



# Démocratie participative

*La définition de démocratie, dans le dictionnaire Larousse est celle de « régime politique où la souveraineté est exercée par le peuple. » Les interrogations sur le sens et les formes que prend le terme de démocratie, ou encore celui de souveraineté du peuple, ont toujours existé.*

*Ces notions se trouvent depuis ces trente dernières années ébranlées par une combinaison d'évolutions convergentes, qui réorganisent nos sociétés : aux dynamiques d'ouverture et d'élargissement des territoires (la mondialisation économique, l'accélération de la construction européenne), s'ajoutent en effet celles de renouveau du local (telle la montée en puissance d'instances de régulation non élues).*

## Historique

### La crise de la démocratie représentative

Les années 1968-1970 connaissent une remise en cause des démocraties traditionnelles occidentales. Certains courants politiques et des mouvements régionalistes sont de plus en plus mobilisateurs et sont l'un des déclencheurs de la décentralisation. Les troubles sociaux se poursuivent durant les années 1970, la situation économique étant aggravée par les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 qui mettent fin aux années d'expansion des « Trente Glorieuses ». L'inflation et les difficultés économiques grandissantes se traduisent par une baisse de popularité des gouvernants.

La période des années 1980-1990 est ainsi marquée par un désintérêt croissant des habitants envers les modes d'expression de la démocratie représentative : le taux d'absentéisme aux élections augmente, le citoyen se désintéresse de la vie politique.

L'évolution du mode de vie (urbanisation et hausse de la mobilité) et des mentalités (prédominance de l'individualisme par rapport au cadre collectif, consumérisme) contribue à effriter les repères de la démocratie représentative.

Les instances communales et gouvernementales sont perçues comme trop éloignées, à la fois inaccessibles spatialement et ignorantes des préoccupations des habitants. La professionnalisation des élus, l'évolution vers une technicité et une complexité grandissantes des décisions à prendre, a pu contribuer à cette distanciation.

Dans le même temps, de nouvelles formes de citoyenneté se dessinent, dans lesquelles la société civile tient un rôle essentiel. L'échelon local devient un échelon d'action privilégié. Des instances locales se créent (tels les bassins d'emploi). L'autogestion et le partenariat (le dialogue social territorial par exemple) sont au centre de la démarche. Cependant, jusqu'à la fin des années 1980, on ne parle pas encore de démocratie participative : les termes usités sont ceux de société civile, d'autogestion...

## L'émergence de la démocratie participative

Le terme se répand durant la dernière décennie dans les milieux du développement local (les associations, agences de développement tout comme les institutions l'emploient dans leur méthodologie), dans les courants alternatifs (les mouvements alter mondialistes), mais aussi chez une classe politique inquiète de la baisse de participation électorale et soucieuse de redécouvrir ses électeurs et de se rapprocher d'eux. Le processus de décentralisation avait en effet conduit les territoires à élaborer des stratégies de projet propres ; ces derniers ne pouvant se concrétiser sans l'implication, l'association de tous les acteurs agissant sur ce territoire.

La démocratie participative est donc née d'une véritable interrogation sur la manière de construire et de mener un territoire. Elle résulte d'une volonté de rétablir le contact entre la population et les acteurs impliqués dans le développement et l'aménagement du territoire.

Aujourd'hui, certains pays émergents vont plus loin comme le témoigne la création au Brésil du Forum Social.

## Principe

### Comment fonctionne la démocratie participative ?

Elle s'exerce de façon ciblée. Pour un projet particulier, le degré de participation et d'implication des habitants varie.

Il faut un groupe « moteur » du mouvement, qui le déclenche et le porte. Des associations et des groupes sociaux<sup>1</sup> (association de locataires ou groupement de propriétaires par exemple) peuvent interpeller le pouvoir institutionnel, mais leur mouvement ne défendant souvent que leur intérêt propre, des risques de déviance vers le clientélisme et le « mouvementisme » existent. Enfin, des groupes économiques peuvent se constituer en entités demandant leur implication dans le projet de territoire. Les comités de bassin d'emploi sont ainsi nés de la conjonction des syndicats et des entreprises locales pour faire face aux difficultés et aux menaces de délocalisation.

Plusieurs possibilités pour mettre en œuvre la démarche participative sont aujourd'hui mises en œuvre.

Elles se déclinent comme suit :

#### Cas '0' : l'information

- L'autorité politique informe l'habitant de ce qu'elle a décidé pour le projet de territoire. Consultez la fiche « [Les projets du territoire](#) »

---

<sup>1</sup> On peut remarquer que ce sont souvent les classes moyennes qui sont impliquées dans les processus de participation. Les couches les plus défavorisées de la société ne bénéficient pas des moyens matériels et intellectuels (difficultés à s'exprimer du fait d'un manque de connaissance de la langue ou par peur de prendre la parole, difficultés d'implication) qui leur permettraient de prendre part au projet. L'existence des groupes de 'pression' ainsi créés par une 'communauté' d'habitants ne doit pas masquer le fait que la majorité n'a peut-être toujours pas voix au débat.

### 1er cas (le plus fréquent) : la consultation, ou niveau 1

- les services techniques et un cabinet d'étude (consultant) travaillent ensemble pour définir les problèmes et trouver des solutions
- les habitants sont consultés avant la décision, différentes solutions leur sont présentées

### 2ème cas : la concertation, ou niveau 2

Souvent, cette méthode est mise en place à la suite de l'échec du premier cas de figure. Il y a en général 4 étapes :

- consultation d'un échantillon choisi de personnes, d'acteurs le plus souvent déjà impliqués sur le territoire ;
- élaboration de pistes de solution ;
- présentation de ces solutions aux habitants ;
- prise de décision par le politique, avec tous ces éléments.

L'animateur<sup>2</sup> se charge de mettre en relation les différents types et groupes d'acteurs. Il doit veiller à ce que toutes les catégories de population concernées aient la possibilité de s'impliquer dans la démarche. Il fait remonter les besoins et demandes des habitants, redistribue l'information auprès d'eux et joue le rôle de moteur dans le processus, le relançant quand il s'essouffle, ralentissant le rythme quand les choses se précipitent trop.

### 3ème cas : la co-décision, ou niveau 3

Il y a aussi en général 4 étapes :

- consultation des habitants ;
- élaboration des pistes de solution ;
- présentation des solutions aux habitants ;
- décision prise par le politique ou par délégation de compétence au conseil qui s'est formé au sein des habitants.

Les cas 2 et 3 se différencient selon l'importance donnée par le politique aux actions de communication vers les acteurs locaux.

Dans le cas de la concertation, la sélection d'interlocuteurs choisis selon le territoire et la thématique risque d'alimenter une subjectivité vis-à-vis des problématiques à traiter, et d'orienter dès le départ le processus selon les opinions et les choix des personnes consultées. Dans le cas de la co-décision, le filtre se fait de lui-même : seuls les habitants impliqués et déjà organisés s'expriment. Une partie de la population peut donc être totalement ignorée si un travail de recherche et de consultation n'est pas fait par le médiateur pour aller chercher cette population.

## Controverse

Ce sont cependant le plus souvent les élus ou les institutions qui décident d'enclencher le processus afin de renforcer leur légitimité. Ils sont alors partagés entre deux volontés : celle de céder une partie de leur pouvoir à la société civile et celle de le conserver pour ne pas voir leur légitimité remise en cause. Ils doivent, de plus, concilier les demandes sectorielles et ponctuelles des habitants

---

<sup>2</sup> Que l'on peut aussi appeler médiateur ou régulateur

avec le long terme que nécessite le travail politique. Ce double mouvement contradictoire explique en partie l'ambiguïté que peut contenir la démarche de démocratie participative.

Une crise s'est notamment traduite lors de la tenue du Forum Social Mondial à Bombay. La critique majeure était la déviance du système vers trop d'institutionnalisation. Les collectivités ont en effet été accusées de pratiquer une fausse démocratie participative : une participation de principe et non plus de fait.

La notion de démocratie participative, terme qu'on a aujourd'hui tendance à employer à tout-va, cherche encore ses marques et les formes qu'elle peut revêtir.

### **La place de la communication**

Un des plus gros défis que pose la démarche participative est le moment pour débiter la communication envers les habitants et la forme qu'elle doit prendre.

Les attentes immédiates des habitants se confrontent avec les délais à moyen et à long terme nécessaires à la mise en projet et au développement d'actions de structuration du territoire. Faire saisir cette réalité à tout un chacun n'est pas chose aisée. Une communication mal conduite peut susciter de trop fortes attentes et mener à un désintérêt et à la désaffection des habitants pour le projet. Les instances issues de la démocratie représentative trouvent ici leur limite.

Une nouvelle forme de démocratie est en train de naître, redonnant au citoyen le droit d'expression qu'il pensait avoir perdu. Plusieurs courants et démarches se confrontent dans le rôle à accorder à l'habitant dans la construction de son territoire. Les questions sous-tendant la démarche restent cependant les mêmes : comment construire avec le plus d'habitants possible ? Comment permettre à tous les habitants de participer ? Comment donner envie à tous les habitants de participer ?

## **Exemples**

Une quarantaine de territoires urbains et ruraux sélectionnés dans le cadre de l'expérimentation « Pour des conseils de développement participatifs » et accompagnés par l'Unadel.

## **Pour en savoir plus**

### **Dans le guide**

Dans la rubrique « démarches à entreprendre », consultez la fiche « [Les projets du territoire](#) »

Dans la rubrique « Concepts », consultez la fiche « [La participation](#) »

### **Sur le Web**

Union nationale des acteurs et des structures du développement local : [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr)

Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale : [www.adels.org](http://www.adels.org)

## **Auteur de la fiche**

Caroline Humbey et Héroïse Deffobis  
Bergerie Nationale de Rambouillet – mars 2005