



**HAL**  
open science

# La participation citoyenne : définitions, méthodologies et état des lieux

Typhanie Scognamiglio, Marion Carrel

► **To cite this version:**

Typhanie Scognamiglio, Marion Carrel. La participation citoyenne : définitions, méthodologies et état des lieux. Action publique. Recherche et pratiques, 2022, N° 13 (1), pp.6-14. 10.3917/aprp.013.0006 . hal-04557258

**HAL Id: hal-04557258**

**<https://hal.univ-lille.fr/hal-04557258>**

Submitted on 2 May 2024

**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.



# La participation citoyenne : définitions, méthodologies et état des lieux

Entretien entre **Typhanie Scognamiglio**, et **Marion Carrel**

DANS **ACTION PUBLIQUE. RECHERCHE ET PRATIQUES** 2022/1 (N° 13), PAGES 6 À 14

ÉDITIONS **INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (IGPDE)**

DOI 10.3917/aprp.013.0006

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-action-publique-recherche-et-pratiques-2022-1-page-6.htm>



**CAIRN.INFO**  
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE).**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# La participation citoyenne : définitions, méthodologies et état des lieux

Entretien entre Typhanie Scognamiglio et Marion Carrel



**TYPHANIE SCOGNAMIGLIO** est responsable du Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) à la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

**MARION CARREL** est Professeure de sociologie à l'Université de Lille, laboratoire CeRIES, et co-directrice du Groupement d'intérêt scientifique Démocratie et Participation.

Retrouvez cet entretien en vidéo sur le site de la revue [www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques](http://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques)

## Quels sont les grands objectifs poursuivis par la participation citoyenne ?<sup>1</sup>

**MARION CARREL** – Plusieurs objectifs, assez différents, peuvent être poursuivis par la participation. Il peut y avoir des objectifs très ambitieux, comme le fait d'aller chercher à démocratiser la démocratie, avec l'idée que la démocratie représentative, telle qu'on l'a mise en place dans nos systèmes depuis la fin du 18<sup>e</sup> siècle, a des accents élitistes. Par exemple, l'Assemblée nationale actuelle compte 0 % d'ouvriers, seulement 4,6 % d'employés, alors que ces deux catégories représentent la moitié de la population active en France.

C'est donc l'idée de chercher à avoir une meilleure pluralité de points de vue et à développer le pouvoir d'agir des personnes les moins diplômées.

Il y a aussi cet objectif tout à fait ambitieux, qu'on peut appeler un objectif managérial ou d'amélioration des politiques publiques, qui est d'aller au contact des citoyens qui ont une expertise liée à leur utilisation des services publics, leur expertise de vie pour les associer à des diagnostics et des propositions d'amélioration de l'action publique.

Mais à côté de cela, il peut y avoir aussi des objectifs beaucoup moins louables du point de vue éthique. On peut avoir l'objectif de légitimer ou relégitimer les décideurs ou les décisions déjà prises. C'est un objectif d'instrumentalisation *via* la participation lorsque des décisions sont déjà prises, mais suscitent

<sup>1</sup> Cet entretien, animé par Edoardo FERLAZZO, chef du département *Gestion publique comparée* au sein du Bureau de

la recherche de l'IGPDE, a été enregistré le 22 avril 2022.

de la résistance, lorsque des représentants sont un peu chahutés. On va aller chercher, par le débat, une forme de contournement du conflit, d'amélioration de l'image ou de la légitimité des décideurs.

On peut avoir aussi des objectifs de communication. Ce n'est pas forcément négatif, mais quand la participation ne se résume qu'à de la communication descendante, c'est-à-dire lorsque l'objectif est uniquement de mieux communiquer envers les citoyens, on met de côté la dimension plus transformatrice qu'on pourrait aller chercher avec la référence à la démocratie directe (le fait de partager le pouvoir de délibérer et de décider en démocratie) ou une démocratie plus inclusive (le fait d'assurer davantage d'égalité dans les prises de parole et de pouvoir en démocratie).

On peut aussi avoir des objectifs qui sont de l'ordre du lien social. On voit beaucoup cela dans la politique de la ville. La participation est dégradée en civilité, c'est-à-dire ce qui est recherché, c'est de façonner des citoyens qui ne s'exprimeraient pas correctement ou qui n'auraient pas le même niveau de langage que les administrations, les décideurs ou les élus. L'accent sera plutôt mis sur des dispositifs ou des activités d'éducation civique, de lien social, de vivre ensemble. Ce n'est pas forcément négatif, mais quand la participation se réduit uniquement à du lien social, on manque là aussi les deux objectifs que j'évoquais précédemment.

On pourrait parler également d'un objectif d'autorité, voire d'autoritarisme, dans l'appel à la participation citoyenne. On peut le voir dans certaines instrumentalisation de l'idée de référendum. Ça peut être une manière populiste ou autoritaire d'aller chercher l'assentiment de la population sur des limitations de l'État de droit par exemple.

Il y a donc de nombreux objectifs derrière la participation qui, s'ils ne sont pas discutés et assumés, risquent de brouiller le message. C'est ce qui est parfois reproché aux dispositifs participatifs, le fait d'entretenir une sorte de flou sur l'objectif réellement poursuivi quand il est mis en œuvre.

**TYPHANIE SCOGNAMIGLIO** – Les objectifs de la participation citoyenne, Madame Carrel les a cités ; à savoir un objectif de renforcement de la démocratie, de création d'espaces où le citoyen peut prendre part aux politiques publiques ou, le cas échéant, à la décision. Aussi, un objectif de renforcer la pertinence et l'efficacité des politiques publiques. Cela amène aussi à des questions de légitimité ; puisque dès lors que l'on va associer des personnes à la construction d'une politique publique ou à la construction de la décision, celles-ci gagnent en légitimité du fait qu'elles représentent une plus grande diversité de points de vue.

À la DITP, on couvre un segment de la participation. En effet, ce terme recouvre de multiples méthodes, ambitions, objectifs, périmètres, échelles, etc., donc il est important de préciser d'où je parle. Nous travaillons sur des dispositifs liés à des projets de réforme ou pour nourrir un projet de loi ou un plan d'action. Ce n'est pas exhaustif mais ça donne à voir quelques exemples de la finalité des dispositifs que l'on accompagne.

En 2021, nous avons accompagné le volet national de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Les citoyens ont travaillé sur les priorités de l'avenir de l'Union Européenne, d'ici à 2035. Même si c'est un sujet qui appelle à des décisions et à de la mise en œuvre dès maintenant, l'exercice se fait sur une projection. On est dans une démarche de prospective. La participation citoyenne peut se faire aussi sur sujet de controverse où il y a une polarisation des avis. Du point de vue du décideur, il est important d'aller confronter ces points de vue pour pouvoir en tirer un axe, une colonne vertébrale, une inspiration sur ce qui rassemble et ce qui divise.

Ceci étant dit, la participation citoyenne n'est pas toujours liée à de la décision politique, elle peut être liée à la mise en œuvre d'actions. Il peut y avoir une concertation par exemple pour définir des modalités de mise en œuvre d'une politique publique. Par exemple : comment l'attribution d'une aide peut être mieux faite, plus efficace ? Il est néanmoins important de distinguer une démarche usager et une démarche de participation citoyenne, ce n'est pas la même chose. Une approche citoyenne permettra de travailler avec des citoyens qui n'ont pas forcément un intérêt direct avec le sujet. Cela donnerait lieu à poser une question de cet ordre : quelles sont les modalités souhaitables de mise en œuvre de cette politique publique ? Enfin, on peut associer les citoyens à l'évaluation d'une politique publique. On cherche alors à évaluer les effets visés au moment du cadrage de la politique publique et à évaluer si les publics concernés vivent le bénéfice de ce qui était prévu au départ.

## Comment distingueriez-vous la participation citoyenne d'autres termes comme la délibération ?

**MARION CARREL** – Le point essentiel ici est de distinguer ce qui relève de la participation et de la délibération. Par délibération, on se réfère à Habermas et toute sa théorie de l'espace public. Il s'agit de l'échange public d'arguments, c'est-à-dire le fait

d'organiser un débat, une confrontation de points de vue, d'arguments, qui va aboutir à un avis éclairé et peut-être à prendre la meilleure décision *in fine*. Tandis que *stricto sensu*, la participation relève de la question du partage du pouvoir de décision avec la population, avec des éléments de démocratie directe. La participation renvoie ainsi au partage de la décision par le moyen du vote, du référendum, du tirage au sort, etc. Ces deux dimensions, la délibération et la participation, peuvent coexister dans les dispositifs participatifs. Par extension, on utilise généralement le terme de « participation » pour des dispositifs qui ne partagent pas réellement le pouvoir de décision, qui sont plutôt dans le registre de la délibération. Le terme de participation est devenu beaucoup plus large.

Il est important de noter également que ces deux angles peuvent s'articuler. Ce qui est intéressant dans des dispositifs où il y a du vote, comme dans le budget participatif ou le référendum, c'est qu'il puisse y avoir une phase de délibération, d'échange public d'arguments forts avec une publicisation des arguments qui puisse permettre un échange le plus démocratique possible, avant que les représentants ne prennent leur décision. Inversement, dans la délibération, si le débat peut être adossé à de la décision, c'est-à-dire aboutir à prendre une décision et si possible à associer la population à cette prise de décision, ce sont des articulations qui peuvent être assez vertueuses.

On pourrait donner pour exemple le processus qui s'est passé en Irlande, dans le cadre d'une convention citoyenne qui avait permis de légaliser l'avortement. Une assemblée citoyenne de 99 citoyens avait discuté pendant des mois, pendant plusieurs week-ends, avec invitations d'experts, et avait proposé le changement de la Constitution pour légaliser le recours à l'interruption volontaire de grossesse (IVG). Contrairement à la Convention citoyenne sur le climat en France, ce qu'il en est sorti, c'est une proposition de changer la Constitution qui est ensuite allée au référendum, donc un vote de toute la population, qui a voté pour à 66 %. Là, on a une articulation entre le débat et la décision qui me semble particulièrement vertueuse.

**TYPHANIE SCOGNAMIGLIO** – Effectivement, il y a des différences entre les dispositifs, mais il y a aussi des différences entre les engagements de départ et sur le moment auquel on va saisir les citoyens. Par exemple, il peut y avoir la volonté d'associer les citoyens à l'élaboration d'un diagnostic ou à qualifier collectivement la problématique ou à définir ce que l'on cherche à corriger, etc. Ce travail est alors mené très en amont d'une décision. Dans ce cas-là, les engagements ne seront pas les mêmes que si l'on mobilise un exercice de participation

trois mois avant un projet de loi par exemple. Le niveau d'engagement dépend du cadrage de la démarche. Cela signifie qu'il faut adapter le niveau d'engagement selon l'objet, la temporalité dans laquelle s'organise la concertation et se demander si celle-ci aboutit à une décision. Ce n'est pas toujours le cas. Autre exemple, parfois la concertation se fait au niveau d'une administration et n'est pas forcément associée à une décision politique.

Notre rôle est d'accompagner le commanditaire dans l'identification d'un dispositif adapté à l'objet et les objectifs de la démarche et d'en déduire le bon niveau d'engagement. Si la concertation a lieu deux ans avant une décision, il sera inutile de promettre aux participants que cela va se traduire en actions le lendemain, car ce ne sera pas le cas. Si, au contraire, la concertation se fait juste avant une décision, alors les engagements peuvent être plus clairs et explicites.

## Comment choisit-on une méthodologie de participation plutôt qu'une autre ?

**MARION CARREL** – On assiste à un essor de méthodologies et d'outils qui se sont développés ces dernières vingt années. Il n'y a pas une méthode à attribuer à un type d'objectif, mais bien une variété de méthodologies dont il faut se demander ce qu'elles peuvent apporter. Certains dispositifs sont organisés autour du débat, de la délibération, que ce soit les conventions citoyennes, les ateliers participatifs, les groupes de parole, etc. D'autres dispositifs sont davantage tournés vers le vote, la participation directe avec le référendum ou le budget participatif. On a aussi des dispositifs qui insufflent de nouvelles questions ou de nouvelles manières d'entrevoir les problèmes sociaux. Je pense, dans le registre de l'évaluation, à des dispositifs tels que des groupes de discussion, de dialogue autour d'un dysfonctionnement ou d'un problème, que je connais bien dans les quartiers populaires. Il s'agit là de mobiliser des techniques ou des formats de communication abordables pour tout type de public, qui vont utiliser notamment des pratiques artistiques, vidéos, théâtrales, etc., l'image et la parole plus que l'écrit.

Les pouvoirs publics et les associations ont à portée de main une grande variété de dispositifs qu'ils peuvent utiliser et des professionnels qui savent animer ces débats et ces dispositifs. Maintenant, la question reste entière : quel type de méthodologie va servir à tel type d'objectif ?

Il est certain que si on veut qu'il puisse y avoir un lien à la décision, que cette participation serve à court, moyen et long terme, sur des enjeux environnementaux par exemple, il va falloir imaginer une manière de contraindre les initiateurs du dispositif participatif à, au moins, répondre dans un délai assez court aux propositions qui sont faites, ainsi qu'à expliciter précisément ce qui a été fait des propositions qui ont émané des dispositifs participatifs pour éviter des changements de braquet. Ça ne tient pas forcément à la méthode telle quelle, mais au cadrage. Cadrage et méthodologie doivent être pensés ensemble. C'est tout l'enjeu de la réflexion et des pratiques en cours depuis une vingtaine d'années.

**TYPHANIE SCOGNAMIGLIO** – Je souscris évidemment à cette dernière phrase : le travail de cadrage va conduire à choisir la bonne méthode. C'est pour cela qu'il n'y a pas une hiérarchie des méthodes ou des outils. Concrètement, lorsque nous sommes sollicités pour concevoir une démarche, nous allons prendre en compte les objectifs du commanditaire : souhaite-t-il recueillir un grand nombre d'opinions et ouvrir très largement le débat ? Dans ce cas-là, un certain nombre d'outils peuvent s'y prêter, notamment la consultation en ligne. Au contraire, souhaite-t-il mettre en œuvre une démarche hybride avec d'une part la possibilité que chacun puisse s'exprimer et d'autre part un temps de délibération ? Ou alors, s'agit-il de se concentrer uniquement sur du délibératif ? Pour la délibération, il s'agira de réunir les conditions pour permettre aux citoyens de progresser, à partir de leurs opinions spontanées, vers un avis collectif.

Concrètement, il est assez rare que nous proposons un dispositif sur la base d'une seule modalité. Nous allons plutôt proposer des démarches hybrides en partant du principe que chaque méthode a son avantage et son inconvénient. C'est finalement la complémentarité de ces méthodes qui va permettre de couvrir l'ensemble des objectifs.

## Quelles méthodes pour intégrer des publics éloignés dans les dispositifs de participation ?

**MARION CARREL** – Un des enjeux de la démocratie participative est d'associer ces publics-là aux discussions et aux décisions. Ce n'est pas une tâche simple. Il y a beaucoup de travail à accomplir à ce sujet. Si on veut que ces personnes soient présentes, il faut adapter les formats de dialogue. Il faut aussi qu'elles puissent voir le bout de leur

acte et sentir que ce qu'elles vont faire va servir à quelque chose. Il faut travailler la question de l'animation et de la sélection. Cela peut être par le tirage au sort, qui peut permettre d'aboutir à une mini-assemblée ou un groupe plus représentatif, sous réserve que les gens tirés au sort viennent vraiment. Il y a tout un travail à faire d'accompagnement lors du tirage au sort, ... Peu importe qu'on sache bien ou mal parler, qu'on soit riche ou pauvre, dans cette perspective d'égalité en démocratie, qui remonte aux origines de la démocratie athénienne, on est toutes et tous capables de construire l'intérêt général.

Il est aussi possible de passer par les associations, par les travailleurs sociaux, tous les professionnels et militants associatifs au contact de la population et susceptibles de les associer aux processus participatifs. Cela pose une question complexe parce que la démocratie participative, parfois, a plutôt envie d'aller chercher des citoyens individuels, lambda. Ce n'est pas toujours évident de travailler avec les associations dans ce cadre-là. Je pense que c'est un gros enjeu dans les années à venir. Dans le format de l'animation et du débat, doit être portée une attention très forte à une animation inclusive avec des formats divers, avec l'utilisation de l'oral, avec un travail sur les représentations, sur les mots. Je travaille auprès de publics en grande précarité. Les langages, les manières de parler sont complètement différentes. Arriver à se comprendre et à rentrer en dialogue avec des mondes sociaux très divers, c'est tout un enjeu. Il y a des modes d'animation et des méthodes qui font leurs preuves, inspirés de l'éducation populaire, de démarches ascendantes. Cela peut passer par l'organisation de groupes de pairs – ou groupes non mixtes – pour des personnes discriminées, précaires ou très méfiantes de l'action publique en leur permettant de construire leur savoir en petits groupes de pairs pour se préparer au débat.

**TYPHANIE SCOGNAMIGLIO** – La prise en compte de la diversité des publics éloignés et la façon dont on les touche, ce sont des enjeux et des difficultés presque aussi anciens que la participation citoyenne. Notre travail consiste à chercher des leviers de mobilisation. Tout d'abord, il est impératif que le mandat de participation donné aux citoyens soit clair. Pour savoir s'il est, posez-vous la question : qu'est-ce qui vous ferait aller, à 21 heures, à une réunion sur un sujet sur lequel *a priori* vous n'avez pas d'intérêt direct ? Pour que le jeu en vaille la chandelle, vous devez savoir pourquoi vous êtes sollicité, à quoi votre contribution va servir, combien de temps cela va vous demander, quels sont les engagements pris par le commanditaire,

quelles sont les garanties de la concertation, etc. ? L'ensemble de ces informations vient constituer ce que l'on appelle, le « mandat de participation ». La clarté de ce mandat est l'un des premiers leviers pour donner envie de participer.

Pour mobiliser des publics éloignés, la campagne média faite autour est aussi un levier important. La mobilisation sur le terrain aussi, en prenant appui sur les préfectures, les collectivités, les associations, etc. en somme toutes les forces vives d'un territoire, permet d'aller chercher des publics éloignés.

La constance dans le temps sera aussi un levier. Si les citoyens ont le sentiment que ce sont des bulles de participation sans y voir une colonne vertébrale, une vision de l'élaboration des politiques publiques, cela ne contribue pas à l'engagement citoyen. Il faut du temps pour gagner la confiance de tous et de la constance.

Est-ce que j'ai une solution toute faite pour toucher les publics éloignés ? Non. Il s'agit d'agrèger les bonnes pratiques. Un exemple ; le tirage au sort permet de corriger l'écueil de la diversité des points de vue, représentés dans un débat. Il permet d'apporter quelques garanties de diversité des points de vue par rapport à l'appel à volontariat où l'on pourrait avoir une mobilisation seulement de personnes qui ont un intérêt pour le sujet ou un avis déjà constitué. Mais ça n'en fait pas non plus une solution parfaite puisque cela permet de toucher qu'une poignée de personnes.

L'enjeu est d'inventer un processus de participation citoyenne qui permet à la fois de faire émerger une matière suffisamment robuste pour être utilisée à l'élaboration des politiques publiques, voire de la décision - cela suppose alors d'y accorder du temps. Et d'autre part, de concevoir un processus qui permet à tout un chacun de pouvoir participer. À cette heure, il n'y pas de modèle idéal.

**MARION CAREL** – Pour ces publics-là, il y a aussi la question de discuter de sujets qui les concernent personnellement, au quotidien, et donc de faire place au récit personnel. On a une certaine conception de la citoyenneté ou de la discussion citoyenne en France. Pour résumer, dans cette conception, il faut laisser ses particularités au vestiaire et être capable de dialoguer directement sur le langage de l'intérêt général. Or, ce qui caractérise les publics les plus éloignés de la parole publique et de la représentation politique, c'est d'avoir besoin de discuter de ce qui leur arrive personnellement au quotidien, donc de raccrocher la démarche à des questions concrètes. C'est un enjeu fort et complexe à gérer quand on veut

aboutir à un avis général. Il peut y avoir aussi des outils tels que l'indemnisation des personnes si on part du principe qu'elles passent plusieurs journées de leur vie à travailler sur une question pour l'intérêt général et que les professionnels en face sont là sur leur temps de travail. la rémunération permet de reconnaître leur légitimité et le temps passé à œuvrer pour l'intérêt général.

**TYPHANIE SCOGNAMIGLIO** – L'indemnisation est effectivement un levier. Je me rappelle d'une citoyenne qui m'a dit : « Je suis venue pour l'indemnisation ». Elle a dit ça dès le départ, très clairement. L'indemnisation, lorsqu'elle a lieu, peut se faire sur la base du montant des jurés d'assises, à savoir 80 € par jour. Cette citoyenne m'a dit : « Je gagne plus en venant là que dans mon travail, donc je suis venue pour ça ». Ce qui est intéressant, c'est qu'à la fin de l'atelier, elle est venue me dire : « Heureusement que je suis venue parce que j'ai vécu une super expérience. C'était très intéressant ».

**MARION CAREL** – Dans les techniques d'animation, le fait de partir de récits, de faire travailler les personnes sur des récits réels ou inspirés du réel pour partir de situations où des points de vue opposés peuvent s'exprimer est un levier. Il s'agit de travailler le conflit, pas pour aboutir forcément au consensus, parce que la démocratie, c'est aussi le conflit. Il faut garder en tête que si on a produit, grâce à la participation, un conflit démocratique, on le rend visible et susceptible d'être débattu dans l'espace public ; c'est un critère d'évaluation intéressant, qui n'est pas à mettre de côté. On ne vise pas forcément le consensus dans la participation. L'enjeu est de passer de situations violentes, d'injustice ou de stigmatisation terrible pour les individus, à des espaces qui offrent des possibilités de dialoguer et d'enclencher un conflit démocratique avec d'autres groupes, avec d'autres institutions, sur : « pourquoi et comment ces situations peuvent-elles advenir en démocratie ? ». Au final, accompagner le conflit démocratique apparaît comme un levier de compréhension mutuelle et de conscientisation, pas seulement des personnes concernées d'ailleurs. Ce qui est intéressant dans les dispositifs participatifs, pour les agents publics, les élus, les responsables, les professionnels, c'est que ce sont des lieux dans lesquels ils peuvent remettre en question ou faire un pas de côté par rapport à leurs pratiques professionnelles et à leurs convictions, par l'interpellation, par la discussion avec des personnes qui vivent des réalités différentes.

## Comment la participation peut-elle nourrir la décision ?

**MARION CARREL** – On touche à la question clé du lien entre la participation et la décision qui anime la théorie politique et sociologique depuis des décennies. C'est là tout l'effort qu'il nous reste à faire encore en France pour davantage relier la participation à la décision. Depuis quelques années, on assiste à un essor - la création du CIPC en est la preuve - d'une volonté de développer la participation dans l'administration et à différents niveaux de l'action publique. Or, il y a un manque de clarté sur ce lien entre participation et décision, avec une tendance à utiliser la participation pour que la population accepte les décisions controversées. La séquence autour des gilets jaunes, puis le grand débat national, puis la convention citoyenne sur le climat a été révélatrice à ce sujet. On a eu un grand débat national pour lequel le format a été très peu délibératif, au sens où l'échange public d'arguments n'a pas été travaillé. On a eu une forte présidentialisation du dispositif avec le président lui-même qui animait et guidait ces débats. Avec la Convention citoyenne sur le climat, on a eu l'espoir d'aboutir à des avis qui puissent être transformés ensuite en décisions avec cette fameuse promesse présidentielle du « sans filtre », assurant que les propositions allaient passer directement au Parlement ou au référendum. Or, cette promesse n'a pas été tenue. Au final, des propositions ambitieuses de la Convention citoyenne sur le climat, en matière de justice sociale et de réduction des gaz à effets de serre, ont été écartées. On voit bien, dans la manière dont ce dispositif a été organisé, et dans l'évolution du discours présidentiel à son sujet, une difficulté à gérer le lien entre délibération et décision.

Localement et dans toutes les expériences que j'ai pu voir, cette articulation entre la mise en place de la participation et le fait qu'elle soit suivie d'effets est une préoccupation rarement pensée et outillée. Il y a une sorte d'inertie. Le simple fait que les décideurs s'engagent à répondre aux avis formulés, ou alors à les soumettre au vote, par exemple lorsqu'une convention citoyenne est suivie d'un référendum, n'est pas encore passé dans les mœurs.

**TYPHANIE SCOGNAMIGLIO** – Pour réagir à chaud sur la question posée par Madame Carrel, à savoir de compléter les exercices de participation par un référendum, on peut s'intéresser à l'exemple irlandais. La question posée aux Irlandais était : « pour ou contre l'avortement ? » La question était simple. Pour la Convention citoyenne pour le climat, la

question n'était pas du tout anglée pour que ça conduise à un « oui » ou à un « non ».

L'enjeu est d'apporter une réponse claire aux citoyens lorsqu'ils demandent : « à quoi cela va servir ? ». Pour répondre à cette question, il faut d'abord nous semble-t-il objectiver les différents niveaux d'impact d'une démarche de participation citoyenne. Il y a deux ans, nous avons initié une campagne d'entretiens avec des citoyens qui avaient participé à des démarches, avec des commanditaires, avec des administrations, etc. pour leur demander s'ils avaient observé un impact de la concertation. Cela nous a amené à la conclusion qu'il était nécessaire de qualifier l'impact d'une concertation pour pouvoir le mesurer.

Est-ce que l'impact se mesure uniquement sur la décision ? Est-ce que cet impact sur la décision se mesure à sa capacité à la modifier ? Est-ce que l'impact consiste à venir modifier les objectifs annoncés au départ ? Est-ce que la concertation a un impact si elle vient l'enrichir ? J'ai entendu parfois des critiques sur le fait que ce n'était pas suffisant d'enrichir la décision. Est-ce que l'on considère que l'effet transformateur de la participation citoyenne sur l'administration est un impact à mesurer ?

Si la concertation a permis de revoir l'angle, les termes posés sur une politique publique, la manière dont était posée la problématique, le sujet, etc. ; est-ce considéré comme un impact suffisant ou pas ? Et comment le mesure-t-on ? Si la concertation a conduit les citoyens à vivre une expérience transformatrice, est-ce un impact qu'il faut mesurer ? L'impact de ces démarches est polymorphe.

Nous pensons qu'il faut établir une grille d'évaluation pour le mesurer. L'effet sur la décision est un des critères d'évaluation. Il y en a d'autres aussi. Ce que nous essayons de faire, c'est d'objectiver et mesurer l'ensemble des impacts d'une concertation.

Pour rendre visible ce travail, nous avons créé une plateforme qui s'appelle participation-citoyenne.gouv.fr ; je prends la précaution de dire que c'est un point de départ car pour l'instant, c'est un petit laboratoire qui a vocation à évoluer.

Cette plateforme recense les concertations volontaires menées par l'État. Chaque citoyen peut retrouver les modalités mises en place pour chaque démarche et les éléments de cadrage. Par exemple, il y a une section dédiée aux engagements pris par la commanditaire, un rappel de l'objet de la démarche et comment celle-ci s'est organisée. Dans une autre section du site, les citoyens ont accès aux résultats de la concertation. C'est important de garder une trace de

ces travaux, de garder la mémoire de la matière produite car nous pourrions nous appuyer dessus pour de futures concertations sur des sujets connexes. Enfin, le cœur du réacteur de la plateforme, c'est la section sur les suites données à chaque démarche. C'est à cet endroit que les citoyens peuvent prendre connaissance de l'impact des concertations. Et on y retrouve les différents niveaux que j'ai énumérés précédemment. On a une rubrique qui renseigne les citoyens sur les questions suivantes : est-ce que ça a donné lieu à de nouvelles actions ? Est-ce que ça a donné lieu à une nouvelle concertation ? Est-ce que ça a transformé la structure organisatrice ? Est-ce que les résultats ont été valorisés ? Etc.

Prenons cet exemple ; les efforts faits par le commanditaire pour valoriser la parole des citoyens. Nous considérons que cela fait partie de la grille d'évaluation de l'impact. La question de départ est alors : est-ce que les résultats sont restés consignés dans un rapport non public ou est-ce que l'organisateur de la démarche a fait des efforts pour les diffuser ? Si oui, l'impact augmente dès lors que tout acteur politique, associatif, local, etc. peut s'en saisir, même s'il n'a pas organisé la démarche.

Ensuite, la question de l'impact sur la décision soulève encore d'autres questions. Est-ce que la parole des citoyens - exprimée avec la meilleure méthode, en y mettant le temps, les moyens, etc. - doit arriver directement dans la décision ? Les propositions faites dans une concertation doivent-elles être appliquées tel quel dans la décision, voire dans la loi ?

S'il est jugé que oui, alors il faut muscler fortement la légitimité des résultats. Il y a d'une part cette question et d'autre part cela pose la question de l'articulation entre les résultats issus d'un exercice de participation citoyenne versus le travail ou les résultats exprimés ou incarnés par les corps constitués, ou par les experts, ou par les administrations, etc. Il est important de rappeler que pour concevoir une décision, beaucoup de personnes y contribuent. Dans un exercice de démocratie directe, cela pose intrinsèquement la question du lien à créer entre tous ces acteurs qui font la décision et de s'assurer que l'on ne remplace pas un système par un autre, mais que l'on crée bien une complémentarité entre les acteurs.

**MARION CARREL** – Il est nécessaire de nous interroger sur le processus d'injonction participative, très répandu, qui consiste à faire porter l'entière responsabilité de cette question de la participation sur les citoyens, les habitants, les gens qui seraient les responsables d'une bonne ou d'une mauvaise participation. Dans cette perspective, on demande aux personnes de se déplacer, de donner

leur avis, sans aucunement prendre le temps et rechercher les moyens de questionner l'expertise et le savoir des administrations, des professionnels, des enseignants, quel que soit le sujet dont on parle. Le risque, ce qu'on voit beaucoup sur le terrain, c'est de verser dans cette injonction participative qui va omettre de mettre en discussion ou en débat le fonctionnement de l'institution, le fonctionnement de l'université, le fonctionnement du service public, de l'économie... On a besoin d'experts en démocratie mais que ces experts puissent être aussi nourris et questionnés dans leurs pratiques par d'autres expertises. Je prends l'exemple souvent cité du philosophe américain John Dewey. Il prenait l'exemple des cordonniers. Les cordonniers sont des experts, ils savent réparer les chaussures, mais celui qui sait où la chaussure blesse, c'est celui qui porte la chaussure. Il a donc un savoir, une expertise qui mérite d'être connue. Ce n'est pas seulement une question de méthode, c'est une volonté politique de ne pas se contenter, à travers la participation, de former des citoyens plus dociles, qui savent parler dans le langage de l'intérêt général. Si on en reste à l'injonction participative, on ne va pas réduire le fossé démocratique, on va contribuer encore à le creuser, car les incompréhensions et stéréotypes en sortent grandis. Bien sûr, le croisement d'expertises n'est pas de tout repos, il peut être douloureux. En tant que professionnel, entendre *via* le récit des personnes concernées qu'il y a des choses qui ne vont pas, qui dysfonctionnent, ce n'est pas agréable. Cela nécessite que les services et la hiérarchie soient concernés par la participation, que l'organisation bouge. Si on va au bout d'une logique qui n'est pas l'injonction participative mais qui, au contraire, le développement du pouvoir d'agir et le renforcement de la démocratie, il faut articuler ces différentes expertises en allant jusqu'au bout, c'est-à-dire en acceptant que ces dispositifs participatifs puissent bousculer les institutions et les savoirs en place pour les adosser davantage à la réalité et les améliorer.

## La participation citoyenne : quel bilan aujourd'hui ?

**MARION CARREL** – Je reviendrais en arrière, dans l'histoire, en rappelant que les démarches participatives émanaient plutôt de la société civile, des associations dans les années 60-70, notamment dans les quartiers populaires, qui réclamaient d'avoir leur mot à dire sur des questions de gestion d'équipements, de services publics, etc. Cette forte demande de participation a initié des transformations. À

partir des années 1980-1990, et encore plus depuis quelques années, on a plutôt assisté à un renversement avec le développement d'une offre de participation émanant de l'institution. Ce processus d'institutionnalisation de la participation, se donne à voir dans le fait que les collectivités locales, ainsi que les différents niveaux de l'État, intègrent cette question participative dans leur manière de travailler. Ce qu'il est intéressant de noter, c'est qu'actuellement, on a à la fois une accélération de cette institutionnalisation avec la mise en place d'outils au sommet de l'État et un renouveau, un retour d'une certaine demande de participation. Toute la question sera de savoir si elles se rencontreront. Cette demande de participation est parfois assez méfiante vis-à-vis de la participation institutionnelle: les personnes vont alors préférer s'auto-organiser ou initier des expérimentations citoyennes autonomes, inventer de nouvelles manières de vivre, sur les questions écologiques notamment, en mettant en place des choses en commun.

Il y a deux grands risques dans l'institutionnalisation de la participation. Le premier est de réduire cette question participative à une question technique, méthodologique. On pourrait prendre des outils et les mettre en place sans réfléchir à l'objectif. Avec tout le développement d'un marché de la participation, des consultants en communication peuvent être missionnés pour organiser une participation factice, il faut bien le dire, où l'objectif, pour revenir à ce qu'on disait au départ, est plutôt de légitimer les décisions déjà prises. Le deuxième risque porte sur le monopole des pouvoirs publics sur l'animation et de l'orientation: qu'en est-il de la possibilité pour les associations, le secteur associatif, la société civile de pouvoir porter des dispositifs participatifs? Il faut être attentif au fait que la responsabilité ne soit pas tout entière aux mains de personnes qui ont à la fois le pouvoir de décider et d'organiser la participation. Finalement, il s'agit de veiller à ce que cette institutionnalisation n'empêche pas l'essor et l'envie de la population de s'engager sous des formats différents et de manière plus autonome.

## Quel rôle pour le centre interministériel de la participation citoyenne?

**TYPHANIE SCOGNAMIGLIO** – Il a été décidé suite à un comité interministériel de la transformation publique – juin 2019 - qu'un centre serait créé pour accompagner le développement de la participation citoyenne au niveau de l'État. Alors,

comment l'avons-nous abordé? Comment avons-nous construit l'offre de service et sur quels enjeux nous sommes nous positionnés?

Notre première priorité était d'améliorer la qualité des dispositifs. C'est-à-dire, comment diffuser l'importance d'accorder du temps au cadrage, de clarifier les objectifs, de mettre en œuvre les bonnes pratiques, etc.

Notre deuxième priorité était de développer une expertise publique sur le sujet de la participation citoyenne. Associer les citoyens, ça ne s'improvise pas. Il n'est pas suffisant d'ouvrir un lieu où d'avoir recours à un outil pour que la participation se fasse par magie. Ce n'est clairement pas ça. Il faut le prendre au sérieux. Cela demande du cadrage et de la méthodologie, et mine de rien, la méthodologie est quand même assez importante.

C'est important que les agents puissent s'acculturer et s'approprier les enjeux et les finalités de la participation citoyenne mais aussi de s'acculturer sur les biais à éviter. Tant qu'à faire, tenons compte de l'histoire des démarches de participation et évitons de reproduire les mêmes écueils.

Il est important de se former aux outils, aux méthodes et savoir concevoir des démarches. Pour initier ce travail (développer l'expertise publique), un réseau de référents dédiés à la participation citoyenne s'est mis en place depuis septembre 2021. Il y a maintenant un interlocuteur dans chaque ministère qui a la charge de développer la participation citoyenne. Ils peuvent par exemple nous solliciter pour déployer des formations à l'égard des agents de leur ministère. Nous pouvons les aider à identifier des sujets qui nécessitent de la concertation, etc.

Nous les sensibilisons aussi à l'importance de réussir ce que nous appelons le devoir de suite. Le devoir de suite, c'est l'engagement pris par le commanditaire et l'administration à rendre compte de l'impact d'une concertation aux citoyens. Cela signifie, au niveau de l'administration, qu'il faut mettre en place un processus pour documenter six mois, un an après une concertation les actions mises en place et que celles-ci soient rendues publiques.

Ce travail qui consiste à développer l'expertise publique sur la participation citoyenne nous permet d'aborder le développement de celle-ci de manière plus systémique et de dépasser l'approche projet.

Le troisième axe sur lequel nous travaillons, c'est la question de la transparence et du devoir de suite. Je viens de le décrire déjà mais l'enjeu est de tirer des enseignements à partir de ce travail sur l'impact d'une concertation. Nous ne sommes pas

du tout dans une position moralisatrice d'une part, ou de communication d'autre part, mais plutôt animés par l'envie de dépasser l'approche binaire qui consisterait à dire que la démarche n'a servi à rien ou au contraire a servi à tout.

Ce que nous voulons, c'est l'objectiver et en tirer des enseignements pour améliorer sans cesse la qualité des démarches. Ce travail s'incarne à travers la plateforme et se fonde aussi sur une écoute des citoyens pour comprendre de quelles informations ils souhaitent disposer demain pour se faire leur propre avis quant à l'impact d'une concertation.

## La participation citoyenne : quel avenir ?

**MARION CARREL** – Derrière la forte envie de la participation, une question clé pour l'avenir de nos démocraties se profile : « comment faire avec cette tension entre des équipes dirigeantes qui sont là pour un temps court, qui doivent régler des choses rapidement et qui cherchent à être réélues, et le temps long et les décisions complexes à prendre, vis-à-vis du climat par exemple ? ». Plus généralement, pour l'avenir, deux grands scénarios se dessinent sur les questions participatives. Ce qui s'est dessiné et ce qui risque de se poursuivre, c'est un scénario dans lequel la participation est mise en place sous une forme, je ne dirais pas anecdotique, mais dans un contexte où l'objectif est plutôt de faire en sorte que les mouvements sociaux soient résorbés, régulés, que l'on puisse gérer les conflits. La participation est un petit peu à l'image de ce qu'on a vu avec le grand débat national lors duquel la Commission nationale de débat public, une autorité indépendante, garante de la qualité des débats publics, a été écartée. Le scénario qui se dessine, c'est une participation limitée, accompagnée de formes de réduction ou de vigilance vis-à-vis des mouvements sociaux et de l'auto-organisation de la population. Certains de mes collègues parlent même de conception monarchique de la participation.

Un autre scénario, beaucoup plus ambitieux sur la question de la participation, est celui du développement d'une démocratie dans laquelle les dispositifs participatifs sont pensés et régulés de telle sorte qu'ils contribuent réellement à l'intérêt général. Pour cela, il est nécessaire d'agir sur toutes les autres dimensions de la démocratie, à commencer par le financement et l'encouragement de l'activité associative, notamment dans les quartiers populaires. Je fais également partie de celles et ceux qui appellent de leurs vœux la mise en

place d'une convention citoyenne pour réfléchir à nos organisations démocratiques et aboutir à une nouvelle Constitution. Il faut réfléchir à la manière dont la démocratie représentative pourrait être régénérée, aux questions de proportionnalité, de mandat impératif, de vote électronique - il y a plein de dimensions à explorer - afin que la démocratie représentative soit davantage à l'image de la diversité de la population et davantage au service de la démocratie réelle.

**TYPHANIE SCOGNAMIGLIO** – Je trouve qu'il y a un bouillonnement vraiment intéressant et ce n'est pas qu'en France. Le gouvernement écossais, par exemple, a publié il y a moins de trois semaines sa stratégie pour institutionnaliser la participation citoyenne. Il y a des expériences comme les commissions délibératives au Parlement francophone de Bruxelles et tant d'autres. La liste est extrêmement longue. On voit que ça bouge à tous les niveaux. En France, on a eu un ministre de la Participation citoyenne, ça n'était jamais arrivé. Le CIPC a été créé. Rien qu'en 2021, les citoyens ont été concertés sur l'avenir de l'Europe, sur l'habitat de la France, sur la lutte contre les discriminations, sur l'avenir des vallées dévastées par la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes, etc.

Le grand débat et la Convention citoyenne pour le climat ont capté l'attention médiatique, mais il s'est passé plein de choses en 2021. Je trouve que ce bouillonnement est tout à fait positif. Après, sans être naïf, il y a effectivement des défis à relever sur la robustesse des démarches et la matière qui en ressort, si l'on veut espérer qu'elle puisse être directement introduite dans les politiques publiques ou dans la décision. Il faut que la matière soit robuste. Il faut aussi travailler cette exploitation des résultats. Il y a la question, on en a parlé, de toucher des publics qui aujourd'hui ne sont pas du tout touchés. Si l'on est dans la perspective de vouloir donner du poids à ce qui ressort de ces exercices, il faut aussi s'assurer que tout un chacun ait pu y participer. Aujourd'hui, on est à un moment pivot où il y a encore un travail de conviction ou d'acculturation sur ce que c'est, mais il faut aussi passer à l'étape suivante qui est comment le mettre en place. Concrètement, ça passe par quoi ? Je ne dis pas l'inverse de ce que j'ai pu dire avant. Il ne faut pas décorréliser ce travail d'acculturation, ce questionnement sur la finalité des démarches de participation citoyenne, etc. d'une partie plus opérationnelle sur comment ça doit se faire, comment changer d'échelle ? Si l'on veut être à la hauteur des enjeux et des ambitions de part et d'autre, comment s'y prend-on ? C'est le moment que nous vivons et je trouve ça passionnant de se poser ces questions et d'y apporter des réponses.