



**HAL**  
open science

# Démocratie participative et corps intermédiaires sont-ils compatibles ? L'expérience Rhône-Alpes

Marie-Blandine Niveau

► **To cite this version:**

Marie-Blandine Niveau. Démocratie participative et corps intermédiaires sont-ils compatibles ? L'expérience Rhône-Alpes. Science politique. 2007. dumas-00831599

**HAL Id: dumas-00831599**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00831599v1>**

Submitted on 7 Jun 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

---

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES  
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9  
[www.iep-grenoble.fr](http://www.iep-grenoble.fr)



**Université Pierre-Mendès France**

**Institut d Etudes Politiques de Grenoble**

**1030 avenue centrale**

**Domaine universitaire**

**38400 Saint Martin d'Hères**

**Marie-Blandine NIVEAU**

**Démocratie participative**

**et**

**Corps intermédiaires**

**Sont-ils compatibles ?**

***L'expérience RHÔNE-ALPES***

**Sous la direction d'Alain FAURE**

Master deuxième année *Politiques Publiques et Changement Social*

Spécialité *Villes Territoires et Solidarité*

2006/2007







**Université Pierre-Mendès France**

**Institut d Etudes Politiques de Grenoble  
1030 avenue centrale  
Domaine universitaire  
38400 Saint Martin d'Hères**

**Marie-Blandine NIVEAU**

**Démocratie participative**

**et**

**Corps intermédiaires**

**Sont-ils compatibles ?**

***L'expérience RHÔNE-ALPES***

**Sous la direction d'Alain FAURE**

**Master deuxième année *Politiques Publiques et Changement Social*  
Spécialité *Villes Territoires et Solidarité*  
2006/2007**



**D**

Je tiens à remercier Alain FAURE, mon directeur de mémoire, pour son écoute bienveillante et ses exigeants conseils qui m'ont encouragé à aller bien au-delà de ce que je pensais être capable d'écrire.

Merci également à Gérard CLAISSE et à Philippe TEILLET, membres du jury et aux personnes que j'ai rencontrées au cours de ce travail

Je veux également remercier la CFDT et ses militants qui m'ont aidé et accompagné dans ma vie syndicale et permis de lui donner du sens, et tout particulièrement Christian VANIN et Jean VANOYE qui m'ont fait découvrir l'action territoriale et la lutte contre les exclusions et ont enraciné ainsi mon engagement.

Je remercie mes parents pour les valeurs qu'ils m'ont transmises.

Enfin, je tiens à remercier particulièrement mes enfants et surtout Philippe, mon mari, pour le temps dont ils m'ont fait cadeau.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>I - L'ÉLAN PARTICIPATIF RHÔNALPIN</b> .....	<b>11</b>
A - LA POLITIQUE DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN RHÔNE-ALPES.....	<b>11</b>
B - LA NOTION DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET SA COMPRÉHENSION EN RHÔNE-ALPES.....	<b>22</b>
<b>II - LES RÉPERCUSSIONS EN RHÔNE-ALPES</b> .....	<b>40</b>
A - LES INTERACTIONS ENTRE CITOYENS ET CORPS INTERMÉDIAIRES.....	<b>41</b>
B - LES RÉACTIONS DES ACTEURS RHÔNALPINS.....	<b>64</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>75</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>80</b>
<b>PLAN DU TRAVAIL</b> .....	<b>89</b>

## INTRODUCTION

*"La majorité avait décidé de mettre la démocratie participative au cœur de sa politique, en tout cas en bonne place, dans la manière de diriger la région et d'engager les chantiers"* m'a annoncé, au cours d'un entretien, un responsable politique de l'exécutif régional. Dans son programme, elle s'était engagée à consulter les citoyens. Sous des formes diverses, ceux-ci devaient être appelés à s'exprimer sur les politiques régionales. A son accession au pouvoir en mars 2004, la Gauche n'a pas attendu longtemps pour mettre en actes cette intention. Dès le printemps 2005, elle a organisé, dans les huit départements qui composent la Région Rhône-Alpes, onze rencontres qui ont rassemblé à chaque fois près de 400 citoyens autour de représentants de l'exécutif régional et d'élus locaux du Conseil régional. C'est donc près de 11 000 citoyens qui ont pu s'exprimer sur les politiques régionales et à qui a été donnée la possibilité de faire des propositions. Ces dernières ont été travaillées par les services durant l'été et présentées au mois d'octobre au cours d'une rencontre qui s'est tenue au siège régional à Charbonnières les Bains où était invité l'ensemble des citoyens déjà rencontrés dans les départements. Le document présenté à cette occasion formulait *"101 réponses"* parmi lesquelles la construction d'un espace citoyen régional.

Celui-ci est vite reçu comme un possible concurrent, voire un substitut au Conseil économique et social régional (CESR), et plus largement aux représentants des corps intermédiaires. Organisations syndicales, associations, chambres consulaires et autres représentations organisées des citoyens, ont vu à cette occasion une remise en cause de leur légitimité. Va donc commencer une série d'allers-retours entre l'exécutif régional et le CESR qui revisitent cette ambition. Le 15 décembre 2005, la Région prend une délibération qui consacre la démocratie participative comme un élément de la politique régionale, mais d'où l'expression *"espace citoyen régional"* est absente. C'est le début d'un processus où seront mis en place progressivement différents éléments de démocratie participative : des comités de lignes pour permettre aux usagers des Transports express régionaux (TER) de s'exprimer sur leurs conditions de transports ; des Conseils locaux de développement qui sont une reprise régionale de la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du



Territoire du 25 juin 1999 ; des Contrats territoriaux emploi formation créés en lien avec l'État pour que sur les 27 territoires rhônalpins mis en place à cette occasion, des acteurs locaux puissent prendre en charge la politique emploi/formation du territoire. C'est aussi cette délibération qui crée les "*ateliers citoyens*", dont le principe est proche des jurys citoyens utilisés par des pays voisins (Grande Bretagne, Allemagne, Espagne) en réunissant un panel renouvelé de 50 personnes tirées au sort qui émet un avis sur un thème déterminé à l'avance. Aujourd'hui, la démocratie participative rhônalpine s'est encore diversifiée et prend des formes parfois novatrices telles les antennes régionales. C'est l'ensemble de ces dispositifs qui porte aujourd'hui le nom d' "*Espace régional citoyen*" et qui semble être le compromis issu du débat entre le Conseil régional et le CESR.

Ma responsabilité syndicale, (je suis en charge des "*questions de société*" et de "*l'action territoriale*" à la CFDT Rhône-Alpes) m'a conduit à suivre de près les évolutions de cette question. Je partageais les inquiétudes de certains de mes amis syndicalistes mais aussi les interrogations de plusieurs collègues du monde associatif (j'étais à cette époque membre du conseil d'administration du Forum citoyen Rhône-Alpes). Pour mieux comprendre ce qui se passait et savoir de quoi il était question, je me suis inscrite dans la démarche. La région ayant organisé un "*Réseau de démocratie participative*", j'ai participé à sa mise en place et, lorsque j'ai été tirée au sort pour participer à l'expérimentation portant sur "*La place des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques*", j'ai profité de l'occasion qui m'était donnée de connaître mieux les procédures inventées. C'est ainsi que j'ai endossé tour à tour le "costume" de syndicaliste, de militante associative et de citoyenne, pour approcher cette question, et c'est donc tout naturellement que j'ai emprunté celui "d'apprenti chercheur" lorsque la recherche d'un thème pour ce présent mémoire s'est posée à moi.

Travailler sur la démocratie participative n'est plus vraiment original, beaucoup de choses ont été déjà écrites à ce propos. Mais il me semblait que la question des conséquences de sa mise en place sur les autres acteurs concernés par la décision publique, et particulièrement celle concernant les corps intermédiaires, était moins abordée. Le terme "corps intermédiaires" dans ce travail fait référence aux associations, organisations syndicales, organisations patronales, chambres consulaires, etc... La montée en puissance des citoyens dans la définition des politiques rhônalpines ne peut laisser indifférents ceux qui, jusqu'à présent, se reconnaissaient comme seuls en position de réagir aux décisions des élus. Les confrontations entre l'exécutif régional et le CESR dont j'avais un écho un peu privilégié de par ma place à la CFDT et le poste occupé par celle-ci dans cette assemblée (première vice-présidence) ont

confirmé ces impressions. J'ai partagé les inquiétudes de plusieurs de ces membres. Je voyais des dangers pour l'avenir du syndicalisme que je sens déjà quelque peu fragilisé et j'ai craint que ce nouveau coup porté à sa légitimité ne l'affaiblisse encore. Mais surtout l'irruption de cette politique a dérangé ma conception de la vie démocratique.

Dans l'ensemble des écrits qu'il m'a été donné de consulter, la façon d'aborder le positionnement et les réactions des corps intermédiaires, lorsqu'ils étaient évoqués, était le plus souvent traitée dans les mêmes termes que l'étude des citoyens dits ordinaires. J'utiliserai ce terme tout au long de ce travail : il doit être entendu dans sa version d'opposition à citoyen organisé et non dans une connotation dépréciative. Quelques auteurs, tels Emilio Grossmann et Sabine Saurugger, se sont plus spécifiquement penchés sur les groupes d'intérêt ; Alice Mazeau a analysé le cas du SNES dans le cadre du débat public sur l'école ; Pascal Mouchard la question de l'organisation interne d'AC ; Archon Fung et Erik Olin Wright de leur côté ont analysé les questions des contre pouvoirs ; Cécile Blatrix les effets de la participation sur l'action collective. Ces analyses mettent en exergue qu'on observe des différences de posture entre ceux qui parlent en leur nom propre et ceux qui sont en possession d'un mandat. Mon expérience m'a montré que s'exprimer au titre d'une organisation ou s'exprimer à titre personnel n'est pas de même nature, ni dans le contenu, ni dans la façon dont on est écouté, ni dans ses conséquences ! Ce constat apparaît également lorsque l'on défend l'idée qu'il y a une place pour la participation citoyenne à côté de celle de la société civile organisée. Si elles ont chacune leur place, c'est qu'elles existent indépendamment et donc qu'elles peuvent se bousculer, s'entrechoquer voire s'éliminer. J'avais envie de regarder comment la toute jeune démocratie participative rhônalpine pouvait piétiner les "*sentiers de dépendance*" (Faure 2006) de ces vieilles dames que sont les organisations rhônalpines et les corps intermédiaires.

Ce bouleversement de pratiques n'a pas touché que les corps intermédiaires. Si le changement de majorité politique, lors des élections régionales, était une opportunité pour les élus de montrer leur capacité à être proches des citoyens et à prendre les moyens de les écouter, cette façon de faire pouvait leur être étrangère et il leur a fallu s'adapter. La démocratie participative prend du temps, de l'énergie et remet en cause. Ce n'est pas toujours simple pour des élus qui, jusqu'à récemment, ne rencontraient souvent leurs électeurs qu'au moment de l'élection. Et lorsque la décision de mettre la démocratie participative en place est prise, elle ne peut se contenter d'un vote. A son issue, il est nécessaire de mettre en oeuvre, ce qui n'est pas une petite affaire. On ne réunit ni n'écoute 11 000 citoyens d'un simple claquement de

doigt. Autant que les corps intermédiaires et les élus, les personnels ont dû également s'habituer aux nouvelles manières régionales de faire de la politique.

C'est donc à l'ensemble des acteurs rhônalpins que la démocratie participative demande de s'adapter. Dans cette grande Région, cela concerne beaucoup de monde. D'autant que cela ne concerne pas que le siège régional. Se retrouvent, dans chacun des huit départements, des structures participatives afin de permettre aux élus régionaux de se rapprocher au plus près des citoyens. La démarche ne se concentre pas à Charbonnières les Bains (où se trouve le siège du Conseil régional) et a, au contraire, essaimé dans l'ensemble de la région.

Deux années viennent de s'écouler depuis le lancement de la démarche participative. Il y a peu de recul pour établir un bilan de ce qu'elle a pu bousculer dans la région. Pour autant, le souffle a été suffisamment fort pour qu'il ait pu déjà produire des effets. S'ils peuvent encore n'être que des signaux faibles, il me semble qu'ils tendent à montrer que peuvent se dessiner les contours d'une nouvelle intervention citoyenne. Cette nouvelle intervention citoyenne qui viendrait à se construire bouscule la place des élus dans la prise de décision. Si on ouvre la porte aux citoyens, il est difficile, sauf risque de manipulation, de la leur claquer au nez au moment crucial, mais les laisser s'engouffrer dans la décision oblige à vérifier leur légitimité et surtout à revisiter la fonction d' élu.

La mise en place de la démocratie participative dans la Région menace-t- elle les corps intermédiaires ? En d'autres termes, ceux-ci ont-ils accepté la remise en cause de leur légitimité ? Cela les a-t-il obligé à mettre en place de nouveaux modes de relations avec la Région, à modifier leur fonctionnement interne, à réinvestir dans leur relation avec leurs mandants ? Ont-ils été obligés de changer leur intervention ? Celle-ci est-elle entendue de la même manière qu'auparavant ? La démocratie participative participe-t-elle à la construction d'une nouvelle forme de démocratie ? On pourra constater par la suite qu'il n'existe pas de réponse univoque à ces interrogations.

Pour permettre à mon travail d'apporter quelques réponses, je me suis d'abord plongée dans la littérature spécialisée sur ces questions. Loïc Blondiaux, Yves Sintomer et Marie-Hélène Bacqué m'ont été d'une aide précieuse pour me détacher de mon quotidien et de ma vision syndicalo-centrée et ainsi découvrir avec un œil neuf l'intervention citoyenne. Comme l'on tire le fil d'une pelote, ces lectures m'ont conduite à de nouvelles réflexions : les textes que j'ai auparavant évoqués sur les corps intermédiaires, mais d'autres qui abordaient les questions de territoire, la démocratie locale, l'intérêt général et des expériences menées dans des endroits

particuliers (milieu populaire, budgets participatifs, expertise). J'ai ainsi pu me construire un fond de réflexion avant d'aborder la deuxième phase de ma recherche : les entretiens.

La démocratie participative est un sujet vaste aux acteurs multiples. J'ai donc fait le choix, dans cette expérience rhônalpine, de rencontrer ceux qui me semblaient être concernés au premier chef : les élus régionaux, le CESR et quelques unes de ses composantes, le personnel régional et les conseils de développements. Et bien sûr, j'ai rencontré des citoyens participant aux expérimentations régionales.

J'attendais de ma rencontre avec les élus régionaux les réactions de ceux qui étaient au premier rang. De gauche, ils avaient participé à la décision, de droite, ils l'avaient combattue, mais tous sont à présent dans l'obligation de s'y confronter. Comment vivent-ils cette possibilité d'être remis en cause ? Ont-ils le sentiment que cette démarche leur apporte quelque chose dans l'exercice de leur responsabilité ? Qu'ont-ils à dire de la réaction des corps intermédiaires ? J'ai donc rencontré des élus, des groupes politiques et un membre de l'exécutif régional ce qui m'a permis d'avoir une approche diversifiée de cette question.

Rencontrer le CESR était une évidence. La force de sa réaction m'invitait à approfondir les raisons de son inquiétude. En outre, il représente l'ensemble des corps intermédiaires puisqu'il réunit en son sein partenaires sociaux, milieu associatif, chambres consulaires, universités etc... Il ne m'était pas possible de les rencontrer tous par ailleurs. Mais je ne pouvais pas me contenter de ce niveau d'intervention. C'est pourquoi j'ai également voulu prendre rendez-vous avec des délégués de quelques unes des organisations qui le composent. Pour avoir un regard transversal, j'ai ciblé quelques figures emblématiques de chacun de ces collègues puisqu'ils en sont les représentants dans le bureau de cette assemblée. En élargissant toutefois mes contacts au-delà des membres du bureau en ce qui concerne le monde associatif, car sa diversité se devait d'être entendue.

Dans les personnels de la région, j'ai rencontré ceux qui sont concernés par l'expérience, soit parce qu'ils en sont maître d'œuvre, soit parce que leurs missions sont touchées par la démarche.

Ma rencontre avec les Conseils de développement relève de plusieurs logiques. Il me fallait rencontrer une structure de démocratie participative. La mise en place des CTEF était encore balbutiante alors que les conseils de développements ont déjà une histoire dans la région. Les premiers Conseils de développement ont été mis en place avant l'arrivée de la démocratie

participative et ont eu à se positionner lorsqu'une délibération les concernant a été prise par le Conseil régional. Des travaux du CESR leur ont été consacrés et ont fait l'objet d'un rapport. Enfin, ils faisaient l'objet de travaux de recherche. J'avais là les éléments nécessaires pour élargir mon point de vue au-delà de mon expérience personnelle de cette structure.

J'ai également rencontré des citoyens ordinaires. C'était incontournable. Les trois que j'ai choisis l'ont été dans la liste de ceux qui avaient avec moi partagé l'expérience de l'évaluation des politiques publiques. Sur la trentaine de personnes que j'ai contactées, beaucoup se sont portées volontaires pour me rencontrer. Mon critère de choix s'est fondé sur la facilité que j'avais de le faire. J'ai ainsi pu m'entretenir avec un ardéchois, une lyonnaise et une personne de l'agglomération annecienne.

Ces lectures et entretiens ont été accompagnés d'autres sources d'apports. J'ai assisté au mois de décembre 2006 à la présentation des travaux de l'atelier citoyen "Ruralité" devant le Conseil régional. J'ai animé des réunions organisées par la CFDT sur les questions de territoire, et participé au séminaire "*Gouvernance et projet de territoire*" organisé à Lyon au mois de juin dernier. Enfin, ma fréquentation assidue du site web régional m'a donné des éléments essentiels sur la construction de la démocratie participative en Rhône-Alpes.

C'est à partir de toutes ces informations que j'ai pu construire mon travail dont l'objectif est d'analyser ce que cette volonté d'accentuer la participation citoyenne a produit dans la région. Il est composé de deux parties. La première est consacrée à la présentation de l'élan participatif rhônalpin. La mise en place de la démocratie participative régionale a été l'objet d'une construction progressive à partir d'un projet de campagne qui s'est enrichi de rencontres et de débats. Deux chapitres permettront de voir ce cheminement. L'un s'attache à la fondation de cette expérience en Rhône-Alpes : ce que prévoyait le programme de la gauche et comment, lors de son accession au pouvoir, l'équipe élue a entamé une démarche de rencontre avec les citoyens, démarche qui s'est ensuite développée pour arriver à la construction de l'espace citoyen régional dans sa deuxième version. Le second chapitre permettra, à partir d'une montée en généralité sur la notion de démocratie participative, de vérifier comment se situe Rhône-Alpes par rapport aux expériences menées ailleurs, et qui ont fait l'objet des recherches que j'ai déjà évoquées. Seront ainsi examinées les sources de la démocratie participative, ses diverses dimensions, sa territorialisation avec un questionnement sur la pertinence du périmètre régional et enfin la problématique de la participation des "invisibles".

La seconde partie se consacre à la réaction des corps intermédiaires rhônalpins face à cette nouvelle exigence. Deux chapitres permettront d'approfondir cette question. Le premier est dédié aux interactions qui existent entre citoyens ordinaires et corps intermédiaires. Il semble qu'il en existe deux : l'une "inversée" où l'on constatera que les faiblesses des uns sont les forces de l'autre, et qu'ainsi chacun trouve sa place dans l'arène délibérative ; l'autre "complémentaire", où ces deux acteurs permettent qu'une citoyenneté forte et complète existe aux côtés des décideurs. Dans le travail mené sur l'interaction inversée, seront interrogés la légitimité des participants, leur participation à la construction d'un intérêt général régional et le bien fondé de l'institutionnalisation de la participation, qu'elle soit organisée ou non. L'examen de l'interaction complémentaire nous permettra de regarder plus particulièrement comment la participation permet qu'émerge le citoyen et comment les corps intermédiaires sont indispensables à la pérennisation de l'intervention citoyenne. Un deuxième chapitre abordera les répercussions chez les acteurs rhônalpins. Je porterai d'abord un regard spécifique sur les élus et les personnels. Il peut y avoir influence réciproque entre leurs réactions et celles des corps intermédiaires. Les élus qui la soutiennent, comme ceux qui la combattent peuvent chercher des alliés dans les corps intermédiaires et vouloir en utiliser les points de vue. Ce deuxième chapitre examinera dans un second temps la réaction des corps intermédiaires et ce que cette nouveauté a produit chez eux. En quelque sorte, s'il leur est difficile de réfuter le droit à l'expression citoyenne, leur est-il possible de l'ignorer et de continuer à l'identique ?

Ce travail permettra de découvrir que la réalité n'est pas la même selon le niveau de responsabilité des acteurs. Percutés de plein fouet par la démocratie participative, les corps intermédiaires régionaux ont eu une réaction forte et réajusté leur intervention. Au contraire, au niveau infra régional, on ne constate qu'un faible intérêt pour cette politique. Elle est même parfois traitée avec un peu de dérision mais n'entraîne aucune remise en cause. Pourquoi existe-t-il un tel décalage entre les réactions fortes des premiers et celles quasiment inexistantes des seconds, alors que l'on sait que ce sont souvent les mêmes structures qui sont représentées au niveau régional et au niveau local ? Comment peut-on encore évoquer la proximité lorsque l'on se situe dans une référence régionale, et de quelle nature est-elle ? Ce sont là les deux interrogations qui termineront ce mémoire.

## I - L'ÉLAN PARTICIPATIF RHÔNALPIN

La démocratie participative en Rhône-Alpes est toujours en mouvement : *"c'est une innovation permanente"* m'a confié un élu enthousiaste. Pour parvenir à définir les contours de cette politique, les outils de communication régionaux (site web et publications régionales) permettent d'en éclairer le périmètre et les moyens de mise en œuvre. Cela permet de voir qu'en Rhône-Alpes, le terme démocratie participative recouvre des réalités différentes. Car cette politique, si elle dépend d'une direction de la Région, n'est pas mise en œuvre uniquement par celle-ci. D'autres Vice-présidences, en fonction des thèmes étudiés, prennent la responsabilité du dossier. Ainsi, c'est la Direction des transports et des technologies de l'information (DTCI) qui a été chargée de la consultation sur le Schéma régional des transports, et c'est la Direction des politiques territoriales (DPT) qui assure la mise en place et le suivi des Conseils de développement. Cela peut donner le sentiment d'une entreprise hétérogène et peu cadrée, dont un bilan peut être difficile à tirer. C'est pourquoi, dans cette partie consacrée à la présentation de la démocratie participative dans la région, le premier chapitre présentera ce qui s'est construit dans la région sur cette question, en examinant, d'une part ce que le programme s'engageait à produire, et d'autre part ce qu'il en est de la mise en œuvre. Le second chapitre tentera de définir la notion de démocratie participative. Ce travail s'appuiera sur quatre analyses : les causes de la montée en puissance de cette politique, les différentes formes qu'elle peut revêtir, l'arrivée du territoire comme lieu d'exercice de celle-ci et la participation des invisibles. Dans le cours de chacune, les réponses rhônalpines seront présentées en contrepoint des résultats des recherches menées ailleurs.

### A - LA POLITIQUE DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN RHÔNE-ALPES

Cette présentation de la mise en œuvre de la démocratie participative en région reviendra sur la plateforme électorale de la Gauche élue lors des élections régionales de 2004. Dans un second temps, seront abordés les premiers pas de cette participation citoyenne et la manière dont l'exécutif régional s'est investi dans l'expérience. Ce chapitre se conclura par un examen des différentes pratiques développées en Rhône-Alpes.

## 1 - Le programme de la Gauche

Dans son programme électoral, l'équipe candidate "*Rhône-Alpes pour tous avec la Gauche*" s'est engagée, en cas d'élection, à "*faire de Rhône-Alpes un territoire de la proximité, une collectivité régionale proche des citoyens*", engagement qu'elle déclinait en quatre propositions :

- des citoyens impliqués,
- une vie associative reconnue,
- une gestion au plus près des réalités,
- une meilleure coordination avec le CESR.

Ces quatre propositions occupaient les trois dernières pages d'un programme qui en comprend 83. Il faut noter que pas une fois dans le texte de ce programme n'apparaît le terme de "démocratie participative".

### *a - L'engagement participatif*

Si on reprend les quatre propositions de cette partie du programme électoral, deux font l'objet d'un traitement plus approfondi : celle qui traite de l'implication des citoyens et celle qui évoque la proximité. L'équipe candidate a su capter le besoin qu'ont les citoyens de "*ne plus faire qu'élire*" (*entretien*) et leur propose de "*participer à l'élaboration de la décision, de pouvoir donner leur avis*". (*entretien*)

Dans cet objectif, le programme prévoit de mettre en place de nouvelles pratiques de consultation et de participation sur les grands chantiers régionaux mais également sur la gestion quotidienne des services publics. Il en est de même pour l'élaboration et l'évaluation des politiques régionales. Il est également prévu de faire des expériences de budget participatif dans le domaine de la formation professionnelle et dans les lycées. Enfin, il est inscrit dans le programme : "*la participation ne se décrète pas, elle s'organise*". Ce dernier point propose, pour accompagner les citoyens dans cette nouvelle démarche, d'organiser des formations civiques et d'utiliser des technologies nouvelles de communication.

"*Partenaires naturels de la Région*", les départements, les communautés d'agglomérations et les communes seront également sollicités. La tradition de politique contractuelle sera accompagnée de la prise en compte de la spécificité des territoires. Pour permettre cette proximité, le programme de l'équipe candidate ne veut pas se satisfaire de coups de téléphone, mails ou fax. C'est dans ce double objectif de déconcentration des services opérationnels et de



mise à disposition d'un lieu ressource pour les élus régionaux qu'il est prévu de mettre en place des antennes régionales. Elles seront complétées par la mise à disposition de "Points d'information citoyen" dans les lieux où les attentes sont les plus fortes.

Les deux autres propositions ne font l'objet que de quelques lignes. Une douzaine pour celle qui présente la création d'un Conseil Régional de la Vie Associative, et moins encore pour garantir au CESR la volonté d'un travail en commun plus étroit.

Au regard de ces quatre propositions, qui fondent l'engagement participatif de l'équipe candidate, la priorité donnée à l'avis du citoyen semble être déjà inscrite.

#### *b - Le traitement de la participation dans les six autres engagements*

Dans les six autres engagements de ce programme électoral, on retrouve en filigrane cette volonté d'être à l'écoute des citoyens. Cela prend différentes formes où seront invités, selon les cas : l'ensemble des acteurs de la vie économique, associative, sociale et culturelle (Assises Régionales du Numérique), les partenaires sociaux en concertation (Contrat de Retour à l'Emploi Durable ou mise en place du Comité de Coordination Régionale Emploi Formation), les collectivités et les acteurs économiques de Rhône-Alpes (TGV Lyon-Turin), les usagers, les syndicats de cheminots et la SNCF (Comités de lignes), les acteurs socioprofessionnels (Conseils de développement), les associations dont on appuie les initiatives (vie sociale étudiante). Ce peut être aussi l'organisation de forums régionaux (Santé). Cette politique est accompagnée d'une volonté de formation des citoyens : apprentissage de la citoyenneté dans les lycées, sensibilisation à la maîtrise de l'énergie.

Ces diverses formes de participation proposées sont plus à destination des organisations (syndicales, associatives) qu'à destination du citoyen ordinaire. Elles reprennent et amplifient des systèmes qui existaient déjà dans d'autres pays ou sous d'autres formes.

## **2 - La Gauche au pouvoir : les premières expérimentations**

L'exécutif a très rapidement commencé à mettre en œuvre une procédure de consultation à la suite des élections. Il a organisé dès le mois de juin 2004 la "*conférence régionale pour l'emploi*". A l'invitation des élus, les partenaires sociaux ont présenté leur point de vue et leurs revendications au cours de deux assemblées plénières entre lesquelles des commissions se sont réunies. Ce travail a débouché, dès le mois d'octobre de la même année, sur 21 propositions à mettre en œuvre au cours des premiers mois du mandat. A aussi été votée par

l'assemblée plénière du 14 octobre 2004, la mise en place, à partir de novembre, des "Comités de ligne en Rhône-Alpes". Mais c'est la procédure "Construire Rhône-Alpes ensemble" qui a réellement publicisé la volonté participative de la Région. Ce qui avait précédé demeurait réservé soit à un public habituel (les partenaires sociaux), soit à des personnes très ciblées (les usagers des TER).

*a - La procédure "construire Rhône-Alpes ensemble"*

Au printemps 2005, la procédure "Construire Rhône-Alpes ensemble" a rassemblé plus de 11000 citoyens (cela deviendra dans le vocabulaire régional les "11 000") au cours de onze réunions publiques organisées dans les huit départements rhônalpins. Ces rencontres se déroulaient en deux temps.

- Dans une première phase, l'ensemble des participants était réuni dans une salle où était projeté un film dans lequel une centaine de personnes exprimaient un point de vue sur ce qu'elles pensaient et/ou attendaient de la Région. Ce film était suivi des interventions sur la démocratie participative du Président de la Région et du Vice-président puis d'un temps consacré à la prise de parole des habitants.

- La seconde partie de la soirée se déroulait sous forme d'ateliers. Au nombre de quatre ("Emploi, formation, mutations industrielles et technologiques", "Quelles solidarités ?", "Comment mieux vivre ensemble ?" et "Démocratie représentative et Démocratie participative"), ils étaient présidés par le Vice-président concerné par le thème. Là encore, à l'issue d'une brève présentation, la parole était donnée aux citoyens.

Dans les entretiens que j'ai menés, il apparaît que c'est à partir de cette période que sont arrivés les premiers questionnements : *"Ce qu'a fait la région en 2005, c'est de la communication ou de l'échange, mais pas de la démocratie participative. Il serait intéressant de voir ce qu'il en est advenu."* m'a confié un responsable de conseil de développement. Arrivent aussi les premières dérisions : *"La démocratie participative m'est arrivée comme tout le monde avec un petit sourire sur ce que l'on ne connaît pas"* m'avouera un élu et les premiers enthousiasmes car comme me l'a confié une participante : *"On a l'impression d'être seuls et la région nous propose de nous exprimer. Nous sommes les gens qu'on n'écoute jamais puisque de classe moyenne sans problème, dans une petite entreprise et dans un quartier pas difficile : citoyen lambda représenté par personne, celui qui est le moins*

*entendu. La Région nous ouvre une jolie porte, on va pouvoir s'exprimer, confronter nos idées avec d'autres, arriver en tant que soi-même".*

#### *b - le temps des réponses*

Durant les ateliers, il a été distribué à chaque participant un support sur lequel chacun pouvait inscrire une ou plusieurs idées. Avec la prise de note des propos échangés durant le déroulement des ateliers, cela a permis l'émergence de plus de 1 650 propositions qui ont été traitées durant l'été 2005 et sont revenues sous la forme de "101 réponses" présentées lors d'une rencontre régionale qui s'est tenue dans les locaux de la Région à Charbonnières les Bains, le 1<sup>er</sup> octobre 2005. Elles ont donné lieu à la production d'un document : "*Le temps des réponses*" portant sur quatre domaines d'interventions : "Développer l'emploi et la formation, renforcer l'efficacité des fonds publics", "Construire une région plus solidaire, plus équitable, plus écologique", "Rendre notre région plus sociale, plus ouverte sur le monde et plus tournée vers sa jeunesse", "Construire une région citoyenne". C'est dans cette dernière partie que l'on voit apparaître le concept de Démocratie participative et que sont présentées les premières décisions de mise en place d'Ateliers Citoyens, du Réseau Démocratie Participative... Cette mise en place n'est pas exclusive de la montée en puissance de la participation sous diverses formes dans l'ensemble des politiques régionales. On retrouve ainsi plusieurs propositions, telles la construction d'un partenariat d'anticipation des mutations économiques, l'élaboration du Plan régional de développement des formations en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, la mise en place de budgets participatifs dans les lycées, le développement d'un réseau régional sur les facteurs environnementaux dans la santé publique, l'élaboration d'une charte régionale de la lutte contre les discriminations avec l'ensemble des partenaires concernés.

### **3 - La Gauche au pouvoir : la démocratie participative se structure en Rhône-Alpes**

Ce n'est que peu à peu que s'est construite la démocratie participative dans la région. Cette mise en place par tâtonnement est d'ailleurs assumée par le Vice-président qui déclare "*Ce qui se fait aujourd'hui n'était pas prévu. Au départ, c'était une idée vague. Ce qui se fait, c'est le résultat d'un processus et d'une co-élaboration avec les citoyens, organisés ou non, qui ont participé à chaque chantier.*" On peut, à présent, avoir une vision un peu plus précise. Concrètement, la démocratie participative en Rhône-Alpes se structure autour de trois niveaux d'intervention : les politiques thématiques, les dispositifs territoriaux et les initiatives régionales.

### *a - Les politiques thématiques*

Elles consistent à mettre en œuvre un processus de concertation dans les différentes politiques régionales sous des formes distinctes : Conférence (agriculture), Assise (coopération), élaboration collective des schémas régionaux (Enseignement supérieur et Recherche, Emploi et Formation, Tourisme...), rencontres jeunesse (en 2006 elles ont réuni 600 jeunes au cours de six rencontres). Ces mises en œuvre se font sous la responsabilité des Vice-présidents en charge des thèmes concernés. Cela ne s'est pas toujours fait facilement. Il faut d'une part que le Vice-président en charge du dossier soit lui-même convaincu, ce qui n'a pas été le cas immédiatement même si les choses évoluent favorablement. *"Les vice-présidents au début, étaient sceptiques et réticents. Ils y ont goûté et, finalement, presque tous s'y sont mis..."* dira l'un d'entre eux. Et il est d'autre part nécessaire que l'administration suive, alors que les services ne sont pas habitués à la démarche. *"C'est un combat politique au quotidien entre l'élu convaincu et la manière dont l'administration met en œuvre ensuite. C'est un changement de compétences, de métier"* me confiera un responsable administratif.

### *b - Les dispositifs territoriaux*

Ces dispositifs dans lesquels la Région a impulsé de la démocratie participative sont de quatre natures : les *"Comités de lignes"* que j'ai évoqués plus haut, les *"Conseil Locaux de Développement"*, les *"Contrats territoriaux Emploi Formation"* et la création *"d'Antennes régionales"* actuellement au nombre de six.

- Les comités de lignes : il en existe actuellement 28 sur la région depuis leur création en novembre 2004. Leurs objectifs sont, d'après le site Web régional, *"l'amélioration de toutes les composantes des transports de voyageurs Rhône-Alpes."* Pour cela, sont réunis des usagers, des élus locaux et des représentants des décideurs régionaux, des représentants des transports publics et de la SNCF. Ces rencontres sont, toujours d'après le même site, *"des lieux d'écoute et d'information des usagers sur les conditions d'exécution du service, de prise en compte de leurs attentes et besoins en matière de développement de l'offre"*. Ces Comités se réunissent au moins deux fois par an. Les rencontres 2006 se sont achevées par un *"Comité régional des partenaires élargi"* qui a réuni plus d'une trentaine de personnes le 7 juin 2006 dans les locaux de la Région. Dans le cadre de la mise en place du cadencement pour les TER, les Comités de lignes ont été regroupés en Comité d'étoiles qui se sont réunis à l'automne 2006. Dans les entretiens que j'ai menés, les comités de lignes n'ont été abordés par aucun de mes

interlocuteurs... A cela plusieurs raisons peuvent être invoquées, deux me semblant pouvoir être une réponse possible : ce dispositif ne rentre pas dans la représentation qu'ils ont de la démocratie participative ou, à contrario, ce dispositif ne fait pas question tant il peut sembler naturel de mettre autour de la table usagers et offreurs de services. Il faut enfin noter que les comités de lignes se retrouvent souvent dans les autres régions de France au titre d'une politique de participation des habitants.

- Les Conseils de développement ont été mis en place sous l'impulsion de la loi Voynet de 1999. Dans la région Rhône-Alpes, leur essor des dernières années peut être en partie lié au fait que leur avis est rendu obligatoire lors de la signature des Contrats de Développement Rhône-Alpes entre les agglomérations et le Conseil régional. Ce qui a conduit, en novembre 2005, le Conseil régional à créer les Conseils Locaux de Développement. A l'inverse de la loi Voynet, qui n'a voulu donner qu'une définition imprécise de la constitution et de l'organisation des Conseils de développement (cf. article 26 - second alinéa de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire 25/06/99), la délibération du Conseil régional leur confie des missions spécifiques et des règles de fonctionnement que ces Conseils locaux de développement doivent impérativement mettre en oeuvre afin de rentrer dans le cadre de la contractualisation avec Rhône-Alpes et de bénéficier ainsi du financement de fonctionnement qui leur est alloué. Ces nouvelles règles ont été diversement reçues. Si les Conseils en construction ou très récents ont apprécié cet apport financier, il n'en est pas de même pour une partie de ceux déjà en place depuis quelques mois, voire une ou plusieurs années. Ayant déjà mis en oeuvre leurs propres règles, ils ont refusé de se voir assigner des modalités de fonctionnement et ont préféré garder le statut de Conseil de développement (au lieu de devenir Conseil local de développement), quitte à ne pas bénéficier de l'aide financière apportée par la Région. Un président de conseil de développement remet en cause : *"la délibération [qui] a cassé la dynamique pour avoir de l'argent. Si on fait ce qu'ils disent, on perd la moitié de nos membres. Donc on a répondu non..."*. Une réunion, organisée par le CESR fin 2005 sur le sujet, a montré les divergences entre Conseils de développement à cet égard.

Dans la même délibération portant sur la création des Conseils locaux de développement, il est demandé que soit organisée *"la participation à la sensibilisation, l'information et la consultation de la société civile et des citoyens"*. Cela conduira à la création de collèges citoyens dans plusieurs Conseils ou à leur ouverture en direction de

tous ceux qui veulent venir. Les pratiques sur ce sujet paraissent beaucoup varier d'un Conseil à l'autre.

- Les Contrats Territoriaux Emploi Formation (CTEF) procèdent d'une autre logique, définie par la délibération de février 2005. Il s'agit de "*responsabiliser et de mobiliser les acteurs locaux*", ainsi que de "*renforcer le dialogue social territorialisé*" pour "*améliorer l'accès, la sécurisation, le maintien à l'emploi et à la formation des publics cibles de la Région et faire reculer la précarité*". Ces contrats sont au nombre de 27 et couvrent l'ensemble de la région. Dans l'instance territoriale qui dirige le CTEF, un collège de citoyens est créé aux côtés des quatre autres collèges (Élus, État, Partenaires sociaux et Acteurs économiques et sociaux). Il est composé de citoyens issus des Conseils locaux de développement et de personnes tirées au sort parmi les 11000 ayant participé aux réunions publiques "*Construire Rhône-Alpes ensemble*". Cette politique des CTEF n'a également pas été beaucoup évoquée par mes interlocuteurs. Il semble que cette structure ressemble, de près ou de loin, à ce qui a pu déjà exister comme structures partenariales. Dans ces CTEF, les citoyens non organisés ont du mal à se situer par rapport aux autres participants qui ont l'habitude de travailler ensemble, partagent souvent le même langage et possèdent des références communes. L'un des citoyens que j'ai rencontrés confirme cette impression lorsqu'il dit : "*Par rapport aux CTEF, il faut réfléchir à partir des problèmes de la base. Là, on réfléchit à partir des structures et des dispositifs qui existent.*" Ce sentiment est partagé par d'autres participants. Lors du bilan effectué par le Réseau démocratie participative en octobre 2006, certains dénonçaient, dans ces CTEF, les difficultés des personnes du collège citoyens à se situer, prendre la parole etc...

- La création des Antennes régionales a pour objectif de rapprocher les citoyens des élus, d'organiser des réunions de concertation et d'instruire des dossiers. Ces antennes étaient déjà prévues dans la plateforme électorale. A la fois lieu d'accueil, de rencontre et de débat, elles abritent un centre de documentation et un libre accès au site de la Région. C'est une vision de démocratie participative qui change des précédentes. Habituellement, la démocratie participative invite les citoyens sur un thème (vaste ou précis), à une ou plusieurs réunions déterminées d'avance et pas forcément dans la proximité. Les antennes régionales procèdent d'une autre logique. Il s'agit d'un lieu précis où peuvent se rendre les citoyens sans rendez-vous, sans thème précis et quand ils le veulent ou en ont besoin. C'est une démarche libre et volontaire. On peut faire

l'analogie avec ce que dit un président de Conseil de développement : *"les mairies de quartier, c'est aussi de la démocratie participative directement reliée aux gens de la commune. C'est plus le rôle d'usager que véritablement faire des propositions."*

A l'exception des antennes régionales, toutes les instances que je viens de décrire (Comités de lignes, Conseil Locaux de Développement, CTEF), même si elles sont déclarées comme politique de démocratie participative par la Région, sont mises en œuvre par les Directions thématiques dont elles relèvent (Direction des transports et technologies de l'information ; Direction des politiques territoriales ; Direction de l'emploi, de la formation continue et de l'égalité professionnelle) et dépendent de la Vice-présidence concernée.

### *c - Les initiatives régionales*

Le troisième niveau d'intervention de la démocratie participative recouvre les initiatives régionales. C'est ce niveau qui est plus particulièrement ciblé pour le présent travail. Car c'est lors de leur mise en place qu'ont été soulevées les premières interrogations concernant la légitimité de cette expression. Si, ainsi que je l'ai évoqué plus haut, *"Construire Rhône-Alpes ensemble"* a été accueilli de manières diverses, la proposition de construire un *"espace citoyen régional"* a fait l'objet de confrontations et négociations entre le Conseil Économique et Social Régional (CESR) et le Vice-président en charge de la démocratie participative. Cet espace, que François Auguste voulait au départ *"moitié citoyen, moitié société civile et politique"*, devait être mis en place aux côtés du Conseil régional et, en devenant la seconde assemblée de la région, reléguait ipso facto le CESR en troisième place. *"L'idée d'une concurrence n'était pas imaginable pour le CESR. Quand est sortie la démocratie participative, elle a été vécue ainsi, surtout avec la création de l'espace citoyen régional qui fait passer le CESR de deuxième à troisième assemblée"* se rappelle un des responsables de cette assemblée, alors qu'un membre me confie : *"Pour le CESR, cela a été ressenti un peu comme une menace (le mot est fort) par rapport à cette initiative-là. On [le CESR] est censé représenter la société civile organisée, alors si elle s'exprime ailleurs !"*. Après ce qu'un responsable administratif qualifie de *"confrontation lourde"*, les propositions évolueront. D'ailleurs, un des élus en responsabilité déclare que *"Le CESR avait raison, c'était une bêtise de construire une seconde structure, alors on a fait autrement. L'espace citoyen régional, c'est l'ensemble de ce qui se fait en démocratie participative"*. A la suite de quoi, des initiatives ont vu le jour.

Elles ont été mises en place par la "*Direction Prospective, Évaluation et Relations aux Citoyens*" (DPERC) pour laquelle ont été fournis moyens financiers, locaux et personnels et qui a été créée spécifiquement pour cette circonstance. Elle est sous la responsabilité de François Auguste, quatrième Vice-président (dans un exécutif régional qui compte quatorze Vice-présidences, la place de quatrième montre l'importance que revêt la démocratie participative pour la Région). Ces initiatives sont évolutives et diverses. Ce sont "*les Ateliers Citoyens*", "*l'expérimentation citoyenne sur l'évaluation des politiques publiques*", "*le Réseau Régional de Démocratie Participative*", "*le Comité Technique de Démocratie Participative*" et enfin l'organisation d'un colloque d'envergure mondiale au mois de décembre prochain sur ce thème.

- Les ateliers citoyens rassemblent cinquante personnes tirées au sort. Dans le premier atelier sur la ruralité, au printemps 2006, le tirage a été effectué à partir des "11000". Le tirage au sort de l'atelier suivant, début 2007, est effectué à partir de l'ensemble des citoyens de la région. Cet élargissement est la conséquence de la remise en cause de la première procédure. Il était reproché que ceux qui avaient participé à des réunions publiques organisées par la Gauche, pouvaient être proches de cette obédience. L'atelier suivant a été composé pour moitié de citoyens tirés au sort, et pour moitié de citoyens volontaires, cette nouvelle configuration répondant au besoin que ces ateliers soient effectivement un lieu d'expérimentation. Dans cette logique, il semble que le prochain regroupera dans le même atelier des citoyens tirés au sort et des citoyens représentatifs des corps intermédiaires. Les cinquante citoyens sont réunis durant trois week-ends. Au cours de ceux-ci, ils bénéficient d'informations sur le thème de l'atelier, rencontrent des professionnels et enfin échangent et débattent en vue de la rédaction d'un avis. Celui-ci est rédigé par un cabinet (il ne s'agit pas du même pour la ruralité et pour les déplacements). Il est ensuite soumis au Conseil Économique et Social Régional, qui émet à son tour un avis. Enfin, il est également envoyé aux "11000" qui seront sollicités pour donner leur point de vue sur ce texte. C'est l'ensemble de ces documents qui est présenté au Conseil régional d'abord dans le cadre des commissions thématiques, puis ensuite en séance plénière. C'est, pour le quatrième Vice-président, le moment important de la démocratie participative qui voit se confronter élus et citoyens. Il a, à cet égard, une position très ferme : "*C'est pour cela que je ne me contente pas des ateliers citoyens. C'est un élément, mais pas l'essentiel. S'il n'y avait pas le moment du travail en*



*commun*<sup>1</sup>, ce ne serait pas un processus participatif. Mais cela ne suffit pas. C'est travail en commun et dialogue quand les citoyens rencontrent les élus. Sinon les élus font leur marché alors qu'il faut qu'ils apportent des réponses et disent ce qu'ils retiennent afin qu'ils [les citoyens] n'aient pas travaillé pour rien".

- L'expérimentation citoyenne sur l'évaluation des politiques publiques procède de la même logique (panel, réunion de formation, écriture d'un avis) mais n'a pas fonctionné tout à fait de la même manière. Une seule demi-journée de formation a eu lieu pour préparer les participants. Ceux-ci étaient invités à participer au colloque organisé à Lyon par la Société Française d'Évaluation (SFE) sur le thème "*La place des citoyens dans l'évaluation des Politiques publiques*". Au cours de ce colloque, les citoyens du panel ont participé au débat et aux travaux d'ateliers comme l'ensemble des inscrits, mais ils ont bénéficié en plus de trois temps de travail en commun. Ces moments de rencontre spécifiques ont permis de faire la synthèse de ce que chacun a ressenti, d'éclaircir les points de vue et de préparer l'intervention qui a eu lieu lors de la table ronde de clôture. C'est aussi à partir de ce qui a été dit là, que sont réunis les éléments d'écriture de l'avis. Rédigé par un cabinet extérieur, il n'a pas été, contrairement aux avis des ateliers citoyens, ni soumis au CESR (même s'il a été présenté à la commission ad hoc), ni à celui des "11000". A ce jour, et un an après, il n'a pas été officiellement présenté aux élus régionaux.

- Le Réseau régional de démocratie participative est composé de 250 membres. Au départ, il s'agissait de personnes expérimentées sur la question de la représentation des citoyens (élus locaux, fonctionnaires, représentants d'associations ayant une pratique de Démocratie Participative). C'était, pour le Vice-président, "*une sorte de conseil des sages*". L'objectif était d'alimenter la politique régionale sur les pratiques locales et d'apporter l'état des réflexions de chacun. Il a, par exemple, été sollicité en octobre 2006 pour participer au bilan d'étape de la politique régionale de Démocratie Participative. A cette mission de départ s'est rajouté un nouvel objectif, "le Grill" : une réunion, durant laquelle est présentée une expérience locale qui donne lieu à confrontation, se tient tous les deux mois. Le Grill est nommé ainsi parce qu'au cours de ces rencontres, les associations sont "mises sur le grill". Chacune des réunions de ce réseau donne lieu à l'écriture d'un journal, "*La lettre du Réseau de la Démocratie Participative en Rhône-*

---

<sup>1</sup> Le travail en commun fait référence au travail du CESR et des 11000 sur l'avis citoyen

*Alpes*". Aujourd'hui, ce comité est, pour la Vice-présidence, un apport qu'elle considère comme non négligeable : *"Le 1<sup>er</sup> décembre on a créé le Réseau régional démocratie participative avec ceux qui avaient déjà une expérience, afin qu'ils donnent un avis pertinent. Il a évolué, ce sont des gens qui agissent. Je leur soumetts propositions et souhaits. Avec cette collaboration, cela a beaucoup évolué"*.

- Le Comité technique démocratie participative est composé de cinq citoyens tirés au sort (parmi les participants aux ateliers démocratie participative des réunions publiques du printemps 2005) ainsi que de cinq élus issus de différents groupes qui composent l'assemblée. Ils ont pour mission de juger les projets d'initiatives locales afin de permettre le développement de la démocratie participative dans la Région au travers de différents critères : innovation, association des citoyens, respect des valeurs républicaines, possibilité de démultiplication. Les choix retenus par ce Comité sont ensuite soumis à la Commission permanente du Conseil régional qui décide de l'attribution de subventions.

L'originalité de l'expérience en Rhône-Alpes c'est l'enchevêtrement des échelles territoriales. Dans cet élan participatif, les niveaux d'implication ne sont pas tous de même nature. La région consulte sur l'ensemble de son territoire et pour son propre compte dans les ateliers citoyens ou les différentes assises, conférences et autres assemblées. Elle consulte, toujours pour son propre compte, mais à des échelles plus réduites, dans les comités de lignes. Enfin, elle impulse la consultation dans les territoires au travers des Conseils de développement dont un seul avis la concerne, celui qui précède la signature des contrats de développement Rhône-Alpes avec les agglomérations ou les pays. Enfin, elle crée de toutes pièces, en lien avec l'État, des zones territoriales pour mettre en place les CTEF.

## B - LA NOTION DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET SA COMPRÉHENSION EN RHÔNE-ALPES

L'expérience rhônalpine est une approche parmi d'autres de la démocratie participative, tant il en existe de définitions, de pratiques et de procédures. *"Nul ne sait véritablement ce que recouvre la notion de démocratie participative"* déclare Loïc Blondiaux (2005) tandis que d'autres disent : *"Sous le label de démocratie participative locale coexistent des procédures, des techniques, des démarches d'inégale importance dont l'objectif commun est d'associer de*

*manière générale les citoyens à la prise de décisions politique*" (Lefebvre, Nonjon 2003). Les procédures de la Région Rhône-Alpes ne font pas exception à cette analyse puisqu'elles mélangent la consultation directe des citoyens (réunions publiques...), celle de leurs représentants (Réseau régional de démocratie participative...), ainsi que la co-existence de ces deux principes en créant, par exemple, un collège citoyen au sein d'organisations institutionnelles telles les Contrats territoriaux emploi formation (CTEF)... Les actions régionales panachent également deux types d'expression : la prise de parole directe (assise, réunion publique...) et la discussion organisée (atelier citoyen...). Enfin, elles élargissent le concept, au travers de la mise en place d'antennes locales, en faisant passer la notion de démocratie participative de l'expression des citoyens à l'insertion des services de la région au plus près des citoyens. C'est certainement ce qui fait dire à un membre du CESR, représentant du troisième collège que la démocratie participative *"est un objet flou et aux contours mouvants"*. Il est donc nécessaire de voir plus clair sur ce qui a suscité l'émergence de la démocratie participative dans la région et quelle définition pourrait en être faite. C'est l'objet de ce second chapitre. Dans un premier temps, il reviendra sur les origines de cette prise en compte de la parole citoyenne et le besoin auquel elle répond. Un second décrira les principes de fonctionnement et les publics ciblés. Un troisième sera consacré à l'émergence du territoire comme lieu d'expression des citoyens. Enfin un quatrième portera sur la problématique de la participation de tous. Si chacun peut faire le choix de rester spectateur, ce choix doit rester une volonté. La démocratie participative ouvre de nouvelles perspectives lorsqu'elle permet à ceux qui ne sont jamais sortis des coulisses d'être partie prenante de l'action.

Pour chacun des ces quatre éléments, je vérifierai leur compréhension dans la région Rhône-Alpes.

### **1 - Les raisons de l'exigence de démocratie participative**

La démocratie participative n'est pas un concept nouveau mais elle a repris un sens moderne dans les vingt dernières années. Ce renouveau est dû à plusieurs facteurs dont au moins quatre semblent être au centre des préoccupations de ceux qui ont travaillé sur cette question : l'évolution importante de la place de l'État, dont la légitimité à définir seul l'intérêt général est abondamment remise en cause (Jouve 2005) ; la gestion des conflits (Blatrix 2002) ; la crise de la représentativité reconnue par de nombreux auteurs ; et enfin le renouveau de l'engagement citoyen (Rosanvallon 2006). Dans l'expérience de Rhône-Alpes, ces facteurs sont également à l'œuvre mais ils ont une intensité différenciée.

### *a - La remise en cause du rôle de l'État*

S'il a été *"longtemps inconcevable de penser le politique en dehors de l'État, de ses institutions de son territoire contrôlé par le biais d'un ensemble de frontières et d'instruments normatifs, ce modèle politique a, semble-t-il, vécu. Il est, du moins, remis en question"*. (Jouve 2005). En effet, l'État lui-même ne peut plus assurer seul l'ensemble de ses responsabilités. Il est d'abord confronté à la mondialisation de l'économie qui l'oblige à tenir compte des autres pays. Il ne peut donc plus jouer le rôle d'État décideur sur l'ensemble des questions qu'il a à traiter. Il doit accepter la redistribution de ses compétences tant au niveau supranational, où l'Europe tient une place de plus en plus prépondérante dans les processus décisionnels, qu'au niveau horizontal avec la création des agences autonomes (ANRU, ACSE etc...), et qu'au niveau infranational car la question du développement économique est prise en compte par les régions ou les agglomérations et devient une compétence partagée. Si l'État ne dispose plus des marges de manœuvre nécessaires à sa libre décision c'est aussi parce que plusieurs des politiques dont il a la responsabilité ne peuvent plus se traiter verticalement. Traiter la question de l'environnement, c'est aborder en même temps des questions d'économie et de santé publique..., ce qui risque de provoquer des réponses contradictoires. A ces contraintes, s'ajoute la perte du monopole de l'État à pouvoir définir seul l'intérêt général (Lascoumes- Le Bourhis 1998), en rapport à l'émergence des nouveaux pouvoirs locaux. De plus, sa fonction de régulation des rapports entre les groupes sociaux est remise en cause avec la montée en puissance d'un État néolibéral (Georges 2006), c'est-à-dire un État qui est de plus en plus dépendant de la logique marchande. Au-delà des seules questions des évolutions politiques liées aux transformations de la place de l'État, s'ajoute une insatisfaction croissante des citoyens par rapport aux actions gouvernementales. (Grossman, Saurugger 2006).

Cette insatisfaction concernant la place de l'État et les actions gouvernementales a été peu évoquée au cours des entretiens, effectués durant la campagne présidentielle, il semblait alors difficile pour les personnes interrogées de se positionner. Ce n'était pas non plus le lieu. Mais l'un d'entre eux s'est montré acerbe sur une conduite démagogique de la politique. *"Le reproche qui peut être fait au politique, c'est la loi d'opportunité. Il se passe quelque chose, le politique fait une loi. Elle n'a pas de qualité car c'est une réaction sans prise de recul"* a-t-il confié.

### *b - La recherche d'une nouvelle gestion des conflits et des décisions*

La démocratie participative permet d'associer les citoyens à la vie de la cité, de la région, de la nation et même de l'Europe. Le projet de constitution européenne, dans son article I. 47, en énonce le principe : donner *"aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions, d'organiser une initiative citoyenne dans un cadre défini et en invitant la commission à procéder à des consultations"*. En permettant aux citoyens de participer à une ou plusieurs étapes de la prise de décision, les élus mettent en place un système qui pourrait leur permettre de contourner les conflits. Il serait en effet plus difficile pour quelqu'un qui a participé à un débat et amené des propositions d'en critiquer les résultats lors de l'étape suivante. C'est, dans ce sens, un outil qui peut permettre aux élus d'avancer sans prendre trop de risques. Mais pour cela, il faut que chacun puisse participer réellement au processus et qu'à son terme, ce dernier ne soit pas générateur de frustration ou de dépit. Dans son analyse de la pratique du budget participatif au Brésil, Leonardo Avritzer (2005) affirme que *"l'effectivité du processus délibératif et décisionnel est un facteur essentiel de l'augmentation des niveaux de participation"*.

Mais cette manière de vouloir gérer les conflits n'est pas aussi efficace qu'elle peut le paraître au premier abord. Des études, qui ont porté plus particulièrement sur les débats et les consultations nationaux, en montrent les limites, que ce soit dans la consultation sur l'avenir de l'école (Mazeaud 2006) ou dans les débats concernant des grands projets d'infrastructures (Blatrix 2005). La démocratie participative ne semble pas pouvoir garantir l'absence de conflits. Elle permet aux élus de s'appuyer sur le processus participatif pour avancer des propositions, mais elle n'empêche pas que les positionnements -y compris divergents- des différents acteurs engagés s'affirment dans d'autres enceintes et sous d'autres formes. Dans le premier exemple (débat sur l'école), on constate que la participation active du SNES n'empêchera pas cette organisation syndicale de passer à la contestation dès lors que les modes de consultation traditionnels sont à nouveau mobilisés. *"Dans la confrontation du SNES et du gouvernement, une sorte de retour à la norme s'opère : la nécessité de débattre à nouveau est vite et cyniquement mobilisée par les dirigeants du syndicat pour attester que leur capacité subversive est toujours vivace et qu'elle n'a pas été affectée par leur participation au dispositif"*. Le deuxième exemple pose la question de la *"solubilité du potentiel protestataire dans la démocratie participative"*. Il montre que *"proposer la participation à un dispositif fournit une forme de reconnaissance et peut détourner du besoin de mobiliser les populations"* et révèle la difficulté, pour ceux qui ont participé (ou ceux qui

l'ont refusé), d'apporter ensuite un autre point de vue. En même temps, cette analyse met en avant que l'utilisation de ces procédures peut aussi bénéficier à ceux qui s'opposent au projet présenté : *"Les consultations publiques apparaissent comme des lieux supplémentaires disponibles pour l'action collective..."*.

Il semble donc qu'il ne suffit pas aux élus de mettre en place des procédures de démocratie participative pour prendre des décisions sans risque. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de définir clairement les buts qui sont poursuivis : veut-on arriver à un compromis ? Veut-on rallier les habitants à la "bonne" cause ? Veut-on faire l'économie d'un conflit ? (Blondiaux 2005). Ainsi, les habitants sauront précisément ce qu'ils ont à attendre de la consultation et surtout ce que l'on attend d'eux.

Ce que l'on peut pointer dans cette expérience, c'est que le niveau régional n'est pas un lieu de décision réellement connu au-delà du cercle de ceux qui le fréquentent. Certes, des décisions s'y prennent et des négociations ont lieu. Le financement du dialogue social en est la preuve. Mais il semble qu'il n'y ait pas de crises sévères. La phase II de la décentralisation, en confiant quelques nouvelles compétences aux régions, n'est pas plus créatrice de zones de conflit qu'auparavant. Dans la région, c'est encore aux élus de proximité ou à l'État que l'on se réfère lorsque l'on ferme un hôpital ou que l'on déplace un lycée. Aussi, rares sont les occasions où le Conseil régional doit gérer un conflit. Lorsque les salariés de Reynolds sont venus manifester au siège de la Région, c'était plus pour venir chercher un soutien que pour contester une décision. Il est d'ailleurs illustrant que je n'ai retrouvé, au cours de mes entretiens, aucun propos qui allait dans le sens de cette gestion d'un risque d'opposition. Peut-être peut-on penser que la forme donnée à la consultation puisse éviter l'apparition de conflit. Mais ce qui a été exprimé relevait paradoxalement plus de la qualité de la gestion d'une expression citoyenne, que de la prévention d'un conflit. Un élu a fait part d'une expérience dans sa commune où le Maire attend le dernier moment pour mettre en débat ses propositions : *"S'il y a plus d'avantages [à écouter la population], il ne faut pas hésiter à modifier. Mais il ne faut pas attendre le dernier moment et proposer une maquette toute faite"*. Un président de Conseil de développement rappelle que *"la participation engendre la frustration. Cela demande de bien clarifier le rôle de chacun"*. De plus, ces deux exemples sont plus locaux que régionaux.

Pour toutes ces raisons, il est donc difficile d'affirmer qu'en Rhône-Alpes la mise en place de la démocratie participative est une manière de gérer les conflits.

### *c - La crise de la représentativité*

Dans l'introduction de son livre intitulé *La contre démocratie*, Pierre Rosanvallon déclare d'emblée que "*l'idéal démocratique règne désormais sans partage, mais les régimes qui s'en réclament suscitent presque partout de vives critiques. C'est le grand problème de notre temps.*" C'est ainsi que peut être posé le cadre de l'émergence de la démocratie participative aux côtés de la démocratie représentative. Cette dernière, parce qu'elle est remise en cause, se verrait alors adjoindre une nouvelle forme de démocratie pour la compléter. "*La démocratie participative ne saurait être conçue comme un substitut mais comme un adjuvant à la démocratie représentative classique.*" (Chevallier 1998). La décentralisation, en mettant face à face élus et citoyens en dehors de la médiation de l'État, aurait pu être le moyen de compenser le déficit de légitimité politique en s'appuyant "*sur le capital de ressource symbolique des élus locaux.*" (Chevallier 1998). Bien au contraire, elle a accentué le phénomène de fragilisation de l'élu et lui a ouvert la nécessité d'avoir recours à la participation citoyenne pour raffermir son pouvoir (Lefebvre, Nonjon 2003). En ce qui concerne la démocratie délibérative, et donc les élus, la montée de l'abstention<sup>2</sup> n'est pas tant la marque d'un désintérêt pour la vie politique que d'une remise en cause de celle-ci dans sa capacité à transformer les situations. Il y a là une sorte de "*désenchantement démocratique.*" (Rey 2005). La confiance dans l'élu s'est lentement étiolée. L'électeur n'a plus une confiance aveugle dans celui qui le dirige. L'élévation du niveau éducatif n'est pas sans avoir contribué à cet état de fait en donnant à chacun les moyens de comprendre et de décrypter ce qui se passe autour de lui. Il en est de même sur le sentiment qu'a la population d'un personnel politique replié sur lui-même et loin des considérations de son électorat. Enfin, les différentes "affaires" qui ont touché les hommes politiques dans les dernières années, même si elles n'ont pas toujours eu les conséquences qu'on aurait pu attendre, ont agrandi encore le fossé entre les citoyens et ceux qui les gouvernent.

En Rhône-Alpes, la démocratie participative est très clairement apparue comme une réponse à cette crise. La remise en cause dont il est question n'est pas celle de la démocratie représentative, dont la légitimité n'est pas contestée, mais celle de ses modes de fonctionnement. "*On ne peut plus fonctionner comme avant où il y avait les notables. Les gens en face n'osaient pas parler. Ils étaient tremblants. Maintenant ils [les gens en face] ne se*

---

<sup>2</sup> Même s'il était important, le taux de participation lors des récentes élections présidentielles peut difficilement être pris en compte pour l'instant face à la montée régulière de l'abstention qui a marqué les élections depuis plusieurs années.

*laissent plus imposer sans débattre. Ils veulent comprendre"* rappelle un élu. Et cette conception d'un élu omniscient et tout puissant a été dénoncée par l'ensemble de mes interlocuteurs qu'ils soient citoyens ordinaires ("*L'intérêt de la démarche, c'est un changement de fonctionnement par rapport aux politiques et aux élus. Entre deux votes, je me fous des électeurs, ce n'est plus possible !*") ou citoyens dits organisés ("*Jusqu'à aujourd'hui les élus c'était : je suis élu, je décide et mets en œuvre sans trop m'inquiéter de ce que les citoyens de base peuvent en penser*") ou même des élus ("*Ce qui a beaucoup évolué, c'est qu'avant les élus se faisaient élire et faisaient comme ils voulaient et ce qu'ils voulaient s' ils restaient dans le droit fil. Maintenant les élus doivent rendre des comptes. Il y a un questionnement permanent sur leur action politique et leur orientation*"). Si l'on en croit un membre de l'exécutif, la Région Rhône-Alpes a réellement voulu, qu'au travers de cette démocratie participative évoluent les rapports entre elle et ses administrés : "*On a créé une nouvelle forme de faire de la politique ; c'est une mutation fondamentale dans le rapport des citoyens à la politique, aux politiques et à la représentation politique*".

#### *d - Le renouveau de l'engagement citoyen*

Les formes de l'engagement changent, elles deviennent plus ponctuelles, plus réactives. Aux anciens modes de représentation - dont les organisations syndicales sont l'archétype - se substitue souvent un engagement dans une réponse organisée pour un temps court. Celle-ci peut être d'ordre financier (Téléthon, Tsunami...), contestataire (CPE...) ou humanitaire (Les enfants de Don Quichotte). On ne peut pas affirmer au travers de la désaffection des urnes que les citoyens se désinvestissent de la vie citoyenne. Ainsi que le décrit Pierre Rosanvallon (2006), "*Il convient ainsi plutôt de parler de mutation que de déclin de la citoyenneté*", mutation que satisfait la démocratie participative dans ce qu'elle peut apporter de souplesse dans son fonctionnement. Les citoyens ont aujourd'hui une demande plus forte d'avoir leur point de vue pris en compte au-delà des échéances électorales. S'ils ne se reconnaissent plus dans les partis, ils n'adhèrent pas plus aux organisations qui, jusqu'à présent, avaient légitimité pour parler à leur place. "*A-t-on affaire à de nouvelles formes de contre-pouvoir engendrées par l'activité délibérative dans des milieux populaires que les partis politiques, les syndicats et les associations n'attirent plus ?*" interroge Marion Carrel (2006). Tout se passe comme si la crise de la représentativité électorale s'étendait à tous les systèmes de représentation.

Le manque de confiance dans les élus rejoint la désaffection des associations et des organisations syndicales. Pour autant, le citoyen ne se détourne pas du politique, il l'investit



différemment. Le désengagement militant et l'abstention électorale ne sont pas accompagnés d'un désintérêt pour la vie de la cité : *"le mouvement associatif s'est pour partie redéployé dans de nouvelles formes et des initiatives multiples ont permis certaines grandes mobilisations attestant d'une volonté de participation politique plus active que le simple exercice du droit de vote."* (Rey 2006). La multiplication, dans les années 1990, des mouvements des "sans" est sur ce point représentative d'une nouvelle conception de la mobilisation militante. (Mouchard 2002).

Cette crise de l'engagement citoyen se retrouve dans les entretiens. Un responsable du CESR le note : *"On connaît la crise de la démocratie représentative, du politique et on fait comme si elle ne concernait que le politique sans voir que les systèmes associatifs sont aussi concernés (...). Je suis de ceux qui disent : il y a autant crise de la société civile..."*. Les associations comme les organisations syndicales ont été remises en cause au cours des entretiens y compris par leurs propres adhérents. Ainsi, l'un déclare : *"Le syndicalisme devrait se poser la question de son rayonnement vers les salariés. Il n'a pas la réponse ou la force"*. Quand au CESR, il a aussi été victime de critiques. *"D'où je suis, le CESR ce sont des gens plus âgés que la moyenne de Rhône-Alpes, inamovibles. Quels rapports ont-ils avec leurs mandants ? C'est une machine qui tourne sur elle-même et dont les allers retours avec la vraie société civile sont faibles"* s'irrite un fonctionnaire. Rendons cependant justice à certains responsables du CESR capables de parler d'eux-mêmes en termes de *"vieux mâles blancs !"*.

## **2 - Les diverses dimensions de la démocratie participative**

Il existe une réelle unanimité des chercheurs qui ont travaillé sur la démocratie participative pour admettre le flou du concept. Ainsi Loïc Blondiaux (2002) énonce que *"les contenus placés derrière cette idée de participation varient très fortement selon les interlocuteurs."* Alors que d'autres nous disent que *"la notion de participation est porteuse de nombreuses ambiguïtés."* (Bacqué, Rey, Sintomer 2005). Il n'est pas possible d'en donner une définition et un périmètre qui soient adoptables par tous. Si un accord semble se dessiner autour de l'objectif qui serait *"d'associer des citoyens ordinaires à la formation des choix publics"* (Blondiaux, Sintomer 2002), on a vu plus haut que cet objectif recouvre en réalité des attentes bien différentes (conserver l'ordre social, gérer la crise de la représentativité etc...). Je vais à présent me consacrer au difficile exercice de tenter d'en donner une définition. Pour cela, et sans rentrer dans une description détaillée des procédures existantes dont une liste, non exhaustive mais déjà considérable, est proposée dans l'introduction du livre *Gestion de*

*proximité et démocratie participative* (Bacqué, Rey, Sintomer 2005), je proposerai de répondre aux questions du « comment », du « pour quoi (ou du pour qui) » participe-t-on, et, à partir de cette réponse, d'examiner plus spécifiquement l'expérience rhônalpine.

Jacques Chevallier, dans la synthèse d'un colloque organisé en février 1998 sur le thème de la démocratie participative, déclarait : "*La participation comporte au moins trois niveaux différents : l'information (...), la consultation (...) et la concertation (...)*". Selon lui, l'information sert à la fois à évaluer les attentes locales (démarche ascendante) et à faire connaître les décisions prises (démarche descendante). Elle contribue à transmettre aux habitants les éléments de connaissance. La consultation donne aux administrés l'occasion de se faire entendre, même si rien n'oblige les élus à les écouter. La concertation permet de déboucher sur une élaboration conjointe mais reste en amont de la décision. Ces différents vocables sont repris par d'autres (Blondiaux 2005) et n'ont, à ce jour, aucune valeur juridique ou normative. Informer : pourquoi et comment ? Consulter : sur quoi et de quelle manière ? Concerter : avec qui ? Chacun de ces termes possède une frontière poreuse. L'information donne forcément lieu à des questions qui peuvent amener au débat. Passera-t-on alors à la consultation ? A toutes ces interrogations concernant les pratiques de démocratie participative, chacune des expériences peut donner une réponse différente. C'est au moment de la rencontre des élus et des citoyens que l'on peut avoir une idée de la réelle volonté des élus de faire participer leurs concitoyens. Il peut être proposé à un conseil de quartier soit d'examiner un dossier quasiment fini, soit d'avoir la possibilité de s'exprimer sur le projet dès son origine. Dans le premier cas on informe, dans le second on consulte, voire on concerte. Une définition stabilisée de ces procédures n'existe pas. Les textes législatifs restent assez flous et permettent que ce soit finalement ceux qui les mettent en œuvre qui en définissent les règles. "*Faute d'une structuration intellectuelle ou politique véritable (...) c'est donc aujourd'hui aux acteurs de terrain de définir les bonnes pratiques, en l'absence de cadres précis*". (Blondiaux 2005). Ce flou législatif ouvre la réflexion - "*On peut célébrer aujourd'hui l'avènement d'un droit à la participation sans qu'il soit précisé ce à quoi il est désormais permis de participer*" (Blatrix 2002)-, et nous conduit à réfléchir sur les intentions de ceux qui mettent en place ces processus.

Si les trois termes, *informer - consulter - concerter*, semblent être communs à beaucoup d'analyses, d'autres sont plus inégalement évoqués comme éléments de démocratie participative. C'est le cas du vocable *décider*. Pourtant, la question de la codécision est posée, au moins en filigrane, lorsque la participation des citoyens est invoquée. Ainsi que le note

Jacques Chevallier (1998), *"il n'y a pas de réel déplacement du pouvoir de décision qui reste concentré entre les mains des élus"*. Pour d'autres, *"la décision reste toujours pensée par le droit comme une affaire exclusive des élus"* (Lefebvre, Nonjon 2003). Cette question de la codécision est récurrente. Jusqu'à quel niveau l'élu acceptera-t-il que chacun participe ? La codécision, n'est-ce pas prendre le risque de voir se diluer l'action publique et le rôle des élus ? Et, à contrario, l'absence de décision commune ne peut-elle pas créer déception et frustration et devenir contreproductive ? (Blondiaux 2005). Cette question, que l'on pourrait qualifier de délégation de pouvoir, est centrale dans ce débat. *"Elle [la démocratie participative] peut être plus ou moins élaborée quant à ses pratiques et plus ou moins exigeante quant à la portion de pouvoir (politique) qui est effectivement déléguée vers les citoyens."* (Beauvois 2006). Il me semble que l'interrogation que pose Loïc Blondiaux porte en germe une réponse : *"A quoi sert désormais le politique s'il renonce à l'idée même d'engagement pour se dissoudre dans une pratique de consultation tous azimuts ?"* (2005).

Cette question de la décision était au cœur de plusieurs des entretiens que j'ai menés. Lorsqu'un membre du CESR s'écrie *"Cela devient un outil de management, c'est de la folie, c'est irresponsable !"*, un élu répond *"Ce n'est pas LA parole citoyenne, c'est UNE parole citoyenne"*. Ce que traduit bien l'expression d'un membre de l'exécutif rhônalpin : *"C'est un processus. Dans ce processus il y a un moment où on écoute, on dialogue, on propose, on évalue. La finalité, c'est la construction commune, la co-élaboration en amont et en aval. La décision appartient aux élus"*.

Que veulent les élus, qu'attendent-ils de la démocratie participative, comment veulent-ils la pratiquer ? *"La démocratie participative est vécue comme une obligation plutôt que comme un levier, y compris par ceux qui la mettent en place. Les agglomérations, obligées de mettre en place un Conseil de développement, l'ont fait par nécessité. Elles ont bien souvent voulu garder une part d'initiative, presque de contrôle."* (Entretien avec un président de conseil de développement). *"Les conseils de quartiers sont au cœur de la question. Sont-ils là pour être informés ou pour coproduire ? En fait, ils ne coproduisent pas, ils sont informés. Leur attitude les fait plutôt aller vers l'information. Les communes mettent place des conseils de quartiers pour être dans les clous mais, dans les faits, on informe de là où on met un banc pour les personnes âgées..."* déclare un élu. Ces réflexions rejoignent l'interrogation commune à plusieurs chercheurs : le plus important, est-ce l'objet qu'on a débattu et la conclusion qu'on en a tiré ou est-ce d'avoir débattu ? En d'autres termes, la démocratie participative est-elle là pour permettre à chacun de participer à la vie collective et de

participer à son évolution ou pour permettre aux élus d'avoir le sentiment d'être des démocrates ?

La démocratie participative rhônalpine revêt les divers aspects observés dans de multiples recherches menées sur ce thème. Le flou évoqué plus haut semble arranger beaucoup de monde puisqu'il permet à chacun de mettre ce qu'il veut derrière ce vocable. Ainsi, un responsable du CESR dit : "*Cela laisse tout l'espace pour inventer et pour créer*". Si l'on se réfère une fois encore à l'introduction du livre *Gestion de Proximité et démocratie participative* (Bacqué, Rey, Sintomer 2005), la démocratie participative rhônalpine croise plusieurs types de participation : des assemblées larges (les assises) ou des assemblées locales (conseil de développement), les jurys citoyens (ateliers citoyens) ou les commissions consultatives (les comités de lignes). C'est d'ailleurs souvent le cas, comme le souligne les auteurs de l'ouvrage : "*Ces dispositifs sont rarement utilisés isolément et (...) sont souvent combinés dans un système de gestion locale plus large qu'il est nécessaire d'appréhender dans son ensemble*". Cette description peut aussi s'appuyer sur une autre typologie également présente dans le descriptif précédemment évoqué : celui de la temporalité de l'exercice citoyen. En effet, si une partie des dispositifs prévoit une participation citoyenne qui ne dure que le temps nécessaire à l'élaboration d'une décision (les ateliers citoyens en sont l'exemple parfait), d'autres sont mis en place dans la durée, qu'elle soit limitée (Conseil locaux de développement) ou illimitée (Réseau régional de démocratie participative).

### **3 - Le territoire, nouvel objet de citoyenneté**

Pour évoquer complètement cette question de la démocratie participative, il est nécessaire d'ajouter un axe dans la réflexion : celui qui la lie au territoire. C'est ainsi que Sandra Breux (2006) écrit : "*Complémentaire de la démocratie représentative, le principe de démocratie participative repose en effet sur des territoires et des rapports au territoire différents*." En écho, Rémi Lefebvre et Magali Nonjon (2003) soulignent que "*le local est présenté de manière générale comme le creuset et le laboratoire de ce nouvel horizon démocratique*". Ce lien peut être étudié au travers de trois composantes : le citoyen et les rapports qu'il entretient avec son territoire ; comment les politiques publiques concernent les territoires et ce qu'elles produisent comme changement dans la relation des élus avec les citoyens ; et, enfin, l'impossible quête d'un périmètre idéal de participation et la pertinence de la dimension régionale pour la mettre en œuvre.

### *a - Le citoyen et son territoire*

La démocratie participative est largement investie parce qu'elle parle de son territoire à celui qui y vit et qui en choisit le périmètre. Mieux que par le canal électoral, le "participant" peut investir à la fois son quartier, sa commune, son agglomération, et les débats nationaux d'aménagement du territoire. *"A l'échelle de la gestion urbaine, la mise en œuvre d'une démocratie participative peut conduire à une forme d'interpellation des élus et de l'administration locale par les habitants, elle-même susceptible de contrarier l'évidence technobureaucratique de leurs choix."* (Rey 2005). C'est également de ces territoires que les citoyens tirent leur légitimité, par leur expertise d'habitants, par la reconnaissance d'un savoir particulier. Cette idée est formulée dans l'avis rédigé à l'occasion de l'expérimentation citoyenne sur l'évaluation des politiques publiques évoqué plus haut. *"Nous pensons que les citoyens ont en effet, de bonnes raisons de vouloir trouver leur place dans l'évaluation : ils ont plusieurs légitimités qui se complètent, pouvant être à la fois usagers, électeurs, contribuables, habitants. (...) Ils voient de plus près les résultats et les impacts des politiques, et ceci sans être contraints par des questions de procédures administratives et de mandats électifs ; ils sont particulièrement motivés par les répercussions des résultats des évaluations sur la définition des objectifs et des conditions de mise en œuvre des politiques."* (Jacot - Fouquet 2007). Ce territoire connu parce qu'habité, vécu, réalisé, leur donne le droit de parler de ce qui s'y fait.

Cette demande de participation, qui a longtemps été du fait des militants d'associations, de partis ou d'organisations syndicales, est maintenant de type "top down" avec une injonction forte à la participation. Ainsi que le décrit un syndicaliste : *"La démocratie participative, c'est essayer de mettre dans la main des intéressés ce qui les concerne."*

### *b - Politiques publiques, territoires et citoyens*

L'interaction des politiques publiques, et particulièrement de toutes celles qui traitent des questions sociales, a généré des territoires d'actions communs dont la "politique de la ville" est l'exemple le plus connu et, peut-être même, le plus avancé. *"La démarche de développement social se généralise et s'institutionnalise pour devenir en quelques années une politique territorialisée de lutte contre l'exclusion engageant avant tout une forme de repositionnement de l'action publique et de l'appareil d'État à partir des quartiers où celui-ci se heurte aux difficultés les plus fortes. Il s'agit d'adapter le fonctionnement des services publics en les décentralisant et en les rapprochant du citoyen."* (Bacqué 2005). Ce croisement

des politiques publiques qui se joue sur la scène locale donne une vision nouvelle du territoire. *"Aujourd'hui, le local vu par le territoire (...) est plutôt vu comme un ensemble d'acteurs, étatiques, régionaux, départementaux, communaux, publics ou privés qui, en interaction, définissent des modalités d'action collective et des modes d'intervention publique"*. (Douillet 2006). La proximité étant le lieu quotidien de l'établissement du lien social, il peut donc sembler logique que, dans ces nouveaux lieux d'intervention de la puissance publique, naisse également une participation citoyenne. *"Tout se passe comme si démocratie et local allaient forcément de pair. Les divers projets décentralisateurs ont toujours été parés d'une onction démocratique ; donner plus de pouvoir aux collectivités locales serait concéder plus de pouvoir aux citoyens"*. (Lefebvre, Nonjon 2003). En se rapprochant des citoyens, les politiques publiques se sont aussi vues dans l'obligation de prendre en compte leur parole, même si pour certains *"la visibilité des lieux de discussion compte plus qu'une véritable coproduction des résultats"*. (Rui 2004). Cette territorialisation des politiques publiques, lorsqu'elle s'accompagne de l'apport de l'expression des citoyens, ne sera pas sans effet sur les institutions. *"La mise en place de ces dispositifs participatifs et territorialisés participe d'une démarche de modernisation des institutions publiques et sans doute, au-delà, de la renégociation du contrat social et des formes de régulation urbaine dont les résultats ne sont pas donnés d'avance"*. (Bacqué 2005). Cette prégnance de la territorialité dans la démocratie participative peut être reliée au fait que les politiques publiques qui sont allées le plus vite et le plus loin dans cette volonté d'associer l'expression des citoyens sont celles de l'aménagement du territoire et de l'environnement (Blondiaux, Sintomer 2002).

Ce lien qui se tisse entre un territoire et ses citoyens au travers des questions d'aménagement du territoire et d'environnement est confirmé par une des personnes interrogées : *"Cela concerne tout le monde, ils peuvent participer à la décision politique"*. Ces deux sujets touchent les citoyens dans leur quotidien. Lorsque l'on regarde les thèmes abordés par les ateliers citoyens de Rhône-Alpes, est-ce un hasard si les deux premiers (ruralité, déplacements) concernent l'aménagement du territoire ? Mais ce territoire, reconnu comme lieu d'activation des politiques publiques, est multiple. Sur ce même lieu où se croisent des politiques d'origines diverses (État, Région, communes et intercommunalités), le citoyen, au centre de toutes ces réalités, peut avoir un peu de mal à se situer. Quel est le bon lieu d'intervention ? Quel doit être l'interlocuteur pour avoir une parole efficace ? C'est ce qui a poussé le Conseil de développement de Grenoble à décider de *"ne pas prendre en compte le périmètre et les limites des compétences de l'agglomération. Le citoyen ne veut plus de saucissonnage"*

*institutionnel, il faut que les élus se mettent d'accord entre eux. Tu ne peux pas faire de la démocratie participative et répondre : ce n'est pas nous !"*

*c - La recherche d'un périmètre idéal de participation.*

Le territoire, parce qu'il est reconnu par les citoyens et parce qu'il est cible des politiques publiques, se retrouve lieu d'expérimentation d'une démocratie locale qui se renouvelle. Mais cette invention d'un territoire où les citoyens auraient des choses à dire ne va pas de soi. Si, comme on l'a dit plus haut, les territoires des politiques s'interpénètrent, il en est de même des territoires des citoyens. *"La démocratie locale ne peut fonctionner correctement que si les découpages territoriaux existants constituent des espaces sociaux et politiques pertinents, coïncidant avec les réseaux concrets d'appartenance sociale, et dans lesquels les habitants peuvent se reconnaître et s'investir : or, cette identification devient de plus en plus problématique, du fait de l'éclatement et de la fragmentation des références territoriales."* (Chevallier 1998). Les gens travaillent rarement où ils habitent, ont donc deux lieux de vie, voire plus, et se retrouvent partagés entre ces différentes appartenances. Pour autant, les territoires des citoyens sont ceux qui font sens pour eux, ils ne s'embarrassent ni de frontières ni de représentativité. (Breux 2006). Cette question du périmètre pertinent pour être efficace est posée par Loïc Blondiaux (2005). Lorsque les instances participatives sont dans une proximité très immédiate et cantonnent la discussion *"aux crottes de chien et autres problèmes de voirie"*, cela peut faire craindre que les lieux de participation et les lieux de décision ne soient pas connectés. *"La participation se fait dans les quartiers mais la politique se fait ailleurs."* On ne peut donner une réponse incontestable à cette recherche sinon à renvoyer sur l'articulation des lieux de démocratie participative avec ceux de la démocratie représentative. Articulation dont il est avéré qu'elle est de plus en plus difficile à construire. (Breux 2006).

En Rhône-Alpes, si tout le monde semble d'accord pour reconnaître que c'est la proximité qui légitime la parole du citoyen, le terme est loin de recouvrir la même réalité pour chacun de ceux que j'ai rencontrés. L'un dit : *"L'élément majeur de l'analyse, c'est la proximité de ceux qui s'expriment vis à vis de leur sujet. C'est l'échelle de lecture qui fait l'intérêt et l'utilité de l'analyse. Quand la consultation des citoyens se fait dans la proximité (quartier, ville) c'est la réalité au quotidien. C'est cela qui sonne le plus juste."* Un autre propose que chacun s'exprime sur tous les sujets : *"L'intérêt général ne ressort que si un maximum de gens sont invités"* et *"parce que tout le monde ne peut pas aller à Paris..."*. Il propose un découpage de

la France et un système de délégation. Un troisième point de vue exprime que, du quartier à l'Europe, *"il y a nécessité de graduer l'échelle de participation (Conseil de développement, Conseil économique et social régional, national et européen)"*. *" Mais il ne faut pas faire co-décider un citoyen de quartier sur la mondialisation, c'est de la démagogie !"*, s'indigne un responsable du CESR.

Alors, la démocratie participative à l'échelle de la région est-elle crédible ? Un citoyen déclare *"C'est difficile au niveau de la région mais il y a des incidences au niveau local, surtout rural et péri urbain. On est en phase. On met en place, on se connaît cela peut marcher. C'est une échelle de territoire où les gens se connaissent, sont mobilisés. La région c'est trop grand"*. Pour certains de mes interlocuteurs, la question ne se pose pas sous l'angle du périmètre, mais sous celui de la thématique à traiter. Un fonctionnaire, lors de notre entretien, ne conteste pas que la Région puisse être un bon niveau de participation. *"La démocratie participative peut avoir lieu sur tous les niveaux (Région, agglomérations...) mais sur des thèmes. C'est l'objet qui doit être cerné pour que les gens amènent quelque chose de constructif"* affirme t-il. Ce qu'il conteste, c'est la pertinence de l'objet. *" Un atelier citoyen sur une politique, ça m'interroge. Sur un projet on peut préciser sur quoi on veut aller. Sinon cela va dans tous les sens"*. Un autre membre du personnel souligne l'intérêt de la gestion participative à propos des clusters : *"Par exemple la recherche avec les clusters recherche, ce sont les chercheurs qui administrent les demandes"*. D'autres ne contestent pas le niveau régional mais le limitent à une région qui stimule et initie. *"C'est un rôle d'impulsion de moteur. Cela ne peut pas rester au niveau de la région. Sinon, c'est de la régionalisation et on débouche sur un référendum d'initiative citoyenne"* ?Le bon équilibre ne pourrait-il être trouvé sous la forme d'une région qui se donne *"un rôle animateur de gouvernance"*, comme le suggère l'une des personnes interrogées ?

#### **4 - Susciter la participation des "invisibles"**

Vouloir la participation de tous à l'élaboration de la vie de la cité renvoie également à la difficulté de s'assurer de la présence de ceux qui sont les plus éloignés de ces procédures et qui, de toute façon, n'adhéreront pas, ou très rarement, à une association ou une organisation syndicale. Mais c'est peut être à cette occasion que pourront être (re)noués des liens avec la vie citoyenne. Ainsi, à *"l'extrême faiblesse de la représentation des habitants en situation d'exclusion dans les instances participatives"* (Nonjon, Lefebvre 2003), s'ajoute la difficulté, pour eux, à prendre la parole en public. Il leur faut, à la fois, dépasser l'habitude du silence et



prendre le risque de ne pas être du même avis que ceux qui maîtrisent l'expression orale. C'est un exercice doublement périlleux pour ceux qui, parfois, sont qualifiés d'invisibles. *"Ce sont les individus de statut social et culturel plus élevé qui, dans les jurys, prennent le plus souvent la parole et entraînent les autres"*. (Manin 2002). Face à ces difficultés de voir arriver l'ensemble de la population dans les lieux d'exercice de la participation, se pose la question de la légitimité de ces pratiques. Jean-Léon Beauvois (2006) pose la question de savoir si *"l'expérience peut être menée à son terme même si elle n'implique que quelques volontaires engagés, ou si on considère qu'il y aurait un danger grave pour la démocratie si on prenait le risque de reproduire les exclusions déjà existantes"*. Quelle réponse peut être apportée ? Elle dépend surtout de ce qui est mis en œuvre pour dépasser le stade d'une démocratie participative de "privilegiés". Des expériences montrent que, lorsqu'ils sont effectivement consultés, *"les habitants des quartiers populaires embarqués dans ce type d'expérience délibérative retirent, en outre, une certaine dignité à interpellier les pratiques institutionnelles, à ne pas apparaître comme des quémandeurs mais comme des citoyens qui ont des droits et demandent des comptes à la puissance publique"*. (Carrel 2006). Ce travail de participation des "invisibles", que l'on nomme aussi les "sans voix", doit être mené avec prudence. L'exercice peut parfois paraître difficile pour le citoyen. *"Ainsi, quand la procédure vise à impliquer, outre les représentants politiques, les partenaires institutionnels et associatifs, les simples citoyens via la tenue de réunions et de consultations publiques, le décalage précédemment évoqué peut être à ce point pénalisant qu'il occasionne parfois une sorte de sentiment d'incapacité et donc d'impossibilité de participer en l'état au débat d'une façon pleine et entière"*. (Raymond, Peyrache-Gadeau 2005). Ce risque de dépréciation *"d'auto-dépossession citoyenne"* (idem) qui, ici, est mis en avant pour l'ensemble de la population, s'accroît lorsque le public est encore plus éloigné de la pratique citoyenne, et surtout de l'habitude de se mettre en avant. *"La mise en place de dispositifs participatifs ne conduit-elle pas paradoxalement à redoubler leur exclusion ?"* (Blondiaux 2005). Mais il faut savoir aussi saisir les opportunités. *" Cette participation des habitants, promue dans le cadre de la politique de la ville, présente à bien des égards certaines spécificités, dont la principale est liée à l'importance primordiale accordée à la notion d'exclusion. La référence à la démocratie participative y est avant tout envisagée explicitement comme un outil de la lutte contre l'exclusion"*.(Lefebvre Nonjon 2003). Ces interrogations ne trouvent-elles pas une forme de réponse dans une des propositions du rapport bruxellois sur l'évaluation de la participation des personnes pauvres ? *"Mon plaidoyer est le suivant : réfléchir à la participation ne consiste pas seulement à se demander «combien de personnes pauvres*

*participent à la structure prévue pour elles ?» car dans ce cas-là, on perpétue leurs habitudes culturelles. Un critère supplémentaire devrait être le nombre de personnes pauvres prenant part à des procédures normales de participation."*

C'est dans le même état d'esprit que la CFDT rhônalpine, lors d'une rencontre avec le Président Queyranne en mars 2006, a demandé que la Région passe à un niveau supérieur d'investissement. Pour cela, disait-elle, *"il faut arrêter de créer des structures spécifiques où les exclus parlent des exclus et prendre les moyens qu'ils aient leur place au même titre que les citoyens dans l'ensemble des procédures qui font appel à l'expertise citoyenne."* C'est aussi ce qu'ont réclamé les participants au "grill" consacré aux Universités populaires d'ATD quart monde le 3 avril 2007. *"Dans les instances de la démocratie participative, il faut des pauvres pour transmettre leurs connaissances aux élus. Notre mouvement peut proposer des personnes. Il y a des savoirs que les pauvres ont, qui viennent de leur vécu, de leur expérience propre et qu'ils doivent faire connaître aux décideurs, sinon il manque quelque chose d'important"*. En 2004, lorsque la Région a organisé les débats *"Construire Rhône-Alpes ensemble"*, elle a fait appel à des associations afin d'obtenir des témoignages d'origines diverses, témoignages qui ont été présentés dans le film proposé au début de la rencontre. A cette occasion, le Secours catholique de l'Ardèche a été contacté. Une équipe de cette association s'est engagée dans le processus et a été réunie deux fois : lors d'une réunion préparatoire et pour la séance d'interview elle-même. Elle a été ensuite invitée à participer à la rencontre organisée à Privas. A la question sur l'effet produit, un délégué de l'association répond : *"Je ne sais pas si on peut mesurer. Mais ils ont exprimé qu'on était attentif à leur parole avant de mettre en route des politiques. C'est positif. Les gens ont senti que leur avis avait du poids et que l'on donnait du sens à ce qu'ils disaient."*

Alors, si pour un membre du CESR, cette démocratie participative peut être une opportunité, *"faire que les plus exclus se réinsèrent dans les espaces citoyens qui se créent"*, cela ne se fera pas tout seul : un membre du CESR représentant les associations me dira que *"par rapport à la démocratie participative, on a beaucoup de chemin à faire pour les personnes en difficultés. On n'arrive pas à les mobiliser et, si elles sont là, elles ne sont pas à l'aise (vocabulaire, background)"*. Mais s'il n'a pas encore été trouvé de solutions pour ceux qui restent *"dans leur grotte"* (expression utilisée à propos des personnes qui ne participent ou ne s'expriment jamais, lors d'une rencontre de membres de Conseils de Développement qui s'est déroulée le 25 novembre dernier à la Région), les entretiens ont montré qu'il y avait là une véritable préoccupation pour un grand nombre d'entre eux. C'est ce que résume l'intervention

de Jean Vanoye au nom du CESR lors des Premières rencontres en Rhône-Alpes de la démocratie participative en France et en Europe. *"La démocratie participative c'est faire participer ceux qui ne participent pas. (...) Il faut aller chercher les citoyens qui ne participent pas. A ce moment là, on s'aperçoit que, pour faire participer des hommes et des femmes qui ne participent jamais, c'est énormément de temps, énormément d'investissement, énormément de volonté. C'est quelque chose qui n'est pas du tout médiatique. C'est un travail de fourmi qui veille au fait que toutes les questions sociales soient posées"*. Et, si pour cela il faut du temps, est-il possible de leur en donner ? Alors que *" les gens veulent tout, tout de suite..."* (entretien). C'est peut-être dans la volonté de se donner ces moyens que se trouve le vrai pari de la démocratie participative

## II - LES RÉPERCUSSIONS EN RHÔNE-ALPES

Après avoir analysé l'élan participatif en Rhône-Alpes et ce que sa conception a de particulier par rapport aux autres expérimentations, je vais à présent examiner ce qu'ont été les réactions des différents acteurs sur la scène rhônalpine, de la "*michuocratie*" dénoncée par l'un à la "*démocratie constructive*" soutenue par l'autre.

Le premier chapitre examinera, à partir des questions posées par la démocratie participative, comment citoyens et corps intermédiaires se sont situés les uns par rapports aux autres, quelles interactions leur compagnonnage a suscité. Au cours des entretiens, j'ai constaté une évolution quelle que soit la personne interrogée. D'abord apparaît le sentiment d'une concurrence entre les deux systèmes, parfois dite comme un regret, parfois analysée comme un réflexe d'autodéfense. Rapidement ensuite, les expressions sont différentes. Même ceux qui montraient du doigt la participation citoyenne parlent de complémentarité, ce qui n'empêche pas citoyens ordinaires et citoyens organisés de se renvoyer leurs légitimités. Quoiqu'il en soit, et quel que soit le niveau de responsabilité, tous veulent en dire quelque chose. Dans ce chapitre qui évoque les relations entre citoyens et corps intermédiaires, j'ai constaté que le regard des chercheurs qui ont analysé cette relation se focalisait presque uniquement sur la mission contestaire des corps intermédiaires. Si la culture française reste encore historiquement révolutionnaire, il semble qu'aujourd'hui le réformisme progresse. Dans la construction d'une démocratie qui se refonde, il devient urgent de prendre cette évolution en compte.

Le second chapitre consacré aux réactions des corps intermédiaires rhônalpins montre que les réactions n'ont pas la même vigueur lorsque mon interlocuteur a une responsabilité régionale ou lorsqu'il est de militance locale. Ainsi, on peut découvrir que la démocratie participative ne bouscule pas tout le monde de la même manière. Pour bien situer les réactions des corps intermédiaires dans la réalité rhônalpine, j'opérerai auparavant un détour du côté des élus et des personnels. J'accompagnerai ce regard de la scène locale d'un point de vue plus général.

## A – LES INTERACTIONS ENTRE CITOYENS ET CORPS INTERMÉDIAIRES

Lors de mes entretiens avec les membres du CESR, une réaction est régulièrement revenue. C'est un membre du troisième collège qui, dans son expression, résume le mieux ce qui a été vécu pendant les quelques mois qui ont séparé les rencontres publiques "*Construire Rhône-Alpes ensemble*" de la délibération de décembre 2005 qui a entamé la mise en place des différents dispositifs de démocratie participative. "*Il y a eu incompréhension au départ de ce que l'on avait pu percevoir : mettre en place un circuit parallèle sur tirage au sort, créer des groupes constitués sur des thèmes. C'était la création d'un nouveau réseau sur la base du volontariat et du tirage au sort. Au début il y a eu de l'étonnement, voire du rejet. Puis on a discuté avec François Auguste et on a pu mieux comprendre. Ce nouveau réseau pouvait être quelque chose de complémentaire et non de substitution.*" Si cette crainte n'était pas partagée par l'ensemble de mes interlocuteurs, tous m'ont fait part de l'inquiétude qui a marqué cette période. L'arrivée de la démocratie participative en Rhône-Alpes a bousculé les lignes, introduit de nouveaux acteurs sur la scène locale. Cela ne pouvait laisser indifférent. Si un équilibre est apparu, s'est-il construit sans laisser de séquelles ? La Région a entamé, avec les citoyens et les corps intermédiaires, de nouveaux modes de relation et les a obligés à se situer les uns par rapport aux autres. Il semble que l'on peut distinguer deux types d'interactions qui unissent dans ce cadre les citoyens et les corps intermédiaires : une interaction inversée et une interaction de complémentarité.

Ainsi que, lorsque l'on met deux miroirs face à face on se retrouve avec des images à l'infini où la gauche de l'un devient la droite de l'image d'en face, citoyens et corps intermédiaires se renvoient une image alternée. La question de la légitimité est certainement l'exemple le plus parlant. Les citoyens se disent légitimes parce qu'ils sont experts de leur propre vie, ce qui leur est contesté par les organisations qui les accusent de n'être intéressés que par la défense de leurs intérêts particuliers. Les organisations affirment leur légitimité au nom de leurs mandants, mandants que les citoyens leur reprochent de ne plus consulter depuis longtemps. L'un accusant l'autre, citoyens et corps intermédiaires se renvoient l'un à l'autre les limites de leur représentativité. Cette inversion porte également sur l'instrumentalisation dont démocratie participative et corps intermédiaires peuvent à tout moment se montrer victimes ou complices. On la retrouve également sur la question de l'intérêt général. Les organisations brandissent l'effet NIMBY (Not In My BackYard : oui, mais pas dans mon jardin) pour disqualifier la parole citoyenne ; les citoyens, eux, traitent les organisations de lobbyistes. Tout cela se joue alors qu'évolue la notion d'intérêt général, qui ne se contente plus d'être au-dessus des intérêts

particuliers. Enfin, une quatrième inversion peut être proposée, celle de l'institutionnalisation : les citoyens s'organisent, les militants "s'encroûtent" !

La complémentarité est, elle, portée de manière forte, par l'ensemble de ceux qui se sont exprimés, comme par plusieurs chercheurs. Cette complémentarité porte à la fois sur l'accès des habitants à la vie citoyenne par l'adhésion et sur la pérennisation de l'action engendrée par la démocratie participative. Mais au-delà de ces aspects pratiques, ce que cette complémentarité interroge c'est la place de chacun de ces systèmes -consultation des citoyens ordinaires et consultation des citoyens organisés- dans la prise de décision régionale et donc les nouvelles formes de démocratie par là engendrées.

### **1 - L'interaction inversée**

Certains rejets, parfois violents, parfois sceptiques, d'une entrée en lice des habitants peuvent sembler naturels en ce que cette nouveauté interroge la légitimité de tous. La démocratie participative en Rhône-Alpes a obligé les corps intermédiaires à regarder les citoyens avec un regard neuf. S'il arrivait parfois que la légitimité des citoyens "organisés" à jouer les contre-pouvoirs soit contestée, leurs organisations n'avaient jamais été réellement remises en cause. L'arrivée de la démocratie participative a ébranlé ces certitudes. Légitimité, instrumentalisation, défense du bien commun et institutionnalisation sont au cœur d'une interaction qui les renvoie à leurs forces et à leurs faiblesses réciproques. Aussi, on peut imaginer que, en se renvoyant mutuellement leurs propres limites, finalement les uns et les autres s'acceptent. Pour se déclarer représentatif des citoyens et être à même de parler en leur nom, faut-il avoir l'expertise "habitante" ou porter le mandat de ses adhérents ? La démocratie participative permet aux élus que soient contournés les corps intermédiaires plus structurés et donc vécus comme potentiellement plus dangereux, mais elle peut aussi permettre, par la mise en place de collègues citoyens, de donner bonne conscience aux corps intermédiaires que cela n'empêchera pas de fonctionner dans un "entre soi" confortable. Cette mobilisation participative ne concerne pas beaucoup de monde mais le militantisme en représente-il beaucoup plus ? La défense de l'intérêt de tous peut-il se suffire de renvoyer dos à dos démocratie participative et corps intermédiaires au nom d'un combat Nimby contre intérêt général ? Et l'institutionnalisation de la démocratie participative ne porte-t-elle pas le germe d'une routine ? Ce sont ces questions que je souhaite traiter pour vérifier si démocratie participative et corps intermédiaires ont réellement raison de se renvoyer la balle de l'usurpateur.

## a – La légitimité

La légitimité étant indexée, dans nos sociétés, sur l'idée de représentativité, (Blondiaux 2005), cette quête d'un idéal représentatif est au cœur de ce que se renvoient ceux qui sont adeptes de la participation citoyenne et ceux qui sont plus convaincus par la parole des corps intermédiaires. Pour autant, veiller à cette représentativité ne suffit pas à garantir toute légitimité. Existerait-il un nombre de participants, un pourcentage d'adhésions qui garantiraient sans faillir la légitimité d'une intervention ?

La représentativité est une notion qui est souvent appelée lorsque la démocratie participative est en débat. Il faut noter qu'elle ne revêt pas la même réalité suivant ceux qui l'évoquent. Dans le travail des chercheurs, les élus font plus souvent référence à la légitimité de la décision qu'à celle de ceux qui la prennent. Par exemple, Sandrine Rui (2004) déclare : *"Quelles que soient les procédures et les modalités retenues, l'offre de délibération et de participation a généralement pour horizon la légitimation des décisions, mesures ou projets autour desquels elle se met en œuvre"*, cette légitimité réclamée par les élus leur permettant, on l'a déjà vu plus haut, de *"se prémunir contre la critique de ceux qui ne sont pas d'accord avec les positions adoptées"* (idem). Henri Rey (2005) parle de la participation comme *"d'un deuxième pilier du pouvoir local dont l'importance politique va au-delà du statut légal, consultatif, qui lui est concédé"*. Il rappelle que *"les élus ne prendront pas de décision importante sans s'être assuré, par l'ensemble des moyens d'enquête et de consultation dont ils disposent, qu'ils ne verront pas se dresser contre eux leurs administrés"*. Il serait enrichissant de tenter l'expérience proposée par deux consultants lors des journées françaises de l'évaluation à Lyon en juin 2006 : *"A la limite, un même texte, porté par des élus, des techniciens ou des experts, n'aurait pas la même légitimité et le même effet d'entraînement que l'avis porté par les citoyens"*. (Delafosse, Mouterde 2007).

Si, pour les élus, c'est le débat qui rend la décision légitime, cela ne clôt pas la question de la représentativité de ceux qui débattent. Quels sont les critères qui permettront de définir une représentativité réaliste ? Et donc qui est le mieux à même de répondre au plus près de la réalité ? Les citoyens ordinaires s'attribuent une expertise habitante qui leur est incontestée. *"Lorsqu'il est référé à son quartier, l'individu n'est plus un être sans qualité, mais un être qui détient des savoirs ; ceux de vivre au quotidien son quartier, d'user de ses services"*. (Lefebvre, Nonjon 2003). Mais, ce faisant, ils enferment leur intervention dans un périmètre restreint. *"De plus, la seule invocation du savoir d'usage impliquerait d'enfermer la majorité*

*des citoyens sur leur seule expérience particulière, sans légitimité pour intervenir sur des questions générales ou complexes.*" (Bacqué, Rey, Sintomer 2005). Leurs compétences se limiteraient alors à la seule gestion des questions de quartiers. Est-ce seulement cela qu'ils revendiquent ? Rien n'est moins sûr. Mais dans ce cas, sur quels critères fonderont-ils leur expertise ?

Les corps intermédiaires ont une longue histoire derrière eux qui leur fait paraître naturelle leur qualité de représentants des citoyens. Parce qu'en défendant les citoyens, ils risquaient de troubler l'ordre public, ils ont été intégrés au processus décisionnel (Grosmann, Saurugger 2006). Mais cette qualité, qu'ils tiennent de leurs mandants, commence à être contestée. On leur reproche de ne plus consulter ceux qu'ils sont censés représenter au point de reproduire les mêmes distorsions que les élus. *"Dans le cas d'organisations structurées de façon peu démocratique, la démocratie participative peut même aboutir à une confiscation du pouvoir au profit des délégués encore plus accentuée que dans la démocratie représentative fondée sur l'élection"*. (Bacqué, Rey Sintomer 2005).

En Rhône-Alpes, cette question de la représentativité était très présente au cours des entretiens, car c'est à leur légitimité propre que les citoyens (qu'ils soient ou non organisés) font appel. Or, cette légitimité réclamée par les uns et par les autres se fonde sur la représentativité. *"Ils représentent qui ?"* C'est, sous des formes diverses, la question (voire l'accusation) retrouvée dans une grande partie des entretiens.

Le citoyen se reconnaît une légitimité de pratique. *"Le citoyen ordinaire est expert de sa vie ordinaire. Ce sont eux qui connaissent le problème. C'est le bon sens"* (entretien avec un citoyen). Bon sens qui peut être contesté : *"Quatre personnes risquent de devenir un cas général, «on m'a dit, j'ai entendu...».* Ça fait café du commerce, tournée des marchés." (entretien avec un membre du CESR). *"C'est vrai que cela interroge"*, dit un militant associatif. *"Bien sur il faut éviter le piège des institutions qui kidnappent la parole de tous. Mais il y a le problème de la légitimité de celui qui parle. Un groupe, c'est le résultat d'un travail collectif"*. Les représentants des corps intermédiaires revendiquent, en plus, une légitimité d'expertise. Lorsque je questionne un membre du CESR sur ce qui différencie un militant associatif ou syndical d'un citoyen ordinaire, il me répond : *"Le militant représente un corps social. Il a l'esprit affûté sur l'animation de groupe, il sait écouter, il a une sensibilité économique et sociale. Ce n'est pas un citoyen lambda. Les citoyens [ordinaires] ne sont pas formés, pas qualifiés. Les militants ne sont pas là à titre individuel mais ont une expertise"*.



Ce n'est pas cette expertise des corps intermédiaires qui est remise en cause. Ce qui est reproché aux mandats d'organisations, c'est de prétexter être représentatifs d'un collectif alors qu'ils n'en demandent plus l'avis, de reprocher aux citoyens ordinaires de ne représenter qu'eux-mêmes alors qu'ils en font tout autant. Ainsi, un président de Conseil de développement pose ce constat amer : *"Lors de la saisine sur le projet d'agglo, j'ai demandé à tous les représentants d'organisations de mêler leurs mandats à cette discussion. Que dalle, ça n'a marché nulle part !"* De cette difficulté, un responsable du CESR est conscient et il fait crédit à la démocratie participative de les obliger à se réinterroger : *"Dans la société civile, nous avons les mêmes problèmes que les politiques sur la représentativité. La démocratie participative a le mérite de nous questionner sur nos liens avec les citoyens participants du monde associatif"*. Il est reproché aussi aux associations ou aux organisations syndicales de défendre des intérêts catégoriels, *"Dans la société civile, chacun a son objectif propre, d'abord le bien de sa structure"*, même si la même personne reconnaît qu' *"à l'intérieur de ces structures, il y a un ensemble de réflexion et d'expertise dans un but collectif et non individuel"*. C'est d'ailleurs la capacité de créer un consensus entre les différents membres qui le composent qui fait reconnaître au CESR une certaine légitimité. Un de ses responsables résume cette pensée lorsqu'il dit : *"Quand la société civile travaille ensemble, elle confronte les idées pour arriver à des propositions communes .../... C'est la difficulté avec les assemblées politiques où la majorité exclut la minorité. Le CESR ne peut pas exclure, il construit dans la diversité, d'où la richesse de ses propositions"*. Si ce consensus est qualifié de "mou" par l'un de ses membres, lui-même rajoute immédiatement *"qu'il en sort quelque chose"*.

C'est ainsi que chacun se renvoie l'accusation de ne savoir défendre que l'intérêt particulier. Lobbying comme Nimby sont bien présents dans les arrières-pensées. Cette remise en cause réciproque trouve une origine dans la peur de voir le droit à la parole confisquée. *"En réalité, les gens ont peur de la remise en cause de leur légitimité. C'est une vision manichéenne. Si la démocratie participative est bien, alors nous sommes mal. C'est plus complexe que cela. L'un ne remet pas en cause l'autre !"*. (entretien). Sur cette scène locale, tous les acteurs avaient un rôle défini par les textes successifs qui les légitiment. Code des collectivités territoriales, code électoral, code civil et code du travail avaient ainsi délimité des champs de compétences ou chacun savait ce qu'il avait à faire. L'irruption des citoyens a bousculé cette quiétude et suscité des interrogations. Un responsable de service note que *"les choses bougent quand les gens se rendent compte que cela ne remet pas en cause leur légitimité"*. Quand un des

membres du CESR dit *"Il y a des choses [la société civile organisée] qui existent et dont on ne s'occupe pas ! Et on amène la démocratie participative en disant : Allez, dites-nous... Je n'y crois pas une seule seconde!"*, on sent le désarroi derrière ses propos. Mais dans cette expérimentation, le CESR a-t-il pris toute sa place ? Et la lui a-t-on donnée ? Sur cette question, les avis sont partagés. Un responsable du CESR demande *"Pourquoi ne pas avoir associé d'avantage le CESR ? Aujourd'hui, il donne son avis sur l'avis, Cela aurait pu être une co-animation."* En contrepoint, un fonctionnaire interroge : *"Cela aurait été intéressant qu'ils [les membres du CESR] soient des acteurs impliqués. On ne leur a pas demandé, mais ils n'ont pas pris d'initiatives"*. Les responsables du CESR revendiquent, pour leur part, avoir fait des propositions dans ce sens.

Cette question de la représentativité a inquiété jusqu'aux élus. Ainsi l'UMP, lors de la présentation du premier avis citoyen devant les conseillers régionaux, déclarait : *"Aujourd'hui, vous nous proposez de nous inscrire dans une démarche qui consiste à faire croire que 38 rhônalpins tirés au sort parmi des volontaires, peuvent apporter à 157 élus régionaux, tout aussi citoyens rhônalpins qu'eux, une indispensable analyse qui viendra valider, orienter ou optimiser la décision de notre assemblée."* Ce qui n'empêche pas que les élus aient besoin de se rassurer lorsqu'ils sont à leur tour dans l'arène : *"l'élu aura tendance à privilégier les plus représentatifs. C'est une obsession, la quête de la représentativité des gens qui s'expriment"*. (entretien).

Il serait difficile de parler de représentativité sans évoquer le nombre des participants. Car le taux de participation est finalement très bas. Les démarches de budget participatif ou de Conseil de quartier ne mobilisent que 1% des habitants (Bacque, Rey, Sintomer 2005). Et on doit se poser la question de ce que représentent 11 000 citoyens, et a fortiori 50 panélistes, sur les six millions d'habitants que compte la région Rhône-Alpes ! Cette légitimité du nombre est revendiquée par les représentants des corps intermédiaires et reconnue par tous, même si elle semble moins acquise que dans les périodes précédentes. *"La crise du syndicalisme, cela devrait les interroger sur leur représentativité"* dira l'un, *"il y a crise de légitimité des corps intermédiaires"*, renchéra un autre. Mais il demeure que celle-ci n'est pas réellement remise en cause. Un responsable politique le dit : *"Le citoyen seul n'a pas la même légitimité que la société civile"*. Pour lui, c'est le processus collectif qui donne la légitimité.

Pour conclure sur ces questions de légitimité, peut être faut-il se défaire des références habituelles où chacun se renvoie la balle : qui représentent vraiment les citoyens, comment les

uns peuvent se faire instrumentaliser pour contourner les autres ? Dans ce face à face constant la bonne question est peut-être : comment peut-on être légitime ? *"Il y a légitimité lorsqu'il y a réflexion commune"*, disait un de mes interlocuteurs. C'est peut être sur cela qu'il y aurait nécessité de s'appuyer. Dans la conclusion du récent colloque *"Gouvernance et territoires"*, qui s'est tenu à Lyon au mois de Juin dernier, Loïc Blondiaux mettait en exergue cette dichotomie. *" Les conditions pour rendre possible l'implication des citoyens sont contradictoires avec ce qui les rend légitimes. Il faut des citoyens disponibles, informés, impliqués pour construire un collectif responsabilisé. Mais, ce faisant, on transforme des citoyens ordinaires en des super citoyens qui auront du mal à trouver leur place. Dans ce conflit sur le droit de parler au nom des citoyens, on reste dans la catégorie de la démocratie représentative. Arrêtons de dire qu'on parle au nom des citoyens. Deux groupes savent le faire : les élus, ce sont les mieux placés, et les associations qui parlent au nom de segments bien identifiés de citoyens. On ne peut plus parler au nom d'eux. Ce n'est pas la légitimité par le nombre mais par la diversité des arguments"*.

#### *b – l'instrumentalisation*

L'instrumentalisation, dont la démocratie participative pourrait faire l'objet, est très souvent évoquée par les chercheurs. Mais elle est moins liée au principe de démocratie participative qu'à la manière de la mettre en œuvre, ce qui fait dire à Jean-Léon Beauvois (2006) : *"Cette instrumentalisation peut même être convoquée sans avoir été appelée"*. La diversité des procédures le permet assez aisément. Dans cette confrontation citoyens/corps intermédiaires, il est d'abord nécessaire de préciser de quelle instrumentalisation il est question et s'il n'y a que la démocratie participative qui puisse être instrumentalisée.

L'instrumentalisation qui semble venir le plus naturellement à l'esprit, c'est l'utilisation de la démocratie participative à la seule fin de ne pas être obligé de prendre en compte ce que disent les représentants des corps intermédiaires. *"Ils [les élus] préfèrent s'adresser directement au citoyen de base, en passant par-dessus les corps intermédiaires et en rejetant des médiations qu'ils jugent encombrantes, voire suspectes"*. (Chevallier 1998). Voire même leur opposer un autre discours. *Il s'agit de trouver un soutien public aux décisions que l'on entend prendre afin de contourner les partenaires traditionnels"*. (Rui 2006). Cet objectif de contourner les corps intermédiaires peut prendre d'autres formes et aller jusqu'à se passer complètement de la démocratie participative. *"Privilégiant les interlocuteurs associatifs les plus institutionnalisés, le débat leur fournit en lui-même une forme de reconnaissance et*

*semble ainsi les détourner d'autres types d'action comme celles qui consisteraient à mobiliser la population autour du projet". (Blatrix 2002). Car il peut sembler parfois plus facile de maîtriser ceux que l'on connaît depuis longtemps (les corps intermédiaires) que de devoir se réadapter à de nouvelles formes de contre-pouvoir. La discussion avec les citoyens "non organisés" ne débouche pas forcément là où l'on attend qu'elle aille. "Même s'il est construit dans cette configuration comme l'instrument efficace pour affaiblir les forces néo-corporatistes et comme le détenteur d'une voix utile qu'il s'agit de libérer, le public reste aussi envisagé comme une entité peu fiable et potentiellement source de subversion. On n'est, au fond, jamais assuré ni de sa docilité ni de son autonomie" (Rui 2006). Quoiqu'il en soit, si le public est convié à la table des délibérations et permet que les élus puissent avoir une vision de l'état d'esprit de leurs concitoyens c'est quand même "l'autorité politique [qui] garderait en pratique le choix de ses interlocuteurs, maîtriserait presque toujours l'ordre du jour, les lieux, les cadres d'intervention et le calendrier de la discussion. Tout peut le plus souvent en principe y être discuté excepté les formes de la négociation elles-mêmes". (Blondiaux, Sintomer 2002). Ainsi les élus peuvent avoir un "écho de leur environnement sociétal" (idem) en donnant la parole à leurs administrés d'autant plus facilement "que ce débat ne les lie en rien dans la suite du processus de décision" (Blatrix 2004).*

Cette idée d'un "écho" est reconnue par ceux que j'ai rencontrés et peut être vécue de façon positive. L'un d'entre eux parlera de "donner une ambiance". Dans mes rencontres rhônalpines, cette crainte de l'instrumentalisation était bien présente, y compris chez ceux qui sont convaincus du bien fondé de l'expression citoyenne. "Ceux qui sont pour la démocratie participative : soit ils sont sincères, mais jusqu'où ? Soit c'est un alibi, un affichage" m'a déclaré un citoyen. Un chargé de mission a bien posé le problème : "Il y a la démarche et la façon dont on la met en œuvre. Et cela, c'est quelque chose qui se travaille et qui ne doit pas être facile si on veut une utilité". Lors de notre rencontre, un élu a fait état d'une difficulté de cet ordre lors du premier atelier citoyen. A mon questionnement sur les moyens de pallier ces difficultés, il m'a répondu : "Je n'ai pas d'autre réponse que faire confiance au citoyen pour être vigilant contre les tentatives éventuelles d'instrumentalisation. Je ne suis pas naïf, la crédibilité de la démarche est en cause." Ce n'est pas la démocratie participative qui est remise en cause par mes interlocuteurs mais plutôt son utilisation. L'un dénoncera par exemple le "picking d'idées allant dans le sens de ce que je veux démontrer, c'est de la malhonnêteté intellectuelle", alors qu'un autre, plus modéré, proposera : "La démocratie participative c'est la somme d'expressions individuelles pas construites. Si le politique n'a pas

*la capacité d'en faire la synthèse, il y a récupération d'idées individuelles. Ce n'est pas la même richesse". C'est le même responsable qui me dira qu'il craint de cette démocratie participative "qu'elle serve d'appui à ces lois d'opportunité à micro vision".*

Dans l'expérience rhônalpine, c'est par des élus que m'est revenue la remise en cause la plus importante. Elle est venue à propos du "comité technique de démocratie participative" chargé de juger les projets d'initiatives locales qui pourront bénéficier d'un soutien financier. *"Pour des questions de positionnement, certains élus se sont emparés de la démocratie participative, car c'est une superbe clé pour entrer dans les mouvements citoyens spontanés et devenir un guichet ouvert pour accompagner financièrement des projets dans le cadre d'une démocratie participative définie par la région".* Une chose semble frappante à ce propos. Il s'agit de la méconnaissance de l'existence de ce comité par l'ensemble des personnes que j'ai rencontrées. Toutes les interventions qui fustigeaient la démocratie participative s'appuyaient sur les expériences des ateliers citoyens et les rencontres régionales et dénonçaient la manipulation de manière générale. Les travaux de ce comité ne sont évoqués que par ceux qui y siègent. C'est pourtant un lieu qui prend des décisions financières entérinées ensuite par le Conseil régional. Tout se passe comme si ce qui dérange dans la démocratie participative est plus l'instrumentalisation des propos qu'une *"politique de petits copains"* (entretien) où seraient soutenus les uns plus que les autres.

### *c - La défense de l'intérêt général régional*

Derrière la légitimité de la parole, transparaît la question des intérêts qui sont défendus. *"De mémoire, les gens se sont exprimés sur leurs intérêts particuliers, on ne peut pas attendre plus que cela"* s'est exclamé un représentant d'association. Dans les entretiens que j'ai menés auprès des représentants des associations et autres structures organisées de la société civile, c'était un leitmotiv : l'intérêt général ne peut être porté que par un collectif. Alors que dans le même temps des citoyens déclaraient que *"La limite de la société civile, c'est qu'ils sont aussi des lobbyistes"*. L'intérêt général reste, pour ceux qui ont évoqué cette question, l'apanage des élus et de ceux qui nous dirigent. Un responsable du CESR considère que *"le devoir du politique, c'est d'écouter le citoyen et de transformer cette expression en une vision d'intérêt général. Il doit prendre les expériences au premier degré et les transformer en second degré pour faire avancer l'intérêt général"*. Mais aucun des interlocuteurs ne me dira ce qu'il entend derrière cette ambition. La défense de l'intérêt général relevait jusqu'à présent des missions de

l'État. Aujourd'hui à partir de quel niveau peut-on considérer qu'est réellement porté l'intérêt général ? Est-ce le cas de la Région ?

Les associations et les organisations syndicales qui disent défendre les intérêts des citoyens, sont au contraire vécues comme des groupes d'intérêts "*corporatistes*" (entretien) par certains membres du CESR. Ce même CESR, qui revendique sa capacité à "*produire de l'intérêt général*" (entretien), est par ailleurs remis en question parce "*qu'à mille lieux de la société d'aujourd'hui*". (entretien). Qui a le pouvoir de décider si, comme cela a été le cas pour la dernière consultation de débat public sur "Vallée du Rhône/Arc languedocien", l'avis conjoint de deux CESR ne pèse pas plus que celui d'une association locale de défense ? "*Le politique a choisit que tout compte de la même manière. C'est un choix politique complètement contestable ! Le Président de la République devrait servir à changer cela, mais personne n'ose*" (entretien). Enfin, pour en finir avec cette question de l'intérêt général, il faudrait rappeler l'interpellation qui m'a été faite au cours de ces entretiens par un membre de l'administration régionale : "*Et les parties prenantes faibles (environnement, génération à venir...) qui les représente, quelle place on leur donne ?*".

Dans les critiques formulées par des citoyens rhônalpins, on retrouve l'idée de transformation des procédures de concertation en "*des chambres d'écho d'égoïsmes locaux et sociaux divers*". (Blondiaux 2005). Mais cette question de l'intérêt général est surtout regardée par les chercheurs sous l'angle de son évolution. "*La conception aujourd'hui dominante de l'intérêt général tend à se séculariser en se situant non plus en rupture avec les intérêts particuliers, comme le prescrivait en France l'idéologie de l'intérêt général, mais dans leur prolongement*". (Lefebvre, Nonjon 2003). Il semble que la vision manichéenne de la relation intérêt général/intérêt particulier soit en train d'évoluer et que s'opère un glissement entre la défense de l'intérêt général et la production de celui-ci. "*A défaut de pouvoir énoncer ce qu'est le bien public, il s'agit bien de mettre l'accent sur «comment» produire l'intérêt général et sur «qui» doit le produire*". (Rui 2004).

Cette évolution de l'idée d'intérêt général est due en partie à la place de plus en plus importante prise par les questions d'aménagement (Jobert 2004) où il semblerait que les "vilains nymbistes" aient fini par faire avancer leur droit à être entendus. "*On va passer de l'identité pensée en termes de riverains entrant dans le débat pour défendre ses intérêts particuliers (l'horrible NIMBY) au citoyen responsable, soucieux non seulement de protection de l'environnement mais aussi d'une utilisation optimale des fonds publics*". (Blatrix 2002).

Cette évolution de la notion d'intérêt général poussée par les aménageurs est également le fait de la démocratie participative. *"C'est également notre conception même de l'intérêt général qui pourrait être en jeu derrière ce mouvement en faveur de la participation. En faisant droit à différentes conceptions de l'utilité collective, on retire par-là même aux élus et à l'État (...) le monopole de la définition de l'intérêt général"*. (Blondiaux 2005). En effet, comme évoqué plus haut, les questions d'aménagement du territoire et d'environnement ont été celles qui ont été le plus précocement touchées par la démocratie participative. Si la démocratie participative a permis que se développe la question de l'intérêt général, celle de *"l'intérêt général régional"* semble encore à construire selon Olivier Mériaux (2005) qui dénonce comme *"problématique la construction d'un «intérêt général régional» qui soit autre chose que l'agrégation des «besoins» exprimés par chacune des branches professionnelles les mieux organisées au plan régional"*.

Dans cette réflexion régionale où la culture d'un intérêt général spécifiquement régional est plutôt nouvelle, la place et le poids des corps intermédiaires sont interrogés. Notre système de relations sociales permet-il l'émergence d'un paritarisme régional fort ? Un président de CESR constate : *"Ces institutions locales et ces corps intermédiaires sont à nouveau interpellés à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle pour pallier un certain déficit de la démocratie représentative, qui reflète insuffisamment les demandes des citoyens, si l'on en juge par le niveau des abstentions, des votes extrêmes, et notamment celui du rejet de l'autre"*. (Plantrou 2004). Ce constat du renouveau possible du rôle des corps intermédiaires est soutenu par le directeur du CERS de Midi-Pyrénées dans son expression lors des "Journées françaises de l'évaluation à Lyon en 2006" : *"Le fondement du CESR, c'est sa manière d'appréhender l'intérêt régional en s'appuyant sur l'expérience des organisations socio-économiques qui le composent"*. (Bertrand PUEL). Celui de Rhône-Alpes se positionne tout aussi clairement : *"Plus généralement pour assurer aux rhônalpins la lisibilité qu'ils attendent sur l'action de la société civile, le CESR entend assumer pleinement tout son rôle de représentation de l'intérêt général régional"*. (Avis sur les Conseils de développement). Enfin, un Président de Conseil régional va, dans la même logique, donner aux acteurs toute leur place : *"Il me semble important de sortir d'une logique de planification technocratique, élaborée par l'équipe régionale et validée par les seuls conseillers régionaux, pour engager un échange approfondi entre les différentes parties du corps social - les relais d'opinions que sont les milieux économiques, les syndicats ou les milieux universitaires, bien sûr, mais aussi plus largement les habitants eux-mêmes"*. (Duron 2004).

### *c – L'institutionnalisation*

Institutionnaliser les instances de démocratie participative c'est reproduire les "rites de la politique" affirmait Loïc Blondiaux lors des "Rencontres régionales de la démocratie" en Île de France. C'est en effet un risque de ce système. *"L'institutionnalisation peut transformer le principe de territorialité ascendant de la démocratie participative en un principe descendant, celui de la démocratie représentative, le tout s'effectuant sous couvert de l'intégration d'une norme de participation au sein des institutions traditionnelles de représentation. La démocratie participative serait ainsi une coquille vide"*. (Breux 2006). Et si elle ne vide pas complètement la démocratie participative de tout sens, son institutionnalisation peut tout autant en détourner les acteurs. *"Si l'institutionnalisation de la participation a le mérite d'ancrer dans la durée l'activité citoyenne, la façon dont les dispositifs favorisent ou non l'implication des associations a des implications fortes et le processus peut aboutir à détourner les énergies de mouvements sociaux vers la gestion"*. (Bacqué, Rey, Sintomer 2005). Ou encore *"L'institutionnalisation de formes nouvelles de consultations et de débats publics pose une série de questions quant à ses effets sur la participation politique en général, et plus particulièrement sur les activités de contestation"*. (Blatrix 2002).

Mais cette institutionnalisation peut aussi être vécue de façon tout à fait positive. Elle bouscule à la fois les habitudes des politiques et les oblige à se définir des nouveaux lieux de représentation des pouvoirs et donc de nouvelles pratiques politiques (Lefebvre, Nonjon 2003) et, ce faisant, réorganise la machine administrative et ouvre à de nouveaux savoirs en dépassant la dichotomie spontanéité/technocratie. (Bacqué, Rey, Sintomer 2005).

Cette question de l'institutionnalisation, lorsqu'elle est abordée par certains de mes interlocuteurs rhônalpins, leur fait craindre une dérive supplémentaire, celle qui consisterait à remplacer les corps intermédiaires par des citoyens qui s'auto-organiseraient. Ce n'est, en quelque sorte, pas réellement la démocratie participative en elle-même qui dérange, mais le fait qu'elle perdure au-delà du seul moment de la réponse à un besoin. Pourtant, on l'a vu, dans le système mis en place par la Région Rhône-Alpes les deux principes se côtoient : les Conseils de développement et les CTEF sont reconnus comme relevant de la démocratie participative au même titre que les ateliers citoyens ou les rencontres ponctuelles de concertation. D'un côté des corps intermédiaires qui ont l'habitude de fonctionner et de se rencontrer entre eux, et de l'autre des citoyens qui, par définition, ne devraient avoir aucune expérience. Mais les contours dessinés ne sont pas aussi tranchés qu'il n'y paraît au premier



abord. Les citoyens sont-ils aussi "lambdas" qu'on veut bien le croire ? *"Il ne faut pas se leurrer, quand le Conseil régional organise des appels tout azimut, qui est ce qui vient ? Les responsables d'associations ou d'organisations syndicales et quelques citoyens indépendants qui sont déjà sensibilisés à la vie publique"* me dira un représentant de parti politique. Et les représentant des corps intermédiaires sont-ils aussi à l'aise dans les débats qu'on veut bien le dire ? Ce n'est pas ce que m'a confié un chargé de mission CTEF : *"Les organisations syndicales ont une approche technique et une connaissance du problème supérieures aux citoyens, mais ils sont timides et pas à leur place pour poser le problème.../... Au moment de construire le projet, ils ne défendent pas assez le morceau"*. Finalement, il semble qu'il puisse y avoir un certain équilibre. La question de l'institutionnalisation se pose alors plus en terme de longévité. *"Une démocratie participative qui va poser le problème de la légitimité va devenir lobbying, groupe de pression puis une structure classique. Ce n'est pas un danger en soi. Simplement les actions de démocratie participative ne peuvent pas être pérennisées sous peine de devenir autre chose, de changer de nature et d'être alternative aux partis"* me confiera un élu. Tous vont dans le même sens, la démocratie participative ne doit pas être un lieu où les citoyens restent au-delà du temps d'une consultation ponctuelle. *"Il faut éviter l'institutionnalisation. Le tirage au sort c'est pour participer un moment"* déclare un responsable de service alors qu'un responsable du CESR considère qu' *"il y a peut-être des choses qui peuvent sortir de cela à condition que l'on considère que cette expression ne soit pas institutionnalisée. On les prend, ils disent sur un thème puis on en prend d'autres.../... Sinon la représentativité est contestable, étant ni mandatés ni tirés au sort"*.

Ce processus d'institutionnalisation est vécu comme inhérent à la vie associative ou syndicale. Cela peut l'être de manière très négative. *"Les associations disent : pourquoi demander l'avis des citoyens, on les représente ? Il y a représentation monopolistique des associations. C'est une espèce de confiscation, une institutionnalisation terrible"* (entretien), ou au contraire comme quelque chose de tout à fait normal et important. *"La société civile organisée a une meilleure image. On est obligé d'en tenir compte. Ils sont présents, produisent des communiqués, des textes de synthèses"*. ( entretien).

Un des effets inattendus de la mise en place de la démocratie participative dans la Région, est la création du groupe "des 22". Les participants tiennent leur origine (et leur nom) du fait qu'ils représentaient, à raison de deux personnes par site, chacune des 11 rencontres de l'opération *"Construire Rhône-Alpes ensemble"* à l'occasion de la présentation finale de

l'opération à la Région fin 2005. *"Ils avaient besoin de citoyens à la tribune, j'ai levé le doigt"*. (entretien).

L'histoire de ce groupe tient au fait que deux d'entre eux se sont dit *"Et maintenant ?"* (entretien) à l'issue de la rencontre où ils étaient sollicités. L'un m'a raconté que l'idée leur était venue parce que cette expérience leur avait plu et qu'ils souhaitaient la prolonger. Ils étaient conscients *"qu'ils n'avaient pas plus de légitimité que cela : on ne représentait pas les départements."* (entretien). Mais ils avaient envie d'aller plus loin. Ils ont demandé un rendez-vous à François Auguste, qui les a reçus. *"Cette expérience nous a plu, on souhaite continuer. Quelque part, on n'existe pas, on est des fantômes, on ne dispose pas d'un mandat électif. Ce que l'on souhaite, c'est continuer à être la voix des citoyens et continuer à être associés à cette politique"* lui ont-ils déclaré. Le second me raconte : *"On lui a fait des propositions utopiques, il a dit OK"*. Ils ont ensuite créé un blog. Son objectif est de présenter leurs propres synthèses des réunions CTEF *"face"* à celles proposées par la Région. Ce blog a ensuite élargi sa cible et donné la parole à qui veut la prendre. Lorsque l'on va sur ce site, les objectifs sont d'emblée clarifiés : il ne s'agit pas d'un blog *"à la botte"* de la Région. On peut lire en première page : *"Même s'il est la conséquence d'une politique forte de la Région Rhône-Alpes en faveur de la démocratie participative, ce blog est indépendant de la Région"*. Dans cette démarche de blog, comme dans celle *"des 22"*, il semble y avoir une sorte de défiance à l'égard de la politique participative régionale, même si elle satisfait par ailleurs. L'un me dit : *"Le groupe «des 22» est un pseudo alibi pour dire à François Auguste : on connaît, ne nous raconte pas!"*. Cependant l'autre n'hésite pas à reconnaître : *"Ils [les élus] n'ont pas attendu les élections pour mettre tout cela en place. Faut leur donner crédit là dessus. Il y a honnêteté par rapport à la démarche"*.

Lorsque je l'ai interviewé, François Auguste m'a parlé de sa rencontre avec ce groupe. Il semble en avoir été plutôt satisfait malgré sa surprise : *"La démarche «des 22», je n'étais pas au courant. Je leur ai dit, faites comme vous voulez. Vous avez décidé de vous réunir, cela me convient, je suis à votre écoute. Je les ai laissés libres de leur démarche. On aurait pu les organiser, s'en servir..."*.

Ce groupe *"des 22"* avait pour objectif de capitaliser, mutualiser les expériences, améliorer. Mais *"c'est un gros boulot"* (entretien) alors que les participants n'avaient *"ni légitimité, ni moyens"* (entretien). Au final, l'investissement semble plutôt se résumer à une participation importante dans les démarches de la Région. Au moment où j'ai tenu les entretiens, le groupe

ne se voyait plus, même si des contacts persistaient. *"On est quelques-uns, on se tient au courant"* (entretien). Le blog semble ne plus être alimenté ou ne l'être que sporadiquement. (dernière inscription en mars 2007).

Cette démarche *"des 22"* est éclairante. Elle rejoint une réflexion apportée par un citoyen membre d'un CTEF lors du bilan d'étape mené par le *"Réseau démocratie participative"* de la Région à l'automne 2006. *"Lors du dernier Comité d'orientation, j'étais seule au milieu de techniciens et d'acteurs de l'emploi/formation. Ils se connaissent, et parlent un langage qui, pour nous, est abstrait. Nous voudrions apporter du concret"*. (La démocratie participative en pratiques N° 7). Plusieurs interventions du même type avaient été émises. L'un des membres avait expliqué que, dans son CTEF, les citoyens du collège ad hoc se voyaient entre eux avant la réunion de ce dernier. En quelque sorte, les citoyens *"non organisés"* s'organisent.

Ces deux exemples montrent que, même si cela ne paraît pas encore clairement dans les commentaires de mes interlocuteurs, la Région Rhône-Alpes n'échappe pas à la logique présentée par les chercheurs. Une expérience de participation citoyenne ne peut perdurer sans être organisée. Et, pour s'organiser, elle a besoin des compétences de ceux qui ont de l'expérience. Il ne suffit pas de vouloir, encore faut-il savoir-faire, connaître les règles. La mise en place du groupe *"des 22"* a mis en évidence la nécessité qu'ont eu les citoyens de s'organiser et leur impossibilité d'exister sur le long terme parce qu'ils n'ont pas une réelle reconnaissance.

Pour conclure ce chapitre, les uns et les autres se renvoient leurs propres faiblesses : des corps intermédiaires trop institutionnels mais parfois trop timides dans leur intervention ; des citoyens non organisés mais prétendant parler au nom des autres. Cette question de l'institutionnalisation de la démocratie participative ne renvoie pas forcément aux représentations attendues. On constate que cette inversion qui existe entre citoyens et corps intermédiaires montre les limites de chacun des systèmes. La force de l'un manque à l'autre, c'est là où l'un est faible que l'autre prend toute sa dimension. Ce miroir réfléchissant, que j'évoquais au début du chapitre, ne se contente pas d'inverser les images. Il renvoie à chacun le travail qu'il a à accomplir pour prendre sa pleine envergure. Tel le miroir grossissant, il met en exergue le chemin qu'il reste à parcourir pour que soit pleinement reconnu à chacun le droit de s'exprimer. Mais peut-on réellement penser que ces exigences pourront un jour être remplies et, à l'image de ses miroirs qui se reflètent à l'infini, ne pourrait-on pas imaginer que

c'est de la faiblesse réciproque de ces deux systèmes que naît finalement la richesse de leur complémentarité ?

## 2 L'interaction complémentaire

Dans le travail d'entretien que j'ai mené "citoyens ordinaires" et "citoyens organisés" étaient d'accord sur un point : la complémentarité des deux types de participation. Même les militants les plus opposés à la démocratie participative ne demandaient pas son abrogation et, à l'inverse, aucun des citoyens que j'ai interrogés n'a remis en cause les structures organisées. L'un d'entre eux, par ailleurs très vindicatif, disait : "*Je ne m'oppose pas aux corps constitués. Il en faut encore plus, plus forts, plus pertinents, avec une meilleure représentativité*". Pourtant, le contenu de cette complémentarité n'a été que très peu explicité. Même si c'était une évidence pour tous que les deux avaient leur place, si démocratie participative et engagement militant sont deux écoles de citoyenneté, la complémentarité entre ces deux processus se joue à l'articulation entre l'émergence du citoyen et la pérennisation de l'action. La démocratie participative telle qu'elle est mise en place en Rhône-Alpes peut-elle être considérée comme une école citoyenne et préparer à un engagement militant ? Cette émancipation touche-t-elle l'ensemble de la population ? Esquisser une réponse à ces interrogations pourra nous permettre d'avoir un premier point de vue sur l'existence d'une complémentarité entre investissement citoyen et action des corps intermédiaires. Cette complémentarité, ici présentée, s'exerce successivement dans le temps. D'abord les citoyens s'expriment en leur nom et, parce que cela leur a donné le goût de l'exercice de leur citoyenneté, ils adhèrent alors à un parti, une association ou une organisation et deviennent militants. De plus, apparaît en filigrane des interventions, une complémentarité de juxtaposition des deux types d'engagement citoyen. A la place d'un système où l'un est le degré zéro de l'autre, chaque type d'engagement trouve sa place et l'un comme l'autre ont leur importance.

### *a – Permettre l'émergence du citoyen*

"*École de démocratie*" est une image souvent reprise par les auteurs pour illustrer la dimension "éducative" que peut présenter la démocratie participative. Même si cette donnée est parfois contestée : "*l'idée de l'apprentissage de la citoyenneté ou de la formation d'acteurs ayant les capacités de s'organiser et de prendre en charge la vie collective sous-tend la plupart de ces expériences*" (Bacqué, Rey, Sintomer 2005). Dans l'expérience rhônalpine, cette émergence citoyenne a été rappelée par beaucoup de mes interlocuteurs. Mais pour eux,

les avis étaient mitigés. Si plusieurs d'entre eux voyaient cet effet à la démocratie participative, *"Si cela leur donne le goût de s'engager, ils iront dans une association"*, tous n'en étaient pas convaincus. *"Ceux qui disent que cela est une manière de devenir militant... c'est peanuts, ça représente qui ? Il y a plein d'autres moyens de s'engager."*

L'idée de reconquête de la citoyenneté est défendue par les adeptes de la participation. Ainsi que le dit Jean-Léon Beauvois (2006) : *"D'autres verront surtout la démocratie participative comme l'école la plus concrète de la démocratie ; le traitement démocratique et éclairé de problèmes locaux ou partiels donnant aux citoyens des outils et compétences pour mieux comprendre les enjeux nationaux et participer de façon plus réfléchie et plus «citoyenne» à la démocratie représentative"*. Cette attente d'une démocratie participative apparaît encore plus flagrante dans l'évaluation belge de la "participation des personnes vivant dans la pauvreté". *"Concrètement, cela signifie (également) que la participation ne consiste pas en premier lieu à s'informer des opinions des personnes.../... La participation, au contraire, consiste à proposer des lieux de réflexion et d'apprentissage où les citoyens apprennent à se forger une opinion de manière responsable"*. Ainsi la démocratie participative, lorsqu'elle permet à chacun d'avoir l'occasion de s'exprimer, donne également une valeur émancipatrice à cette participation. Cette vision est parfois contestée, on le verra plus loin, mais il demeure que : *"Une vertu souvent attribuée à la délibération publique est qu'elle serait en mesure de former des «bons citoyens»"*. (Talpin 2006). Il faudrait d'ailleurs s'interroger sur ce qu'est un "bon citoyen". Julien Talpin, dans cet article, le décrit comme celui qui est en capacité d'appliquer les règles de grammaire de l'institution : exercer une présence assidue, prendre la parole et ne pas dire *"tout et n'importe quoi"*. (Talpin 2006). Mais est-ce cela un " bon citoyen" dans l'esprit de tous ? Car si beaucoup attendent de la démocratie participative qu'elle permette à chacun d'investir sa citoyenneté, cette dernière ne revêt pas les mêmes caractéristiques selon les auteurs. Lorsque, dans son article, Julien Talpin évoque *"la grammaire publique de l'institution"*, il démontre que l'apport de la participation est le passage d'un problème porté par un particulier à la démonstration d'une injustice ressentie par un groupe. C'est la capacité de monter en généralité qui définit l'acquis citoyen. Jean-Léon Beauvois, lui, fait référence *"aux outils et compétences pour mieux comprendre les enjeux nationaux et participer de façon plus réfléchie et plus «citoyenne» à la démocratie représentative"*. Pour lui, l'acquis de la participation est la capacité pour un citoyen à participer à la vie démocratique en toute connaissance de cause. Dans leur présentation de la démocratie participative, Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (2005) rajoutent deux autres dimensions à cet acquis

participatif : la compréhension des enjeux et des logiques de l'action publique et le passage d'une posture revendicative à une culture de propositions. Ne peut-on pas penser que ces visions différentes sont attachées aux points de vue d'acteurs diversifiés ? Les attentes de mes interlocuteurs rhônalpins sont, à cet égard, significatives.

L'idée que la démocratie participative est une étape dans un processus de citoyenneté a été abordée lors des entretiens. Cette possibilité qu'elle puisse être un lieu d'apprentissage de la citoyenneté a été explorée par une association caritative. Son représentant au CESR a témoigné de l'intérêt des rencontres "*Construire Rhône-Alpes ensemble*" pour son association. "*Quand la région a fait les grandes réunions départementales, certains y sont allés. Le plus intéressant, c'est le travail de relecture de ce qui se passe. Nous n'y sommes pas allés pour faire avancer des choses. C'était plutôt un observatoire*". L'expérience, "*trop précipitée*", n'a pas permis d'en tirer un bilan, mais cela indique le sens qui peut être donné à la participation citoyenne par des associations.

Si, sur le fond, mes interlocuteurs ne contestent pas l'idée que la démocratie participative puisse effectivement donner aux citoyens les moyens de mieux s'impliquer dans la vie de la cité, ils l'abordent de façon pragmatique. Pour eux, la démocratie participative aura des vertus effectivement formatrices si elle permet de déboucher sur un investissement militant à long terme. "*La démocratie participative présente un intérêt si elle permet de passer d'un citoyen qui parle des problèmes de sa proximité à un citoyen acteur de la résolution de ses problèmes*". (entretien). Ce qui les rend dubitatifs, c'est l'efficacité réelle d'un système qui permettrait que les citoyens voient, à la fin de leur expérience, un intérêt à l'engagement militant. Ainsi, un militant associatif m'a confié "*Si c'est pour voir, à terme, se découvrir une âme militante ; bravo ! Mais ça va être long...*". L'expérience qui m'a été rapportée par le délégué d'une association environnementale est représentative de cette attente. Cette association a eu la volonté d'intégrer en son sein et d'aider les mouvements spontanés qui naissaient lors de problèmes environnementaux locaux. Cette volonté était marquée par l'idée que, si des citoyens s'étaient, pour un moment, investis dans la vie associative, ils pouvaient ensuite garder un état d'esprit militant. Ce n'est pas ce qui s'est passé. "*Quand le problème est réglé, les gens nous abandonnent et notre espoir de les voir s'intéresser à l'intérêt général s'éloigne...*" conclut-il.

Si la démocratie participative est une école de citoyenneté, un lieu de "*transformation de la culture civique des citoyens*" (Bacqué, Rey, Sintomer 2005), elle peut être également un lieu

d'acquisition de savoirs. En effet, s'engager sur la rédaction d'un avis citoyen nécessite d'avoir un minimum de connaissances sur le thème évoqué. C'est le cas des "jurys de citoyens" ou "des sondages délibératifs" où est proposée aux participants, en amont de la délibération, l'occasion d'acquérir des compétences et des savoirs sur un thème où, justement, le citoyen tiré au sort est censé n'avoir aucune connaissance préalable sur le sujet. Ces apports sont le fait d'experts scientifiques mais également d'élus et de membres du monde économique ou social. Ce statut d'expert est décerné par la structure organisatrice et rien ne permet de vérifier les critères d'utilisation de ce vocable. *"Il faut remarquer également le statut prééminent donné au discours d'expertise, censé donner une information équilibrée et neutre aux participants, mais sur le statut duquel les inventeurs ne s'interrogent pas. (Blondiaux 2002)*

Ce temps d'appropriation des concepts est la raison d'être des trois week-ends de réunion organisés lors des ateliers citoyens. Ce temps de formation semble peser lourd dans la rédaction de l'avis final. Ainsi, dans celui concernant les transports, *"On lit entre les lignes les exposés des intervenants"* (entretien). Un de mes interlocuteurs, issu du milieu associatif, m'a dit, non sans ironie : *"Si cela fait 50 personnes formées, c'est bien. Cela fait 50 justes !"*. Cette formation revendiquée par les tenants de la démocratie participative comme une retombée positive est également revendiquée par le milieu associatif et/ou syndical. *"En général"*, me dira-t-il, *"tout le mouvement associatif est basé sur information et formation"*. On peut imaginer qu'avoir appris à apprendre peut créer un besoin, mais cela n'est pas apparu dans les entretiens. Cependant, *"la question est de savoir si les moyens mis en œuvre pour former 50 personnes ne sont pas excessifs par rapport aux moyens donnés au mouvement associatif pour former la société civile !"*. ( entretien ).

Les entretiens menés dans le milieu militant ont montré très majoritairement une grande méfiance de celui-ci par rapport à ce que peut apporter la démocratie participative. Cette crainte n'est pas partagée par mes autres interlocuteurs. La complémentarité est au contraire appelée par les citoyens. L'un d'entre eux fait remarquer que *"cela n'empêche pas que dans la démocratie participative la société civile soit représentée"*. Il en est de même avec les services. Un des responsables régionaux pense que les rencontres départementales du printemps 2005 ont eu des effets bénéfiques. Une participante lui a dit : *"Jusqu'à présent, je ne votais pas. Cela m'interroge et je crois que je vais voter à présent."*. Et il rajoute : *"Il y a un passage obligé des citoyens non organisés. Peu à peu, ils évoluent"*.

## *b - Permettre la pérennisation de l'intervention citoyenne*

La complémentarité entre démocratie participative et corps intermédiaires est à double sens. La démocratie participative peut amener l'émergence de nouveaux militants, mais elle a besoin des corps intermédiaires pour que soient entretenues dans la durée les propositions et les actions citoyennes. L'article de Marion Carrel (2006) sur la délibération dans les milieux populaires est particulièrement éclairant à ce propos. Il évoque la difficulté d'aller au-delà d'une expérience qui reste circonscrite dans un temps donné, et pose la question de la délégation de pouvoir à des représentants. Dans l'expérience qu'il présente, la fin de l'action sonne vite le glas de l'investissement des participants. Il conclut en proposant que soient réfléchies *"les formes d'articulation entre l'expérience, unique mais somme toute fugace, de la délibération, et les formes plus stables d'action collective incarnées par les figures du parti, du syndicat ou de l'association."* Ce que confirment Emiliano Grossman et Sabine Saurugger (2006) lorsqu'ils expliquent la place des groupes d'intérêt dans la démocratie : *"les citoyens ordinaires participent à la délibération, la plupart des négociations se déroulent avec la participation des groupes d'intérêt"*. Dans leur article concernant les contre-pouvoirs, Fung et Wright (2005) l'affirment également : *"C'est pourquoi aucune forme de coopération solide et véritablement porteuse d'une plus-value démocratique n'est susceptible d'émerger durablement en l'absence d'un contre-pouvoir efficace"*. Cette complémentarité n'est pas univoque. A Porto Alegre, la présence d'une culture associative antérieure à la mise en place des budgets participatifs a été une des conditions de leur réussite. (Avritzer 2005). Cette mobilisation des associations ou des organisations syndicales permet la mobilisation citoyenne. *"L'observation du fonctionnement des enquêtes publiques met ainsi en évidence le rôle central des associations dans la participation. Tout se passe comme si les enquêtes publiques ne trouvaient un public que lorsque des associations prennent en charge le travail d'information et de mobilisation"*. (Blatrix 2004). Mais cela n'empêche toutefois pas que : *"L'offre de débat n'a pas modifié les logiques d'actions ordinaires des groupes d'intérêt. Ils sont dans des relations régulières et étroites avec les ministères, impliqués dans un dialogue continu dans des instances"*. (Rui 2006). Si les militants favorisent l'émergence de débats et la participation citoyenne, ce n'est pas pour autant qu'ils cessent toute autre forme d'actions.

Dans cette complémentarité qui existe entre démocratie participative et corps intermédiaires, il est important d'inscrire les *"professionnels de la participation"*. Si on retrouve sous ce terme une grande diversité d'origines professionnelles, il y a quelques années, au début de la vague participative, ce rôle était surtout endossé par des militants de l'action populaire ou d'anciens



travailleurs sociaux. (Nonjon 2005). La participation des citoyens à la vie démocratique ne peut s'organiser seule, elle a besoin de s'appuyer sur des expériences, sur des acquis, sur des professionnels dans un domaine où la démarche est toujours en construction. *"Elle crée les conditions d'une cooptation par la sphère politique de «représentants légitimes» issus de la société et l'apparition de «professionnels» de la participation. Il s'agit également de représentants cooptés de la société civile qui agissent, du fait des ressources cognitives et instrumentales qu'ils peuvent mobiliser, comme des acteurs incontournables de la médiation entre la société civile et la sphère du politique au niveau local"*. (Jouve 2005).

Ainsi, face au déclin des corps intermédiaires (Talpin 2006), à la crise du néo-corporatisme (Bacqué, Rey, Sintomer 2005), la démocratie participative, loin de les délégitimer, pourrait leur fournir une nouvelle fonction et leur permettre un nouvel essor. *"Les mouvements sociaux naissent sous une forme participative puis s'organisent progressivement selon le modèle représentatif (élection de représentant, de porte-parole, de programme) pour gagner en efficacité"*. (Carrel 2006).

En Rhône-Alpes, le constat ne montre pas autant d'optimisme. *"Il y a danger, à un moment donné, que la participation vienne affaiblir encore le mouvement associatif."* (Entretien avec un militant associatif). Il est vrai que l'expérience est plus récente et que les acteurs manquent de recul. Il est important aussi de se souvenir qu'à l'origine, l'espace citoyen proposé par François Auguste consistait en la création d'une nouvelle assemblée qui faisait, *ipso facto*, reculer le CESR au rang de troisième assemblée. Cela a compté et compte encore beaucoup dans les réactions. Pour autant, tous ne se sont pas montrés d'emblée méfiants. Ainsi que me le confie un responsable de service : *"Au CESR, il y a des hostiles : «C'est nous les représentants» et d'autres qui disent la possibilité de complémentarité."* Cette complémentarité est par exemple réclamée par l'un des membres du troisième collège. *"La démocratie participative devrait mieux acter la présence des associations. On nous dit que ce n'est pas à la même place mais en complément. .../... Il manque une véritable prise en compte de la vie associative qui pourrait apporter un plus à la démocratie participative."* Cette demande de prise en compte prioritaire des corps intermédiaires interroge certains membres du CESR : *"Si on a besoin de faire émerger les citoyens authentiques, c'est peut-être aussi que la société civile organisée n'est pas trop vigoureuse, de son fait et de celui du Conseil régional qui ne la sollicite pas."* Les entretiens montrent très majoritairement que la démocratie participative est davantage vécue comme une concurrence que comme l'occasion d'une véritable complémentarité. Au mieux, certains citoyens organisés toléreront l'existence

d'une consultation des citoyens ordinaires en complément de la leur, mais à condition qu'elle ne vienne pas empiéter sur leurs prérogatives. C'est ce que revendique un syndicaliste : *"En Rhône-Alpes, l'objectif est de contractualiser sur un certain nombre de choses. Ce n'est pas la démocratie participative qui contractualise. Par contre, que l'on nous mette à côté une autre forme, cela ne me percute pas. Mais c'est un équilibre fragile"*. L'expression du premier collègue du CESR lors de la présentation du rapport sur les conseils de développement en 2006 montre la même inquiétude sous-jacente. *"Nous serons très attentifs aux rapports de ces «ateliers citoyens», sans à priori. Il va de soi néanmoins que nous espérons qu'ils apporteront bien une valeur ajoutée et ne se limiteront pas à une sorte de micro-trottoir tels que nous les observons dans les journaux télévisés, ne reflétant que des opinions individuelles et oubliant tout sens de l'intérêt général régional."* (Mars 2006).

Les services du Conseil régional ont mieux compris ce qui pouvait être gagné à cette articulation. L'un de ces fonctionnaires m'a déclaré : *"Quand des citoyens s'organisent pour s'exprimer (souvent en défense, c'est clair) je trouve cela bien. C'est là qu'il faut une organisation qui vienne vite au contact. Cela donne de la matière et nous aide à construire."* Mais la posture est certainement plus simple pour eux, leur place n'étant pas directement impactée par l'arrivée de nouveaux acteurs. Leur fonctionnement de service l'est beaucoup plus, mais ce n'est pas ici le lieu de le traiter. Un autre témoigne *"Je n'ai pas eu le sentiment que cela [les réunions délocalisées sur le schéma régional des transports] ait ennuyé les partenaires habituels mais, dans la majorité des réunions, ils étaient présents au 2/3. Et les citoyens, c'était aussi des gens d'associations."* Dans ces deux réflexions des services, on trouve une plus grande sérénité sur les rôles respectifs et la place de chacun. Cela est corroboré par le point de vue du responsable de la rédaction du schéma régional des transports à propos des deux avis émis à l'occasion des consultations : celui de l'atelier citoyen et celui du CESR, ainsi que sur l'apport des réunions publiques organisées sur ce thème. *"Le CESR, il a normalement l'habitude, il est plus critique, force de proposition. Il argumente, hiérarchise, priorise. L'Atelier citoyen était plutôt incantatoire, pas très bien organisé. .../... Les réunions publiques, elles apportent des éléments, des objectifs nouveaux. Elles conduisent à préciser, valoriser certains points auxquels on ne donnait pas une place suffisante"*. Cette description renvoie à la conception qu'ont les services de la place de chaque procédure, de ce que chacun peut apporter.

A l'inverse de cette logique qui voit dans l'action militante l'incontournable continuité de la démocratie participative, j'ai également entendu lors de ces entretiens, le sentiment porté par

les militants associatifs, que les citoyens obtenaient parfois rapidement ce qu'eux réclamaient depuis longtemps. Les entretiens ont été menés à la fin de l'hiver 2006/2007 et il est probable que cette réflexion doit beaucoup au vote de la loi sur le droit au logement opposable deux mois auparavant. Même s'il n'est pas question de démocratie participative dans l'action des "Enfants de Don Quichotte", j'ai senti chez mes interlocuteurs un sentiment de frustration suite à ce combat ancien, d'un seul coup remporté par d'autres. Bien sûr, "Les enfants de Don Quichotte" ne se revendiquent pas de la démocratie participative, mais il y a une forme de similitude. Ainsi, un militant constate: *"Je suis interpellé comme militant d'association et comme citoyen. J'ai été interpellé par l'effet Don Quichotte. Où se trouve la négociation, la discussion quand on voit des associations qui font du travail depuis des années sur une question et qu'il suffit que quelques personnes utilisent des moyens comme les médias. Et là on dit : on va négocier et en 15 jours, on trouve des solutions"*. Ce sentiment de n'être pas écouté, au contraire des citoyens lambda, était très présent dans les entretiens. Au-delà de la remise en cause de la légitimité, ces réflexions étaient porteuses d'un sentiment de négation : *"Ils [les corps intermédiaires] se méfient de ces initiatives en pensant, complexés : on travaille, on n'est pas écouté quelle que soit la majorité, et là, ils [le Conseil régional] en rajoutent !"*. L'élu qui m'a confié cela a bien retranscrit le désarroi des corps intermédiaires.

Pour conclure sur la complémentarité de ces types d'engagement, j'évoquerais volontiers un débat que l'on m'a rapporté. La commission du CESR centrée sur l'Aménagement du territoire relisait le rapport qu'elle proposait au vote en vue de l'élaboration du schéma régional des transports. A cette occasion, elle devait rendre compte de son avis sur l'atelier citoyen réuni sur le même thème. Sur ce point précis, la proposition de rédaction disait : *"Le CESR rappelle sa conviction que la recherche de la participation citoyenne à travers les ateliers citoyens doit compléter, et non pas se substituer, à l'apport de la société civile organisée fondée sur la représentativité de ses composantes"*. La polémique portait sur l'intérêt de laisser, ou non, le membre de phrase *"et non pas se substituer"*. Cette discussion ne peut pas être considérée comme simplement anecdotique. La volonté de la majorité des participants de vouloir conserver cette phrase montre, je pense, que l'affirmation d'une démocratie participative dans son versus complémentaire n'est pas encore entièrement assumée et que son existence aux côtés des corps intermédiaires est encore vécue comme potentiellement dangereuse. Une fois encore, il est important de se souvenir du contexte pour comprendre cette posture, la démocratie participative ayant été, dans un premier temps, présentée par l'exécutif régional plus "à la place" du CESR "qu'à côté". Cette maladresse, d'ailleurs reconnue, a laissé des

séquelles même si à présent, chacun semble avoir trouvé sa place ainsi que le note un syndicaliste : *"Aux côtés de la démocratie participative, il reste aux organisations syndicales et aux associations un vrai rôle d'orientation, d'impulsion, de mise en débat, de consultation et de proposition qui permet la contractualisation pour inverser la donne d'un vrai déficit de négociation, pas forcément à l'échelle de l'entreprise, mais à celle du bassin d'emploi où se négocie ce qui concerne l'ensemble des salariés"*.

Pourtant, il n'est pas suffisant de penser la participation des citoyens ordinaires comme prélude à l'engagement dans les corps intermédiaires. Ainsi que je l'ai noté en introduction, peu d'auteurs ont établi une réelle distinction entre le rôle des citoyens organisés et celui des citoyens ordinaires. Et, lorsqu'elle est faite, elle est présentée davantage dans le cadre d'une complémentarité par continuité que comme l'apparition d'une nouvelle forme d'expression. *"Dès lors, la participation vise sous différentes formes à remobiliser les habitants, à recréer du lien, à ouvrir des espaces de rencontre et d'échange qui remplacent sous un autre mode les formes plus anciennes de sociabilité et d'encadrement, à former de nouveaux interlocuteurs ou leaders aptes à organiser leur collectivité, à dépasser certains conflits"*. (Bacqué, Rey, Sintomer 2005). L'expérience rhônalpine montre qu'aborder de cette manière la présence des citoyens et des corps intermédiaires dans la concertation porte le risque d'être réducteur. Ne prouve-t-elle pas plutôt qu'à côté de la démocratie représentative, ce sont deux formes de démocratie qui pourraient coexister : l'une qui concerne les citoyens ordinaires et l'autre qui relève des corps intermédiaires ? Ainsi, on pourrait par exemple parler de démocratie participative pour la première et de démocratie sociale pour la seconde. La complémentarité se fonde alors sur ce que chacune possède comme spécificités. C'est cela qu'a défendu l'avis citoyen élaboré lors des journées françaises de l'évaluation (juin 2006) : *"Nous pensons qu'il ne faut pas confondre dans l'évaluation, le rôle des simples citoyens, ne représentant personne en particulier et indépendants de leurs processus habituels d'organisation et d'engagement, avec celui des citoyens engagés et organisés dans diverses structures : partis politiques, syndicats, associations, mouvements, etc. Les deux approches sont utiles, légitimes et complémentaires"*. (Jacot, Fouquet 2007)

## B - LES RÉACTIONS DES ACTEURS RHÔNALPINS

*"Jusqu'à présent, la région jouissait d'un monopole tranquille"* m'a confié un responsable du CESR, propos corroborés par l'expression d'un fonctionnaire régional : *"Le bénéficiaire final*

*est largement absent de cette maison qui, de plus, est isolée. On n'est pas embêté par les citoyens!"*. La politique de démocratie participative pratiquée par la Région depuis maintenant trois ans a-t-elle permis des évolutions ? S'est-elle heurtée à des difficultés ? Et a-t-elle apporté du neuf dans les fonctionnements de chacun. Pour répondre à ces interrogations, je vais dans un premier temps examiner ce qu'elle a produit au siège de la Région (Charbonnières les Bains), auprès des élus et des services et leur interférence possible avec les positions des corps intermédiaires. Dans un second temps, j'analyserai les réactions de ces derniers afin d'envisager si elle les a amenés à changer.

## **1 – Au siège de la région**

Les entretiens ont montré assez majoritairement que, dans la Région, il semble normal d'être "*embêté par les citoyens*" (déjà cité). Même s'il a fallu un peu de temps pour s'habituer à l'idée et à ses conséquences, il semble qu'en effet, cette volonté politique affirmée ait bousculé quelques habitudes. Ce n'est d'ailleurs pas tant le principe qui a pu déranger que ce qu'il impliquait. "*On n'a pas inventé la démocratie participative en 2004, elle existait. Mais on lui a donné le sens qu'elle pouvait avoir*" m'a confié un fonctionnaire régional. Les répercussions n'ont pas été de même nature selon les personnes. Les élus ont plutôt vécu cela comme un risque de remise en cause de leur légitimité et de leur droit d'exercer un pouvoir de décision. Les personnels rencontrés, et dont on peut imaginer qu'ils sont motivés, ont apprécié l'apport citoyen même si la démarche les obligeait à inventer de nouvelles méthodes de travail. Que ce soit les élus ou les personnels, je n'ai rencontré que des représentants régionaux. Il aurait été intéressant de vérifier si ce qui suit s'avère exact au niveau local, de connaître comment les élus locaux ont vécu l'investissement de leur territoire par le Conseil régional. Je note qu'aucun entretien n'a abordé cette question. Ce pourrait être l'objet d'une autre étude.

### *a - Les élus*

L'irruption des procédures participatives dans la vie régionale a tout naturellement bousculé les certitudes des élus et surtout leurs habitudes : "*La démocratie participative repose sur le principe de participation de l'ensemble des acteurs à la formation et à la prise de décision publique et invite donc à l'exercice d'une certaine forme de proximité entre les gouvernants et les gouvernés*". (Breux 2006). Il leur a fallu accepter l'idée de partager leur pouvoir même si, dans les faits, cette remise en cause ne concerne pas la prise de décision dont la légitimité leur reste majoritairement acquise : "*Ensuite, le temps de la négociation gagnerait également à être traité avec plus de soin, laissant le temps pour la modification d'un projet, enrichi des*

*conclusions d'un débat, ouvert aux contre-propositions quand elles existent. Ce temps de la négociation est à distinguer clairement de celui de la décision, dont la responsabilité ne doit pas être diluée mais revenir en propre aux instances délibératives prévues par la Constitution".* (Plantrou 2004).

Pour mieux comprendre les réactions partagées des élus, il faut se retourner sur l'histoire récente de la démocratie participative. Elle se constitue selon deux phases : la première, post soixante-huitarde, a été surtout marquée par des expérimentations de toutes sortes et la mise au centre du local *"qui apparaît comme un lieu d'expérimentation démocratique et de changement social"*. (Lefebvre Nonjon 2003). Ce sont les programmes "habitat et vie sociale" ou ceux initiés par Bertrand Schwartz. Toutes ces expérimentations expriment la volonté de participation des citoyens à leur propre histoire et commencent à déstabiliser l'image de l'élu omnipotent. Cette période sera suivie d'une phase plus calme où l'idée de participation, si elle n'est pas évacuée, restera plutôt en arrière plan. Il faudra les années 1990 et tous les problèmes déjà évoqués (crise de la représentativité, renouveau de l'engagement etc...) pour que la démocratie participative revienne sur le devant de la scène, passant d'une démarche "bottom up" à une logique "top down". Loïc Blondiaux (2005) propose une lecture législative de la mise en place de cette politique. Dans un premier temps sont votées des lois emblématiques mais non contraignantes. Il considère pour cela trois textes fondateurs : la loi d'orientation sur la ville (1991) qui pose la nécessité d'une concertation préalable pour toute action de politique de la ville qui pourrait modifier de façon importante les conditions de vie des habitants ; la loi sur l'administration territoriale (février 1992) qui ouvrira la possibilité de mise en place des commissions extra municipales ainsi que le droit au référendum consultatif; la loi Barnier (1995) qui créera la "Commission nationale du débat public" pour les grands projets ayant des incidences environnementales. Ces textes sont bien plus incitatifs que générateurs d'obligations pour les élus. Ils marquent néanmoins un tournant puisqu'ils *"officialisent la participation citoyenne comme une norme de l'espace politique local"*. (Lefebvre Nonjon 2003). La seconde période est marquée par l'adoption de trois autres textes porteurs d'obligations : la loi Voynet pour l'aménagement du territoire et le développement durable (1999) qui met en place les conseils de développement lors de la création de pays ou d'agglomérations ; la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (2000) qui prévoit la concertation obligatoire lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanismes ; la loi Vaillant (2002) qui donne à la Commission Nationale de Débat Public un statut d'autorité

administrative indépendante et prévoit la mise en place de conseils de quartiers dans les villes de plus de 80 000 habitants. (Blondiaux 2005).

Les élus sont donc aujourd'hui demandeurs de démocratie participative même si elle les oblige à se repositionner. Mais ont-ils encore le choix ? Les élections récentes ont montré la place et l'influence de plus en plus importante prise par Internet et les médias (Muzet 2007) et comment chacun peut informer chacun. L'exemple de "Wikipédia" est assez exemplaire de ce nouveau mode de fonctionnement de citoyen à citoyen, sans intermédiaire, légitimé préalablement par tous. Si les élus ne tiennent pas compte de ce nouveau mode de faire, ils prennent le risque de se faire détrôner. *"Le jour où les citoyens vont s'auto-organiser, localement, nous aurons affaire à des minorités très actives, et faute d'avoir modernisé la démocratie représentative, les responsables politiques devront faire face à des citoyens qui, soit de manière structurelle, soit à travers des outils technologiques, vont s'emparer de certains sujets et les faire vivre à travers de véritables interpellations. Les conséquences seront ravageuses"*. (Balligand 2004). D'une posture qui se contentait de mettre en œuvre les promesses de campagne, ils sont passés aujourd'hui à l'obligation de présenter des politiques, de débattre des idées voire de défendre des décisions. *"C'est enfin notre conception du rôle de l'élu qui pourrait à terme changer ; peut-il se contenter d'être un chef d'orchestre, un animateur de procédures de débat public ou reste-t-il pleinement maître de la décision ? Lui aussi se trouve contraint de modifier ses manières de faire, d'argumenter, il doit s'exposer au risque de la confrontation dans un processus de justification qui est désormais public et ne se limite plus seulement à l'élection"*.(Blondiaux 2005).

Du côté des élus rhônalpins, ces difficultés se retrouvent. *"Les élus disaient : «les citoyens ne vont pas dicter la politique» même s'ils reconnaissent n'avoir pas été agressés"* m'a confié un fonctionnaire. Malgré tout, les élus font le choix de faire appel aux citoyens. *"Aujourd'hui les élus de tous bords doivent fonctionner avec les citoyens. Ils paient des impôts, c'est la moindre des corrections"* m'a dit l'un d'entre eux. Mais cela n'est pas si naturel que cela peut le sembler. Dans les entretiens, cette volonté d'entendre s'exprimer les électeurs sur ce qui les concerne de près se voyait modérée par la crainte de perdre leur légitimité à décider. Et cette appréhension n'est ni de droite, ni de gauche. Elle est partagée par un bord politique - *"Il y a volonté de concertation générale mais ces formes interrogent les élus. Quelle valeur a la parole d'une personne qui ne représente qu'elle-même ? Ils ressentent une remise en cause de la démocratie représentative derrière la démocratie participative"* -comme par l'autre - *"La démocratie participative met en route la réflexion des citoyens sur un sujet. Mais la légitimité*

*est différente, ailleurs, temporaire. C'est une vague. Une réflexion de citoyen à un moment donné. Sa mission s'arrête là. Je dis cela, ça me rassure en tant qu'élus et j'évacue."*

Il semble que pour les élus, la difficulté porte sur le "pourquoi", mais interroge aussi le "comment". Un élu me disait : *"bousculer ? non , cela dérange. C'est difficile à mettre en place"*. Cette difficulté est ressentie de manière encore plus importante par le Vice-président chargé de cette politique. *"C'est un processus long et complexe. Tout n'est pas réglé... C'est dommage, le côté institutionnel est un obstacle à une vraie construction directe et commune"*. Mais cet aspect institutionnel n'est pas le seul obstacle. Un fonctionnaire note que l'étanchéité qui existe entre chacune des Vices présidences n'est pas sans répercussion sur la manière dont fonctionne "l'espace citoyen régional" et ses multiples formes. *"Les différents champs de la démocratie participative ne sont pas connectés entre eux, comme les élus [ne le sont pas]. La démocratie participative des Conseils locaux de développement est étanche par rapport à celle de François Auguste"*. Un responsable note que *"c'est une vraie difficulté objective pour aller plus loin dans ce qui serait souhaitable"*.

Cette mise en place "au forceps" (entretien) provient peut-être également du fait que l'enthousiasme des citoyens pour ces opérations n'était pas attendu. *"Les premières rencontres avec les formes de «grandes messes» avaient un caractère formel, de spectacle. Les uns et les autres [les élus] ont été étonnés de l'engouement généré, de la présence de citoyens au-delà de leur attente"*. Il faut se souvenir que les politiques de démocratie participative, telles qu'elles sont mises en place dans la région actuellement, ont été définies à partir des propositions faites dans les ateliers de *"Construire Rhône-Alpes ensemble"* et qu'à l'origine, le programme proposé par la gauche pour les élections régionales de mars 2004 était vague sur ce qu'il souhaitait mettre en œuvre. Quels dispositifs seraient mis en place et jusqu'où les citoyens seraient-ils pris en compte ? Je l'ai déjà dit, rien n'était écrit. On peut donc imaginer que les élus se sont retrouvés contraints d'aller au-delà de ce qu'ils avaient pensé mettre en place. De l'avis d'un président de conseil de développement, cela commence à aller dans le bon sens. *"Ils commencent à penser que l'on peut faire quelque chose. Ils craignaient qu'on veuille décider en lieu et place des élus. On peut prendre la mesure du petit bout de chemin qui a été fait. Mais c'est loin d'être gagné"*. Même si tout n'est pas encore gagné comme le déplore un de mes interlocuteurs. *"Lors de la restitution du premier panel citoyen devant le Conseil régional, j'ai été frappé par le fait que les citoyens (et surtout les citoyennes) n'ont pas toujours été bien accueillis. Quand on regardait le spectacle, la représentation citoyenne était mieux tenue par les représentants amateurs que par les élus (pertinence, présentation)"*.



A quoi est dû l'enthousiasme des citoyens rhônalpins ? *"Parce que les citoyens ont pu toucher les élus, les voir en chair et en os"* affirme un responsable de service. Cela correspond à la remarque d'un responsable du CESR qui rappelait : *"Avant, les campagnes électorales avaient lieu sous un préau. Les citoyens pouvaient s'exprimer. Aujourd'hui le débat se fait via les médias. On ne peut plus réagir par rapport à l'émetteur"*. Il est intéressant de noter que, dans le monde virtuel dans lequel nous nous retrouvons évoqué plus haut, le contact à l'élu puisse se retrouver aussi central. Finalement, ce que les promoteurs de l'expérience rhônalpine retiennent comme réussite, au-delà de la participation citoyenne, c'est le fait d'avoir retrouvé des contacts avec leurs électeurs.

#### *b - Les services*

Les personnels des services sont les autres acteurs interpellés par cette urgence participative. Comme les élus, il faut qu'ils apprennent de nouvelles façons de travailler et surtout qu'ils intègrent de nouvelles relations avec les habitants. *"S'engager à prendre en compte leur avis [des habitants] oblige notamment à prendre du temps, à multiplier les allers-retours entre les arènes de discussion et les services technico-administratifs, à prendre en compte les affects, les fantasmes et les sentiments d'injustice d'une population souvent incapable de reconnaître d'emblée les vertus des solutions «optimales» dégagées par les experts"*. (Blondiaux 2005). Moins mis sur la sellette que les élus, mais, semble-il, tout autant concernés, ils ont comme eux découvert *"l'obligation de se justifier, d'argumenter à nouveaux frais, de se confronter aux habitants et à intégrer dans leur choix des craintes jugées autrefois irrationnelles"*, (Blondiaux 2005), tout en appréciant d'être reconnus comme *"des fonctionnaires qui désirent ne pas être perçus uniquement comme des autorités administratives mais comme des individus sincères, faisant preuve d'authenticité"*. (Carrel 2006).

S'ils ne sont pas élus, les personnels sont tout autant investis dans la démarche mais leur point de vue est bien différent selon qu'il est retransmis par ceux qui les encadrent ou par eux-mêmes. Élus et responsables de service ont dénoncé *"la pesanteur des services qui n'ont pas l'habitude de travailler ainsi"*. *"Les gens des services, pour certains, se sentent encore plus agressés"* a noté l'un d'entre eux cependant qu'un autre me dit : *"ils pensent boulot en plus plutôt que nouvelle manière de faire"*. Mais, pour les personnels, cela n'est pas aussi simple qu'il y paraît : *"On n'est pas organisé pour cela, la région a conservé quelques étanchéités"*. (entretien). Cette difficulté, déjà dénoncée par des élus, se trouve renforcée dans l'organisation matérielle et concrète. Par exemple, c'est la DPERC (Direction prospective, évaluation et

relations aux citoyens) qui a préparé l'atelier citoyen sur les déplacements et c'est la DTCI (Direction transport et technologie de l'information) qui s'est occupé de la concertation sur le schéma régional des transports. Il semble que chacun ait travaillé de son côté sans s'être réellement consulté.

Devant cette dynamique participative, les services ne sont pas égaux. Certains ont déjà l'habitude de fonctionner ainsi, des sujets s'y prêtant depuis longtemps ; d'autres ont dû tout apprendre. La Direction à laquelle est rattachée la démocratie participative vient d'être créée. Il a donc fallu mettre en place et organiser. *"Pendant cette période, l'administration sourit. Comment le nouveau venu va s'en sortir ?"* se souvient un responsable administratif. Car pour lui, comme pour les personnels qu'il aura à organiser, *"c'est un changement de compétence, de métier"*.(entretien). Ainsi que le signalent des personnels : *"Il faut une formation pour cela, c'est un concept qui émerge, il faut l'améliorer"* et *"il faut creuser, apprendre en marchant, avoir une vision critique de ce que l'on fait"*.(entretien).

Lorsque l'on évoque la concrétisation de ce dialogue avec le public, viennent naturellement les difficultés pour les fonctionnaires à prendre en compte de nouveaux modes de travail. *"Pour venir le week-end - les citoyens travaillent pendant la semaine - ils se refilent le Mistigri, ce sera celui qui est absent qui sera choisi."*(entretien). Cela peut se comprendre lorsqu'on sait que les concertations dans le cadre de la préparation du schéma régional des transports ont été au nombre de 11 en deux mois et qu'elles ont eu lieu en soirée. Aujourd'hui, il semble que toutes les heures supplémentaires ne soient pas prises en charge. Les personnels ont joué le jeu. *"C'était ponctuel. Si c'était tout le temps, il faudrait une autre organisation à mettre en place, on ne peut pas toujours faire double journée"*.(entretien). Il est important, je pense, de prendre en compte cette difficulté d'une nouvelle organisation car, par ailleurs, je n'ai trouvé, auprès des personnels enquêtés parce que concernés, que de l'enthousiasme à ce dialogue avec le public. *"C'est important cet échange en amont sur les projets. Cela nous permet de prendre du recul, de parler de façon compréhensible, de perdre le langage technocratique et de ne pas rester le nez dans le guidon"* m'a confié un chargé de mission qui rajoute : *"Sur la concertation, les réunions, c'était nouveau, j'en avais jamais fait avant ; je n'avais pas de formation pour cela. C'était fort : improvisation, imagination"*. Un membre de cabinet me dit à propos de ses collègues de la DTCI : *"Ils prennent goût à ce dialogue avec le public"*. Un président de Conseil de développement me confie que la personne chargée de l'administration de celui-ci trouve que *"cela lui apporte une autre vision que celle qu'elle a*

*toujours eue avec les élus. On aborde les problèmes de façon différente : curieuse, pas technique. Cela lui a ouvert d'autres horizons".*

Je reste perplexe devant cette dichotomie entre ce qui m'a été rapporté de la réaction des services et de ce qu'eux-mêmes ont pu me dire. Une explication peut être proposée dans le sens où la dynamique est difficile à mettre en œuvre et se confronte avec d'anciennes habitudes et génère des conflits. Mais ces difficultés, même lorsqu'elles ne sont pas dépassées, n'empêchent pas que les fonctionnaires trouvent du bénéfice à ce nouveau fonctionnement. Il semble qu'il y ait dans les esprits des confusions entre les réactions sur le fond et celles sur la forme, alors qu'il serait nécessaire de les dissocier pour permettre au personnel de travailler plus sereinement. Cette question mériterait d'être approfondie au cours d'entretiens supplémentaires et plus ciblés.

Pour conclure sur cette partie, il semble que les réactions des élus comme celles des personnels ne soient pas très différentes de ce qui est noté par ailleurs. Il ne semble pas non plus que se soient créées des complicités entre chacun des acteurs pour soutenir ou combattre la mise en place de la démocratie participative. Aussi est-il possible de regarder plus spécifiquement les effets produits par celle-ci sur les corps intermédiaires.

## **2 – Les corps intermédiaires**

On a pu découvrir, tout au long de ce travail, les relations qui se sont tissées dans la région entre démocratie participative et corps intermédiaires. Ces derniers ont du apprendre à "faire avec". Cet apprentissage s'est construit peu à peu, d'abord sur la défensive puis dans une vigilante tolérance. La méfiance est restée de mise même si elle n'a plus la même intensité que dans les premiers mois. Lorsqu'ils ont été sûrs de ne pas être inquiétés, les corps intermédiaires sont-ils retournés à leurs habitudes ainsi que le décrit un responsable ? *"Au début il y a eu confrontation lourde, après modus vivendi. Ça a fait bouger les choses mais après la pesanteur du couvercle a fait tout retomber"*. Cette confrontation a-t-elle laissé des traces ? A cette interrogation, on ne peut apporter une réponse tranchée. On verra qu'à l'effervescence des corps intermédiaires régionaux s'oppose le quasi-silence des organisations locales. Tout se passe comme si une politique régionale n'impliquait que les acteurs régionaux.

Pour comprendre en partie cela, il faut revenir sur les conditions de mise en place de la démocratie participative dans la région. Comme déjà évoqué, le projet originel consistait à la

création d'une nouvelle assemblée aux côtés du Conseil régional. Cette assemblée de 156 personnes avait pour mission d'éclairer les débats et d'être une cellule de veille pour l'assemblée régionale. Cette proposition a créé "la panique" (entretien) dans le CESR. *"Nous avons été dans l'obligation de réagir"* raconte un de ses responsables. C'est alors qu'ont commencé les allers/retours entre cette structure et la vice-présidence chargée de la démocratie participative. Ces débats ont permis l'émergence d'un consensus dont François Auguste semble satisfait : *"Dans les acquis : jamais de problème pour parler avec le CESR, même si l'institutionnel est pesant"*. Cette question de la nouvelle assemblée réglée, rien n'est clôt pour autant. Un responsable de service avance : *"Certains pensent que c'est un aiguillon pour revisiter le fonctionnement trop corporatiste du CESR"*. Et si un conseiller déclare *"Cela n'a pas fait bouger le CESR ? Non, mais si cela ne fait pas de bien, cela ne fait pas de mal"*, un responsable lui répond : *"La conscience latente de la démocratie participative crée l'obligation de valoriser le CESR"*.

Au-delà de Charbonnières-les-Bains et du Conseil régional, comment ces expériences ont-elles été ressenties ? Ont-elles permis l'émergence de nouveaux rapports dans les territoires et dans les organisations ? Le contexte n'est pas le même selon que l'on se situe sur des expérimentations qui font venir des citoyens dans les locaux régionaux (ateliers citoyens, réseau de démocratie participative etc...) et les interpellent directement, ou sur des expérimentations qui se situent dans les territoires (CTEF, Conseils locaux de développement etc...) et font plutôt appel à des représentants de la société civile organisée même si, à leurs côtés, sont créés des collèges citoyens. Il est important de prendre en compte qu'il existe dans la région une habitude de travail partenarial promue par le CESR et les acteurs qui le composent. *"A ce titre, Rhône-Alpes fait quelque peu figure d'exception : elle bénéficie d'une tradition de dialogue social, qui a permis d'en faire une région souvent citée comme innovante dans ses actions en faveur de l'orientation, de l'insertion et de la formation tout au long de la vie"*.(Avis du CESR - 2004)

Les Conseils locaux de développement et les CTEF sont les "enfants" d'anciennes structures (contrat global de développement notamment) qui existaient dans le passé et dont la nouveauté est la possibilité de mise en place de collèges citoyens. Il est donc difficile de juger, à l'aune de ces structures, comment réagissent les corps intermédiaires, puisqu'ils se retrouvent en quelque sorte juges et parties. Ils étaient, dans la mandature précédente, considérés en tant que corps intermédiaires ou société civile organisée et se retrouvent aujourd'hui composantes de la démocratie participative au même titre que des citoyens

ordinaires, et cela sans avoir réellement changé leur champ d'intervention. C'est pourquoi, lorsque je l'ai interrogé, un représentant d'association a évoqué une nouvelle organisation matérielle sans se sentir remis en cause sur le fond. *"Dans mon organisation, il y a prise en compte de la nouvelle organisation territoriale, cela ne s'est pas fait par hasard"*. (entretien). Il semble que perdure une habitude ancienne des partenaires locaux d'avancer sous l'impulsion régionale.

Si on prend une focale encore plus précise et que l'on regarde ce qui s'est passé dans les organisations composantes de la société civile, et particulièrement associations et organisations syndicales de salariés ou patronales, il ressort des entretiens que *"l'info n'a pas irrigué tous les réseaux, ce n'était pas assez grand public"*. Un militant d'association en fait le constat. *"Si je n'étais pas au CESR... Il n'y a pas 5% de nos adhérents qui connaissent [la démocratie participative]. Les gens savent par les journaux que cela existe mais pas comment ça marche. Dans la rue, ils ne connaissent même pas le Conseil régional"*. Et lorsqu'on les interroge sur les réactions de leur propre organisation, ils répondent : *"L'expérience démocratie participative, le changement que cela a pu produire sur les organisations que je fréquente ? Je n'ai pas senti que cette démarche ait changé quoi que ce soit. Sur ce plan là, zéro pointé"*. C'est un politique qui dégagera le lien entre régional et local : *"A mon sens les organisations elles-mêmes sont moins bousculées. Peut-être les instances régionales ? Mais au niveau local, je pense qu'ils sont intéressés par la concertation localisée, qu'ils ont envie de s'inscrire dedans"*. Tout se passe comme si deux niveaux de réaction étaient en présence : l'une de niveau régional, où tout paraît se cristalliser, et l'autre au niveau local, où rien ne semble se passer.

Pourtant, je pense que le pessimisme ne doit pas être de rigueur. Certes, la mise en place des nouvelles procédures de consultation et le principe de démocratie participative, dans sa partie atelier citoyen et consultation plus directe des habitants, n'ont pas entraîné de profonds bouleversements. Leur existence relève plus d'une volonté politique que d'une réponse à un besoin. Ces rencontres d'une cinquantaine de personnes au siège de la région sont peu connues et ne semblent pas apporter beaucoup de nouveautés : *"On attendait quelque chose de plus révolutionnaire"*. (entretien). Pour autant, leur prise en compte et le fait que tout cela soit débattu et fasse encore aujourd'hui parler, montrent que la démocratie participative ne laisse pas indifférent. Un membre du CESR fait remarquer que tout cela *"a peut être permis au troisième collège [vie collective] de s'affirmer"*. Il propose comme explication que la démocratie participative dépasse le cadre des questions économiques plus habituellement

traitées par les seuls partenaires sociaux (donc les collèges 1 et 2). En interpellant plus largement la société civile, l'épisode de démocratie participative a permis au troisième collège de renforcer plus concrètement sa place. Cet épisode succédait à une période importante de la vie du CESR où deux équipes présidentielles s'étaient affrontées et où avait été élue une équipe intégrant le collège associatif jusqu'alors effacé. *"C'est peut-être une conjonction d'événements. C'était une tendance qui serait arrivée"* rajoute-t-il. Dans le même ordre d'idée, un politique a remarqué : *"Les CESR ont organisé, pour la première fois, des assises nationales décentralisées sur le thème de la jeunesse. J'ai ressenti que l'objectif était de montrer qu'ils représentaient l'ensemble de la société civile mieux à même d'établir des ponts avec les jeunes que les politiques. Qu'ils sont des interlocuteurs plus crédibles ! C'est sûrement une réponse aux initiatives démocratie participative"*. Sans avoir établi un lien direct avec la démocratie participative, même si on la savait en arrière plan, les responsables du CESR m'ont avoué que ces assises les ont questionnés sur la composition de leur instance. Le rapport sur les Conseils de développement en Rhône-Alpes, paru au printemps 2006, évoque la place de la démocratie participative. La première remarque à la lecture de ce texte, c'est qu'au terme *"citoyen"*, bien peu utilisé, est préféré celui de *"personne physique"*, voire de *"société civile informelle"*. Ce choix lexical ne se réduit pas, semble-t-il, à des questions de vocabulaire. Au-delà de cette anecdote, qui peut par ailleurs sembler illustrative d'un état d'esprit (les citoyens, c'est le CESR), il faut noter que ce dernier se positionne dès cette période, et avant que toutes les procédures participatives ne soient décidées, comme le garant de la cohérence des systèmes *"Le problème est désormais posé en Rhône-Alpes du rapport à organiser entre : démocratie représentative, société civile organisée, société civile dite informelle. Le CESR a un rôle majeur à jouer en la matière"*. (Rapport du CESR sur les Conseils de développement 2006). Il semble que ces évolutions ne puissent se construire rapidement. Il y a un changement culturel important à prendre en compte et des fonctionnements à réinterroger. Cela ne peut se construire que sur le long terme.

## CONCLUSION

L'aventure participative en Rhône-Alpes n'est pas terminée. Il semble qu'aucune région française ne soit allée aussi loin dans la tentative d'associer les citoyens à l'élaboration de sa politique. Lorsque cette volonté est affichée dans les sites web des autres régions, il apparaît que la démocratie participative se concentre plutôt en direction de politiques très ciblées telles la relation avec les jeunes et avec le monde associatif ou les transports. Il existe quelques exemples (Région Poitou-Charentes), mais l'intensité de cet élan participatif régional semble rester l'apanage de la Région Rhône Alpes. Sans beaucoup de références au même niveau pour se situer, les rhônalpins ont dû s'inventer leur propre système. Ils ont, par contre, au travers de colloques, chercher à connaître les meilleures pratiques d'autres pays : Québec, Amérique latine, Europe du Nord... et en décembre 2007 sera organisé un "*Forum mondial de la démocratie participative*".

Un premier élément, inattendu, est apparu au cours de ce travail : la présence plus marquée des femmes alors qu'elles sont habituellement faiblement impliquées dans les responsabilités politiques ou militantes. J'ai relevé que leur présence semble plus importante dans la démocratie participative que dans les autres formes d'engagement. J'ai découvert cela au cours de mes lectures (Bacqué, Rey, Sintomer 2005) ; je l'ai parfois entendu au cours de mes entretiens et j'en ai fait le constat dans ma propre expérience. S'il s'avère exact, il doit nous interroger : qu'est-ce qui fait que, dans le cadre précis de la participation citoyenne, les objections féminines qui font habituellement obstacle aux autres formes d'engagement ne sont pas alors opposées ? Serait-ce, justement, parce que la participation n'engage à rien ? Parce que la proximité rend plus naturelle et plus facile la prise de parole ? Parce que les femmes se reconnaissent mieux dans une ponctualité dont on peut rentrer et sortir sans avoir à rendre de comptes ? Où sont-ce au contraire les hommes qui leur laissent la place pour ces mêmes raisons ? Et, en premier lieu, y-a-t-il réellement plus de femmes ou plutôt trouve-t-on moins d'hommes dans la démocratie participative que dans les autres types d'engagement ?

Répondre à ces questions apporterait des éclaircissements utiles aux partisans de la parité dans la vie citoyenne, approfondir ces raisons serait un apport non négligeable pour que progresse

l'égalité des chances entre hommes et femmes. Mais il faudrait également, analyser la répartition sexuée de cette présence. L'investissement des femmes est-il le même dans chacun des systèmes proposés (Ateliers citoyens, Conseil de développement, Réseau de démocratie participative), ou la distribution est-elle différente ? Et, dans ce cas, peut-on imaginer qu'elle puisse être inversement proportionnelle au degré d'institutionnalisation de la structure participative ? Voilà une réflexion qui mériterait d'être menée !

Mais, quoi que les acteurs de la Région Rhône-Alpes aient pu me confier à propos de la démocratie participative, qu'ils la critiquent ou l'appellent de leurs vœux, on devine un certain enthousiasme à participer à ce débat ! Ce sentiment de collaborer à quelque chose de nouveau ne les a pas laissés indifférents. Si "*elle a fait bouger les lignes*", ainsi que me l'a indiqué un fonctionnaire, et même si c'est faiblement, il semble difficile d'imaginer pouvoir repartir en arrière. Mais cela ne suffit pas pour tirer des conclusions positives de l'expérience. On a vu que ce qui s'avère exact au niveau du périmètre régional se révèle non pertinent lorsqu'on veut le vérifier au niveau local : la démocratie participative a bousculé les corps intermédiaires, mais pas tous. Au niveau régional, le CESR, les responsables des organisations qui se préoccupent de citoyenneté, se sont sentis remis en cause et cela les a interrogés sur leur propre fonctionnement. Par contre, pas une fois, je n'ai rencontré un militant local qui m'ait annoncé combien la démocratie participative de Rhône-Alpes avait changé en profondeur sa manière de militer. Si elle a fait "trembler" les corps intermédiaires de niveau régional, je n'ai pas observé beaucoup de répliques locales. Plus l'éloignement de la Région est grand et plus se confirme l'impression que chacun continue de "pédaler dans son coin" et qu'il a juste été rajouté une bicyclette !

Face à cette difficulté, on peut d'abord penser que le thème "corps intermédiaires" était trop vaste comme champ d'étude et qu'il aurait fallu observer un seul type d'acteurs parmi tous ceux qui constituent les corps intermédiaires. J'aurais pu privilégier par exemple le milieu associatif ou les organisations syndicales. J'aurais aussi pu rencontrer uniquement des représentants de chambres consulaires ou d'ordres de métier... Mais cela présentait le risque de n'avoir qu'une réalité parmi les multiples facettes des corps intermédiaires. Si on dépasse cette question méthodologique et que l'on préfère rencontrer une grande diversité de personnes, on peut faire un constat facile : la démocratie participative, lorsqu'elle s'exerce du niveau régional, provoque la réaction des corps intermédiaires de niveau régional. Ils se situent alors comme acteurs de proximité... On a vu que la démocratie participative est pratiquée dans les différentes échelles de territoires et ne se concentre pas à Charbonnières les



Bains. Pour quelles raisons alors, dans les territoires infra régionaux, les réactions n'ont pas été de même nature qu'au niveau régional ? Pourquoi un tel manque d'intérêt des acteurs locaux ? Pourquoi n'ont ils pas montré plus de méfiance et plus d'à priori pour l'expérience menée par la région ? Cette dichotomie entre les intensités de réactions interroge.

On peut imaginer d'abord que les mêmes personnes se retrouvant à la fois parties prenantes du niveau local et du niveau régional, n'ont vu aucun risque à la mise en place locale d'une politique régionale. Au contraire, l'apport de la démocratie participative régionale s'ajoute aux réflexions locales en l'enrichissant. On peut également supposer que les champs de compétences respectifs de chacune des structures, communes, agglo, pays, départements et région, sont suffisamment distincts pour que les acteurs aient pensé que les régulations régionales n'interviennent pas dans les régulations locales. Chacun ayant sa place, il n'y a pas de risque de prise de pouvoir.

Car c'est cette notion de prise de pouvoir qui, de mon point de vue, mérite d'être approfondie. Toutes les inquiétudes générées par la démocratie participative trouvent peut-être là leur source. Cette question du pouvoir peut expliquer que la démocratie participative étant d'initiative régionale ce sont les acteurs de compétence régionale qui réagissent, le terme "régional" devant s'entendre alors dans le sens de "périmètre de responsabilité" et non dans celui de "périmètre géographique". Cette distinction est importante car on peut alors affirmer que les corps intermédiaires régionaux ont réagi sur la "proximité" de leur champ de responsabilité. Et cela ouvre un nouvel horizon au terme de "proximité", si prisé dans la démocratie participative. La proximité ne doit pas être réduite à une notion géographique (certes importante) et n'être entendue que dans une logique de "à côté de...". On peut donc proposer une nouvelle signification au concept et l'enrichir d'une connotation politique. Dans le cas qui nous occupe, celui de la réaction des corps intermédiaires, la proximité qui est questionnée n'est pas celle "sur laquelle on agit" mais c'est celle qui "permet d'agir". En d'autres termes, si ce sont les corps intermédiaires de niveau régional qui sont intervenus le plus fortement ce n'est pas parce que la zone géographique couverte par le CESR est la même que celle du Conseil régional, mais parce que la démocratie participative mise en place par ce dernier perturbe leur champ d'action politique habituel.

A contrario, même lorsque la démocratie participative régionale s'exerce sur des périmètres locaux, elle continue de ne concerner que les missions et les responsabilités du Conseil régional. Elle n'empiète pas localement sur l'exercice des corps intermédiaires. Par exemple,

s'investir dans les CTEF ou les Conseils de développement mis en place par la Région n'empêche pas de pouvoir exercer par ailleurs un contre-pouvoir et ne met pas en danger les autres champs d'intervention. Ce qui fait dire à un responsable local : *"la région c'est un niveau supplémentaire qui essaie d'exister politiquement"*.

Cela peut expliquer la dichotomie que j'ai retrouvée dans les différentes organisations rencontrées, dont la mienne. Les conseillers du CESR tiraient la sonnette d'alarme alors que les autres militants regardaient la démocratie participative d'un œil goguenard, donnant le sentiment que tout cela n'était pour eux que péripétie politicienne. Ce n'est que lorsqu'ils sont confrontés à la réalité que les corps intermédiaires commencent à imaginer que leur existence puisse être remise en cause. La certitude de leur utilité, leur histoire, leur domination déjà ancienne, font qu'ils ne sont ébranlés dans leur sérénité que s'ils sentent le danger à leur porte. Mais y a t il réellement un danger ? Peut-être lorsque l'on constate qu'il n'a été donné aucune publicité à l'avis citoyen concernant l'évaluation des politiques publiques. Cet avis, évoqué plus haut, donnait à chacun, citoyen ordinaire comme citoyen organisé, légitimité et droit à l'expression. Allait-il plus vite que ne le voulait la Région ? Allait-il dans une mauvaise direction en laissant toute leur place aux corps intermédiaires ? Il est préférable de regarder ce danger à l'aune de l'idéogramme japonais qui, dans le terme de crise, mêle à la fois danger et opportunité. Il semble que c'est ainsi que devrait être appréciée l'arrivée de la démocratie participative régionale. Dans la crise qui a secoué (même faiblement) la Région et ses corps intermédiaires, il faut lire l'opportunité d'un changement. Dans ce qui s'est passé suite à la mise en place de la démocratie participative, le fait marquant est l'évolution de l'état d'esprit. Cette évolution, on la trouve dans l'intervention du CESR lors de la présentation des travaux de l'atelier citoyen *"ruralité"* devant le Conseil régional. Elle est symbolique d'une nouvelle façon d'envisager la vie publique rhônalpine. *"La recherche de la participation citoyenne ne peut se substituer ni à la démocratie représentative fondée sur la citoyenneté électorale, ni à la démocratie sociale portée par la citoyenneté permanente et collective et par la représentativité de ses composantes. Cette démocratie participative les complète en apportant une plus-value, un point de vue original, et son exigence de participation de tous les citoyens"*. Cette évolution ne se fera pas en un jour car elle progresse par cercles concentriques à l'image de la surface d'un lac qui se ride lorsque l'on y jette une pierre. Nous ne sommes qu'au début d'un processus qu'il faudra réinterroger dans quelques années.

C'est donc d'un changement culturel dont il est question. Si la mise en place de la démocratie participative a bousculé les corps intermédiaires régionaux, c'est parce qu'elle a remis cause

bien plus que leur légitimité. Ce qui les a dérangés, ce n'est pas l'expression des citoyens ordinaires mais le risque que ces derniers puissent se passer d'eux pour s'exprimer. La mise en place de la démocratie participative trouble le cadre des jeux d'acteurs et leur mode de relation et c'est l'ensemble des règles démocratiques qui se trouve modifié. Si la réponse apportée par ce travail ne m'apparaît pas aussi limpide que je le souhaitais, cette étude a renforcé ma conviction : plutôt qu'être sur la défensive, les corps intermédiaires ont intérêt à se saisir de cette opportunité pour créer une nouvelle avancée démocratique où élus dans la démocratie représentative, corps intermédiaires dans la démocratie sociale et citoyens dans la démocratie participative permette que chacun prenne ses responsabilités, rende des comptes et surtout soit présent ou représenté.

# **Annexes**

## BIBLIOGRAPHIE

AVRITZER Léonardo, 2005, "Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique", in Bacqué, Rey, Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p 231-251

BACQUE Marie-Hélène, 2005, "Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ?", in Bacqué, Rey, Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p 81-99

BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, 2005, "La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ?", in Bacqué, Rey, Sintomer *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p 9-45

BALLIGAND Jean-Pierre, 2004, "Nous sommes en train de changer de république", in *Pouvoirs locaux*, N° 62, Volume III, Démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences..., p 172-176

BEAUVOIS Jean-Léon, 2006, "Quelques questions préalables à la mise en route de programmes de démocratie participative", in *Revue sciences de la société*, n° 69, Démocratie participative en Europe, Presse universitaire du Mirail, p11-21

BLATRIX Cécile, 2002, "Devoir débattre, les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective", in *Politix*, Volume 15, n°57, Démocratie et délibération, p 79-102

BLATRIX Cécile, 2004, "L'enquête publique, victime du débat public ?", in *Pouvoirs locaux*, N° 62, III, Démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences..., p 85-93

BLONDIAUX Loïc, 2005, "L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes" in Bacqué, Rey, Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p 119-137

BLONDIAUX Loïc, SINTOMER Yves, 2002, "L'impératif délibératif" in *Politix*, Volume 15, n°57, Démocratie et délibération, p 17-35.

BREUX Sandra, 2006, "Les dimensions territoriales de la démocratie participative" in *Revue sciences de la société*, n° 69, Démocratie participative en Europe, Presse universitaire du Mirail, p 71–85

CARREL Marion, 2006, "Politisation et publicisation : Les effets fragiles de la délibération en milieu populaire", in *Politix*, Volume 19, n° 75, dispositifs participatifs, p 33-51

CHEVALLIER Jacques, 1998, "Synthèse" in *La démocratie locale représentation, anticipation et espace public*, PUF, p 405-415

DELAFOSSÉ Pascal, MOUTERDE François, 2007, "La conférence citoyenne au service de l'évaluation : Le fond de participation des habitants de la région Nord Pas de Calais", in Jacot, Fouquet, *Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, p 21–220

DOULLIET Anne-Cécile, 2006, "Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique" in Ihl, *Les sciences de l'action publique*, PUG, p 133-147

DURON Philippe, 2004, "Mobiliser les citoyens dans le débat et étendre la démocratie représentative" in *Pouvoirs locaux*, N° 62, Volume III, Démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences..., p 166-171

FAURE Alain, 2006, "Décentralisation et Europe. Les sentiers de dépendance du développement local" in *Forum des territoires*, Horizons Aquitaine, p 165–173

FUNG Archon, et WRIGHT Erik Olin, 2005, "Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative", in Bacqué, Rey, Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p 49-78

GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine, 2006, "Les groupes d'intérêt au service de la démocratie ?" in Grossman, Saurugger, *Action collective et stratégie de représentation*, Armand Colin, p 251

JACOT Henri, FOUQUET Annie, 2007, "La place des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques : le point de vue d'un groupe de citoyens", in Jacot, Fouquet, *Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, p 213–220

- JOUVE Bertrand, 2005, "Démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté", in *Revue française de sciences politiques*, Volume 55, n° 2, 317-337
- JOBERT Arthur, 2002, "L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général", in *Politix*, Volume n° 42, Définir l'intérêt général, p 67-92
- LASCOURMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, 1998, "Le bien commun comme construit territorial", in *Politix*, n°42, Définir l'intérêt général, p 37-66
- LEFEBVRE Rémi, NONJON Magali, 2003, "la démocratie locale en France, Ressorts et usages" in *Revue sciences de la société*, n° 60, Démocratie locale et Internet, p 9-27
- MANIN Bernard, 2002, "L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine, introduction, généalogie et éléments critiques", in *Politix*, Volume 15, n°57, Démocratie et délibération, p 37-55
- MATHIEU Lilian, 2002, "Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux", *Revue française, Presses de sciences po*, Volume 52, n°1, Les approches nationales des politiques publiques, p 75-100
- MAZEAUD Alice, 2006, "Le débat national sur l'avenir de l'école ou les partenaires sociaux à l'épreuve de la démocratie participative" in *Politix*, Volume 19, n° 75, dispositifs participatifs, p 143-162
- MERIAUX Olivier, 2005, "La problématique inscription territoriale du dialogue social", in Faure, Douillet, *L'action publique et la question territoriale*, Presse universitaire de Grenoble, p 93-106
- MOUCHARD Daniel, 2002, "Politique délibérative et logique de mobilisation : le cas d'Agir ensemble contre le chômage", in *Politix*, Volume 15, n°57, Démocratie et délibération, p 125-145
- MUZET Denis, 2006, "Un citoyen «médiatico-sensible» dans une démocratie médiatique" in *Constructif*, n°16, Les rouages de l'opinion, p 12-14
- NEVEU Catherine, 2004, "Les sous-ensembles flous de la participation" in *Pouvoirs locaux*, N° 62, Volume III, Démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences..., p 96-101

NONJON Magali, 2005, "Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante" in *Politix*, Volume n° 70, Militantismes institutionnels, p 89-110

PLANTROU Nicolas, 2004, "La scène locale, voie royale pour la démocratie participative ?" in *Pouvoirs locaux*, N° 62, Volume III, Démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences..., p 150-153

RAYMOND Roland, PEYRACHE-GADEAU Véronique, 2005, "Mode de spécification des territoires : proximité identitaire et participation des populations", Contribution au programme *Enjeux et perspectives du tourisme en montagne*

REY Henri, 2005, "Participation électorale et démocratie participative" in Bacqué, Rey, Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p 217-227

ROSANVALLON Pierre, 2006, *La contre démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Les livres du nouveau monde, 346 pages

RUI Sandrine, 2004, "Renouveler la démocratie" in Rui, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, p 32-56

RUI Sandrine, 2006, "Le public fait-il la loi ? Le débat national sur l'eau, entre injonction participative et néo corporatisme" in *Politix*, Volume 19, n° 75, dispositifs participatifs, p 125-142

TALPIN Julien, 2006, "Jouer les bons citoyens : les effets contrastés de l'engagement au sein de la démocratie participative" in *Politix*, Volume 19, n° 75, dispositifs participatifs, p 13-31

TEILLET Philippe, 2006, "Démocratiser les politiques territoriales ? Premières observations et bilan provisoire des conseils de développement", Intervention au colloque de l'Association française de sciences politiques *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale*.



## AUTRES RESSOURCES

### Région Rhône-Alpes :

Site officiel de la Région Rhône-Alpes : [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr)

Rhône-Alpes pour tous avec la Gauche (2004) "Le contrat pour Rhône-Alpes"  
Programme de la liste conduite par Jean-Jacques QUEYRANNE"

La démocratie participatives en pratiques - *"La lettre du réseau régional de démocratie participative"*

- Bilan d'étapes de la politique de démocratie participative – N° 7 (octobre 2006)
- Les universités populaires quart Monde - N° 9 (juillet 2007)

Conseil régional Rhône-Alpes - Point d'étape sur la démocratie participative (décembre 2006)

- Introduction au débat
- Intervention de l'UMP
- Intervention du CESR

### Conseil économique et sociale Rhône-Alpes

Premières rencontres en Rhône-Alpes de la démocratie participative en France et en Europe (novembre 2006) - Jean VANOYE - Intervention au nom du CESR

Rapport du CESR

- "Les conseils de développement dans la société civile organisée en Rhône-Alpes"(Mars 2006)
- "L'espace régional comme espace de dialogue et de négociation sociale" (Mars 2004)

### Divers

Le blog "des 22" - <http://democratie-participative.over-blog.com>

Site officiel de chacune des Régions de France

Dossier "Question de société" - CFDT Rhône-Alpes.

Évaluation de la participation des personnes vivant dans la pauvreté au Rapport bruxellois sur l'État de la pauvreté (2005) – Les dossiers de l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles - Capitale.

### Colloques

Journées de réflexion et débat "*A quoi et à qui sert l'évaluation des politiques publiques ?*" - Organisées par la Société française de l'évaluation - Lyon juin 2006

Séminaire "*Gouvernance et projet de territoire*" - Organisé par Économie et Humanisme, les Ateliers de la Gouvernance, le Certu, le Pôle de compétence en urbanisme de Lyon, et les Robins des Villes.- (Lyon juin 2007)

-

## LEXIQUE

<b>ACSE :</b>	Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
<b>ADMR</b>	Aide à domicile en milieu rural
<b>ANRU :</b>	Agence nationale de rénovation urbaine
<b>CESR :</b>	Conseil économique et social régional
<b>CTEF :</b>	Contrat territorial emploi formation
<b>DEFC</b>	Direction Emploi, Formation continue et Égalité professionnelle
<b>DPERC :</b>	Direction Prospective, Évaluation et Relations aux Citoyens
<b>DPT</b>	Direction Politiques Territoriales
<b>DTCI :</b>	Direction Transport et Technologie de l'Information

# PLAN DU TRAVAIL

## INTRODUCTION 3

## PARTIE I - L'ÉLAN PARTICIPATIF RHÔNALPIN 11

### A - LA POLITIQUE DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN RHÔNE-ALPES 11

- 1 - Le programme de la Gauche 12
  - a - L'engagement participatif 12
  - b - Le traitement de la participation dans les six autres engagements 13
- 2 - La Gauche au pouvoir : les premières expérimentations 13
  - a - La procédure "construire Rhône-Alpes ensemble" 14
  - b - le temps des réponses 15
- 3 - La Gauche au pouvoir : la démocratie participative se structure en Rhône-Alpes 15
  - a - Les politiques thématiques 16
  - b - Les dispositifs territoriaux 16
  - c - Les initiatives régionales 19

### B - LA NOTION DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET SA COMPRÉHENSION EN RHÔNE-ALPES 22

- 1 - Les raisons de l'exigence de démocratie participative 23
  - a - La remise en cause du rôle de l'État 24
  - b - La recherche d'une nouvelle gestion des conflits et des décisions 25
  - c - La crise de la représentativité 27
  - d - Le renouveau de l'engagement citoyen 28
- 2 - Les diverses dimensions de la démocratie participative 29
- 3 - Le territoire nouvel objet de citoyenneté 32
  - a - Le citoyen et son territoire 33
  - b - Politiques publiques, territoires et citoyens 33
  - c - La recherche d'un périmètre idéal de participation 35
- 4 - Susciter la participation des "invisibles" 36

## **PARTIE II - LES RÉPERCUSSIONS EN RHÔNE-ALPES 40**

### **A – LES INTERACTIONS ENTRE CITOYENS ET CORPS INTERMÉDIAIRES 41**

#### **1 - l'interaction inversée 42**

a - La légitimité 43

b - l'instrumentalisation 47

c - La défense de l'intérêt général régional 49

c - L'institutionnalisation 52

#### **2 - L'interaction complémentaire 56**

a - Permettre l'émergence du citoyen 56

b - Permettre la pérennisation de l'intervention citoyenne 60

### **B - LES RÉACTIONS DES ACTEURS RHÔNALPINS 64**

#### **1 - Au siège de la région 65**

a - Les élus 65

b - Les services 69

#### **2 - Les corps intermédiaires 71**

## **CONCLUSION 75**

## **ANNEXES 80**

Bibliographie 81

Autres ressources 85

Entretiens 87

Lexique 88

Plan du travail 89