

# Ouverture

## LA SECONDE CONSÉCRATION DU CITOYEN

par Vincent Berthet \*

Franchement, la voie est étroite, lorsque l'on prend le parti de promouvoir une démocratie de participation, au sens le plus courant (conseils de quartiers, assemblées de citoyens, etc.) ou même le plus large (vitalité associative, revendications collectives...). Bien sûr, des mobilisations de sans-terre, de sans-toit existent. Mais la participation peut-elle être un projet crédible pour les habitants « déménagés d'office » de Pékin ou Moscou, pour les manifestants de Rangoon, et dans tous les milieux humains soumis à la violence de la faim, de la guerre, de l'exclusion ? Plus subrepticement, les pratiques de participation, lorsqu'elles sont orchestrées par le pouvoir, ne courent-elles pas le risque d'assigner la démocratie aux jeux et enjeux locaux : « votre affaire, citoyens, c'est votre ligne de bus, votre cité... ; laissez le commerce mondial et l'économie financiarisée suivre leur cours ! » Pour finir, ou pour commencer, s'interroger sur l'état de la démocratie dans une société, c'est toujours chatouiller le domaine hyper-sensible du *kratos*, c'est-à-dire du pouvoir, de la puissance, avec tous les raidissements prévisibles.

Vouloir vivre et activer une démocratie d'effective participation, c'est donc – en particulier lorsque l'on est un responsable politique démocrate dans l'âme (il en existe !) – se donner un défi complexe, difficile à concrétiser en intensité, en durée, en profondeur (1). En conséquence, le raccordement explicite de ce chantier d'activation ou de réanimation démocratique à une finalité de développement est non seulement bienvenu, mais nécessaire. À propos de développement, on ne peut que rappeler ceci : la possibilité réelle pour les citoyens de s'exprimer et d'être actifs autour de leurs problèmes, de leur village au village global, est partie intégrante (quoique souvent occultée parce qu'elle dérange plus que le « verdissement » des villes et des entreprises), tant du « Développement Durable » (2) que du « Développement Humain » (3). « La démocratie participative du local au global : pour quel développement ? » : tel est l'intitulé bienvenu de la première « Rencontre mondiale » d'acteurs de démocratie participative (4), organisée par le Conseil Régional Rhône-Alpes, en lien avec laquelle ce dossier a été élaboré et partiellement diffusé.

Cette alimentation du développement de la personne et des sociétés par une pratique démocratique qui dépasse de loin – sans jamais en dispenser – la tenue d'élections pluralistes justifie l'intérêt que l'on peut porter à la démocratie de participation (5) ; cet intérêt est nouveau pour certains, ravivé au fil de pratiques récentes pour d'autres (6). Les premières références à une « démocratie participative », distincte de la « démocratie

\* *Rédacteur en chef*

(1) Pour un chercheur attaché à cette thématique comme Loïc Blondiaux, « Parler de démocratie participative relève du pléonasmisme. La démocratie, par nature, implique une certaine dose d'engagement des citoyens dans la prise de décisions collectives ».

(2) Cf., à titre de référence, le Rapport Brundtland préparatoire à la Conférence de Rio de 1992.

(3) Voir la place des libertés publiques dans le « Rapport annuel sur le développement humain » du PNUD. <http://hdr.undp.org/reports/>

(4) Lyon, Saint Etienne, Grenoble, Valence, 10-12 décembre 2007.

(5) L'édition d'ouvrages ou articles sur ce thème est actuellement surabondante, quoiqu'on puisse regretter la polarisation de bien des auteurs sur les seuls mécanismes « participatifs » octroyés par les pouvoirs.

(6) Nul doute que ce que l'on peut appeler la dynamique de Rio a pesé dans la (re)naissance de pratiques publiques allant en ce sens, en particulier autour de l'élaboration des « Agenda 21 ».



représentative » datent, en effet, des années 1960, puis 1980-1990. Elles se rapportent d'une part à l'apport des associations, ou autres formes d'organisations des citoyens, à la vie publique (7), d'autre part à la volonté de lutter contre l'assoupissement des systèmes crispés sur la seule élection.

(7) Voir le dossier d'Economie & Humanisme « Vie associative et démocratie, éloge de la fragilité », (n° 355, décembre 2000).

## Participation et démocratie

L'usage du terme « participation » recouvre différents niveaux :

- L'échange d'informations de la population vers les pouvoirs publics et leurs mandataires ou inversement, et la consultation, qui permet de recueillir l'avis des individus ou des groupes sociaux.
- La concertation sur un thème ou un projet : les citoyens deviennent pour les décideurs des personnes ressources qui vont leur permettre d'opérer les meilleurs choix (1).
- La mobilisation autonome des citoyens autour de tel ou tel segment de l'intérêt général, à travers des regroupements formels ou non.

Vouloir la participation des habitants, c'est affirmer la légitimité des individus et des groupes sociaux à prendre leur place dans l'espace public. La reconnaissance de la participation des citoyens est donc un projet politique, ce qui a conduit à parler de démocratie participative. L'expression « démocratie de participation », courante dans ce dossier, est utilisée pour recouvrir l'ensemble des modalités de participation citoyenne.

(1) Voir **F. Grondin**, *Economie & Humanisme* n° 376, mars 2006, p. 66.

Une seconde motivation de ce dossier, et de tous les travaux récents sur la démocratie de participation, rejoint l'évolution du lien entre individu et collectivité : les sociétés, à quelques nuances près, ne peuvent se construire qu'en prenant en compte l'affirmation progressive des individus et de leur autonomie. La démocratie de participation fait droit à la valeur de l'expression de chacun.

■ La première partie du dossier qui s'ouvre ici est précisément consacrée, après un texte de prise de recul historique, puis, à ce que l'on peut attendre d'une démocratie plus nettement participante, et donc aux raisons d'une action en ce sens (8).

■ Réactiver ou enrichir la démocratie par la participation, mais comment ? Tel est le champ qu'explore la seconde partie du dossier, en lien avec des expériences diverses, en France et bien au-delà, et en prenant appui sur la compétence d'élus, d'experts, de praticiens divers (9).

■ Les textes de la troisième partie de ce document portent attention à plusieurs points sensibles quant à l'avenir de ces dynamiques de participation, toujours fragiles : rôle du droit, défi de l'accès de tous aux processus ou organisations participatifs, acceptation de la complexité de la démocratie participative et de ses impacts sur les pouvoirs (10)... La démocratie, et à travers elle le développement des sociétés, peuvent compter, à certaines conditions, sur les citoyens. Une évidence sans doute trop évidente pour avoir été, jusqu'à une période très récente, traduite en actes (11).

(8) Lire A. Bevort, G. Claisse, G. Riofrio, J.-B. Picheral.

(9) G. Massiah, J. Patenaude, M. Cuvellier, F. Auguste, M. Razafimbelo, H. Paris, N. Lauriac... et autres apports sous forme de témoignages ou de regards sur des expériences.

(10) Articles de Y. Vilain, B. Gosh, M. Montagner, S. Rui.

(11) Ont apporté un concours à l'élaboration de ce dossier, outre les auteurs et les personnes citées : Geneviève Decrop, Laurence Fillaud-Jirari, Patrick Lussou, Martine Parpaillon, François Tardy.

**Vincent Berthet**

En Rhône-Alpes, la démarche participative se propose de placer l'intervention des citoyens au cœur du processus même d'élaboration des politiques publiques. D'ores et déjà, les expériences qui ont été faites à divers échelons (local ou régional) mettent en lumière des avancées. Près d'un millier de citoyens participent en permanence aux décisions dans des espaces locaux ou régionaux (Contrats territoriaux emploi formation, Comités de ligne, Ateliers citoyens...). Ils expriment leur profonde satisfaction de pouvoir le faire, tout en étant exigeants sur les réponses qu'ils attendent des administrations et de la Région elle-même.

## Des interrogations à partager

Il y a également des problèmes, que l'on pourrait qualifier d'intrinsèques à la démocratie participative, comme la question de la rotation des citoyens dans les instances de démocratie participative, ou encore la difficulté à clarifier les objectifs de cette démarche.

Des questions surgissent : pourquoi ne pas parler seulement de démocratie plutôt que la qualifier ?

Avec cette démarche, ne cherche-t-on pas le consensus à tout prix en évitant le débat ?

Jusqu'où les citoyens seront-ils engagés dans le processus de décision ?

Les citoyens ne sont-ils pas systématiquement instrumentalisés ?

Que deviennent les propositions émises à l'occasion d'un Atelier citoyen, par exemple ?

Le but n'est-il pas de rendre une légitimité aux élu-e-s ?...

On le voit, des questions, des interprétations, des vécus, des inquiétudes

sont liés à cette démarche. Et cela n'est pas étonnant, dans la mesure où cette façon de faire de la politique bouscule les habitudes et les façons de faire. Avec pour conséquence la nécessité que les élu-e-s modifient, voire transforment, leur écoute, leur mode d'élaboration des projets et les processus de prise de décision.

À partir du constat général que les citoyen-ne-s ont de nouvelles attentes à l'égard de la politique, de leurs représentants et de leur propre implication dans la prise de décision, d'autres questionnements se font jour : quels outils, quels espaces, quels lieux, quels moyens pour déployer la démocratie participative ?

La démocratie participative remet-elle en cause la démocratie représentative ? Faut-il inventer un nouveau modèle, avec de nouveaux droits pour les citoyens ? Les Régions sont-elles des territoires pertinents pour une démarche participative ?

À quoi fait-on participer les citoyens et jusqu'où ?

Comment associe-t-on les « sans voix » qui sont aussi souvent les sans emploi, les sans toit, les sans droits ?

Des pistes de réponses sont évoquées par les acteurs de la démocratie participative, interrogés lors de réunions spécifiques :

- la démocratie participative peut et doit se développer à tous les « échelons », tant en terme de territoire que de collectivité ;

- c'est la procédure à travers laquelle on prend une décision qui la légitime ;

- la démocratie participative s'organise, cela nécessite des procédures et un encadrement législatif afin d'éviter les « verrouillages » et l'instrumentalisation...

## Une assemblée internationale

Cette nécessité d'identifier les processus, de partager, débattre et mutualiser les expériences, d'évaluer et envisager l'avenir a conduit la Région Rhône-Alpes à co-construire une Rencontre mondiale ayant pour thème : « *La démocratie participative, du local au global : pour quel développement ?* ». L'objectif, à cette occasion, aura été de dégager ensemble du sens, dans une optique de développement humain soutenable, à partir des expériences connues ou moins connues.

En posant la question « *quelle place les femmes et les hommes de notre planète prennent-ils dans les décisions qui les concernent et qui façonnent le développement de l'humanité, la marche du monde ?* », la Région Rhône-Alpes souhaite contribuer à impulser et diversifier les outils, les modalités de participation des citoyens, en combinant la prise d'initiative autonome qu'il faut favoriser et les initiatives d'origine institutionnelle.

L'initiative de cette Rencontre aura mis en lumière l'extrême richesse des expériences de démocratie participative dans les territoires et à travers le monde, et invité à débattre des enjeux du développement. Il s'agit, à partir de la grande diversité mondiale des expériences, de commencer à dégager des convergences, un sens commun à ces expériences qui se développent et s'enracinent. La Rencontre mondiale aura donc permis d'échanger largement autour des thématiques évoquées plus haut et également d'en aborder d'autres, en lien avec les avancées et les obstacles que rencontrent les acteurs de la démocratie participative dans le monde.

La participation des citoyens aux déci-

sions qui les concernent, à tous les niveaux, est en train de devenir un problème mondial, une dimension essentielle d'un autre développement. La question de son articulation, voire de son intégration aux systèmes politiques, aux institutions à tous les niveaux, se pose avec de plus en plus d'acuité.

Il s'agit de donner la possibilité à chaque être humain, hissé au rang de citoyen, de participer à la gestion de la cité, de la communauté des affaires mondiales et à la définition du bien commun, dans un monde où se creusent les inégalités, pas seulement entre pays riches et pays pauvres, mais à l'intérieur de chaque pays.

Des dimensions aussi vitales que l'eau, la nourriture, le logement, l'énergie, la santé, les transports, l'environnement doivent être considérées comme des biens communs de l'humanité et donc échapper à la marchandisation.

La démocratie participative au niveau local trouve tout son sens si elle constitue un effet d'apprentissage pour participer également à d'autres échelles, afin de contribuer à la production du bien public et de biens publics, d'un nouveau développement.

Pour ce qui concerne la France, une ambition politique se situe au niveau national : inventer un nouveau système représentatif dans lequel les citoyens seront partie prenante en permanence, en partageant les pouvoirs, les savoirs et les avoirs. Autrement dit, construire une VIème République, citoyenne.

*Direction de la Prospective, de l'Évaluation et des Relations aux Citoyens, organisatrice de la rencontre mondiale des 10-11-12 décembre 2007, Conseil régional Rhône-Alpes*

## PAROLES DE CITOYENS

« Démocratie participative... Coluche disait :  
" avant, c'était : ferme ta gueule ! maintenant, c'est : cause toujours ! " »

« C'est nouveau, c'est un plus et c'est nécessaire ;  
la concertation ne doit pas être un contournement, ou pire,  
un outil électoral ; c'est exigeant pour nous, cela nécessite  
d'accepter nos limites de compétences »

« J'ai appris beaucoup de choses. J'ai découvert le déroulement légal, qui  
explique souvent les retards importants dans les réalisations »

« La démocratie participative, c'est quand les parents des quartiers populai-  
res ne sont plus démissionnés ; c'est quand leurs enfants  
ne sont plus décrochés, quand les jeunes ne sont plus rouillés ;  
c'est quand ? ... - quand les poules auront des dents... »

« Les habitants comme les techniciens sont mieux préparés.  
Aux élus à présent de faire un travail entre eux sur ce qui en résulte »

« Je n'osais pas parler. A la suite du travail du groupe,  
j'ai eu le courage de parler. J'ai écrit un poème, Oser dire.  
Ne rien dire, c'est ouvrir la porte au mal »

« La démocratie participative,  
c'est les " bac moins cinq " conseillers à l'Élysée »

« La démocratie participative ? Un bel échec ! Le manque de temps  
de la part des animateurs, le manque de moyens financiers  
ainsi que la complexité et la lourdeur décourageante de l'administration  
sont responsables d'une efficacité globalement médiocre de la démocratie  
participative en comparaison avec les efforts déployés »

Sources : *Paroles de femmes, étude Economie et Humanisme sur la participation  
dans le Grand Lyon, Institut de Recherche sur la Gouvernance*