sup>1</sup>**

	Participation totale au BP en 2004	Participants au BP rapportés à la population totale en 2004 (en %)	Participants au BP rapportés aux électeurs en 2004 (en %)
<b>Rome Municipio XI</b>	1 498	1,08	1,26
<b>Séville</b>	2 985	0,42	0,51
<b>Morsang-sur-Orge</b>	550*	2,85	4,35

\* Estimations

Si les taux de participation sont extrêmement faibles dans l'ensemble, on peut noter qu'ils ont tendance à croître avec le temps. Ainsi, le nombre de participants n'était à Rome que de 978 en 2003, et a augmenté de plus de 53 % en un an. De même, le nombre de participants au BP sévillan est passé à 3 352 en 2005, soit une augmentation de plus de 12 % en un an. On peut également souligner que le *turnover* est important d'une année sur l'autre, comme l'indiquent certains chiffres sévillans, la moitié des participants de 2005 n'ayant pas renouvelé l'expérience en 2004. Le taux de *turnover* est aussi extrêmement important dans le cas du BP romain, puisqu'en 2004, 68,5 % des participants déclaraient ne pas avoir pris part au cycle l'année précédente. Il est également important au cours du cycle lui-même, puisqu'en 2004, 68,9 % des participants aux assemblées finales déclaraient ne pas avoir pris part à l'élection des délégués en début d'année<sup>2</sup>.

La faible participation d'un point de vue quantitatif devrait être compensée, selon les instigateurs de ces dispositifs, par l'hétérogénéité socio-démographique des participants. Les institutions de démocratie participative sont en effet censées ouvrir l'appareil administratif à des catégories d'acteurs généralement

1 - Différentes sources ont été utilisées : pour Rome, Ummano L., « Bilancio Partecipativo », in M. Smeriglio, G. Peciola et L. Ummano (dir.) *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di Democrazia Partecipativa nel Municipio Roma XI*, Intra Moenia Edition, Rome, 2005, p.162-196 ; *La Riva Sinistra. Bilancio Sociale 2004*, Municipio Roma XI, Presidenza Roma Municipio XI, Rome, décembre 2004, p. 151-157 ; « Pratiche partecipative a Roma », Comune di Roma-XV Dip. E Università La Sapienza-Dipartimento Innovazione e Società, 2005. Pour Séville, *Servicio de Estadística del Ayuntamiento de Sevilla. Resultados de las elecciones locales 2003 en Sevilla y Distritos*, Junta de Andalucía, Instituto de Estadística (2005) *Sevilla, Datos Básicos 2005*. Pour Morsang-sur-Orge, statistiques de la ville de Morsang-sur-Orge.

2 - Sources : Allegretti G., « La partecipazione come 'nodo' di politiche: l'esperienza del Municipio XI », p. 32. Voir également *La Riva Sinistra. Bilancio Sociale 2004, op. cit.*

exclues des cercles décisionnels. Cependant, le public des institutions étudiées ne s'avère que modérément hétérogène. Les seules données systématiques recueillies concernent le 11<sup>e</sup> arrondissement de Rome, mais les observations effectuées pour les deux autres cas indiquent des tendances similaires. Du point de vue du genre, il semble que les femmes soient légèrement surreprésentées dans les assemblées du BP romain, ce qui constitue une rupture avec la traditionnelle surreprésentation des hommes dans les arènes de participation politique<sup>1</sup>. Ainsi, en 2004, 53 % des participants étaient des femmes. La domination masculine réapparaît néanmoins dans la composition des délégués du BP, qui étaient à 60,9 % des hommes en 2004<sup>2</sup>. Il semble donc que la participation sur la base du volontariat permette une représentation paritaire de genre, mais dès qu'un principe électif est réintroduit, les femmes, à la suite d'un mécanisme d'autocensure et d'auto-dépréciation, se retirent du jeu.

D'un point de vue générationnel ensuite, on peut noter dans les trois cas une surreprésentation des participants de plus de 50 ans. À Rome, en 2003, 44 % des participants avaient plus de 61 ans, et seulement 16 % avaient moins de 31 ans. On peut remarquer néanmoins que la majorité des jeunes participants sont étudiants. On peut ainsi avancer que la disponibilité biographique – caractéristique des retraités, des étudiants ou des chômeurs, ces derniers étant sous-représentés dans les assemblées du BP compte tenu de leur « incompétence » symbolique – est un facteur explicatif important de la participation. Autre facteur crucial, l'attachement au territoire, illustré par le nombre de propriétaires de leur logement participant au BP. Ils représentaient près de 60,5 % des participants romains en 2004<sup>3</sup>. Les participants du BP romain ont également un niveau d'éducation plus élevé que la moyenne de la population italienne, 24 % ayant un diplôme universitaire, 41 % ayant au moins l'équivalent du baccalauréat. Enfin, on peut souligner une nette surreprésentation, à Rome, mais aussi dans les deux autres cas, des acteurs politisés : 40 % des participants romains déclaraient être membres d'une association, 20 % d'un parti politique, 30 % d'un syndicat<sup>4</sup>.

Les budgets participatifs apparaissent ainsi comme des institutions ambiguës. D'un côté, ils incarnent des arènes extrêmement ouvertes – notamment en

1 - Voir par exemple Gaxie D., *Le Cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978 ; Bourdieu P., *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979 ; Verba S., Lehman Schlozman K. et Brady H. E., *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

2 - Les seules données disponibles à ce jour sont celles de 2003 et 2004. Voir Ummarino L., « Bilancio Partecipativo », in M. Smeriglio, G. Peciola et L. Ummarino (dir.) *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di Democrazia Partecipativa nel Municipio Roma XI*, op. cit., p.162-196 ; voir également, *La Riva Sinistra. Bilancio Sociale 2004*, op. cit., p. 151-157.

3 - Source : « Pratiche partecipative a Roma », op. cit.

4 - Source : *id.*



comparaison d'autres institutions, tels les parlements nationaux ou les partis politiques – permettant à certaines catégories d'accéder à un espace public dont elles étaient souvent exclues. Il s'agit principalement des femmes, des classes moyennes-basses et des individus faiblement politisés (qui représentent souvent plus de la moitié des participants). De l'autre côté, bien qu'hétérogène, la population des BP ne semble pas parfaitement représentative de la population dans son ensemble, les fractions les plus éduquées et politisées étant largement surreprésentées. Si l'on ajoute à cela la faible participation d'un point de vue quantitatif, la légitimité de ces dispositifs participatifs paraît soumise à caution. Avec quelle légitimité une poignée de participants hautement engagés, ayant le temps et les moyens (culturels notamment) de s'investir, peut-elle décider d'une partie non négligeable du budget d'investissement d'une commune ?

D'un point de vue théorique, trois types de légitimité peuvent être distingués. Tout d'abord, la légitimité issue du *consentement*, centrale dans le gouvernement représentatif, où la légitimité du pouvoir des représentants est issue de leur élection par le peuple<sup>1</sup>. Ensuite, une légitimité qu'on peut qualifier de *miroir*, découlant du fait que les décisions sont prises par un échantillon représentatif de la population, reflétant celle-ci dans sa diversité<sup>2</sup>. Elle est centrale pour des dispositifs comme les sondages, et dans une moindre mesure pour certaines expériences participatives comme les conférences de consensus ou les jurys citoyens. Enfin, la légitimité *épistémique*, qui vient des résultats, ou de la plus grande efficacité ou rationalité des décisions prises par un petit groupe. C'est celle qu'on attribue aux experts, mais que peuvent également revêtir certains dispositifs participatifs, dans la mesure où l'inclusion d'une pluralité d'acteurs permettrait d'accroître la rationalité ou la qualité des décisions publiques. Comme on l'a vu, même dans ce cas, les budgets participatifs ne semblent que peu légitimes, les politiques publiques municipales n'étant enrichies qu'à la marge.

Si la démocratie participative n'est pas à même – dans un contexte européen – de modifier significativement les politiques publiques, ni d'en accroître la légitimité, il semble pertinent de s'interroger sur sa raison d'être. Qu'y trouvent les individus qui acceptent d'y consacrer leur temps et leur énergie, si elle n'a qu'un impact limité sur les politiques municipales ? Qu'y cherchent des élus en mal de légitimité ? Il convient de s'intéresser aux motivations des acteurs, afin de comprendre les raisons de leur engagement, et d'étudier ensuite le deuxième versant des effets de la démocratie participative, à savoir l'aspect interne. Elle serait en mesure d'accroître la compétence civique des citoyens les plus engagés, ce qui pourrait avoir, en retour, des conséquences importantes pour le gouvernement représentatif.

1 - À ce sujet voir Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.

2 - Voir Sintomer Y., *Le Pouvoir au peuple*, op. cit.

## 3 Construire la compétence civique par la participation

Que trouvent les acteurs dans ces institutions, qui les motive à participer régulièrement, en dépit du faible impact externe de leur engagement ? À partir des observations et des entretiens effectués, on a repéré quatre types de motivations à l'origine de la participation au BP :

- l'intérêt personnel (et matériel), les participants les plus mobilisés pouvant régler des problèmes liés à leur vie quotidienne (travaux de voirie, problèmes de sécurité ou d'insalubrité, etc.) grâce au BP ;
- la réponse à un devoir civique, certains participants vivant leur engagement comme une nécessité pour la vitalité de la démocratie ;
- l'intégration sociale, le BP permettant d'accroître le capital social des individus, et plus largement de construire du lien social entre habitants ;
- l'enrichissement personnel.

Dans les entretiens, les personnes évoquent souvent la valeur d'une participation leur permettant d'apprendre à connaître le fonctionnement de la machine administrative, le positionnement politique des élus, les enjeux techniques de décisions urbanistiques ou tout simplement d'accroître leurs liens de sociabilité. Ce produit de la participation civique mérite que l'on s'y attarde, afin de comprendre par quels types de processus des individus peuvent ainsi acquérir une forme de compétence civique.

Cette idée se trouve au cœur des réflexions de la philosophie politique depuis plusieurs siècles, de Machiavel à Tocqueville et Mill, Dewey, Arendt ou Habermas : selon eux, la participation directe au gouvernement serait à même de former de meilleurs citoyens, plus compétents dans l'espace public et soucieux de l'intérêt général<sup>1</sup>. Cette intuition théorique méritait cependant d'être évaluée empiriquement, à l'aune du développement récent d'institutions de démocratie participative. Notre enquête de près de deux ans au sein de trois expériences de budget participatif nous a permis d'observer l'évolution de certains individus, leur participation au BP constituant parfois une véritable bifurcation dans leur trajectoire politique et personnelle.

<sup>1</sup> - Pour une bonne revue de cette littérature, voir Mansbridge J., « On the idea that participation makes better citizens » in S. Elkin et K. Soltan, *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Philadelphie, The Pennsylvania University press, 1999.

Ce processus de changement personnel comprend plusieurs étapes. Dans les assemblées du BP, les citoyens peu politisés apprennent tout d'abord à s'exprimer en public. Non seulement l'expression publique requiert certaines compétences discursives, mais elle suppose surtout le respect de canons discursifs imposés<sup>1</sup>. Les individus ne peuvent pas dire tout et n'importe quoi en public, par crainte d'être sanctionnés symboliquement. Les interventions trop ouvertement modalisées, centrées sur l'expérience personnelle ou les intérêts privés sont sévèrement critiquées, par l'attribution de réputation dépréciative. Pour être entendu dans une arène participative, chacun doit prendre le point de vue de la communauté, viser plus ou moins directement l'intérêt général. Si l'orientation vers le bien commun est requise, cela ne doit pas se traduire par l'expression de discours trop ouvertement politiques, qui passent souvent pour du « bla-bla » ou de la « politique politicienne », apparaissant inefficaces et inutiles pour mener à bien les projets du BP. Les participants doivent donc s'exprimer de façon à la fois générale et pragmatique, viser le bien commun mais en l'articulant à des problèmes pratiques et des projets concrets. Ainsi, la première chose que les participants apprennent, et qui est une condition de leur intégration au sein du BP, est à parler selon les formes grammaticales requises<sup>2</sup>.

Une fois cette compétence discursive acquise, les participants sont plus directement intégrés à l'institution participative, et la répétition des interactions en son sein peut alors les affecter plus profondément. Nous avons ainsi repéré l'acquisition de trois types de compétences, distingués pour des raisons analytiques mais liés en réalité : a) des savoir-faire pratiques ; b) des compétences techniques ; c) des connaissances politiques, pouvant mener plus largement à un processus de politisation individuelle.

**a) Des savoir-faire pratiques** : la participation au BP se traduit par la répétition d'un certain nombre d'actions, requérant toutes un savoir-faire particulier. On l'a dit, le lieu central du BP est l'assemblée publique (de quartier, d'arrondissement ou de ville). En y participant, les individus apprennent non seulement à parler en public de façon compétente mais aussi à gérer une réunion, distribuer des tours de parole, faire intervenir les acteurs les moins compétents, organiser un agenda politique, ménager différentes sensibilités, voire conduire une négociation entre différentes positions irréductibles. La participation au BP peut également se traduire par l'organisation d'actions collectives visant à mobiliser des cercles plus larges de la population locale. Les participants vont ainsi apprendre à organiser une manifestation, à mener une campagne de pétition ou à construire des événements visant à sensibiliser la population à une cause. Cet ensemble de savoir-faire pratiques était souvent étranger à la plupart des participants initiaux. Il peut s'avérer

1 - Voir Cardon D., Heurtin J.-P. et Lemieux C., « Parler en public », *Politix*, n° 31, 1995, p. 5-19.

2 - Pour davantage de matériaux empiriques illustrant l'apprentissage du rôle de « bon citoyen », voir Talpin J., « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de la participation au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 19, n° 75, 2006, p. 13-31.

crucial pour le BP et être réinvesti dans d'autres arènes publiques, comme le champ associatif ou politique local.

**b) Des compétences techniques** : si les BP ne sont pas des institutions très techniques – afin de ne pas exclure *a priori* les individus les plus démunis culturellement et politiquement – ils peuvent néanmoins permettre d'acquérir certaines compétences techniques qui étaient jusqu'alors l'apanage des experts municipaux. Une des compétences centrales, de ce point de vue, est l'apprentissage de la gestion d'un budget. Bien que toujours assistés d'experts municipaux, les citoyens engagés ont appris les fonctionnements rudimentaires d'un budget (avec ses entrées et ses sorties, la nécessité de l'équilibre, etc.). Par ailleurs, les BP ont souvent traité à des questions urbanistiques (voierie, aménagement urbain, développement local, etc.), qui requièrent l'utilisation de plans, de schémas, de chiffres précis, etc. Les participants ont acquis une certaine compétence technique sur ces sujets, au point d'être capables de faire valoir leurs arguments face à des techniciens. Ils savent désormais quelles sont les contraintes juridiques à la réalisation de tel ou tel aménagement urbanistique, les coûts de certains projets, les avantages et inconvénients techniques de différents types de réalisations de voierie. De fait, l'inscription dans des démarches de démocratie participative semble à même de réduire le fossé entre experts et profanes dans la construction des politiques publiques, leurs savoirs respectifs étant en hybridation permanente<sup>1</sup>.

**c) Des connaissances politiques** : enfin, ces arènes ne sont pas détachées de l'espace politique local, si bien que la participation est un moyen d'accroître ses connaissances du champ politique et peut même constituer un espace de politisation individuelle. En interaction régulière avec les élus, les participants peuvent plus facilement identifier leur couleur politique (ce qui était loin d'être le cas au départ), mettre des mots et des actions sur des orientations partisanes. Ils apprennent à négocier avec les décideurs, à jouer des rivalités et des rapports de forces entre partis pour tirer leur épingle du jeu. Les participants découvrent également le fonctionnement de la machine administrative, la répartition des compétences, les conflits d'institutions. À cet égard, les instances de BP peuvent constituer des espaces de politisation non négligeables, comme le souligne cette participante romaine : « J'ai découvert une passion pour la politique (...) J'ai tellement aimé cette expérience du budget participatif que je voulais continuer à un niveau plus élevé (...) C'est nouveau pour moi, j'ai toujours voté, mais je n'avais jamais été vraiment active dans quoi que ce soit. Alors quand le maire m'a proposé d'être sur les listes électorales, j'ai été vraiment flattée, et j'ai dit oui bien sûr »<sup>2</sup>.

1 - Sur l'hybridation des savoirs citoyens et scientifiques et l'émergence d'une démocratie technique, voir Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *Agir dans un monde incertain*, op. cit.

2 - Entretien avec Floriana, Rome, 28 mars 2006.

Après deux années d'observation des BP et de leurs participants, nous avons pu repérer la constitution de quatre types d'acteurs : a) le cynique ; b) le citoyen expert ; c) le militant associatif ; d) le professionnel de la politique.

**a) Le cynique** : de nombreux participants au BP ont quitté le navire en chemin, comme en atteste le taux élevé de *turnover*. Déçus par une expérience qui n'a pas répondu à leurs attentes, ils sont devenus cyniques par rapport à la démocratie participative et la politique en général. Pour eux, le BP n'est qu'une reproduction de la politique traditionnelle sous un nouveau masque. Il ne sert qu'à légitimer l'administration municipale et, comme la politique traditionnelle, il ne changera pas leur vie. Au fond, le BP ne serait qu'une question de pouvoir et de rapports de forces, servant à calmer les citoyens et à renforcer la domination des politiciens.

**b) Le citoyen expert** : les compétences acquises par la participation ne sont pas nécessairement réinvesties dans d'autres arènes politiques. Elles peuvent s'avérer utiles pour ceux qui souhaitent continuer à participer au BP. L'engagement participatif pourrait de ce point de vue constituer une nouvelle figure du militantisme, aux côtés des formes plus traditionnelles de participation au sein de partis politiques, de mouvements sociaux ou d'associations. La principale différence avec ces formes d'organisation est l'absence de contenu idéologique ou politique prédéfini dans les BP. La valeur centrale à laquelle adhèrent les citoyens experts est celle de la participation en tant que telle et du dialogue, le reste étant ouvert à la délibération collective. Le citoyen expert est engagé, il possède une certaine compétence technique, mais est peu politisé.

**c) Le militant de la société civile locale** : nous avons également observé des bifurcations de trajectoires plus radicales, certains participants réinvestissant leurs compétences nouvellement acquises dans d'autres arènes politiques, *via* l'adhésion ou la création d'associations. Ayant appris à parler en public, à mobiliser la population, à organiser une manifestation, à négocier avec des élus, les acteurs les plus engagés au sein du BP peuvent réinvestir ces savoir-faire dans des mouvements sociaux<sup>1</sup>. La création d'un budget participatif peut ainsi apparaître comme un moyen de redynamiser la société civile locale<sup>2</sup>.

**d) L'élu local** : dans chacun des trois cas, on a pu observer la professionnalisation croissante de certains des acteurs les plus engagés. Ces nouvelles élites locales ont souvent été contactées par les élus et les partis politiques, afin d'être intégrées sur les listes municipales pour les prochaines élections. Les nouvelles compétences acquises, ainsi que le réseau progressivement constitué, représentent autant de ressources que les partis politiques cherchent à capter, en quête de légitimité et d'enracinement local.

1 - Pour des conclusions similaires, voir Della Porta D. (dir.), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2004.

2 - Cet effet apparaît encore plus important à Porto Alegre, voir Baiocchi G., *Militants and Citizens*, *op. cit.*

## 4 Nature de la citoyenneté et futur de la démocratie représentative

Selon la capacité des institutions de démocratie participative à créer tel ou tel type d'acteurs, leur impact sur le gouvernement représentatif sera différent. Quatre scénarios peuvent être esquissés à partir des quatre types d'acteurs observés. Si la majorité des participants du BP quittent l'institution rapidement et deviennent des cyniques, la démocratie participative aura échoué à réenchanter le politique, et ce faisant elle aura accru les doutes quant à la capacité du gouvernement représentatif à se renouveler. Si, à l'inverse, le BP produit une majorité de citoyens experts, les institutions de démocratie participative pourront s'autonomiser, constituant une nouvelle arène stabilisée d'engagement civique, entre sphère politique et société civile. Un troisième scénario pourrait naître de la production massive de militants de la société civile locale. La démocratie participative aurait ainsi la capacité de redynamiser le tissu social en suscitant des citoyens actifs et critiques, capables de mettre en cause le fonctionnement du gouvernement représentatif. Le risque, dans ce cas, est que les institutions de démocratie participative disparaissent à terme, ses acteurs les plus centraux préférant s'engager dans d'autres organisations. Enfin, une dernière option est celle de la transformation des institutions de démocratie participative en arènes de formation des élus locaux. En réussissant à coopter les citoyens les plus talentueux sur les listes municipales, les partis parviendraient à diversifier le recrutement des élites politiques locales, accroissant par là-même la proximité (sociale, territoriale et politique) de celles-ci avec les citoyens. De ce point de vue, la démocratie participative pourrait jouer un rôle non négligeable dans le renouvellement du gouvernement représentatif. Sans remplacer fonctionnellement les partis, les institutions de démocratie participative pourraient en partie les suppléer.

L'avenir se situe certainement au croisement de ces quatre scénarios. On a néanmoins voulu souligner le lien indéfectible qui existe entre la qualité de la citoyenneté et la nature du régime politique. Comme le disait Tocqueville : « Il est, en effet, difficile de concevoir comment des hommes qui ont entièrement renoncé à l'habitude de se diriger eux-mêmes pourraient réussir à bien choisir ceux qui doivent les conduire ; et l'on ne me fera pas croire qu'un gouvernement libéral, énergique et sage, puisse jamais sortir des suffrages d'un peuple de serviteurs<sup>1</sup> ».

1 - Tocqueville (de) A., *De la démocratie en Amérique*, t. 2, IV, 6, [1835], Paris, Gallimard, 1969.

## LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS AU CANADA ET AU QUÉBEC. QUELQUES ÉLÉMENTS DE BILAN

*par Pierre Hamel, professeur de sociologie à l'université de Montréal*

La participation est en général associée à l'engagement des citoyens dans les systèmes politiques ou administratifs (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Cependant, depuis plusieurs années, on ne s'y réfère plus exclusivement dans le but de cerner l'influence des citoyens sur le choix des représentants de la population lors des rendez-vous électoraux (Mutebi, 2006). La participation converge plutôt avec une foule d'activités de natures diverses – de l'entraide à la concertation, voire à l'action conflictuelle en passant par le bénévolat – qui prennent place sur le terrain politique aussi bien institutionnel que non institutionnel. De ce point de vue, le thème de la participation s'inscrit dans un univers qui déborde les visions ou les conceptions étreintes du politique.

Traditionnellement, la participation a joué un rôle important dans la pensée et la vie politique en Amérique du Nord, où la démocratie et son fonctionnement reposent avant tout sur la contribution des citoyens à la vie publique. On a longtemps établi une corrélation forte entre, d'un côté, la qualité et le degré d'influence des citoyens sur les processus décisionnels et, de l'autre, la vitalité et la qualité de la vie démocratique (Verba et Nie, 1972). Plus l'influence des citoyens concernant les décisions politiques était grande, plus le système démocratique était considéré comme en bonne santé.

La présence des citoyens dans l'espace public peut prendre diverses formes. Elle passe en général par les associations volontaires et leur inscription dans la société civile, définie comme un lieu de reconnaissance distinct de la sphère étatique et de la sphère marchande. C'est par leur activité dans ces associations que les citoyens font un apprentissage de la vie démocratique et contribuent à façonner les valeurs civiques essentielles à sa définition. Même si cette lecture conservatrice du rôle de la société civile peut sembler aujourd'hui en partie dépassée – il est devenu difficile de rattacher la société civile à l'ensemble des associations intermédiaires engagées dans la production de valeurs « communautaires », étant donné que plusieurs d'entre elles contribuent à détruire la vie civique et affaiblissent la démocratie –, il n'en demeure pas moins que cette sphère de médiation peut encore servir de contre-pouvoir ou du moins de contrepoids au pouvoir étatique (Ehrenberg, 1999).

Pour autant, de nombreuses questions demeurent. Comment faire en sorte que le poids des adhésions associatives ne devienne pas pour les individus une entrave à leur liberté ? Comment éviter que des hiérarchies autoritaires ne nuisent au fonctionnement démocratique des associations ? Comment faire échec aux inégalités sociales qui s'y développent, sous forme de pouvoir autoritaire, de discrimination ethnique ou de genre ? Dans l'analyse critique qu'il formule à l'endroit de la démocratie délibérative, ce sont là quelques-unes des questions que soulève Michael Walzer (2004). Mais cela ne l'empêche pas de reconnaître l'importance du rôle que joue la société civile à l'égard d'une démocratisation de la vie publique, plaidant pour une interaction forte entre l'État et la société civile, tout en réitérant la suprématie de l'État. Car, selon lui, en laissant une trop grande marge de manœuvre à la société civile, on reconduit les divisions et les inégalités sociales qui s'y profilent. C'est donc avant tout à l'État que reviendrait la responsabilité de réduire les inégalités et de faire échec aux discriminations qui surgissent dans la société civile, si ce n'est d'aider les associations volontaires en ce sens.

Sans entrer plus avant dans le débat sur les rôles respectifs de la société civile et de l'État en ce qui concerne le fonctionnement démocratique des sociétés, on doit souligner qu'au cours des vingt dernières années ces rôles se sont passablement modifiés. Cela découle en bonne partie du fait que les gouvernements, en particulier dans les pays occidentaux, ont revu les modalités et les principes selon lesquels l'ordre politique devait être instauré, en relation à une conception hiérarchique et centralisée du pouvoir. C'est ce que met en lumière la problématique de la gouvernance, vue sous l'angle de nouveaux mécanismes de coopération entre acteurs et institutions, ainsi que d'une mise en commun de leurs ressources (Hamel et Jouve, 2006, p. 35). Dans cet esprit, les adeptes de la gouvernance semblent mieux disposés que les gestionnaires traditionnels à engager des ressources afin de favoriser l'intervention des citoyens dans la formulation et la gestion des politiques publiques, y compris les services de proximité.

Cependant, bien qu'elle fasse appel à une coopération des acteurs publics et des acteurs privés – incluant le milieu associatif ou « communautaire », si on utilise une expression synonyme souvent employée en Amérique du Nord –, la gouvernance ne parvient pas à lever toutes les ambiguïtés qui prévalent autour de l'engagement et de la participation des citoyens. Pour les tenants de la gouvernance, considérée sous un angle démocratique, la participation est souvent vue avant tout comme un « défi, un scénario parmi d'autres pour un avenir ouvert » (Lafaye, 2006, p. 38).

Au Canada et au Québec, il faut remonter au moins aux années 1960 pour comprendre l'enjeu de la participation des citoyens aux affaires sociales,



publiques ou urbaines par rapport à la démocratisation de la gestion étatique. À divers titres et en faisant appel à des formes variées d'engagement – syndicalisme, création d'associations volontaires et de coopératives dans plusieurs secteurs, action politique en marge des partis –, c'est à partir de cette époque que l'action des citoyens a pris de l'ampleur, même si au début du XX<sup>e</sup> siècle et au cours des années 1930, ainsi que dans les décennies 1940 et 1950, les initiatives en matière de participation à la vie publique se sont avérées importantes. Toutefois, ce n'est que depuis les années 1990, à la faveur d'une complexité accrue de la gestion publique – laquelle a convergé avec l'adhésion des divers paliers du système fédéral à la problématique de la gouvernance –, que la classe politique attribue à la participation un nouveau statut, voire de nouvelles vertus. Dès lors, jusqu'à quel point peut-on dire que la participation favorise une démocratisation de l'État en accroissant l'influence des citoyens sur les décisions publiques ? Qu'en est-il exactement ? Peut-on parler d'une transformation en profondeur du modèle usuel de décision ? À qui bénéficie avant tout l'expertise des citoyens ? Quelle leçon tirer des dispositifs participatifs auxquels l'État a été associé ces dernières années ?

Afin d'apporter des éléments de réponse à ces questions, je vais considérer dans un premier temps les termes dans lesquels le gouvernement fédéral conçoit la participation et comment il a redéfini ses relations avec le milieu bénévole dans les années 1990. Ensuite, je m'attarderai sur l'exemple du Québec.

## 1 La participation des citoyens à l'échelon fédéral

Les citoyens n'ont jamais attendu l'appel des élites politiques ou des gouvernements pour s'engager sur le terrain de la société civile, prendre des initiatives ou manifester de la solidarité à l'égard de leurs concitoyens. Ce faisant, ils ont même acquis une certaine méfiance à l'égard de la bureaucratie et de la classe politique. Lorsqu'il est question de partage des pouvoirs et de rapprochement entre les décideurs et la population, il apparaît que les expériences passées, en général, n'ont pas été concluantes. En d'autres termes, on observe qu'à l'usage, les dispositifs de participation de même que les nombreuses méthodes de consultation des citoyens auxquels ont eu recours aussi bien le niveau fédéral que les provinces et les municipalités – panels de citoyens, commissions publiques, audiences publiques, tables de concertation, conseils de quartier – ont peu contribué à une démocratisation de la gestion publique.

Cela ne veut pas dire pour autant que ces mesures ou ces dispositifs ont été sans conséquence ou n'ont pas transformé les rapports entre l'État et les

citoyens. Cela ne signifie pas non plus qu'ils n'ont pas offert aux citoyens de nouvelles opportunités d'action. J'ai constaté qu'à l'échelon local – c'est-à-dire dans les municipalités ou les quartiers urbains, concernant des enjeux de planification ou relatifs aux services de proximité – les citoyens acceptent volontiers de contribuer aux consultations ou aux débats publics organisés par les autorités, même s'ils savent que leurs interventions auront peu de poids dans la balance et influenceront dans une très faible mesure, en fin de compte, le processus décisionnel (Hamel, 2008). Ce constat rejoint celui qui a été fait par d'autres chercheurs sur d'autres enjeux relevant du palier fédéral (Laforest, 2000).

Ces remarques doivent cependant être mises en relation avec les arguments découlant du « paradoxe de la société civile » (Foley et Edwards, 1996). Celui-ci provient du fait que la stabilité et l'efficacité des systèmes politiques démocratiques reposent avant tout sur le dynamisme d'un réseau dense d'associations rattachées à la société civile. C'est l'apprentissage de valeurs civiques et la mobilisation des citoyens au nom de causes publiques qui contribueraient à faire la promotion de la démocratie. Comme plusieurs auteurs l'ont déjà souligné, la participation favorise un « apprentissage concret de la citoyenneté et (...) est une école de démocratie » (Blanc, 1996, p. 102).

Ce paradoxe soulève plusieurs questions, notamment celle de la nature des relations entre les associations – comment construire des consensus parmi ces dernières ou comment résoudre la question de l'hégémonie d'un point de vue démocratique ? (Laclau et Mouffe, 1985) –, mais aussi celle de la nature des relations entre l'État et les associations. Dans quels termes se définissent les relations entre la société civile et l'État, alors que les ressources – financières, organisationnelles, juridiques – auxquelles ont accès les acteurs sociaux proviennent dans une grande mesure de l'État ?

Au Canada, la présence de l'État auprès des associations volontaires ainsi que son rôle concernant la promotion de la participation des citoyens aux affaires publiques se sont grandement accrus depuis les années 1990 (Turnbull et Aucoin, 2006 ; Phillips, 2006), même si on peut les faire remonter au moins aux années 1960, si ce n'est davantage. Ce constat m'amène à dire que c'est la nature même de la participation des citoyens qui s'en est trouvée bouleversée. En effet, cette nouvelle disponibilité de ressources publiques est allée de pair avec une imputabilité accrue pour les associations volontaires. En outre, l'accès à de telles ressources publiques a également signifié l'établissement de règles plus strictes pour y accéder. Il en découle que l'action collective a été davantage canalisée par l'État qu'auparavant, avec nombre de conséquences négatives pour les acteurs sociaux, l'engagement des citoyens bénéficiant avant tout aux gestionnaires publics et à l'État plutôt

qu'aux citoyens eux-mêmes (McCarthy, Britt et Wolfson, 1991). Dans ce contexte, c'est la culture institutionnelle qui est transformée par une certaine ouverture de la part de l'État à l'égard d'une contribution plus grande des citoyens à la formulation des politiques et à la gestion des programmes et des services publics – contribution qui introduit de nouvelles contraintes, mais aussi de nouveaux savoir-faire. Les alliances passées que les acteurs sociaux étaient parvenus à construire doivent dès lors être révisées.

La culture institutionnelle qui vient d'être évoquée constitue un élément central pour comprendre les termes dans lesquels se définit aujourd'hui la participation des citoyens dans le contexte canadien. Cette culture ne se limite pas à des choix politiques orientés en exclusivité en faveur des intérêts de l'État ou guidés par une lecture instrumentale de la gouvernance. Elle s'enracine dans une histoire et une géographie qui ont façonné la réalité canadienne dans sa diversité et ses tensions politiques.

Il peut être utile de rappeler que le Canada est une monarchie constitutionnelle dotée d'un système parlementaire. Conçu d'après le modèle de Westminster, ce système repose sur deux assemblées législatives (le Sénat – ses membres sont nommés par le Gouverneur général à partir d'une recommandation faite par le Premier ministre – et la Chambre des communes). Principale instance du gouvernement, la Chambre des communes regroupe à l'échelon fédéral les députés de 308 circonscriptions qui représentent toutes les parties du pays.

La première Constitution, qui établissait les règles du fédéralisme canadien, remonte à 1867. Elle effectuait une division des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui sont en quelque sorte des États fédérés. En principe, les provinces (au nombre de dix) possèdent des champs de compétence réservés, même si dans les faits les conflits à cet égard sont nombreux, étant donné notamment qu'un certain nombre de domaines reposent sur une double juridiction. C'est le cas de la culture, de la justice et de la langue, qui sont des domaines de compétences partagées. Les affaires locales et municipales – l'éducation, le bien-être social, la gestion des infrastructures et des services de proximité, par exemple – sont, dans l'ensemble, de compétence provinciale. En outre, les municipalités relèvent directement des provinces. Elles n'ont pas de statut reconnu à l'intérieur de la Constitution. En plus des provinces, le Canada compte trois territoires dont les pouvoirs délégués relèvent du Parlement fédéral.

Le Canada, c'est bien connu, est un pays d'immigration. Celle-ci a été et demeure un élément essentiel de son développement. Malgré des difficultés à certaines périodes et dans certaines provinces concernant l'intégration des immigrants, il n'en demeure pas moins que le Canada est parvenu à construire un modèle original en la matière. En dépit des critiques (Bissondath, 1995) qui ont été formulées à l'endroit du multiculturalisme canadien, d'aucuns

considèrent l'approche préconisée par le gouvernement fédéral comme une voie plutôt réussie d'intégration sociale et culturelle des immigrants.

Will Kymlicka a même parlé de la « voie canadienne » pour résumer ce qu'il qualifie de « succès » en matière de rapports ethnoculturels. Pour lui, ce qui caractérise le modèle canadien est d'être parvenu à construire un pays pluraliste qui respecte des valeurs de paix, de civilité et de justice autour de trois dimensions cardinales des rapports ethnoculturels que sont « l'immigration, les peuples autochtones et le traitement des nationalismes minoritaires » (Kymlicka, 2003, p. 10). Mais il vaut mieux le citer plus longuement : « Que nous ayons réussi à concilier simultanément toutes ces formes de diversité et à vivre ensemble dans la paix et la civilité constitue, à l'aune de n'importe quel critère objectif, un véritable exploit. D'abord, nous acceptons sans problème une immigration d'une ampleur qui, dans la plupart des pays, provoquerait des réactions nationalistes xénophobes. De plus, nous avons appris à coexister avec un nationalisme minoritaire vigoureux qui, dans maintes contrées, aboutirait au chaos ou à la guerre civile. Enfin, nous avons institutionnalisé, voire constitutionnalisé, les droits des peuples autochtones à une époque où de nombreux autres pays s'efforcent encore de nier ces droits, sinon l'existence même de ces peuples sur leur territoire » (Kymlicka, 2003, p. 10).

Cela dit, l'auteur ne prétend pas que le Canada a trouvé la réponse à toutes les tensions qui découlent des problèmes reliés au multiculturalisme. En tant que choix culturel et politique, la manière de considérer les « groupes issus de l'immigration » en faisant appel au multiculturalisme ne constitue pas moins une approche originale qu'on peut faire remonter au début des années 1970<sup>1</sup>. Il en a résulté la diffusion d'un principe de reconnaissance sociale favorisant l'affirmation des groupes identitaires et des groupes ethniques. À cette politique du multiculturalisme s'est ajoutée, enchâssée dans la réforme constitutionnelle de 1982, une Charte canadienne des droits et libertés qui reconnaît des droits fondamentaux en matière d'égalité et de liberté pour tous les Canadiens à l'échelle du pays. En plus d'établir des droits linguistiques pour tous les Canadiens concernant les langues officielles, cette charte a défini des droits culturels et d'autres droits rattachés à la non-discrimination

---

1 - « En 1971, le Canada s'est engagé dans une expérience unique en adoptant une politique officielle de multiculturalisme. Selon Pierre Trudeau, le Premier ministre qui la présenta à la Chambre des communes, cette politique avait quatre buts : appuyer le développement culturel des groupes ethnoculturels, aider les membres de ces groupes à surmonter les obstacles les empêchant de participer pleinement à la société canadienne, favoriser tant les rencontres axées sur la créativité que les rapports entre tous les groupes ethnoculturels, et enfin, assister les nouveaux Canadiens dans l'acquisition d'au moins une des deux langues officielles. Cette politique a été officiellement consacrée dans la Loi de 1988 sur le multiculturalisme (...) » (Kymlicka, 2003, p. 27).

pour différents groupes, reliés notamment au genre, aux handicaps ou à l'orientation sexuelle (Boutilier, 2004). De plus, on y reconnaissait qu'une définition procédurale de l'égalité par rapport à de nombreuses différences – qu'elles soient fondées sur la race, le sexe, la religion ou autre – n'était pas suffisante pour atteindre des objectifs de justice, en ce sens qu'il fallait corriger les traitements discriminatoires du passé en recourant à des mesures de discrimination positive. La charte venait renforcer en quelque sorte l'esprit de la loi sur le multiculturalisme en accordant aux groupes identitaires ou ethniques des moyens juridiques pour leur affirmation.

En résumé, en plus de répondre aux nouvelles exigences de la gouvernance – accroître la coopération entre l'État et les acteurs de la société civile –, il faut retenir que la culture institutionnelle qui alimente l'intervention du gouvernement fédéral en matière de participation des citoyens, à partir des années 1990, renvoie à l'esprit du multiculturalisme que conforte la Charte canadienne des droits et libertés. Cela n'a toutefois pas empêché que des relations plus tendues se dessinent avec les acteurs de la société civile.

À partir de la fin des années 1990, le gouvernement canadien commence à revoir et à redéfinir les relations qu'il entretient avec le secteur volontaire. Dans les années 1980 et au début des années 1990, ces relations sont plutôt conflictuelles. Cela découle de la décision de réduire, sinon d'abolir le financement accordé d'une manière statutaire aux groupes bénévoles, tel que celui-ci avait été instauré dans les années 1970 afin de soutenir celles et ceux qui luttent contre les discriminations identitaires, comme « les associations des minorités de langue officielle, les groupes de femmes et les organismes multiculturels » (Laforest et Phillips, 2001, p. 44).

Ainsi, au cours des années 1980, le nombre de projets subventionnés a diminué alors qu'étaient privilégiés ceux qui s'inscrivaient dans les priorités gouvernementales. Même chose concernant les groupes invités aux consultations publiques. Ceux qui critiquaient les politiques gouvernementales n'étaient plus sollicités (Laforest et Phillips, 2001). En outre, un « contrôle considérable »<sup>1</sup> était exercé par les ministères sur les groupes invités aux consultations publiques. En d'autres termes, au cours de cette période de restructuration, en ce qui concerne les relations entre le palier fédéral et le secteur volontaire, les associations étaient considérées avant tout par l'État comme des prestataires de services.

1 - C'est du moins le point de vue exprimé par Rachel Laforest et Susan Phillips. Il convient de les citer à ce sujet : « Bien que différents ministères aient continué à tenir des consultations publiques avec un nombre de représentants de leurs publics cibles, ils ont eu tendance à exercer un contrôle considérable sur les organismes invités à participer et, dans plusieurs cas, en ont activement privilégié certains plutôt que d'autres, renforçant leurs capacités organisationnelles. La plupart des consultations du gouvernement fédéral ont été menées de façon ponctuelle, à un moment donné et au sujet d'une politique particulière pour connaître les réactions du public. Très peu d'infrastructures ont été mises en place afin de soutenir une véritable démarche de consultation et d'établir un vrai dialogue avec les organismes de la société civile » (2001, p. 45).

Le changement qui s'est amorcé à la fin des années 1990 est le résultat d'une double dynamique : d'un côté, les associations volontaires se sont mobilisées en un front commun dans le but d'acheminer leurs revendications au gouvernement fédéral<sup>1</sup> ; de l'autre, c'est le Parti libéral, alors au pouvoir, qui s'est engagé avant les élections de 1997 à revoir sa politique à l'égard des associations volontaires en proposant de « renforcer la capacité du secteur communautaire à transmettre des connaissances et des savoir-faire aux acteurs locaux et à la société civile » (Laforest et Phillips, 2001, p. 47). Une fois reconduit au pouvoir, le Parti libéral a respecté cet engagement en créant un groupe de travail sur le secteur bénévole. Par la suite, trois tables de discussion avec une représentation paritaire du gouvernement et du secteur bénévole – à la demande de ce dernier – ont été mises sur pied. Cette démarche a conduit à l'énoncé d'un nouveau programme de soutien – 94,6 millions de dollars pour une période de cinq ans – afin de poursuivre le travail amorcé par les tables de discussion.

Cette démarche, quoique souhaitée par le secteur volontaire et en dépit des ressources mises à sa disposition par l'État, a été critiquée notamment à cause de la philosophie ou de l'orientation politique préconisée par l'approche gouvernementale. D'abord, c'est la reconnaissance du secteur volontaire, sa spécificité et ses priorités qui posent problème. Ainsi, certains enjeux ont été laissés de côté d'une manière intentionnelle par l'État alors que le secteur volontaire souhaitait les aborder (Laforest et Phillips, 2001). À cet égard, l'appel à la participation formulé par le gouvernement, compte tenu de son orientation, n'a pas permis de construire une forte représentation à l'intérieur du secteur volontaire, tout comme il n'a pas conduit à construire un véritable modèle de gouvernance partagé, fondé sur la confiance avec ce secteur<sup>2</sup>. Ensuite, c'est le contexte du fédéralisme à l'intérieur duquel a pris place cette démarche qui est également mentionné par Phillips (2006). Elle met en lumière

1 - « Une des premières étapes fut d'établir une coalition nationale appelée Table ronde du secteur bénévole et constituée de 12 membres. La coalition se voulait inclusive et représentative de l'ensemble des champs d'activité dont les arts et la culture, l'environnement, les services sociaux, les sports et loisirs, et les groupes confessionnels/religieux » (Laforest et Phillips, 2001, p. 47).

2 - C'est la thèse que défend Susan D. Phillips : « Even the Voluntary Sector Initiative (VSI), which from 2000 to 2005 could be seen as the federal initiative of shared governance, worked with a model of individual rather than network participation. The 65 voluntary sector participants who sat on "joint tables" with equal numbers of public servants were chosen as individuals according to a matrix formula of representativeness (...). This model did bring a broad cross-sector of the voluntary sector to these joint tables, but it did not necessarily facilitate strong leadership. In fact, a number of the participants from very small organizations had little experience in policy or little contact with federal government and could not contribute fully to the policy discussions or take the policy work back to their constituencies. A different challenge was evident on the government side: the lack of continuity in its participation. Over the course of the 18 months of the active collaborative work of the VSI, membership on the joint tables had a 30 percent turnover rate: 10 percent for the voluntary sector and 50 percent for government (...) » (Phillips, 2006, p. 24-25).

le fait que le Canada demeure aux prises avec un problème d'unité nationale. Soucieux de garantir sa visibilité auprès de la population, le gouvernement fédéral se préoccupe davantage de faire valoir sa présence que de fournir un appui désintéressé au milieu communautaire. Enfin, obsédé par une politique partisane, le gouvernement du Parti libéral a davantage investi dans la réforme parlementaire plutôt que dans la démocratisation du système des partis, celle des services publics ou dans la création de nouvelles institutions de débat ou de concertation avec les citoyens (Phillips, 2006).

On vient de voir que les termes dans lesquels le gouvernement fédéral définit la participation, au-delà des nouvelles ressources disponibles, contribuent à la canalisation du secteur volontaire, voire à son instrumentalisation en fonction de l'agenda politique du gouvernement. En présentant d'une manière schématique le cadre institutionnel de participation tel qu'il a été redéfini ces dernières années par le gouvernement fédéral, cela ne permet pas de saisir, cependant, tous les enjeux et toutes les ambiguïtés que recouvre l'engagement des citoyens dans l'espace public en référence aux dispositifs institués. La décision, par exemple, de la part du secteur bénévole, à la fin des années 1990, de créer une Table ronde représentative de l'ensemble des activités de ce secteur afin de changer son image a contribué à modifier les termes du débat. La portée du rapport publié en 1999 par la Table ronde sur la capacité du secteur bénévole à négocier des ententes avec le gouvernement demande à être évaluée. On doit toutefois souligner que la démarche effectuée par ce secteur résulte d'une expérience qui repose sur plusieurs décennies de mobilisation, d'engagement et d'entraide. Il y a là une accumulation d'expérimentations qu'il faut rattacher à un apprentissage collectif.

Par ailleurs, la référence aux négociations relatives au cadre institutionnel de participation nous fournit peu d'informations sur les pratiques de participation elles-mêmes, sur les réseaux et les liens de solidarité qu'elles ont construits, sur les savoir-faire qu'elles sont parvenues à créer. On parle de plus en plus à ce propos « d'expertise citoyenne » (Guay, 2005). Il y a là également des spécificités sectorielles qu'il est indispensable de prendre en compte. Au niveau fédéral, la participation s'est développée dans de nombreux secteurs d'activité des politiques publiques : santé, bien-être social, environnement, logement, culture, développement régional, employabilité, pour ne nommer que les principaux. Pour chacun de ces secteurs, on a assisté à l'élaboration de politiques, de programmes ou d'éléments de programme qui favorisaient ou limitaient la participation des citoyens, qui cooptaient les activistes ou les tenaient à distance. Il est impossible de porter un jugement d'ensemble sans avoir examiné les dynamiques sectorielles, le rôle des acteurs, la nature des conflits, incluant la présence plus ou moins importante des partenaires provinciaux. De ce point de vue, on ne peut ignorer la place ou l'influence de la politique du multiculturalisme qui a été élaborée au Canada et qui a conduit aussi bien les pouvoirs publics que les citoyens à redéfinir les pratiques de participation.

Un dernier aspect concerne la diversité des approches et des méthodes qui demeurent faiblement documentées. J'ai pu moi-même l'observer à l'échelon provincial ou dans les municipalités (Hamel, 2008). Mais cela vaut aussi pour le niveau fédéral. Cette diversité des pratiques d'engagement, de mobilisation et de participation des citoyens – quels que soient les référents idéologiques qui servent à leur définition – est peu documentée (MacKinnon, Pitre et Watling, 2006). Les divers paliers de gouvernement n'hésitent pas à mettre fin à des expérimentations en matière de participation, à stopper ou abolir des dispositifs participatifs ou des mécanismes d'audience publique sans avoir effectué une analyse approfondie de leur portée concernant la démocratisation de la gestion publique, si ce n'est leurs effets sur la vie démocratique. Il y a là, à mon avis, un coût économique, social et institutionnel largement sous-estimé par les pouvoirs publics.

On ne saurait parler de la participation des citoyens au Canada sans évoquer même brièvement ce qui se déroule à l'échelon provincial et dans les municipalités. L'exemple du Québec est à ce sujet incontournable, étant donné le dynamisme de sa société civile, mais aussi compte tenu du rôle qu'y a joué la participation des citoyens eu égard à la transformation de l'État.

## 2 L'exemple du Québec

La participation des citoyens au Québec par rapport au niveau provincial (les provinces au Canada ayant à toute fin pratique un statut d'État fédéré) ne s'est pas développée sans lien avec ce qui est survenu à l'échelon fédéral. Pour l'État du Québec, à l'instar de ce qui s'est passé sur la scène fédérale, la participation a aussi été utilisée par la classe politique comme un moyen, si ce n'est une stratégie, afin de repenser la fourniture des services publics mais aussi d'une manière fondamentale la mission de l'État. À cet égard, la problématique de la gouvernance a eu des effets similaires à ceux observés à l'échelon fédéral. On doit mentionner également que, dans le cadre d'un système fédéral ayant des compétences partagées comme c'est le cas au Canada, l'interaction entre les paliers gouvernementaux pour accomplir la mission publique de l'État est indispensable. C'est en partie ce qui explique que les citoyens ont appris à jouer sur plusieurs tableaux. Ainsi, ils n'hésitent pas à interpeller le niveau fédéral pour mieux faire pression sur le gouvernement provincial, et vice versa. À d'autres occasions, ils utilisent de manière complémentaire les ressources provenant des deux paliers gouvernementaux, sans oublier éventuellement de solliciter le niveau local ou les municipalités.



La religion catholique a été une des sources d'inspiration majeures de l'animation sociale au Québec et des modèles de participation que celle-ci a construits. Pendant nombre d'années, son influence a été décisive (Collin, 1986). Elle demeure présente aujourd'hui, au moins en filigrane, dans un certain nombre de réseaux d'entraide.

Si on remonte au début des années 1960, on peut dire que la participation des citoyens s'est d'abord définie sur le terrain de la société civile autour d'un certain nombre d'enjeux majeurs relatifs à la pauvreté et aux services de proximité. Sans refaire l'historique des principales mobilisations qui se sont déroulées dans les quartiers des grandes villes comme Montréal à partir de cette époque, on peut mentionner que celles-ci ont d'abord concerné des problèmes résultant du développement urbain, à la faveur de la mise en place de programmes gouvernementaux de rénovation urbaine. Les citoyens mobilisés se sont opposés à une planification autoritaire qui créait de l'incertitude, en même temps qu'elle annonçait une détérioration des conditions de vie des citoyens déplacés par la rénovation. Je ne pense pas ici aux dispositifs de participation mis en place par la municipalité ou l'État, mais à la mobilisation sociale qui s'est exprimée en marge de ceux-ci.

L'exemple auquel je fais allusion a pris place dans un quartier urbain périphérique au centre-ville. Il a été le coup d'envoi d'autres mobilisations sociales dans d'autres quartiers. Celles-ci se sont déroulées autour d'enjeux identiques, mais elles se sont aussi déployées autour de problèmes ou de conflits différents, comme les hausses de loyers, la démolition de logements pour construire une autoroute, l'insalubrité des logements. À ces mobilisations est venue s'ajouter une série d'expérimentations sociales en matière de services de proximité, jouant sur deux registres, d'un côté la construction de réseaux d'entraide et de bénévolat afin de répondre à des demandes sociales croissantes, de l'autre des revendications auprès de l'État pour qu'il étende son filet de protection sociale (Hamel, 1983).

En résumé, des groupes de citoyens ont participé de manière directe – en se mobilisant aux côtés du mouvement syndical – à la construction de l'État providence tel qu'il a pris forme au Québec. Il s'agissait d'un État providence élaboré tardivement – à partir du début des années 1960 – et qui, de ce fait, a permis que soient menées plusieurs expérimentations en matière de participation des citoyens à la gestion et à la fourniture des services publics. On doit rappeler qu'une bonne partie de la fonction publique qui avait la responsabilité des programmes gouvernementaux en était à ses premières armes, ce qui explique peut-être l'ouverture manifestée à l'égard de modèles de gestion faisant place à une participation plus directe des citoyens.

Je pense ici à des modèles participatifs qui provenaient de la base, des citoyens eux-mêmes. Ces modèles se sont diffusés jusque dans l'administration publique et ont donné lieu à des formules originales de

gestion des services de proximité. Cela a été le cas dans le domaine de la santé, avec les Centres locaux de services communautaires (CLSC) où les citoyens ont appris à gérer – comme membres notamment des conseils d’administration – des services financés par l’État. Jusqu’à un certain point, le modèle des CLSC avait été élaboré quelques années auparavant par des médecins et des infirmières progressistes dans quelques quartiers urbains ouvriers sous la forme de cliniques médicales populaires.

Dans un premier temps, lorsque l’État n’était pas en mesure de répondre aux demandes sociales, les citoyens, avec l’aide de diverses catégories de professionnels, prenaient les devants et mettaient en place des services qui s’adressaient en priorité aux populations démunies, que ce soit dans le domaine de la santé, comme je viens de le mentionner, mais aussi dans celui de la culture, des droits civiques, des communications, de l’éducation et, quelques années plus tard, de l’employabilité et de la création d’entreprise.

Cette première étape en matière d’action collective – qui s’étend du début des années 1960 au milieu des années 1970 – est aussi une période au cours de laquelle le consensus sur la gestion étatique du social était fort. On ne remettait aucunement en cause la légitimité de l’État providence. Les luttes et les mobilisations sociales, la plupart du temps, avaient pour objectif de contribuer à son élaboration.

À partir du milieu des années 1970, le discours social change. Il est vrai que l’État s’est inspiré des initiatives des citoyens et des professionnels agissant dans les quartiers urbains pour définir ses politiques et ses programmes à l’intention des populations de ces quartiers. Un plus grand nombre de services publics de proximité existent. Toutefois, étant donné les contraintes propres aux appareils bureaucratiques, des modèles de gestion technocratique n’ont pas manqué de s’installer. C’est ce que les citoyens et les « organismes communautaires » qu’ils ont contribué à créer – aidés dans une large mesure par un financement gouvernemental – commencent alors à remettre en question.

Ce sont moins les finalités de l’État providence que l’on conteste, que son mode de fonctionnement. On réclame une transformation de la gestion des politiques publiques afin de réduire les inégalités sociales, faire échec à la pauvreté et redistribuer la richesse en vertu d’un principe de justice sociale. Il ne suffit plus de faire confiance à l’État providence, il est nécessaire que les politiques et les programmes atteignent leurs objectifs. De plus, ce sont les modalités de mise en œuvre qui préoccupent les citoyens. Ceux-ci revendiquent un rôle plus direct dans la poursuite des politiques et des programmes gouvernementaux à portée sociale, notamment en réclamant

davantage d'autonomie dans la gestion des fonds publics que l'État leur concède.

Ces demandes commencent à s'exprimer dès le milieu des années 1970 et vont en s'accroissant au cours de la deuxième partie de cette décennie. Les groupes qui les portent – les organismes communautaires évoqués précédemment – sont différents des premiers comités de citoyens. Ils ont mis sur pied des tables de concertation en fonction de leur domaine d'intervention ou sur une base territoriale. Ils possèdent souvent des financements publics statutaires et leur professionnalisation a transformé en profondeur leur capacité d'action, en particulier au cours des années 1980.

Dans les années suivantes, ces réseaux d'organismes communautaires ont poursuivi leur expansion, même si leur financement n'était jamais complètement garanti. En 1995, le gouvernement du Québec a créé une instance chargée de gérer le financement des organismes communautaires, incluant les groupes bénévoles, le secrétariat à l'Action communautaire autonome (SACA). Un fonds spécial est attribué au SACA par une loi gouvernementale, ce qui lui permet d'assurer en principe un financement plus stable aux organismes communautaires, devenus de véritables partenaires de l'État dans la gestion des services publics. Enfin, on peut mentionner que la mise sur pied de ce secrétariat s'inscrit pour le gouvernement dans une « démarche formelle de reconnaissance de la contribution du milieu communautaire et bénévole » (SACA, 2007) au développement social du Québec.

À partir d'une problématique de la gouvernance, on peut dire que la participation des citoyens au Québec est à certains égards exemplaire. Plusieurs éléments dans la gestion publique des services de proximité proviennent des innovations sociales que les citoyens ont expérimentées sur une base volontaire avant qu'elles ne soient institutionnalisées par l'État. La critique formulée par les organismes communautaires à l'égard de la gestion technocratique des politiques sociales n'a cependant pas engendré tous les effets escomptés. Pris entre, d'un côté, un principe de défense de leur autonomie et, de l'autre, un financement assuré par l'État, ils ont dû accepter certains compromis. Si la critique de la gestion bureaucratique de l'État ne leur a pas permis de gagner sur tous les tableaux, ils n'en ont pas moins acquis une reconnaissance plus grande de la part du gouvernement à la suite de la mise sur pied du SACA.

La participation des organismes communautaires à une gestion des services publics, et en particulier aux services de proximité, n'est pas sans risque pour les finalités que poursuivent ces groupes. Au fur et à mesure que les modes institués de gestion auxquels ils sont associés se développent, ils doivent nécessairement revoir leurs finalités. Ils doivent aussi se méfier d'une limitation de leur rôle à celui d'un sous-traitant des gestionnaires publics. D'ailleurs, les problèmes sociaux auxquels ils s'attaquent n'ont pas disparu,

même s'ils se sont passablement transformés au cours des cinquante dernières années. Par exemple, Montréal n'est plus la ville industrielle qu'elle était à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Sa base économique s'est muée en une économie tertiaire qui a encore du mal à effectuer sa transition vers les nouvelles technologies. Ailleurs au Québec, les problèmes sont différents. Ils ne sont pas moins exigeants pour ces groupes qui doivent continuer à innover dans un contexte souvent hostile et avec des ressources qui demeurent insuffisantes. Il faut toutefois mentionner la mixité des influences historiques qui plongent la société québécoise dans une dualité linguistique, sociale et culturelle, auxquelles s'ajoutent les influences des peuples autochtones, de même que des changements récents provenant d'une immigration diversifiée. Il en a résulté une diversité sur le plan social et culturel qui a eu pour conséquence que les demandes de participation ont emprunté des formes et des contenus variés, qu'une lecture trop homogène de la réalité a tendance à oblitérer.

Si j'ai choisi de mettre l'accent sur la participation vue à partir des citoyens, ce n'est pas que d'autres modèles de participation ne se sont pas développés au Québec. Dans un grand nombre de secteurs de politiques publiques, comme c'est le cas pour le gouvernement fédéral, l'État du Québec a aussi recours à une panoplie de modèles participatifs dans le but de réunir les groupes d'intérêts, les professionnels et les usagers concernés par ses politiques et ses programmes. À ce sujet, on doit parler d'une tension qui prévaut entre, d'un côté, les injonctions ou les dispositifs mis en place par l'État concernant la participation et, de l'autre, les initiatives que prennent les citoyens, dont l'affirmation identitaire ou les demandes de reconnaissance sociale obéissent souvent mal aux mesures instaurées par l'État. Mais on ne possède pour l'instant ni de bilan des coûts et des bénéfices qui découlent de ces mesures, ni d'analyse en profondeur de leur portée en ce qui concerne la démocratisation de la gestion publique ou la vitalité et la qualité de la vie démocratique.

## Conclusion

Que peut-on attendre de la participation des citoyens sur le terrain de la société civile ? Assiste-t-on à une transformation convaincante du modèle usuel de décision ? Quelles leçons tirer des expériences multiples que je viens d'évoquer ?

En dépit de sa portée sociale et politique importante, la démocratie participative n'est pas appelée à remplacer à court terme la démocratie représentative (Resnick, 1991 ; Contandriopoulos, 2002), de même que la participation ne peut se substituer aux experts et aux spécialistes, bien qu'à l'occasion les citoyens peuvent ou doivent jouer un rôle d'experts.

On peut déplorer le fait que les expériences de participation au Canada et au Québec n'aient pas été davantage prises au sérieux par les gestionnaires publics, qui les considèrent souvent simplement comme des outils ou des moyens d'aide à la décision, au lieu de les voir sous l'angle d'un enjeu social et politique fondamental susceptible de contribuer à une démocratisation de la gestion publique. À cet égard, il y a beaucoup à apprendre de ces expériences, même si elles ont peu transformé jusqu'à présent le statut ou la position privilégiée qu'occupent les élites politiques.

Dès lors, on doit se méfier des fausses perceptions. Dans le cadre d'une enquête exploratoire effectuée il y a trois ans avec un collègue français dans le domaine de la santé et de l'éducation au Québec (Hamel et Jouve, 2006), nous avons été étonnés par le dynamisme que manifestaient les citoyens dans leur engagement social. Sa portée effective en termes d'amélioration de la qualité de vie et de l'intégration pour les enfants des écoles primaires visitées nous a par exemple beaucoup surpris. Par conséquent, il nous est apparu que deux écueils interprétatifs devaient être évités. Le premier est celui d'une vision romantique laissant penser que la participation est merveilleuse. Nous savons qu'elle ne peut remplacer ni les ressources financières ni les spécialistes. Le deuxième est celui d'une vision désenchantée ou cynique qui occulte sa portée concrète et, à l'occasion, subversive.

## Bibliographie

Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005.

Bissondath N., *Le Marché aux illusions. La méprise du multiculturalisme*, Montréal, Boréal, 1995.

Blanc M., « Politique de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, 1996, p. 98-106.

Boutilier B., « The Canadian Diversity Model », in *Brief*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa, septembre 2004.

Collin J.-P., *La cité coopérative canadienne-française*, Sillery, Presses de l'université du Québec, 1986.

Contandriopoulos D., *La mise en œuvre de la participation publique dans le processus de régionalisation du système de santé*, thèse de doctorat, Département d'administration de la santé, faculté de Médecine, Montréal, université de Montréal, 2002.

Ehrenberg J., *Civil Society. The Critical History of an Idea*, New York, New York University Press, 1999.

Foley M. W. et Edwards B., « The Paradox of Civil Society », *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 3, 1996, p. 38-52.

Guay L., « Controverses sociotechniques, participation et décisions publiques », in Guay L. et al. (sous la direction de), *Mouvements sociaux et changements institutionnels*, Sillery, Presses de l'université du Québec., 2005, p. 377-420.

Hamel P., *Logement et luttes urbaines à Montréal (1963-1976)*, Montréal, faculté de l'Aménagement, université de Montréal, 1983.

Hamel P., *Ville et débat public*, Québec, Les Presses de l'université Laval (à paraître).

Hamel P. et Jouve B., *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Les Presses de l'université de Montréal, 2006.

Kymlicka W., *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*, Montréal, Boréal, 2003.

Laclau E. et Mouffe C., *Hegemony & Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*, Londres, Verso, 1985.

Lafaye C., « La démocratie participative est-elle soluble dans la gouvernance urbaine ? », *Territoires*, mars 2006, p. 36-39.

Laforest R., « La consultation publique et l'action collective », *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 1, 2000, p. 3-30.

Laforest R. et Phillips S. D., « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Québec et au Canada », *Politique et Sociétés*, vol. 20, n° 2-3, 2001, p. 37-68.

MacKinnon M. P., Pitre S. et Watling J., *Public Involvement in Canada: Institutionalization and Assessment Roundtable, (Summary Report)*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, octobre 2006.

McCarthy J. D., Britt D. W. et Wolfson M., « The Institutional Channeling of Social Movements by the State in the United States », *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, vol. 13, 1991, p. 45-76.

Mutebi A. M., « Deliberative Civic Engagement at the Grassroots: An Exploration of Political Participation in Bangkok », *Space & Polity*, vol. 10, n° 3, 2006, p. 279-298.

Phillips S. D., « The Intersection of Governance and Citizenship in Canada : Not Quite the Third Way », *IRPP Policy Matters*, vol. 7, n° 4, août 2006, p. 1-31.

Resnick P., « La participation politique au Québec et au Canada », in Godbout J. T. (sous la direction de), *La participation politique. Leçons des dernières décennies*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1991, p. 251-266.

SACA, Portail du secrétariat à l'Action communautaire autonome du Québec, [www.mess.gouv.qc.ca/saca/](http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/), consulté le 12 novembre 2007.

Turnbull L. et Aucoin P., *Fostering Canadians' Role in Public Policy : A Strategy for Institutionalizing Public Involvement in Policy (Public Involvement Report)*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2006.

Verba S. et Nie N., *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York, Harper & Row, 1972.

Walzer M., *Politics and Passion. Toward a Moral Egalitarian Liberalism*, New Haven, Yale University Press, 2004.

## LE MODÈLE ALLEMAND DES JURYS CITOYENS : DÉFINITION, RETOUR D'EXPÉRIENCE, PERSPECTIVES

*par Antoine Vergne, doctorant, Freie Universität Berlin – Science Po Paris*

Cette contribution vise à apporter un éclairage sur un modèle de démocratie participative répandu en Allemagne, celui des jurys citoyens (*Planungszelle*). Leur principe est le suivant : des citoyens sont tirés au sort et reçoivent, pendant quatre jours, des informations de la part d'experts sur un sujet donné, à la suite de quoi ils formulent des propositions en direction des commanditaires du jury. Il s'agira ici de définir ce modèle de manière précise, d'évaluer les résultats de cette expérience depuis son invention et enfin d'ouvrir des perspectives sur sa possible utilisation en France.

### 1 Le jury citoyen : définition

Le modèle allemand des jurys citoyens (*Planungszelle*, littéralement les « cellules de planification ») est né au milieu des années 1970 (Dienel, 2002). Il a été formulé, testé et standardisé par une équipe de chercheurs de l'université de Wuppertal, au sein du Centre de recherche sur la participation citoyenne dirigé par le professeur Peter Dienel. Un jury est un groupe de 25 citoyens, tirés au sort et libérés pour quatre jours de leurs obligations professionnelles et familiales, ayant pour mission de formuler – à l'aide d'un apport d'informations fournies par des experts – une série de recommandations concernant un problème de politique publique. Devenus « experts citoyens », ils sont indemnisés pour leur activité et accompagnés dans leur travail par



une équipe de modérateurs. Le jury donne lieu à la rédaction d'un « rapport citoyen » qui résume les propositions et le déroulement du processus. Ce rapport est remis aux autorités ayant mandé le jury lors d'une cérémonie officielle et publique.

Afin de mieux comprendre la dynamique de cet outil, nous présenterons rapidement son déroulement chronologique et les acteurs en jeu à l'aide d'un exemple récent. Un projet commence généralement lorsqu'une autorité politique ou administrative commande une série de jurys sur un sujet donné. Par exemple, lorsque le conseil municipal de la ville d'Aix-la-Chapelle décide en juin 2007 de demander à des citoyens de réfléchir à un nouveau concept de ramassage et de facturation des ordures ménagères. Cette commande est prise en main par une équipe de deux à trois personnes qui se charge d'inviter les citoyens tirés au sort, de mettre en place le programme des quatre jours, de contacter les experts qui interviendront et de préparer l'infrastructure matérielle. Dans le cas d'Aix-la-Chapelle, cette équipe était basée à l'université de Wuppertal et se composait de trois personnes dont deux à plein temps. L'administration municipale a tiré au sort 1 100 personnes et leur a envoyé une invitation officielle à prendre part au processus. Environ 115 personnes ont répondu positivement, qui ont été réparties sur les quatre jurys pour avoir environ 25 personnes par groupe. Le montant de la rémunération des citoyens a été fixé à 130 euros pour les quatre jours, sans compter les compensations de type garde des enfants.

Le programme du jury se divise classiquement (Dienel, 2002) en cinq temps (voir le tableau n° 1) :

- 1. les temps d'information** durant lesquels un expert ou deux présentent un point de vue et sont questionnés de manière factuelle par les citoyens ;
- 2. les temps de travail** en petits groupes durant lesquels les citoyens sont répartis en grappes de cinq par tirage au sort et discutent du sujet abordé par les experts. Il s'agit alors pour eux de débattre des enjeux soulevés et de commencer à envisager des recommandations. Par exemple, après l'intervention d'un représentant de la chambre de commerce et d'industrie d'Aix, la question posée aux citoyens était : « Quels intérêts et demandes des PME devraient être pris en compte dans le cadre du nouveau système ? ». Le dernier jour est entièrement composé de ces petits groupes de travail qui ont pour tâche d'élaborer les recommandations finales ;
- 3. les temps d'évaluation.** Après chaque phase de discussion, les résultats des petits groupes sont exposés en séance plénière et présentés sur des tableaux. Ensuite, les citoyens reçoivent 5 points et votent ; ils ont la possibilité de panacher ces points sur les différentes propositions énoncées par les petits groupes. On obtient ainsi une liste de priorités ;

4. **le temps de discussion avec les élus.** Le soir du troisième jour, les citoyens ont l'occasion de discuter avec des représentants des différents partis politiques actifs dans la ville ou la localité, habitués à prendre position sur les sujets évoqués ;
5. **les pauses,** qui sont des moments vitaux de tout jury. Les citoyens ont alors la possibilité de se connaître. Une dynamique de groupe se forme. Le sujet est abordé de manière plus loquace, les informations sont échangées autour d'un déjeuner ou d'un café.

**Tableau n° 1 : Exemple de programme d'un jury citoyen  
(Aix-la-Chapelle)**

	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi
9 h 30 – 10 h 15	Introduction – présentation du modèle et du sujet.	Le cadre juridique. <i>Avocat en droit public.</i>	Le modèle à deux colonnes et le modèle à trois colonnes : des alternatives pour le futur système d'Aix ? <i>Membre de la régie municipale.</i>	Retour sur les trois jours.
10 h 15 – 11 h 00	Travail en petit groupe et évaluation en plénière.	Travail en petit groupe et évaluation en plénière.	Travail en petit groupe et évaluation en plénière.	
11 h 00 – 11 h 30	Pause-café	Pause-café	Pause-café	Pause-café
11 h 30 – 12 h 15	L'économie des ordures ménagères entre service public et activité économique. <i>Chercheur de l'institut de Wuppertal sur le climat, l'énergie et l'environnement.</i>  Tout se tient. Régie municipale, entreprise de ramassage (AWA), communauté de communes : structure et relations. <i>Directeur de la régie municipale.</i>	Avantages et inconvénients de différents modèles de facturation. <i>Consultant spécialisé dans les systèmes de ramassage des ordures.</i>  Le calcul des charges et les conteneurs à Aix. <i>Directeur juridique de la régie municipale.</i>	Les charges dans les habitations particulières. <i>Directeur de l'association « Maison et parcelle à Aix ».</i>  Les charges du point de vue des locataires. <i>Directeur de l'Association des Locataires d'Aix.</i>  Les charges dans le cadre des habitations collectives. <i>Directeur d'une société de gestion immobilière.</i>	Développement d'un plan d'action : pour un nouveau système de charges à Aix. <i>Formulation générale.</i>

12 h 15 – 13 h 00	Travail en petit groupe et évaluation en plénière.	Travail en petit groupe et évaluation en plénière.	Travail en petit groupe et évaluation en plénière.	
13 h 00 – 14 h 00	Déjeuner	Déjeuner	Déjeuner	Déjeuner
14 h 00 – 14 h 45	<p><b>Chiffres – Données – Faits. L'évolution passée et actuelle des ordures dans les zones pavillonnaires d'Aix.</b> <i>Sous-directrice de la régie municipale.</i></p>	<p><b>Une répartition équitable des charges : utopie ou réalité ?</b> <i>Directeur des achats de la société de ramassage des ordures AWA.</i></p> <p><b>Les facteurs d'augmentation des coûts de ramassage.</b> <i>Sous-directrice de la société de ramassage des ordures AWA.</i></p>	<p><b>Un foyer libre d'ordures !</b> <i>Directeur de l'association Zukunftslobby (le lobby du futur).</i></p> <p><b>Charges et PME.</b> <i>Membre de la chambre de commerce et d'industrie d'Aix.</i></p>	<p><b>Développement d'un plan d'action : pour un nouveau système de charges à Aix.</b> <i>Formulation et vote des mesures concrètes à mettre en place.</i></p>
14 h 45 – 15 h 30	Travail en petit groupe et évaluation en plénière.	Travail en petit groupe et évaluation en plénière.	Travail en petit groupe et évaluation en plénière.	
15 h 30 – 16 h 00	Pause-café	Pause-café	Pause-café	Pause-café
16 h 00 – 16 h 45	<p><b>Aix en perspective : une comparaison régionale des charges liées aux ordures ménagères.</b> <i>Consultant privé.</i></p> <p><b>La structure et les quantités d'ordures : une perspective régionale.</b> <i>Consultant privé.</i></p>	<p><b>Visite de l'incinérateur régional.</b></p>	<p><b>Discussion avec les représentants des partis politiques.</b> <i>SPD, Grüne, CDU, FDP et Die Linke.</i></p>	<p><b>Conclusion et évaluation de la procédure.</b></p>
16 h 45 – 17 h 30	Travail en petit groupe et évaluation en plénière.			

Après les quatre journées de travail, l'équipe organisatrice rassemble les recommandations faites par les citoyens et en réalise une synthèse sous la forme d'un « rapport citoyen ». Celui-ci comprend une introduction thématique, la liste des intervenants et parfois un court résumé de leurs propos, la liste des participants, les résultats intermédiaires des groupes de travail des trois premiers jours et les résultats finals classés dans l'ordre de préférence des citoyens. Le rapport est envoyé à quatre citoyens volontaires qui le lisent et éventuellement le corrigent. Enfin, le rapport édité, entre mille à deux mille exemplaires, est officiellement remis aux autorités commanditaires lors d'une cérémonie publique. Dans le cas d'Aix-la-Chapelle, cette étape était prévue pour février 2008.

## 2 Entre succès, oubli et renouveau : un retour d'expérience

Le modèle des jurys citoyens existe maintenant depuis 32 ans. Au début, il a surtout été employé dans le cadre de planifications et de rénovations urbaines<sup>1</sup>. Puis, avec le temps et la standardisation du dispositif, les promoteurs des jurys citoyens se sont lancés dans des projets plus divers, notamment d'évaluation des innovations technologiques (par exemple sur l'avenir de l'Internet haut débit au début des années 1990 ou sur l'avenir des systèmes de santé).

On note en Allemagne une utilisation croissante des jurys citoyens jusqu'au milieu des années 1980, puis une phase de repli, avec beaucoup moins de projets, avant d'assister à un fort renouveau depuis la fin des années 1990. Ce mouvement tient aussi bien à des causes contextuelles (l'apparition, la stagnation et le renouveau de l'idée de participation) qu'à des causes internes au groupe des promoteurs des *Planungszelle*, lequel a connu des tensions et des divergences avant de se rassembler de nouveau derrière un modèle standardisé.

Hors d'Allemagne, les *Planungszelle* ont pris la forme des *citizens juries* et des noyaux d'interventions participatives (NIP). Les *citizens juries* ont été, de manière intéressante, développés parallèlement au modèle de Wuppertal, avec des différences minimales : le nombre de jurés est de 18 à 24, la durée variable de deux à quatre jours, le tirage s'effectue par quotas. Ces jurys sont le fruit du travail de Ned Crosby du Jefferson Center aux États-Unis (Crosby,

<sup>1</sup> - Pour voir une présentation synthétique de projets types, voir le tableau n° 2 en annexe.

2004). Le mode NIP a quant à lui été développé en Espagne directement à partir des *Planungszelle* (Harms, 2000). Par la suite, ces modèles de base ont été repris et adaptés dans différents pays, par exemple en Australie et au Japon, mais aussi au Royaume-Uni où plus de 200 utilisations ont été recensées à ce jour (Coote et Lenaghan, 1997).

Les résultats obtenus sont très largement positifs. Dans l'immense majorité des cas, les citoyens se disent satisfaits du travail effectué, les commanditaires aussi. Ainsi on a pu voir le système de transports en commun d'Hanovre profondément remanié par les citoyens, le système de santé en Bavière réorienté vers un principe de santé publique donnant la priorité à la prévention, les citoyens d'une commune périphérique de Hambourg plaider pour la mixité culturelle et ethnique ou encore les citoyens du Land de Rhénanie-Palatinat faire des propositions pour une meilleure gestion du vieillissement de la population. Dans l'ensemble, on observe que les recommandations des jurys s'orientent vers l'intérêt général, la prévention, le consensus et le long terme.

En ce qui concerne la représentativité des participants, les jurys citoyens sont plutôt équilibrés. Lors d'un projet de 2001 en Bavière sur la protection des consommateurs, 55 % des 425 experts-citoyens étaient des expertes-citoyennes. Cette proportion correspondait à peu près à celle de la totalité de la population bavaroise, qui comprenait alors 52 % de femmes. En revanche, dans le Parlement de Bavière, seulement 26 % des députés étaient des femmes et au niveau fédéral cette proportion n'était que de 20 %. Cette représentativité statistique se retrouve dans tous les jurys et pour la plupart des indicateurs : âge, profession, orientation et activité politiques, etc.

Ces résultats ne doivent pas faire oublier les obstacles et défis posés au modèle. Le premier, et le plus important, est que les jurys sont coûteux, en raison de leur complexité et de la volonté de maintenir des standards de qualité élevés. Un projet composé de quatre jurys parallèles, ce qui est le standard en Allemagne, revient ainsi à 140 000 euros. Bien sûr, cette somme peut être relativisée lorsqu'on la ramène au coût par juré, soit 1 500 euros par personne pour les quatre jours tout compris. La structure des coûts montre que les postes les plus lourds sont la rétribution des intervenants et les frais matériels. Des projets avec un seul jury sont envisageables dans le cadre de réflexions ne dépassant pas le niveau local, par exemple lors de planifications urbaines circonscrites à une commune. Le coût est alors approximativement de 35 000 euros.

Un deuxième danger du modèle est sa possible instrumentalisation : manque de neutralité des organisateurs, volonté des mandataires d'influencer le processus, etc. Pour s'en prévenir, il faut faire attention à maintenir un haut niveau de transparence par l'information régulière de la presse, par la structure du « rapport citoyen » recensant les experts présents et le contenu de leurs présentations,

mais aussi par la mise en place d'une équipe de modérateurs neutres, n'ayant rien à voir avec le sujet traité. Il faut également s'assurer, lors de la phase de préparation, que les intérêts particuliers présents pourront s'exprimer lors des débats. Dans le cas d'Aix-la-Chapelle, cette exigence concernait surtout les associations de locataires et la Chambre de commerce et d'industrie.

### Conclusion

Le modèle des jurys citoyens (*Planungszelle*) est un instrument relativement lourd mais particulièrement efficace et pertinent de participation citoyenne. Il a fait ses preuves en Allemagne, aux États-Unis et ailleurs dans le monde. Il est très standardisé, ce qui laisse penser que son importation serait assez facile en France, pays dans lequel il n'a été utilisé qu'une fois jusqu'à présent dans le cadre du premier projet européen de jurys sur l'avenir des zones rurales en Europe.

Les jurys citoyens sont adaptés à tous les sujets mais ils devraient être recommandés dans les cas où l'enjeu est suffisamment important pour justifier d'investir une somme minimum de 35 000 euros. Dans ce calcul, il ne faut cependant pas oublier de prendre en compte les coûts de long terme des décisions prises sans la participation des citoyens. C'est en effet un des aspects majeurs des jurys : ils permettent aux citoyens de participer de manière compétente à la politique, au-delà des jeux politiques habituels. La mise en place des recommandations augmente en outre la légitimité des décisions prises par les élus. L'avenir pourrait donc voir, en France, dans le cadre du développement de la démocratie participative et du grand intérêt porté par l'Union européenne à ces sujets, l'essor de tels dispositifs.

### Bibliographie

Bayerischer Landtag, *Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Kathrin Sonnenholzner SPD*, 2005 : [http://www.buergergutachten.com/fileadmin/downloads/bg\\_gesundheit/Buergergutachten\\_Gesundheit\\_Landtag\\_Anfrage.pdf](http://www.buergergutachten.com/fileadmin/downloads/bg_gesundheit/Buergergutachten_Gesundheit_Landtag_Anfrage.pdf).

Coote, A. et Lenaghan J., *Citizens' juries: theory into practice*, Institute for Public Policy Research, 1997.

Crosby N., *Citizens Juries Handbook*, Jefferson Center, 2004 : <http://www.jefferson-center.org>.

Dienel P., *Die Planungszelle (5. Auflage). Der Bürger als Chance*, Westdeutscher Verlag, 2002.

Dienel, P., *Die Befreiung der Politik zum langfristigen Denken*, Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

Dreyer M., *Rede zum Stand der Umsetzung des Bürgergutachtens « Miteinander der Generationen »*, 2005 : <http://www.masfg.rlp.de/Planungszellen/Buergergutachten/Reden.htm>.

Harms H., *Repensar la democracia: los nucleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, 2000.

Vergne A., « In Memoriam Peter Dienel. 1923-2006 », *Soziologie*, Jg. 36, H.3, 2007, p. 328-330.

## Sites Internet

<http://www.buergergutachten.com/fr/apercu/>

<http://www.planungszelle.uni-wuppertal.de/>

<http://www.neodemocracy.org>

<http://www.juryscitoyens.org>

<http://www.forumb.de/einfuehrung.htm>

**Tableau n° 2 : Quelques expériences types de jurys citoyens**

	<b>BG Gesundheit</b>	<b>BG Wrangelkiez</b>	<b>BG Miteinander</b>	<b>BG Üstra</b>
Titre	La santé en Bavière	Le futur du quartier Wrangel de Berlin	Le dialogue des générations dans une société vieillissante	Un système attirant de transports en commun pour la ville de Hanovre
Année	2003-2004	2000	2004	1998
Commanditaire	Ministère bavarois de la Santé, de l'Environnement et de la Protection des consommateurs	Ministère pour l'Aménagement du territoire de la ville de Berlin	Ministère des Affaires sociales, du Travail, de la Famille et de la Santé de Rhénanie-Palatinat	Ville de Hanovre
Organisateur	Gesellschaft für Bürgergutachten	Zentrum für Technik und Gesellschaft	Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der bergischen Universität Wuppertal	Stiftung Mitarbeit
Nombre de jurys, d'invitations et de participants	Jurys : 16 Invitations : 3 800 Participants : 390 Taux de réponse : 10 % Abandons en cours : 0	Jurys : 4 Invitations : 400 Participants : 78 Taux de réponse : 19,5 % Abandons en cours : 0	Jurys : 8 Invitations : 1 500 Participants : 162 Taux de réponse : 10,6 % Abandons en cours : 0	Jurys : 12 Invitations : ? Participants : 297 Taux de réponse : ? Abandons en cours : ?
Coûts <sup>1</sup>	Total : 373 000 € Par jury : 23 312 € Par juré <sup>2</sup> , théorique : 932,5 € réel : 957 €	Total : 82 000 € Par jury : 20 500 € Par juré, théorique : 820 € réel : 1 051 €	Total : 325 000 € Par jury : 40 600 € Par juré, théorique : 1 625 € réel : 2 030 €	Total : 240 000 € Par jury : 20 000 € Par juré, théorique : 800 € réel : 808 €



	<p>Lors de la phase de réflexion sur le devenir de la politique régionale de santé, le ministère bavarois de la Santé a fait appel à une série de 12 jurys réalisés dans l'ensemble du territoire pour recueillir l'avis motivé de la population sur les orientations à donner dans le long terme à la politique de santé qui est une compétence partagée des Länder.</p>	<p>Dans le cadre du programme fédéral de rénovation urbaine « soziale Stadt » (ville sociale), le ministère berlinois de l'Aménagement de la ville a choisi de confier la tâche de planification de la rénovation de deux quartiers à des jurys citoyens. L'un des deux était le Wrangelkiez situé au centre de la ville et caractérisé par une situation sociale et économique très difficile.</p>	<p>Ce rapport citoyen a été lancé principalement par la volonté de la ministre alors en place de prendre connaissance de l'avis d'un panel représentatif de citoyens du Land.</p> <p>Il faut noter que dès le début ce projet était vu de la part des commanditaires comme seulement informatif.</p>	<p>La ville de Hanovre a confié la réorganisation de son système de transports en commun parallèlement à un cabinet de conseil (Keanbaum) et à une série de 10 jurys, mais se laissait la liberté de choisir.</p>
<p>Résultats majeurs</p>	<p>Les citoyens se sont en grande majorité prononcés pour un système basé sur une forte politique de prévention et d'information financée par des fonds publics, notamment en taxant des produits comme le tabac.</p>	<p>Les participants ont proposé une vision plutôt positive de leur quartier en le jugeant comme ayant un potentiel fort grâce à sa population très cosmopolite et à sa structure géographique, sociale et culturelle. Les habitants ont proposé de miser sur l'intégration par le biais des écoles publiques et ce non seulement pour les enfants mais aussi pour les familles, notamment celles issues de l'immigration. De plus, ils ont proposé un renforcement parallèle de l'engagement public et associatif pour faire vivre le quartier. En revanche, le problème de l'insécurité n'a pas été ressenti comme important, au vu des autres défis et possibilités.</p>	<p>En raison du sujet relativement complexe, les recommandations citoyennes sont restées assez peu concrètes et concentrées autour de trois points : premièrement, ne pas laisser des personnes âgées dans la pauvreté ; deuxièmement, améliorer le système éducatif ; troisièmement renforcer les liens familiaux.</p> <p>Le tout financé et lancé par des fonds publics, avec la création d'un réseau intergénérationnel solide.</p>	<p>Dans ce cas, il est intéressant de comparer les recommandations des citoyens avec celles du cabinet de conseil. Pour ce dernier, il fallait fermer des lignes, augmenter les tarifs et licencier des employés afin de rendre l'entreprise rentable. Pour les citoyens, il fallait remodeler les lignes sans les fermer, améliorer les gares et arrêts, et financer le système par la collectivité en gardant le principe de régie municipale non tenue de faire des bénéfices.</p>

1 - À considérer avec précaution étant donné qu'ils font abstraction de l'inflation. Ce sont des sommes courantes et non constantes.

2 - Comme tous les citoyens ayant répondu positivement à l'invitation ne se présentent pas le jour du jury, il existe une différence entre le coût théorique et le coût réel d'un juré. Nous n'avons calculé cette différence que pour le coût par juré et non par jury.

<p><b>BG Gesundheit</b></p> <p>Le Parlement régional a discuté des résultats du rapport lors de sa session du 17 janvier 2005 sous forme de question au gouvernement. Celui-ci a répondu en mars 2005 en notant que le rapport, non « fait pour les tiroirs », avait été intégré dans le plan.</p>	<p><b>BG Wrangelkiez</b></p> <p>La trace des recommandations dans les activités de planification de la ville est difficile à suivre. Sur le terrain, il en est de même pour un observateur extérieur. Dans ce cas, on peut dire que les résultats sont invisibles sans pour autant pouvoir distinguer entre ceux purement disparus et ceux intégrés mais sans annonce.</p>	<p><b>BG Miteinander</b></p> <p>Un an après la tenue des conseils, la ministre des Affaires sociales du Land prononçait un discours relatif à la mise en application des recommandations citoyennes, confirmant le souhait exprimé par les participants de voir se développer de nouvelles formes d'habitats intergénérationnels (Dreyer, 2005, p. 2-3).</p>	<p><b>BG Üstra</b></p> <p>La régie municipale a largement mis en œuvre les propositions des citoyens.</p> <p>Parmi ceux-ci, 80 se sont constitués en une « association de suivi de la mise en place des recommandations », qui a joué le rôle d'observatoire de concrétisation des mesures.</p>
<p>Devenir des résultats</p>	<p>Âge :</p> <p>Sous-représentation (10 %) de la tranche d'âge 75 ans et plus ; surreprésentation (entre 5 % et 7 %) des tranches 40-50, 50-65 et 65-75 ans en relation avec la population bavaroise.</p>	<p>Âge :</p> <p>Sous-représentation (3 %) des tranches d'âge 20-60 ans et plus de 60 ans ; surreprésentation (6 %) de la tranche 16-20 ans par rapport à la population du Land. Ce qui permet au passage de montrer l'intérêt des jeunes générations pour cet enjeu.</p>	<p>Âge :</p> <p>Selon le rapport, il existait une bonne représentativité des jurés dans ce domaine, mais sans détails précis.</p>
<p>Profil des participants</p>	<p>Âge :</p> <p>Pas de données.</p>	<p>Genre :</p> <p>56 % de femmes 44 % d'hommes</p>	<p>Genre :</p> <p>50 % de femmes 50 % d'hommes</p>

<p>Profession : 283 situations citées. Pas de classement par catégories dans le rapport.</p>	<p>Profession : 89 professions/situations citées. Pas de classement par catégories dans le rapport.</p>	<p>Profession : 150 professions/situations citées. Pas de classement par catégories dans le rapport.</p>
<p>Profession : Sans réponse Profession libérale Employé Chômeur Retraité Élève Étudiant Formation professionnelle Au foyer</p> <p>2,6 % 14,1 % 33,3 % 15,4 % 5,1 % 10,3 % 6,4 % 3,8 % 9,0 %</p>	<p>Correspond à la structure de la population berlinoise.</p>	<p>Correspond à la structure de la population berlinoise.</p>
<p>Engagement : 65 % ont déclaré être actifs dans une association, ce qui correspond à la moyenne nationale de 60 %. Dans le cas de l'appartenance à un parti, on peut remarquer une surreprésentation (8 % dans le projet contre 3,4 % dans la population allemande).</p>	<p>Engagement : Non documenté.</p>	<p>Engagement : 51 % des citoyens déclarent n'être actifs dans aucun groupe, association ou parti. 1,3 % déclarent une appartenance partisane, ce qui est en dessous de la moyenne nationale.</p>
<p>Remarques : Dans ce projet, un critère démographique a été utilisé avant le tirage au sort. Les jurys ont été réalisés dans huit communes choisies pour représenter la diversité de structure présente en Bavière (cadre urbain ou rural par exemple).</p>	<p>Engagement : Non documenté.</p>	<p>Engagement : Non documenté.</p>
<p>Remarques : 30 % des participants de ces jurys étaient de nationalité non allemande. Ce chiffre est en deçà de la proportion d'étrangers dans le quartier mais bien au-delà de la plupart des autres instruments de participation des citoyens.</p>	<p>Engagement : Non documenté.</p>	<p>Engagement : Non documenté.</p>

Profil des participants

Évaluation de la procédure de la part des participants	<p><b>BG Gesundheit</b></p> <p>« Quel a été le point le moins réussi du processus ? »</p> <p>Le délai de quatre jours apparaît souvent comme la principale faiblesse du modèle, aux yeux des citoyens, qui aimeraient disposer de plus de temps pour s'approprier les savoirs en jeu.</p>	<p><b>BG Wrangelkiez</b></p> <p>« Comment jugez-vous la qualité de la procédure ? »</p> <p>Très bonne 17 Bonne 42 Satisfaisante 9 Suffisante 1 Insuffisante 1 Entre très bonne et bonne 3</p>	<p><b>BG Miteinander</b></p> <p>« Conseilleriez-vous à vos proches de prendre part à une telle procédure ? »</p> <p>Oui 97,5 % Non 1,9 % Ça dépend 0,6 %</p>	<p><b>BG Üstra</b></p>
--	---	---	--	------------------------





