

Démocratie participative ?

Témoins : Sonia Annic (adjointe), Jean Berthinier (adjoint), Hamou Bouakkaz (adjoint), Pierre Bourguignon (député-maire), Florence Fréry (adjointe), Élie Gaborit (ancien adjoint), Alain Genthon (maire, conseiller général), Georges Gondcharoff (consultant), Cyril Huneau (adjoint), Cyril Kretschmar (adjoint), François Lamy (député-maire), Marylise Lebranchu (députée-maire), Monique Le Minter (adjointe), Pierre Mahey (consultant), Jean-René Marsac (député), Michel Marzin (ancien adjoint), Alexis Morvan (adjoint), Janine Palm (militante du cadre de vie), Nathalie Perrin-Gilbert (maire), Henri Pérouze (consultant), Jacques Salvator (maire), Irène Voiry (adjointe)

1.	À PROPOS DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE	1
2.	UN EXEMPLE DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE : LES CONSEILS DE QUARTIER DE FRANCHEVILLE.....	3
2.1.	Qui participe aux conseils de quartier ?	3
2.2.	Fréquentation des CQ sur une année	7
2.3.	Qu'est-ce qui est discuté dans les CQ ?	7
3.	LA DEMOCRATIE EN PERIL ?	8

Le concept de démocratie participative a été mis en valeur lors de la campagne de l'élection présidentielle de 2007 par la candidate Ségolène Royal, mais il existe depuis longtemps sous diverses formes dont le conseil de quartier institué en février 2002 par la loi « *relative à la démocratie de proximité* », dite loi Vaillant, Ministre de l'intérieur de l'époque.

Avec cette loi, les conseils de quartier deviennent obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants (le projet initial prévoyait 20 000). Ils « *peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville* » (art. 1). Cette loi est fondée sur des intentions ambitieuses exprimées en mai 2001 par le Ministre délégué à la ville, Claude Bartolone : « *les conseils de quartier sont des lieux de confrontation essentiels à la démocratie [...]. L'expression du citoyen devient l'arme d'un pouvoir, pouvoir de dire mais aussi de faire [...]. Ce sentiment d'être dépositaire des clés de sa ville est le socle même du politique dont on dit, à raison, qu'il est parfois affaibli. C'est lorsque les habitants se sentent investis et responsables qu'ils peuvent reconsidérer la politique, puisqu'ils en sont alors les premiers acteurs* »¹ Bartolone C. 2001]. En fait, cette loi était surtout destinée à une tentative de requalification de la démocratie et du rôle des élus en perte de crédibilité.

1. À propos de la démocratie participative

Notons d'abord l'ambiguïté du concept : par définition, la démocratie suppose la participation active du peuple à l'exercice du pouvoir, ou bien ce n'est plus de la démocratie. C'est pourquoi plusieurs auteurs considèrent qu'il s'agit là d'un pléonasmе, ainsi Bernard Stiegler écrit [2007] : « *si toute polis est espace de participation [...], toute vie politique est participative, et toute démocratie est elle-même participative, en posant en principe que tous les citoyens sont en droit habilités à participer à la décision politique [...]. Ces considérations ont pour conséquence que, proposer comme*

¹ Claude Bartolone, « l'essor de la démocratie participative », *Rencontre de la démocratie locale*, Paris, mai 2001

objectif politique une démocratie participative, ne peut que constituer un pléonasme, sauf à poser que la démocratie est menacée et qu'il s'agirait de retrouver son esprit contre ce qui la menace »².

Alors, plutôt que de tenter des requalifications artificielles de la démocratie, il conviendrait mieux de rechercher les causes de sa principale menace : la désaffection grandissante de la vie politique. La démocratie participative peut-elle réduire cette fracture ? Rien n'est moins sûr, c'est du moins ce que nous avons noté dans dix-huit communes et confirmé le plus souvent par de nombreuses études³ sur le même sujet :

- Les CQ facilitent-ils rapprochement élus / population ? C'est très relatif dans la mesure où le nombre de citoyens impliqués dans les instances participatives représente au grand maximum 2% de la population totale d'une commune⁴, à l'exception d'Anneyron (Drôme) où ce taux atteint 10%.
- Les élus investissent les CQ et il est assez courant que l'un d'entre eux co-préside, voire préside cette instance, généralement désigné comme "l' élu de quartier".
- La composition des CQ « *tient plus d'une amicale de retraités que du club de jeunes !* » [un maire] C'est le volontariat qui l'emporte comme mode de désignation, avec ou non un engagement dans la durée ; mais le tirage au sort fait son apparition à plusieurs endroits et favorise une représentation plus hétérogène. Ces retraités étaient plutôt cadres moyens ; ils s'intéressent de près aux questions liées à la sécurité. Ils sont membres actifs d'une ou plusieurs associations locales et ont généralement une bonne connaissance du code de l'urbanisme, devenu « *leur livre de chevet !* » [un maire]. Certaines couches de la population dont la présence est pourtant souhaitée : étrangers, jeunes..., ne participent pas. Sabrina Costanzo, journaliste, fait observer « *que des noyaux durs se constituent au sein des conseils de quartiers. Certains membres deviennent presque des citoyens experts qui ne représentent plus l'expertise d'usage* »⁵ [2010].
- Pour les rares "actifs" présents, le CQ peut être une excellente plate-forme pour apprendre, se faire connaître et devenir possible candidat lors d'un prochain scrutin municipal.
- Les élus présents passent beaucoup de temps à expliquer à la fois les compétences des différentes collectivités territoriales intervenant dans une commune et les méandres administratifs que doit suivre un dossier, ne serait-ce pour l'installation d'un ralentisseur sur une route départementale. Ce qui fait que le temps entre l'énoncé d'un problème et son traitement peut être long et des participants, ayant l'impression que leur parole s'est perdue, ne reviennent pas.
- Des CQ prennent des initiatives dans différents domaines (aménagement urbains, fêtes de quartier, actions de solidarité...), mais cette instance, n'ayant pas la qualité de personne morale, ne peut rien décider sans l'aval de la municipalité et encore moins participer à la gestion directe d'un équipement public.
- Contrairement à ce que nous avons pu noter dans la vie associative de plusieurs quartiers, les CQ ne s'inscrivent pas dans un mouvement social autonome à l'initiative d'habitants cherchant à agir sur leurs conditions d'existence. La création des CQ, leur fonctionnement, leurs objectifs sont, au

² Bernard Stiegler et Marc Crépon, *De la démocratie participative. Fondements et limites*, 2007, éd. Mille et une nuits

³ études - Michel Koebel, « Les travers de la démocratie participative », *Sciences Humaines, les grands dossiers* N° 6-2007 https://gpthome69.files.wordpress.com/2019/06/3.5_koebel_travers-de-la-demo-participative_2007.pdf

- Jean-Pierre Gaudin, *La Démocratie participative*, 2007, Armand Colin

- Marion Paoletti, *La Démocratie locale et le référendum*, 1997, L'Harmattan

- Sandrine Rui, *La Démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, 2004, Armand Colin

⁴ 18 communes ont été contactées pour cette enquête : de Paris à Anneyron (Drôme) 4200 habitants

⁵ Sabrina Costanzo : « Les jeux de la démocratie et du hasard », *Territoires* N° 512, novembre 2010

contraire, totalement dépendants des intentions des municipalités concernées, plutôt à la recherche d'un assentiment et d'une image de l'élu attentif, à l'écoute de...

Après ces constats, et au-delà des grandes intentions ministérielles, comment définir la démocratie participative ? Elle est octroyée et permet à un nombre limité de citoyens d'être éclairés sur des sujets d'intérêt général, d'apporter un aval à des décisions municipales, enfin de faire connaître directement les problèmes qu'ils rencontrent dans leur quartier. Cela fait-il démocratie ? Jean-René Marsac, député PS d'Ille-et-Vilaine, s'interroge : « *la démocratie participative est captée par une sociologie très particulière de la population : retraités surtout et d'origine enseignants, travailleurs sociaux, cadres moyens..., qui ne représentent qu'eux-mêmes. Suffit-il de réunir ces quelques personnes pour échanger de quelques idées pour que cela fasse démocratie ? D'abord ceux qui n'ont pas l'habitude de la parole publique ne viennent pas, ensuite la démocratie ne se réduit pas à un forum d'échanges où l'on peut tout dire, où l'on prend éventuellement un certain plaisir à jouer les cantonniers ! On discute entre gens de bonne compagnie mais on n'est pas dans une logique d'action, donc de décision et de responsabilité de gestion, or c'est cela la démocratie* »⁶ [2008]

2. Un exemple de démocratie participative : les conseils de quartier de Francheville. Étude réalisée sur l'année 2008/2009

Francheville est une commune de 12 000 habitants située au Sud-ouest de Lyon. Commune la plus boisée du Grand Lyon (400 hectares sur 815 sont des bois ou des prairies), elle attache une grande importance à la sauvegarde de cet environnement. Le maire actuel appartient au Parti socialiste ; élu en 1989 grâce à une triangulaire au 2^e tour, il a été réélu depuis à chaque scrutin municipal (dès le premier tour en 2008), alors que la commune vote largement à droite aux élections nationales (2007 : 56,3% aux législatives et 58,5% à la présidentielle).

Francheville est partagée en trois quartiers (le Bourg, le Châter et Bel Air), géographiquement très distincts :

- **le Bourg** (ou le Haut), où se trouve la Mairie, comprend surtout de l'habitat en maisons individuelles
- **le Châter** (ou le Bas) habitat plus mixte : maisons et immeubles. Ce quartier, le plus populaire de la commune, est traversé par un axe routier (route départementale) fortement utilisé par les transports routiers évitant le tunnel de Fourvière.
- **Bel Air**, quartier plus récent quelque peu excentré avec un habitat à dominante immeubles.

Ces trois quartiers sont la délimitation naturelle des conseils de quartier (CQ) mis en place en 2002. Un adjoint et le directeur de la politique de la ville en ont la responsabilité.

2.1. Qui participe aux conseils de quartier ?

Pour profiler la population qui compose les CQ, un court questionnaire a été remis lors **des réunions plénières tenues en février 2009** : 101 réponses sur 115 participants, hors élus et professionnels.

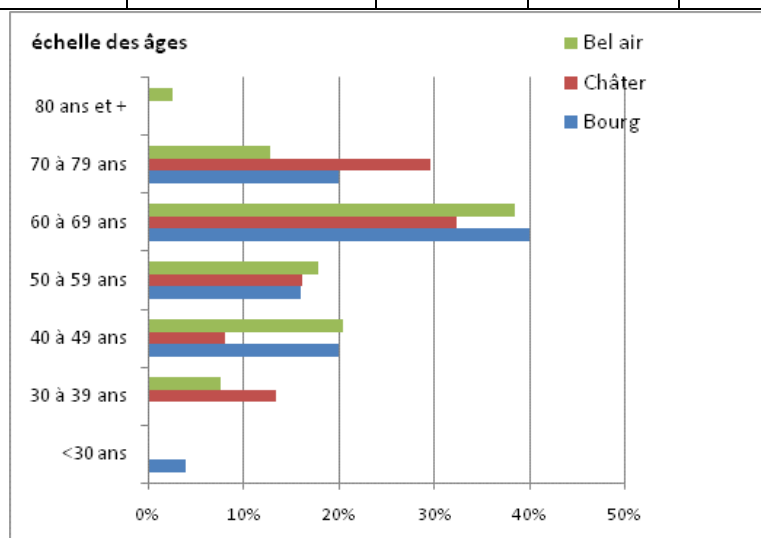
⁶ Jean-René Marsac, entretien du 12 nov.2008 à Paris

2.1.1. Une participation plus masculine que féminine, sauf au Châter. Cette tendance confirme celle de précédentes réunions en octobre 2008.

CQ	habitants				élus	professionnels
	hommes	femmes	T	réponses		
Bourg	21	10	31	25	4	1
Châter	19	20	39	37	4	3 (dont 2 du centre social)
Bel Air	27	18	45	39	3	5 (dont 4 du centre social)
ensemble	67	48	115	101	11	7 (directeur présent dans les 3)
	58,3%					

2.1.2. Une population plutôt âgée, moyenne proche de 60 ans et une forte représentation de retraités au Bourg et au Châter et à un degré moindre à Bel Air

âge	ensemble des CQ	Bourg	Châter	Bel Air
moyen	58,7	58,2	59,5	58,2
médian	62	62	62	61
mini	20	20	31	37
maxi	80	73	77	80
= ou > 60ans	58%	60%	62%	54%



	ensemble CQ	pop. commune
<30 ans	1%	35,7%
30 à 59 ans	40%	42,3%
60 ans et +	59%	22%

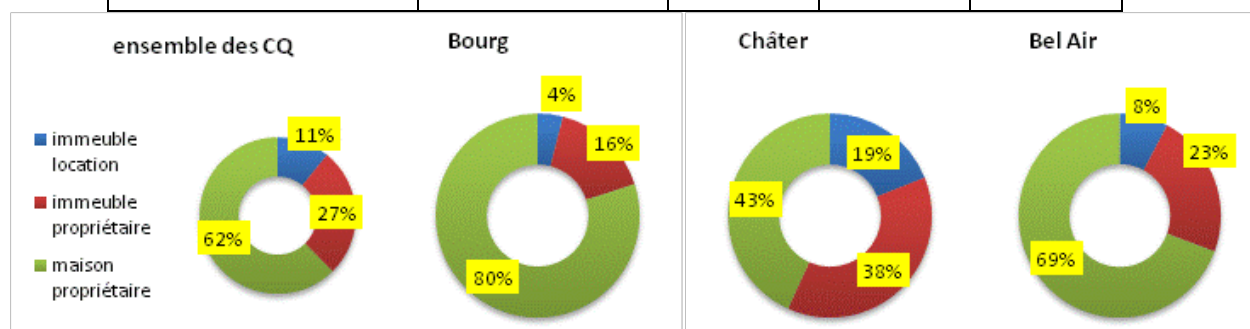
	ensemble CQ	Bourg	Châter	Bel Air	commune
retraités	54% (55)	56% (14)	59% (22)	49% (19)	22,1%

2.1.3. Des participants vivant depuis longtemps dans la commune

habitant depuis	ensemble des CQ	Bourg	Châter	Bel Air
moyenne	20,8 ans	19,6	20,9	21,5
médiane	20 ans	16	24	19
mini	= <1 an	= <1	=<1	=<1
maxi	73 ans	73	56	63
nés à Francheville	3	1	0	2

2.1.4. Des participants habitant plutôt en maison individuelle et dont ils sont propriétaires

type logement	ensemble des CQ	Bourg	Châter	Bel Air
immeuble location	11	1	7	3
immeuble propriétaire	27	4	14	9
maison propriétaire	63	20	16	27



Le quartier du Châter est le seul où l'habitat individuel n'est pas majoritaire.

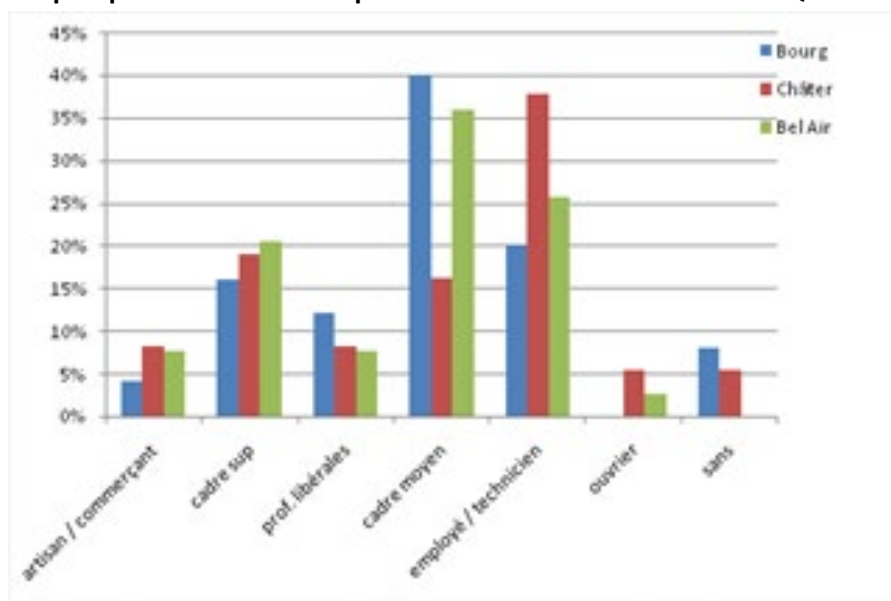
	ensemble CQ	pop. commune
propriétaires	89%	67,6%
locataires et fonction	11%	32,4%

2.1.5. Une activité professionnelle plutôt cadre supérieur et cadre moyen. Les retraités sont pris en compte en référence à leur dernière activité professionnelle connue

	ensemble CQ	Bourg	Châter	Bel Air
artisan / commerçant	7	1	3	3
cadre supérieur	19	4	7	8
prof. libérales	9	3	3	3
cadre moyen / prof. intermédiaires	30	10	6	14
employé	29	5	14	10
ouvrier	3	0	2	1
autres ⁷	4	2	2	0
total	101	25	37	39

⁷ Femme au foyer, étudiant, au chômage ...

Représentation par quartier de l'activité professionnelle des membres des CQ



La tendance du Châter va plutôt de cadre moyen à employé

Comparaison de l'activité professionnelle avec l'ensemble de la population de la commune

activité	ensemble CQ	Pop. commune
artisan / commerçant	7%	4%
cadre supérieur prof. libérales	27%	17,5%
cadre moyen / prof. intermédiaires	30%	23%
employé	29%	20%
ouvrier	3%	10%
autres	4%	25,5%
dont retraités	54%	22,1%

2.1.6. Une forte participation des membres des CQ à la vie associative locale

	ensemble des CQ	Bourg	Châter	Bel Air
participation à association	73% (74)	76% (19)	76% (28)	69% (27)
à combien d'ass. en moyenne	2,0	2,3	1,9	1,9

2.1.7. Profil type du participant à un conseil de quartier de Francheville

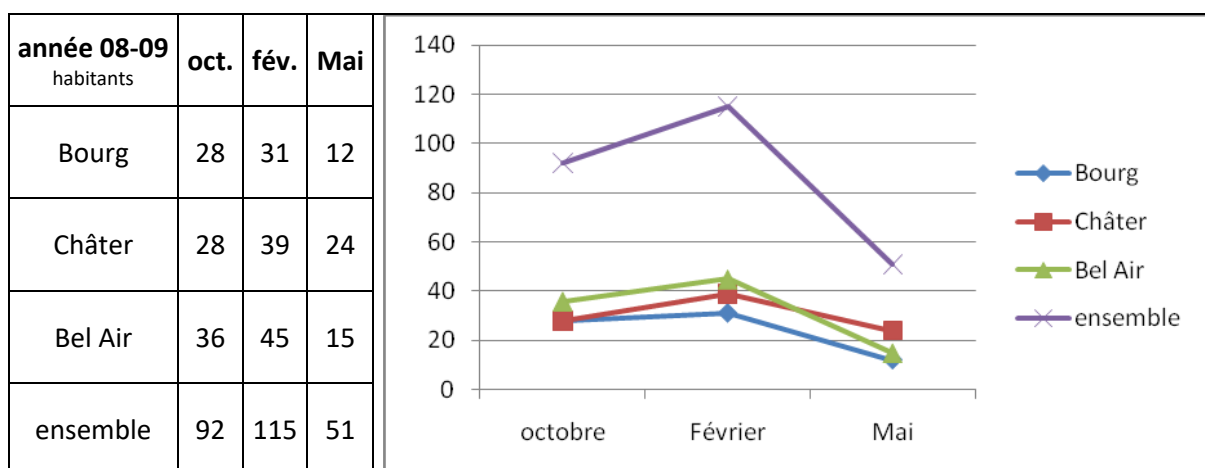
C'est plutôt un homme, âgé de 60 ans, retraité, ayant été professionnellement cadre moyen. Il vit en couple dans une maison dont il est propriétaire. Franchevillois depuis 20 ans, il participe activement à deux associations locales.

Ce profil, à un temps T, est proche de ce que l'on a le plus souvent rencontré, sauf là où le mode de désignation des participants est plus contraignant, par exemple par tirage au sort en tenant compte des tranches d'âges et des catégories socioprofessionnelles, pratique peu fréquente du fait de sa complexité.

À Francheville, la participation aux CQ est basée sur le volontariat sans aucun engagement de présence, il s'en suit un **renouvellement relativement important d'une séance plénière à l'autre** avec une tendance à la répétition des mêmes sujets redits chaque fois par les nouveaux arrivants.

Dans ce système, la surreprésentation des retraités influence sans doute le contenu des thèmes les plus abordés : sécurité, circulation, état des rues...

2.2. Fréquentation des assemblées plénières des CQ sur une année



La progression observée en février est loin d'être confirmée en mai, surtout à Bel Air et au Bourg. La principale raison évoquée tient vraisemblablement aux modalités d'annonce des dates de réunions : en février affichage sur les panneaux municipaux et encart spécial dans le journal municipal. En mai aucune affiche et un simple entrefilet dans la page "calendrier" du journal municipal. L'absence de communication préalable sur ce qui doit être discuté a aussi été évoquée.

2.3. Qu'est-ce qui est discuté dans les CQ ?

Les principaux sujets abordés peuvent être classés en :

- grands projets
- actions envisagées
- cahier de revendication un peu à la Prévert

Pour le point A, deux projets :

- un écoquartier à Bel-Air sur plusieurs hectares qui vont être libérés. L'idée d'un atelier public d'urbanisme (APU) a été émise, un APU, sous forme associative, pouvant faciliter l'organisation, les appuis techniques et les discussions dans l'élaboration d'un tel projet, mais idée sans suite, la municipalité ne souhaitant sans doute pas "perdre la main" !
- mis en place d'un covoiturage, proposé par le CQ du Bourg, avec extension à l'ensemble de la commune. Ce projet n'a pas abouti.

Pour le point B, deux actions proposées : une fête de quartier (Bel-Air) et une information par voie de tract (le Bourg) des automobilistes sur le respect des limitations de vitesse. Pour ce type de propositions, il semble que le plus difficile soit de mobiliser suffisamment de monde pour mener à bien ces actions. La fête a été réalisée.

Pour le point C, des questions :

- une simple énumération de points jugés critiques, suffit-elle à leur validation par le CQ, alors que généralement ils ne sont pas discutés sur le fond ? Par exemple, à propos de la sécurité routière souvent évoquée, aucune discussion sur ce que les participants entendent par

sécurité routière : on protège qui ? On se protège de quoi ? À quoi donne-t-on priorité : aux piétons, aux cyclistes, aux voitures ? Aborder ce type de questions mettrait-il à mal le consensus qui semble prévaloir dans les CQ ?

- Une commission de travail peut-elle transmettre un rapport aux élus avant même que celui-ci ait été au préalable présenté et débattu en réunion plénière de CQ ?
- la présence des adjoints conduit souvent au "compte rendu de mandat" (existe par ailleurs sous l'appellation "démocratie en directe") ou à l'évocation des relations complexes pour la gestion de certains dossiers avec le Grand Lyon (Communauté de communes) et le Département. Cette présence conduit, de fait, au jeu des questions-réponses pour expliquer et justifier des décisions ou des non-décisions. Lors d'une réunion d'un CQ, l'adjointe aux Transports a parlé 30 minutes en temps cumulé, sur deux heures de réunion. Ce n'est pas la présence en soi qui fait question, mais sa fréquence et son animation.

3. La démocratie en péril ?

La démocratie participative a-t-elle conduit à la réconciliation des citoyens avec la démocratie ? Jusqu'à présent, plusieurs indicateurs démontreraient plutôt le contraire. Dans les communes rencontrées où de nombreuses instances de démocratie participative fonctionnent, les taux d'abstention aux élections ne sont pas plus faibles qu'ailleurs et progressent tout autant.

Plus généralement, le baromètre 2010 du Centre de recherche Sciences-Po Paris ([CEVIPOF](#)) sur "[la confiance en politique](#)", montre une amplification croissante de la défiance à l'égard des élus territoriaux, les maires restant les seuls au-dessus de la moyenne (52% font confiance), mais avec une perte de 13 points en un an. Pour 83% (+2 en 1 an) des français, les responsables politiques « se préoccupent peu ou pas du tout de ce que pensent les gens comme nous ». Enfin 57% (+9 en 1 an) estiment « *que la démocratie ne fonctionne pas très bien ou pas bien du tout* ». Déjà en 2003 dans un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, Zaïr Kédadouche s'interrogeait : « *comment demander aux habitants, et notamment à ceux qui sont les plus démunis économiquement ou culturellement, l'effort de vie civique que constitue la participation, alors même qu'ils constatent une désagrégation de la vie citoyenne dont les forts taux d'abstentions aux élections politiques ou consulaires, n'en sont que la partie visible de l'iceberg* »⁸. Rien n'a donc vraiment changé et la démocratie participative, malgré l'intérêt que l'on peut lui porter, ne semble pas avoir beaucoup d'effet.

Ces indications inquiètent la classe politique et expertises⁹, colloques... se multiplient, donnant l'impression d'un "entre-soi" s'écartant de l'essentiel : les absents de la démocratie.

L'abstention conduit à la situation paradoxale d'un pays coupé en deux tranches qui ont de plus en plus tendances à s'égaliser : d'un côté des citoyens désignant des candidats qui se retrouvent élus avec 15 à 30%¹⁰ des voix des électeurs inscrits, de l'autre "*les gens de peu*"¹¹ [Sansot P. 2002], exclus des responsabilités de la cité. Mona Chollet, journaliste, pense que « *la logique de "l'entre-*

⁸ Zaïr Kédadouche : "Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain". 2003, [IGAS](#)

⁹ Cf. - Loïc Blondiaux, *Le Nouvel esprit de la démocratie*, 2008, Seuil-La République des idées
 - Serge Depaquit, *Renouveler la démocratie... oui, mais comment ?* 2005, ADELS
 - Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, 2006, Seuil
 - Adrien Roux, *Cinquante ans de démocratie locale*, 2011, ADELS-Yves Michel
 - Yves Sintomer, *Le Pouvoir au peuple*, 2007, La Découverte

¹⁰ Dans le Rhône, lors du 2^e tour des élections cantonales de 2011, avec un taux d'abstention variant de 70 à 42%, les scores des élus se situent entre 14 et 30% des inscrits. Ce qui paraît bien peu pour se considérer comme représentant une majorité des citoyens.

¹¹ Pierre Sansot, *Les gens de peu*, 2002, éd. PUF

soi”, qu’elle soit recherchée, subie ou acceptée comme une fatalité, gagne irrésistiblement du terrain [...]. Le creusement des inégalités se traduit crûment dans la répartition de l’espace. Avec le danger que cette ségrégation, interdisant à l’œil d’embrasser les différents composantes qui font une société, empêche aussi l’esprit de saisir les rapports de forces qui s’y déploient »¹² [2010]. Les absents de la démocratie correspondent souvent aux “sans” : sans travail, sans logis, sans voix, sans papiers, et même sans loi... et ils sont loin d’être “dépositaires des clés de leur ville”¹³ ! Pour Beligh Nabli, professeur de droit, « la figure mythique du citoyen universel est mise à l’épreuve par les inégalités réelles. Celles-ci secrètent une citoyenneté politique à plusieurs vitesses, symptôme d’une crise lancinante du système représentatif [...]. Compte tenu du lien structurel entre la fracture sociale et la fracture politique, la résorption de la première demeure la principale arme contre la seconde »¹⁴ [2011]. Ainsi, le suffrage universel semble être redevenu un “suffrage censitaire de facto”.

“Étranges étrangers”¹⁵ [Prévert J. 1951] de la démocratie... une société peut-elle supporter longtemps cette situation sans vaciller ? Imaginons un instant que les “sans” parlent, surgissent sur la scène politique sans même y être invités et qu’un mouvement d’émancipation se mette en marche, la démocratie ne serait-elle pas mise dans l’obligation de se renouveler ? Elle a besoin en permanence de mouvement, de « cette puissance du “démos” qui n’est ni l’addition des partenaires sociaux ni la collection des différences mais tout au contraire le pouvoir de défaire les partenaires, les collections et les ordinations »¹⁶ [Rancière J. 1998].

Ces derniers temps, ce “démos” s’est manifesté avec le mouvement des “Gilets jaunes” de façon quelque peu désordonnée mais avec une grande demande de reconnaissance, de droits, de démocratie : « Les gilets jaunes sont pour moi une divine surprise : des gens qu’on pensait écrasés, dépolitisés, ont tout à coup relevé la tête. Après le passage de la loi travail, et le rouleau compresseur mis en place par Emmanuel Macron, je ne pensais pas que ça arriverait. »¹⁷ [Damasio A. 2019]

© Pierre Thomé

juillet 2011

actualisé juin 2019

¹² Mona Chollet, « L’urbanisation du monde », *le Monde diplomatique*, *Manière de voir* 114, déc. 2010

¹³ Claude Bartolone, op.cit.

¹⁴ Beligh Nabli, « L’égalité politique : une égalité réelle ? », *note Terra Nova*, janv.2011

¹⁵ Prévert Jacques, *Étranges étrangers*, “La pluie et le beau temps”, 1955, Gallimard

¹⁶ Jacques Rancière, *Aux bords du politique*, 1998, Gallimard

¹⁷ Damasio Alain “Il faut mener une guerre des imaginaires”. *France-culture*, *L’invité des matins*, par Florian Delorme | 1^{er} juin 2019