

SEANCE 8. DEMOCRATIE PARTICIPATIVE : CONCLUSION ET MISE EN PERSPECTIVE

**Pierre Calame, Président de l'association CITEGO, Président honoraire
Fondation Charles Léopold Mayer (FPH),**

**Patrick Lusson, Trésorier de l'association CITEGO, Ancien Directeur de
la prospective du Grand Lyon (1997 à 2005) et du Conseil Régional
Rhône-Alpes (2005 à 2008)**

2016

Lors de cette séance de conclusion, Pierre Calame et Patrick Lusson vous proposent de revenir sur les apprentissages des séances précédentes et de les mettre en lumière avec les retours d'expérience de leur parcours professionnel. Seront notamment mobilisés les exemples de la mise en place de la politique de participation citoyenne au Grand Lyon et la Région Rhône Alpes et les apprentissages retenus de la rencontre mondiale de la démocratie participative qui s'est tenue à Lyon en décembre 2007.

TABLE DE MATIERES

Séance 8. Démocratie participative : conclusion et mise en perspective.....	1
1. La démocratie participative, ni une formule magique ni un objet figé ..	2
2. Les fondamentaux et les pré-requis de la démocratie participative.....	3
3. La démocratie participative, un outil pour faire face aux enjeux contemporains	6
Références	7
Pour en savoir plus.....	7

1. LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE, NI UNE FORMULE MAGIQUE NI UN OBJET FIGE

Comme vous l'avez compris à ces différentes conférences, la démocratie participative n'est pas une marque déposée. C'est tout sauf un objet fermé sur lui-même. C'est fondamentalement une réaction face aux crises elles-mêmes multiformes de la démocratie nationale et locale. C'est une crise que la plupart d'entre vous ressentent, crise fondamentalement de confiance. Nous avons donc le sentiment effectivement que la démocratie ne traite plus des vrais sujets. Tout cela ne change pas grand-chose parce que peut-être que ce n'est pas vraiment de parler du prix de la baguette qu'on attend des élus locaux, que ce n'est pas aux bonnes échelles parce que les grands pouvoirs s'exercent ailleurs et que ce n'est pas selon les bonnes méthodes.

Mais revenons rapidement sur ce premier point, celui des sujets. Comme cela a été souligné lors de la séance réalisée par le Collectif Pouvoir d'agir ([séance 7](#)), le décalage entre les préoccupations des citoyens et les sujets qui font l'objet des démarches est l'un des principaux freins de la démocratie participative telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui en France. Mais nous avons également vu, à travers la séance réalisée par la Fondation Sciences Citoyennes ([séance 6](#)), que les citoyens sont en capacité de traiter des sujets techniques, qui demandent la mobilisation de savoirs pointus, du moment où on leur donne les moyens pour le faire : temps, accès aux informations et aux personnes ressource, etc. Les citoyens souhaitent traiter des sujets qui impactent leur cadre de vie physique ([voir la séance sur l'action publique urbaine](#)), mais leurs préoccupations, leurs centres d'intérêt et leur capacité à formuler des avis portent aussi sur des questions sociétales plus larges : la gestion des services publics ([séances 2 et 3](#)), [le contrôle de l'action parlementaire](#), [l'euthanasie ou les choix techniques](#), [l'accès aux soins](#), [la résolution des conflits urbains](#). La démocratie participative c'est l'idée que les citoyens peuvent comprendre des problèmes complexes. Les citoyens sont concernés par l'avenir de la « cité », mais cette cité aujourd'hui s'étend à l'échelle de la planète et l'approche de la démocratie participative au niveau local, de ce fait, implique d'ouvrir grand les fenêtres sur l'extérieur. Les citoyens ont quelque chose à dire et à faire par rapport à l'avenir de la cité, depuis leur quartier jusqu'à la planète tout entière, le "territoire local" étant vécu comme un intermédiaire solide entre les individus isolés et le monde.. Ce qui suppose de revoir à la fois le rôle de chacun (élu, expert, citoyen, usager, habitant, ...) et ses prérogatives.

Ce qu'on a voulu montrer ce n'est donc pas une définition de la démocratie participative d'où on déduirait une construction intellectuelle, d'où on déduirait des savoir-faire voire des recettes, c'est plutôt une mosaïque dont le point commun est « l'optimisme méthodologique ». C'est pourquoi nous n'avons pas voulu vous proposer une progression pédagogique comme on le ferait dans un domaine très balisé, mais plutôt une mosaïque. Il y a la démocratie participative comme vous l'avez vu en [Amérique latine sous l'angle du contrôle citoyen sur l'action publique](#), mais comme l'a dit Claire Launay dans sa conférence, quand on approfondit finalement cette histoire du contrôle citoyen, on voit qu'on dépasse

cette question simpliste ou simple pour dire : au fond, c'est l'apprentissage de la capacité à résoudre les problèmes collectifs dans lequel les jeux de rôle traditionnels, je suis élu, je suis ONG, je suis citoyen de base, je suis je ne sais quel camp intermédiaire, s'efface derrière une construction collective. Ce message a également été porté par les séances réalisées par [la Fondation Sciences Citoyennes](#) et par le [collectif Pouvoir d'Agir](#). Mais il s'agit d'un changement culturel majeur, qui a besoin d'être conduit progressivement. Les séances [2](#) et [3](#) nous ont apporté des éléments pour comprendre comment se fait ce cheminement et comment il s'inscrit dans des transformations majeures de l'action publique, des mécanismes de régulation et de gestion des services publics.

Les expériences internationales, dont une partie a été évoquée lors de ces sept séances du cours, montrent que la démocratie participative peut prendre différentes formes et, surtout, qu'il s'agit d'un champ dans lequel il est nécessaire de continuer à expérimenter. Les conférences de citoyens danoises, évoquées lors de la [séance 6](#), ont introduit des pratiques et des méthodes qui vont au-delà des réunions publiques informatives et qui inspirent de nombreuses initiatives. On observe ainsi comment ces dispositifs sont appropriés dans d'autres contextes. Une conférence de citoyens emblématique est celle qui a eu lieu en Colombie-Britannique ([voir la fiche](#)) sur la révision de la constitution de l'Etat. C'est finalement un panel de citoyens tirés au sort qui a réécrit un projet de constitution, soumis par la suite à un référendum. L'exemple de la « démocratie directe » en Suisse peut aussi être pris en compte comme une référence pour réfléchir aux formes que peut prendre la démocratie participative. Les avis sont très partagés sur la démocratie directe. Les Suisses vont voter donc au moins quatre fois par an sur des sujets très divers, d'intérêt local, d'intérêt cantonal et d'intérêt fédéral.

2. LES FONDAMENTAUX ET LES PRE-REQUIS DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

Les séances de ce cours en ligne ont toutes commencé par un exercice de définition de la démocratie participative. Ce besoin de redéfinition par chacun des intervenants rend compte des difficultés à délimiter la démocratie participative et les préoccupations que cela soulève. Nous pouvons ainsi constater que les principales préoccupations portent sur :

- Qui participe : des groupes d'intérêt, des citoyens organisés, des citoyens à titre individuel, des usagers d'un service, des habitants d'un secteur, ... ;
- Qui est à l'origine de la démarche de participation et avec quels objectifs : initiative institutionnelle dans le cadre d'une procédure, initiative citoyenne en réaction à une situation particulière (opposition à un projet ou politique, besoin de pallier à des défaillances, exercice de contrôle de l'action publique, ...)

- La portée de la participation : informative, consultative, délibérative, co-gestionnaire, ... ;
- Les temps de la participation : une démarche ponctuelle, un processus qui s'inscrit dans la durée (voire se perpétue) ; une démarche mise en marche en amont ou en aval d'un projet ou de la prise de décision, ... ;
- La valeur accordée aux connaissances et aux avis des citoyens qui participent (et qui ne participent pas) ;
- La capacité des interlocuteurs institutionnels à prendre en compte les résultats de la participation, à promouvoir et à accompagner les initiatives citoyennes, ...

Au-delà de ces éléments de définition, de cette mosaïque et de ce foisonnement que nous avons montré au travers des séances de ce MOOC, il est essentiel de se recentrer sur quelques fondamentaux qui sont des pré-requis pour un chemin vers une *démocratie plus participative*. Partant de leurs expériences Pierre Calame et Patrick Lusson identifient les pré-requis suivants :

- Une véritable **volonté politique** au plus haut niveau. Cette volonté politique a été essentielle pour la mise en place de la démarche Millénaire 3 à Lyon ([voir fiche d'étude de cas](#)) et aussi de la région Rhône-Alpes ([voir fiche d'étude de cas](#)). Cette volonté politique signifie d'être disposé à expérimenter, à essayer différentes démarches et les ajuster pour qu'elles répondent au mieux aux objectifs fixés.
- **Se donner les moyens humains** correspondant à l'ambition affichée. Il est central que la démarche soit portée par des acteurs qui dédient le temps et les moyens nécessaires pour mettre en place des processus qui vont palier en partie aux faiblesses de la démocratie représentative. Ces moyens humains concernent aussi bien des **élus** (chargés de la démocratie participative ou d'un traitement participatif d'un domaine de l'action publique) que des **équipes dédiées** (un service ou une mission). La démarche [de Millénaire 3 à Lyon](#) en est un exemple : la mission Prospective et stratégie d'agglomération est devenue par la suite une direction de la prospective et de la stratégie de l'agglomération chargée de continuer Millénaire 3.
- Disposer **des moyens techniques et financiers**. Cela suppose d'avoir un **budget** dédié pour expérimenter et établir un vrai dialogue entre les élus et les citoyens. Faute de moyens, les démarches sont bricolées, allant même à l'encontre de l'objectif initial et engendrant des insatisfactions de tout le monde. Les moyens financiers doivent être investis dans une politique d'information, dans la mobilisation des experts pouvant éclairer la discussion, dans l'organisation des rencontres dans de bonnes conditions, etc.
- **Du temps**. Il s'agit de contribuer à une démarche de co-construction de l'intérêt général au fil des réunions. Ce qui demande du temps, pour

construire des rapports de confiance entre les acteurs et d'accepter que ces processus puissent être itératifs.

- **De la souplesse et de l'adaptation du fonctionnement de l'institution et des fonctionnaires**, de manière à se mettre au service de la mise en œuvre d'une *démocratie plus participative*. Cela suppose une adaptation des rythmes de travail, des rapports entre les services, entre les élus, les fonctionnaires qui militent un peu pour cette cause de démocratie participative. Cela suppose aussi d'admettre que les avis et les engagements des citoyens ne peuvent pas se mouler dans les structures administratives et leur propre découpage des problèmes et politiques, et qu'ils ne peuvent se voir imposer le langage et les temporalités des bureaucraties.
- Un **changement culturel**, qui fait évoluer la vision et le rôle de chacun. Il s'agit pour les élus d'accepter que les citoyens s'impliquent au-delà de leur élection. Cela bouscule les relations de pouvoir entre les différents acteurs et suppose de développer des méthodes pour gérer les conflits et construire l'intelligence collective. Il faut des élus qui aient envie et qui pensent que leur rôle est d'animer cette démocratie participative.
- **Définir en amont** la charte de la participation : **les règles, les attentes et la portée de la démarche**. C'est-à-dire clarifier le comment, le quand, le quoi (ce qui est négociable, ce qui ne l'est pas) et le qui (rôle de chacun). Les élus vont en effet *in fine* prendre la décision au final. C'est la raison pour laquelle Patrick Lusson parle de *démocratie plus participative*.
- **Mettre à disposition des citoyens des moyens pour construire une opinion collective informée**. L'exemple des panels de citoyens, évoqués notamment lors de la [séance 6](#), ont mis l'accent sur le besoin de donner du temps et des moyens pour que les citoyens puissent s'informer et délibérer entre eux pour construire une opinion collective informée. Ces panels de citoyens, inspirés au départ des jurys d'assises, supposent non seulement la disponibilité des membres du panel (donc le dédommagement du temps passé) mais aussi l'accès à une excellente base d'informations où les citoyens puissent se familiariser avec des avis contradictoires, condition pour se faire sa propre opinion.
- **Rendre compte de la démarche** et de ses effets. Il est essentiel pour les gens de voir que leur parole est prise au sérieux, que leurs propos sont respectés et non déformés. La démarche de la [rencontre mondiale de la démocratie participative](#) de 2007 est un exemple de méthode permettant de garder la traçabilité entre ce que disent les gens concrètement et les conclusions tirées. Il est également essentiel pour les participants de connaître clairement ce qui a été pris en compte, ou pas, et pourquoi. Ce qui permet d'apporter de la transparence au processus, de construire des rapports de confiance et peut avoir des impacts positifs pour les démarches à venir. Cela fait partie des points forts de la démarche [de Millénaire 3 à Lyon](#).
- **Reconnaître** que les **apports des citoyens** concernent leur **expertise d'usage**, mais ne se limitent pas à cela. Les citoyens sont **porteurs de**

valeurs et ont la capacité à construire un avis informé dès lors qu'ils auront accès à des points de vue différents et dès lors qu'ils auront le droit à la meilleure des formations. C'est l'un des messages clés de la [séance dédiée à la démocratie technique](#), réalisée par la Fondation Sciences Citoyennes et a aussi été évoqué lors la [séance réalisée par le collectif Pouvoir d'Agir](#).

En résumé : il faut une volonté politique, des élus consacrés au sujet, un peu d'argent, du temps et des moyens humains, des services et des fonctionnaires militant un peu pour cette cause de démocratie participative et ouverts aux évolutions que cela entraîne.

3. LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE, UN OUTIL POUR FAIRE FACE AUX ENJEUX CONTEMPORAINS

Nous n'avons aucune alternative clé en main à la crise des modèles de développement. La question de la démocratie participative réintroduit très vite la question des valeurs et sur quoi nous sommes d'accord. Elle introduit aussi des questions comme : est-ce que les régimes de gouvernance que nous avons dans notre agglomération sont cohérents avec les problèmes que nous avons à résoudre ? Il faut une « revisitation » de l'ensemble des politiques sous l'angle de la pertinence.

La démocratie participative n'est pas une réponse en soi, mais un faisceau d'éléments de réponse dans un effort collectif pour réinventer l'économie et la société en sortant de ce qui était commun à la vision du marché et de l'action publique, c'est-à-dire cette espèce de société sans grumeaux avec d'un côté des consommateurs complètement isolés les uns des autres face au marché et de l'autre côté des citoyens isolés les uns des autres face aux appareils publics. Derrière cela, il y a un vaste effort de redistribution des pouvoirs pour arriver à inventer des modes coopératifs de gestion des relations et du bien commun. La démocratie participative peut contribuer par là à la construction de stratégies multi-acteurs qui, traduites par des chartes de coresponsabilité, pourront concrétiser la redistribution des pouvoirs et renforcer la légitimité de nouvelles formes de pouvoir.

Mais l'intérêt de porter le regard sur des expériences internationales suppose de déplacer complètement la question de savoir comment je vais présenter le projet municipal dans une conférence publique et comment il faut faire pour animer une réunion. Dans la [rencontre mondiale de la démocratie participative](#) de 2007, nous avons ouvert un peu plus le champ en disant que c'était un élément de réponse d'une manière générale à la crise des modèles. Nous avons très clairement établi le parallèle entre la crise des démocraties et la crise des modèles de développement. Il faut voir effectivement aujourd'hui la démocratie

participative non pas comme la solution, mais comme une recherche d'un élément de réponse à une crise globale, et qui est justement une crise des relations. La démocratie participative contribue à la recherche de nouveaux modes de gestion du bien commun.

RÉFÉRENCES

- Calame P., 2007, [Enjeux, difficultés et perspectives de la démocratie participative. Une synthèse des travaux de la Rencontre Mondiale Démocratie Participative \(Rhône-Alpes, 10, 11 et 12 décembre 2007\)](#). Fiche ressource disponible sur www.citego.org.
- CITEGO (coord.), 2016, MOOC « [Démocratie participative](#) ». Cours réalisé pour le compte du CNFPT. Contenus disponibles sur www.citego.org.
- CITEGO, 2016, [Une conférence de citoyens pour réformer le système électoral en Colombie-Britannique](#). Fiche de cas disponible sur www.citego.org.
- Lussion P., 2016, [La démarche prospective et participative de la Communauté Urbaine de Lyon. Retour d'expérience de la démarche Millénaire 3](#). Fiche de cas disponible sur www.citego.org.
- Lussion P., 2016, [Petite histoire de la démocratie participative en Région Rhône-Alpes \(2004-2010\)](#). Fiche de cas disponible sur www.citego.org

POUR EN SAVOIR PLUS

- Calame P., 2016, MOOC « [Gouvernance Territoriale](#) ». Cours réalisé pour le compte du CNFPT. Contenus disponibles sur www.citego.org.
- CITEGO (ed.), « [Démocratie représentative et démocratie participative : historique, fondements, enjeux](#) ». Dossier thématique sur www.citego.org.
- CITEGO (ed.), 2006, « [La participation : conditions, critiques et modalités](#) ». Dossier thématique sur www.citego.org.
- CITEGO (ed.), 2006, « [Faire participer les habitants / usagers : les dispositifs](#) ». Dossier thématique sur www.citego.org.
- Institut de la Concertation, 2013, « [Concertation et participation en France](#) ». Dossier thématique sur www.citego.org.