



La participation dans l'impasse

Ou comment retrouver son
chemin dans la transition

SOMMAIRE

Introduction	
Tous les mêmes, et y en a marre	1
A qui la faute ?	2
Et pourquoi pas une bonne vieille dictature ?	3
Les démarches participatives ne servent à rien	4
Conclusion & remerciements	

INTRODUCTION

SALON INTERNATIONAL DE L'AGRICULTURE, FÉVRIER 2024.

L'entrée d'Emmanuel Macron dans le salon est bloquée par une foule d'agriculteurs en colère. Face au mécontentement populaire, Emmanuel Macron fait tomber la chemise et annonce vouloir organiser un « grand débat » avec les agriculteurs.

L'événement interroge : un grand débat, encore ? Les démarches participatives sont-elles donc devenues « la méthode de communication miracle pour se sortir des crises » ?* Accusées de non-représentativité, d'inefficacité, d'inutilité, de n'être que de simples opérations de comm' : faut-il encore recourir aux démarches participatives ?

Les récentes polémiques semblent les enterrer – regardons pour s'en convaincre ce qui s'est dit du Grand Débat National, lancé en 2019 suite à la crise des Gilets Jaunes. Pourtant, dans un contexte de changement climatique, où les tensions sont exacerbées et les clivages démultipliés, les démarches participatives ne peuvent-elles pas recréer des chemins démocratiques permettant de sortir de l'impasse climatique dans laquelle nous sommes enlisés ?

** Becel, R. A. (2024, 23 février). Salon de l'agriculture : le grand débat, « un échec historique pour la communication de l'Élysée » - Public Sénat. Public Sénat.*

<https://www.publicsenat.fr/actualites/politique/salon-de-lagriculture-le-grand-debat-un-echech-historique-pour-la-communication-de-lelysee>

Dans le cadre d'un projet mené en partenariat avec la **Direction de la Prospective et du Dialogue Public du Grand Lyon**, la **Public Factory**, nous, **étudiants en affaires publiques de Sciences Po Lyon**, avons tenté de penser ensemble transition écologique et démarches participatives.

Ce livret, aboutissement du projet, est conçu sur le modèle des guides élaborés pour la gestion de politiques publiques, mais pour pointer précisément les défaillances et l'urgence d'un système qui semble à bout de souffle. Ainsi, cet « anti kit de la démocratie participative en temps de transition écologique », écrit à plusieurs voix, propose un panorama d'interrogations, de critiques, pour penser et repenser encore les démarches participatives face aux enjeux de la transition écologique, sociale et environnementale.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ce livret se divise en quatre points : les démarches participatives peuvent-elle favoriser la représentation des populations invisibilisées et concernées aux premières loges par la transition économique, écologique et sociale ? Peut-on faire participer démocratiquement les citoyens aux questions techniques de la transition ? Y a-t-il vraiment une attente de la part des citoyens, ou a-t-on affaire à un public fantasmé ? Ne faudrait-il pas une « bonne vieille dictature » à la place de notre démocratie participative ?

Pour répondre à ces questions, lisez les 4 points de ce livret, écrivez vos réactions dans les marges, participez !

« TOUS LES MÊMES, ET Y EN A MARRE »

Comment la participation citoyenne conserve l'oligarchie

Pourquoi entreprendre des démarches participatives ? La réponse confine à l'évidence : il s'agit de donner un pouvoir de décision et d'action à ceux qui, ordinairement, l'ont délégué à leurs représentants. Sans ouverture sur la cité, le principe même de ces démarches n'est plus.

Oui mais... Derrière ce bel axiome, la sociologie et l'expérience de ces entreprises, pour multiples qu'elles soient, aboutissent à la même conclusion : l'association entre citoyens et décideurs est faussée, et cela se vérifie dans le cadre des projets portés par la Métropole de Lyon. Sans baisser les bras, il convient de rechercher comment sortir de cette impasse.

01

À propos de cette opportunité, une participante d'Eau FuturE pense que la formation préalable gagnerait à être plus personnalisée en fonction des connaissances de chacun, et dispensée sous un format moins académique (exit les diaporamas lus sans captiver personne, donc). De même, nombreux sont ceux à souhaiter un ou des facilitateurs tout à la fois plus présents pour aider sur des interrogations individuelles par exemple, mais laissant davantage de liberté. Un jeu d'équilibriste, qui n'est pas sans rappeler ce que sont, en général, les démarches participatives.

A RETENIR

Contre leur belle ambition, l'étude empirique des démarches participatives met en exergue un déficit chronique de participation. Non pas qu'elles ne mobilisent personne ; mais, les participants semblent, finalement, eux aussi relever d'une caste plus disponible et plus disposée, à tel point que ces démarches s'exercent sans la participation d'un public large et représentatif de la société. Au sein même de ces nouvelles agora, à l'inverse d'une iségorie, le pouvoir et la compétence sont inégalement distribués entre les participants.

Cela est dû au faible intérêt que suscitent les démarches. Pour pallier cela, des pistes intéressantes en termes de pédagogie – dès lors qu'il est question de sujets techniques – ont été favorablement reçues par les citoyens. Vu la nécessité de l'association citoyens-décideurs en temps de transition, il convient de rechercher dans cette direction.

« À QUI LA FAUTE ? »

Ou comment apprendre à dialoguer

Face aux enjeux qui émanent de la transition écologique, il semblerait qu'urgence rime avec exigence. Sont attendus des citoyens informés et des consommateurs engagés, toujours cohérents. Ces attentes élevées sont motrices des démarches de participation citoyenne, qui misent donc sur l'intelligence collective pour trouver les solutions aux questions auxquelles personne n'a de réponse.

L'individualisme – pointé du doigt – semble disparaître lors des démarches participatives, où l'on attend des citoyens un dialogue organisé et constructif. Un tel dialogue apparaîtrait, comme par magie, dès lors que l'on regrouperait quelques habitants autour d'une thématique commune. Cependant, plusieurs obstacles à l'efficacité se révèlent : les inégalités sociales conditionnent en effet l'aisance et l'appétence pour ces démarches, ou encore le niveau de politisation des participants. Le climat se réchauffe et avec lui la tension monte, tout un chacun se rejetant la responsabilité de cette désirée transition.

02

démocratique puisse permettre une émancipation, en raison d'un processus individualisé et formateur, cela ne représente pas la norme. En effet, les objectifs visés sont souvent multiples et illisibles. Contraignant de ce fait leur réussite, et rendant l'analyse des effets de bords insaisissable. La participation citoyenne ne peut s'extraire d'un ensemble plus général, il semble effectivement plus pertinent d'attendre l'émancipation des citoyens face aux démarches plutôt que des éléments performatifs.

Cependant, on peut se questionner : Quelle est la capacité réelle des dispositifs en matière de politisation des participants ? Les dispositifs contribuent-ils à politiser les participants ? Bien que les acteurs impliqués sortent enrichis des échanges, cela n'enclenche pas forcément un processus d'engagement citoyen. Les discussions peuvent être riches, mais l'épineuse question du passage à l'action apparaît comme restrictive.

A RETENIR

Les voies démocratiques battent de l'aile et peinent à rassembler. Elles doivent se réinventer. Ce constat qui devient nécessité n'est pas à prendre comme une fatalité mais peut advenir comme une opportunité face aux enjeux de transition. Impulser un changement, en créant de nouveaux imaginaires désirables, requiert donc la nécessaire politisation des participants. Des participants "politisés" pourront/peuvent développer des réflexions et des pratiques qui amèneront à des changements souhaitables.

« ET POURQUOI PAS UNE BONNE VIEILLE DICTATURE ? »

Réaffirmer la démocratie contre la dictature verte

On voit surgir de manière récurrente la proposition de recourir à un état d'exception écologique, sorte de dictature transitoire qui serait supposément plus efficace pour répondre à l'urgence climatique et assurer ainsi la préservation de l'écosystème.

Il nous apparaît pourtant que la transition écologique requiert la mobilisation d'imaginaires pluriels. Cela nécessite non seulement une rupture dans nos modes de vie mais également un changement du rapport que chacun entretient à l'égard de son environnement et du vivant.

03

Ainsi, réaffirmer la nécessité de mobiliser la population place le processus participatif au cœur de la transition écologique et rend le recours aux participants indispensable. Passé ce constat, il faut souligner les écueils auxquels est livré le débat citoyen dans notre pays : les spécificités d'une culture administrative française complexe et verticale – que d'aucuns iraient jusqu'à qualifier de « technocratique », une forte concentration de l'initiative « en-haut » : cela peut donner le sentiment aux citoyens que la participation citoyenne est avant tout une opération communicationnelle, et que la rigidité du système administratif et politique ne permet pas véritablement la prise en compte des aspirations citoyennes, quoi que les techniciens et élus en disent par ailleurs.

LA PARTICIPATION, ENCORE DE LA COMM'?

Bien que nous connaissions une
multiplication des processus de
concertation ou autres formats
qui impliquent les citoyens d'une
manière ou d'une autre au
niveau des collectivités locales,
les initiatives ayant été les plus
remarquées sont celles qui ont
eu lieu au niveau national. Celles-
ci, à l'instigation du Président de
la République, ont souvent été
laissées dans l'impasse et n'ont
pas débouché sur des politiques
publiques. Il en est ainsi des
Cahiers de doléances du Grand

et particulières, serait condamnée à l'échec.

Il y a une nécessité de constituer la participation citoyenne en contre-pouvoir réel et non plus simplement comme un marche-pied.

Il faut repenser une République écologique qui sache faire émerger l'intérêt général du vivant au cœur des préoccupations politiques.

A RETENIR

Il convient d'accorder des marges de manœuvre suffisantes à la société civile pour conduire la transition écologique. Car c'est de la base que peuvent émerger les solutions les plus efficaces. Les citoyens, plus souvent détachés de la pensée des grands corps et grandes écoles que ne le sont techniciens et élus, sont capables d'élaborer les décisions qui pourront le mieux s'appliquer à eux-mêmes, repoussant ainsi le procès en déconnexion qui est souvent dirigé contre les élus. Si la participation citoyenne peut justement avoir pour objet de diminuer la distance entre le citoyen et le politique, il faut, pour parvenir à cet objectif, lui accorder un véritable contenu et ne pas seulement en faire un exercice de communication. Le pilotage intégral de la participation par l'administration et les élus rompt avec cette velléité d'empowerment puisque de nouveau le citoyen est confronté, de la même manière que lorsqu'il est amené à exprimer ses positions en élisant tel ou tel candidat, à un processus dont il ne définit absolument pas les paramètres et dont le résultat final peut lui échapper.

S'il ne faut pas opposer la démocratie représentative et la démocratie directe, on peut toutefois appeler à ce que la participation soit un véritable contrepoids et revitalise une démocratie dans laquelle l'électeur n'est appelé aux urnes que tous les cinq ou six ans.

« LES DÉMARCHES PARTICIPATIVES NE SERVENT À RIEN »

Les chimères de l'efficacité des démarches participatives

Ces dernières années, des controverses ont émergé concernant les démarches participatives et leur efficacité, notamment dans le domaine de la transition écologique. Alors que certains remettent en question l'utilité et l'efficacité de telles démarches, d'autres soulignent l'importance du dialogue, de l'expression des idées et de la contribution au débat public. Cette tension entre le dialogue et l'action soulève des questions fondamentales sur les finalités et les résultats des démarches participatives pour la transition écologique.

04

QUEL IMPACT RÉEL SUR LES DÉCISIONS POLITIQUES ? « ÇA SERT À RIEN »

Les démarches participatives
sont souvent présentées
comme des outils efficaces pour
impliquer les citoyens dans le
processus décisionnel.
Cependant, la réalité révèle
souvent un décalage entre les
intentions initiales et les
résultats finaux. Trop souvent,
les participants se retrouvent
dans l'obscurité quant à l'impact
réel de leurs contributions et
peuvent ainsi demeurer
perplexes quant à la valeur de
leur engagement. Les citoyens
ont souvent du mal à savoir si
leurs idées ont été prises en
compte, si les actions promises
ont été réalisées et si les projets
ont abouti. Les résultats sont
ainsi souvent décevants pour les
personnes qui y participent ainsi
que pour les organisateurs. Une
technicienne souligne ainsi
l'importance des démarches
participatives pour la transition
écologique, mais exprime
également des préoccupations
quant au manque de visibilité
sur les résultats concrets de ces
.....

au dialogue public, les citoyens peuvent s'assurer que la décision sera « acceptée et juste » selon les mots d'une citoyenne.

C'est pourquoi, il nous est apparu que, plutôt que de mesurer l'efficacité des démarches participatives uniquement en termes de concrétisation à travers une action politique, comme l'entend le sens commun, il est essentiel de comprendre les démarches participatives comme des espaces de dialogue et de rencontre. En réalité, l'enjeu est moins de faire participer les citoyens que de créer un espace de débat dynamique et de confrontation des idées. L'efficacité des démarches participatives réside donc dans la capacité des décideurs à écouter et intégrer les contributions citoyennes parmi les décisions publiques, et à rendre des comptes. Il nous semble primordial de communiquer la véritable finalité de ces processus aux citoyens et aux acteurs concernés.

A RETENIR

Notre perception de l'efficacité des démarches participatives pour la transition écologique doit être repensée. Il subsiste un dilemme entre l'aspiration des citoyens à être entendus et le doute quant à l'impact réel de leur participation. Plutôt que de les juger uniquement sur leurs résultats immédiats, il est essentiel de reconnaître leur rôle plus large dans la promotion du dialogue et de l'inclusion. L'écoute des citoyens peut œuvrer à renforcer la confiance dans le processus démocratique et peut constituer un des « chemins démocratiques de la transition ». Dans cette optique, l'efficacité des démarches participatives repose sur la création d'un espace de dialogue entre les habitants, les élus et les animateurs. Cependant, les attentes des citoyens ne se limitent pas à une confrontation des idées. L'écoute en soi n'est pas suffisante. Le potentiel des démarches participatives sera pleinement déployé lorsque les décideurs écouteront les citoyens, mais aussi montreront qu'ils agissent en conséquence en faisant un retour aux participants sur l'impact concret de leur participation.

CONCLUSION

DICTATURE VERTE OU DÉMOCRATIE EN CARTON ?

Il était une fois...

Un régime politique construit de toute pièce appelé “démocratie”. Bien loin de s’inscrire dans le prolongement d’un fonctionnement inné et naturel, les citoyens devaient en comprendre les règles tout en pensant en être les principaux acteurs, malgré la délégation de leurs voix auprès de leurs représentants. Devant eux se dressait un enjeu majeur : la transition écologique. Pour en remporter la bataille, et devant tant d’avis divergents, le retour du tyran ne symboliserait-il pas la solution ? Le futur ne reposerait-il pas entre les mains de la figure de l’ancêtre un peu gênant (et dont on a souvent honte, mais avec qui on acquiesce parfois secrètement) de la “démocrature” (verte cette fois-ci) ?

La démocratie impliquait bien des démarches encombrantes comme la participation ou la consultation citoyenne. Bien que parfois trop idéalisées, ces démarches requerraient de multiples ressources afin d’être menées à bien, parfois difficile d’accès. Mais le plus gros piège de ces démarches résidait ailleurs, déguisé sous une forme plus plus ambiguë et sournoise encore. En effet, les citoyens se

divisèrent en différents groupes sociaux, qui n'avaient pas accès aux mêmes ressources et capitaux différents, entraînant des prédispositions chez les uns, et des obstacles pour les autres. L'équation mêlant coûts, bénéfices et sentiment de légitimité repoussait bien souvent une part des citoyens à participer au grand jeu démocratique.

De plus, ces mêmes démarches participatives se trompaient parfois de cible, préférant traiter de thématiques populaires, mises à l'agenda mais pas toujours pertinentes. Ainsi, les démarches consultatives et participatives se laissaient parfois aller à des tendances bureaucratiques. Dans un monde globalisé, traiter de la mobilité, à l'échelle de la commune par exemple, revenait en quelque sorte à essayer de soigner un rhume avec un pansement.

Parfois, les démarches participatives, c'est un peu comme une boîte de chocolats à l'alcool ; on tombe parfois sur une saveur acceptable, souvent sur une que l'on n'aime pas, et c'est toujours cette même minorité de personnes amatrices qui finit la boîte.

Mais, avant de pleurer à chaudes larmes en craignant la fin du monde ; le moment de crise politique et climatique que nous traversons est très certainement l'occasion de se frayer un chemin vers la transition écologique. En effet, les démarches participatives demandent un temps d'acculturation et d'appropriation pour que les citoyens puissent en comprendre les rouages et les utiliser à bon escient. Donner un rôle proactif aux citoyens revient aussi à bon escient. Donner un rôle proactif aux citoyens revient aussi à tendre vers une politisation nécessaire, pour que les

démarches participatives n'aient pas uniquement des aires de dialogues faussement enthousiastes, mais soient un réel poids dans la balance.

Alors on pourrait être tentés de refermer la boîte, de l'oublier, de ne plus jamais y toucher et de rester bloqués par nos vieilles habitudes qui nous paralysent. Mais c'est la curiosité et l'envie irrésistible de faire entendre sa voix qui nous poussent à nous armer de courage et à réitérer l'expérience. Car, en dépit de tous leurs défauts, si les démarches participatives ressemblent parfois à donner un coup d'épée dans l'eau, elles contribuent à faire bouger les lignes et à commencer une révolution silencieuse.

ARBRE DES POSSIBLES DES DÉMARCHES PARTICIPATIVES

Avant de totalement refermer ce livret, l'arbre ci-dessous propose de naviguer sur les différents chemins possibles d'une démarche participative.

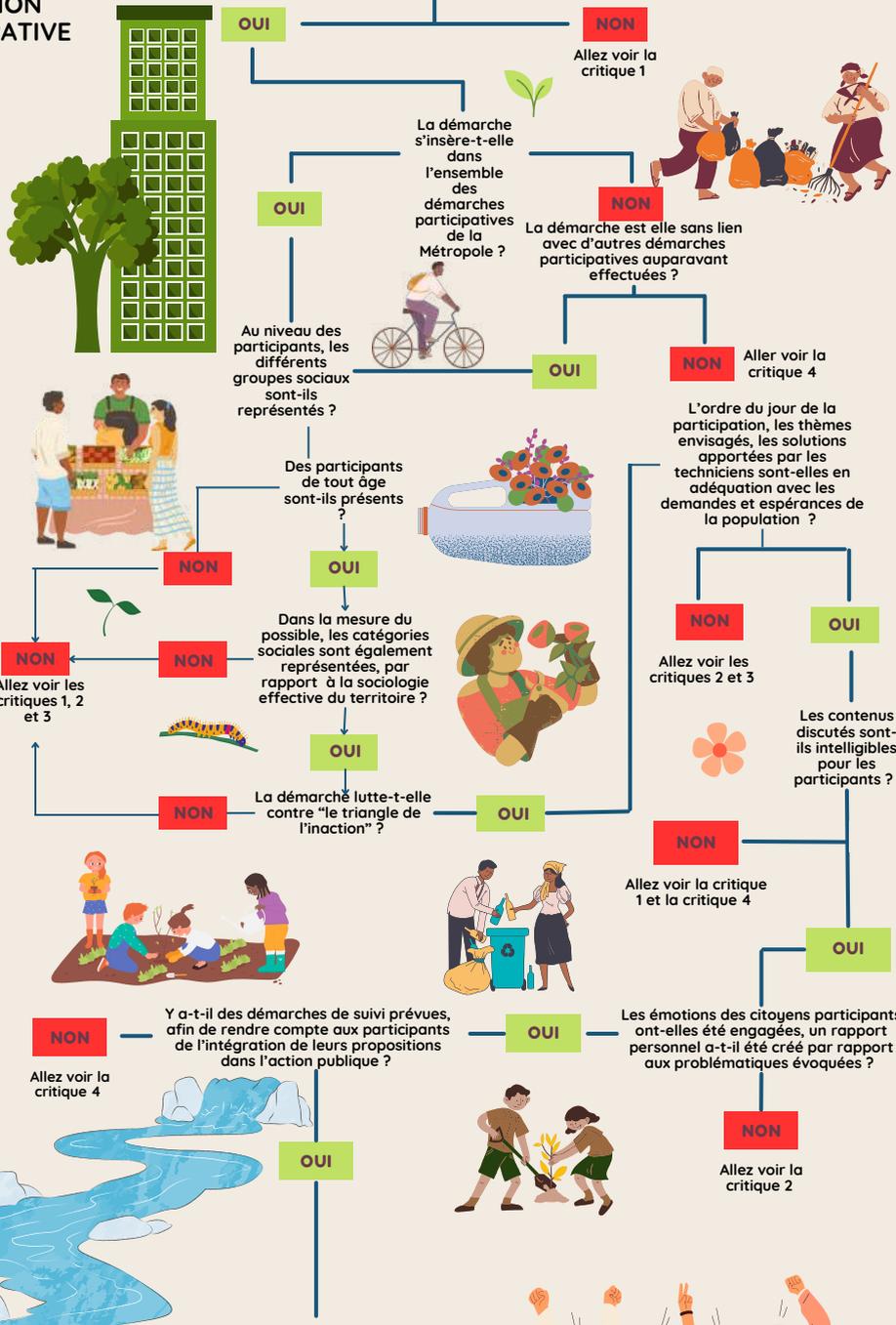
Les différentes entrées sont autant d'interrogations pour tenter de parvenir au « succès » : de chemin en chemin, il est possible de revenir sur les questions étudiées tout au long du projet, et de relire autrement les différentes critiques formulées.

Symbole de la démarche itérative de ce livret, il ne s'agit pas de conclure sur un tableau de critères qui tend vers l'exhaustivité et l'évaluation de la démarche. Plutôt, il s'agit d'un « rapport d'étonnement » sur les différentes démarches participatives possibles, établi en lien avec les critiques formulées dans ce document.

À utiliser tant pour aborder, avec un regard critique, une démarche participative passée que pour simplement s'intéresser aux questions posées !

LES CHEMINS DE LA TRANSITION PARTICIPATIVE

Avons nous déterminé le niveau de participation de la démarche : information, consultation, concertation, co-construction ?



Succès : la démarche participative a toutes les chances de se passer dans les meilleures conditions, et de générer un dialogue environnemental constructif.



REMERCIEMENTS

Tout le groupe 4 de la Public Factory tient à remercier chaleureusement :

Notre encadrant Baptiste Colin pour son expertise, sa disponibilité et ses conseils avisés. Son encadrement a été indispensable.

Nos commanditaires, la Direction de la Prospective et Dialogue Public, dirigée par M. Pierre Houssais, pour nous avoir confié ce projet et pour leur confiance. Leur soutien a été un moteur essentiel qui nous a permis d'avancer avec assurance tout au long du projet.

Toute l'équipe de la Public Factory, avec un remerciement particulier à Mme Martine Huyon, Mme Emma Joffre et Mme Jeanne Deveaux, pour leur direction éclairée et leur engagement envers notre équipe.

Toutes les personnes interviewées, pour nous avoir consacré du temps, et partagé leur expertise et leurs expériences précieuses lors d'entretiens. Leurs contributions ont enrichi notre compréhension et analyse du sujet.

L'équipe du projet,

Amélie Kerbourc'h

Anaïs Loine

Camille Piccavet

Esteban Trouillot

Lucas Dorier

Marie Finot

Marie Pietri

Mathieu Bouchery

Mélise Juliat

PUBLIC FACTORY

Groupe 4



Avril 2024

Contact : projet.publicfactory.dpdp@outlook.com