

## **Attitudes des usagers d'un service public communal vis-à-vis de la démocratie participative**

Alexandra Garabige  
GRIOT-LISE-CNAM -CNRS

On assiste ces dernières années, dans de nombreuses villes françaises, à la multiplication d'expériences dites de démocratie participative. Si cette notion est utilisée de façon extrêmement large et recouvre selon les interlocuteurs des sens souvent différents, l'idée générale partagée par de nombreux acteurs aux statuts diversifiés est la suivante : la participation habitants est nécessaire d'une part pour cerner au mieux une demande sociale dont ils sont les premiers porteurs et d'autre part pour assurer une meilleure adéquation entre la demande et l'offre de services. La démocratie participative peut ainsi apparaître comme un moyen de résoudre la formulation des buts collectifs devenue complexe dans un contexte où l'expérience sociale des acteurs tend à se différencier, où les territoires sont devenus hétérogènes... (Duran, 1999).

Cependant les bilans de ces processus ne sont guère optimistes (Bevort, 2002 ; Falise, 2003 ; Le Galic, 2004). Le plus souvent l'échec de cette participation locale est « rapporté à deux ensembles de facteurs : d'une part l'absence de volonté démocratique réelle de la part des acteurs politiques et d'autre part l'indifférence des citoyens » (Blondiaux, Levêque, 1999, p. 73). C'est sur cette seconde question que nous voudrions centrer notre communication en nous demandant si les usagers peuvent constituer une force de propositions pour faire évoluer le service public communal. La question posée est ainsi celle de l'action et des acteurs pertinents de la formulation et de la mise en œuvre de l'action publique.

### **TERRAIN ET HYPOTHESE**

Pour explorer cette question, nous partirons d'un territoire : une ville de banlieue parisienne située à gauche politiquement. Elle compte selon le recensement de la population de 1999 plus de 80 000 habitants et s'étend sur un vaste territoire. Elle est divisée en plusieurs quartiers présentant des paysages et populations différents. Le développement de la démocratie participative est un axe politique central de la municipalité dont l'objectif annoncé est de co-construire l'action publique avec les habitants. Très tôt la ville s'est investie dans ces processus avec la mise en place, à la fin des années 1970, de conseils de quartier (qui fonctionnent encore à l'heure actuelle) et de structures consultatives thématiques (comité d'usagers sur le sport par exemple). Afin de mobiliser un nombre plus large de citoyens, les conseils de quartier et les structures thématiques étant essentiellement fréquentés par les citoyens engagés dans la ville et notamment les associations<sup>1</sup>, la municipalité organise à partir des années 1990 un dispositif plus vaste de consultation de la population. Elle déploie de larges moyens pour développer cette participation citoyenne avec la mise en place de

---

<sup>1</sup> On peut noter que le tissu associatif est largement développé sur la ville.

sondages et de débats sur des thèmes variant au fil des années (développement de la ville d'abord, service public plus récemment). Si dans un premier temps les sondages ne concernent qu'un nombre réduit d'habitants, une enquête plus vaste est menée en 2004, avec le recours à un institut de sondage, destinée à approfondir les thèmes du service public et de la participation des habitants dans la ville<sup>2</sup>. Plusieurs élus et membres de la direction générale se réjouissent d'avoir mobilisé un nombre important de foyers (près de 3 foyers sur 10). Parallèlement à cette consultation sont mis en place d'autres dispositifs comme un espace public conçu comme « un véritable atelier citoyen où chacun peut apporter ses idées, faire connaître ses projets et ses initiatives (citoyens, associations, structures participatives, ville...), participer à la confrontation d'idées » et « exprimer son point de vue à partir de ses préoccupations quotidiennes ». Situé dans le centre ville, ce lieu, outre des informations et des outils dressant un bilan des engagements pris par la ville, est présenté comme devant ouvrir « un espace de débat et de co-élaboration entre la population, dans sa diversité, les élus et le service public ». Il est mis à la disposition tant des associations que des services pour organiser des débats, mettre en place des expositions... Les citoyens peuvent également proposer un projet d' « intérêt collectif » qui est étudié par la municipalité et donne lieu, s'il est accepté, à des aides financières, matérielles... pour l'élaborer.

Nous voulons ici analyser les attitudes des usagers vis-à-vis de la démocratie participative et notamment vis-à-vis des démarches organisées par la municipalité. Dans la mesure où ces expériences sont mises en place à l'échelle d'une ville, nous entendons par usager la notion qui recouvre plusieurs « types de situations non exclusives les unes des autres : celle du citoyen en tant qu'acteur de choix politique concernant l'administration de son pays [et ici de sa ville] ; celle de l'administré qui doit se conformer aux lois et règlements en vigueur et leur est assujéti ; celle de l'utilisateur, payant ou non, de services publics gérés par des acteurs publics ou privés » (Quin, 1997, p. 339).

Quelles sont les attitudes des usagers vis-à-vis de la démocratie participative ? Comment appréhendent-ils ces dispositifs ? Plus globalement, dans quelle mesure les démarches participatives peuvent-elles favoriser l'émergence d'un nouvel acteur : les usagers ? Voilà quelques questions qui vont structurer notre propos.

L'hypothèse que nous voudrions tester est la suivante : en l'absence de clarification des enjeux, des objectifs et des règles de fonctionnement de cette démocratie participative, ces expériences sont perçues et mobilisées de façon différenciée par les usagers. Si l'on retient la proposition de J.D. Reynaud selon laquelle « un groupe est capable d'action collective dans la mesure où il accepte (il institue) une régulation [et] dans la mesure où il accepte une régulation commune, il constitue une communauté » (Reynaud, 1989, p. 78), il apparaît que ces démarches participatives organisées par la ville ne favorisent pas l'émergence d'un nouvel acteur collectif.

Pour tester cette hypothèse, nous proposerons d'abord une typologie des différentes attitudes et représentations de la participation d'usagers que nous avons interrogés dans le cadre d'une enquête de type qualitative (cf. encadré 1). De là, nous proposerons quelques pistes de réflexion mettant en lumière plusieurs failles de ces expériences et la difficulté à ce que les usagers puissent constituer une « communauté pertinente de l'action collective » (Segrestin, 1980).

---

<sup>2</sup> Contrairement aux démarches précédentes, des agents communaux volontaires sont formés pour aller enquêter, après leur travail contre une rémunération, des citoyens.

### **Encadré 1 – Méthodologie de l'enquête**

Nous avons mené une étude auprès de deux services communaux en contact avec du public : un relevant du champ de compétence obligatoire de la ville, un autre n'en relevant pas. Outre des discussions rapides avec des usagers pressés, nous avons mené 33 entretiens approfondis qui ont duré de 25 minutes à 2 heures avec des usagers de ces services qui venaient de recevoir une prestation. L'analyse qui suit résulte du dépouillement des entretiens retranscrits. A chaque fois, l'entretien débutait, outre les caractéristiques démographiques et socioprofessionnelles de l'interviewé, sur un cas concret : la démarche qu'il venait de suivre et le service qui leur avait été rendu, pour gagner ensuite en généralité sur d'autres services et plus globalement le service communal. Les thèmes abordés sont : les caractéristiques socioprofessionnelles et les formes d'engagement de l'utilisateur ; la modernisation du service public ; la démocratie participative. Sur ce dernier thème, plusieurs points ont été abordés (spontanément ou par le biais de relance) : le jugement sur les démarches en place et la démocratie participative plus globalement, le rôle de ces démarches, la place de la démocratie participative comparativement à la démocratie représentative.

### **LES USAGERS ET LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE : VARIETE DES ATTITUDES ET DES REPRESENTATIONS**

Les bilans des expériences de démocratie locale révèlent que les citoyens participent peu à ces démarches. Ce manque d'engagement est analysé de manière relativement contradictoire. Certains insistent sur le comportement apathique des usagers qui dès lors ne s'investiraient pas. D'autres, dans une perspective utilitariste, expliquent que les gens participent peu parce qu'ils retirent peu du système. A contrario des recherches mettent en évidence le besoin de reconnaissance, d'information et « d'exigence de participation à la prise de décision » (Bevort, 2002, p. 125) des usagers, des citoyens<sup>3</sup>. L'enquête que nous avons réalisée auprès d'utilisateurs des services publics municipaux révèle une réalité sociale plus nuancée. Si parmi les usagers interrogés, rares sont ceux qui participent aux démarches mises en place par la ville, c'est la variété des positions et attitudes – de l'indifférence à la confiance en passant par le scepticisme – vis-à-vis de ces démarches qui est la règle.

#### **Une notion floue, une réalité mal connue**

En analysant la connaissance et la définition des usagers de la notion « démocratie participative », on ne peut tirer *a priori* qu'un bilan pessimiste sur leur capacité à s'engager autour de cet enjeu collectif. En effet l'objectif, de même que le terme de démocratie participative, est loin d'être connu par l'ensemble des personnes interrogées et de recouvrir une réalité précise. Nombreuses sont celles qui disent ne pas savoir définir ce terme et pour plusieurs (parmi lesquelles figurent aussi des personnes qui participent à ces démarches) cette notion n'évoque rien, elles n'en ont jamais entendu parler. Pour 10 personnes seulement cette

---

<sup>3</sup> La citation suivante est révélatrice de nombreuses analyses : « L'administré n'accepte plus, en effet, de subir les règlements avec passivité, l'utilisateur des services publics exige qu'il soit tenu compte de ses aspirations et besoins. L'un et l'autre se souviennent qu'ils sont citoyens et entendent à ce titre, pouvoir donner leur avis en temps et en heure, être informé avec transparence, et donner quitus ou non à ceux qui affirment agir au nom du bien public » (Quin, 1997, p. 339).

notion fait écho à une démarche particulière ou fait l'objet, essentiellement par des gens qui participent aux démarches, d'une définition globale. Par ailleurs, les définitions proposées reflètent la variété des acceptions de ce terme et des attitudes vis-à-vis de la démocratie participative. Elles peuvent être très générales ou renvoyer à une thématique précise. Elles reflètent les divers types de participation allant de l'information et de l'écoute par les élus, à la consultation. La démocratie participative apparaît enfin pour certains comme un échange au sein de la cité. Ce premier examen reflète ainsi une incompréhension voire une méconnaissance de la notion.

Mais cette incompréhension relative ne traduit pas un désintérêt généralisé de cet enjeu collectif qu'est la participation des usagers. Elle met surtout à jour la difficulté à définir une notion largement mobilisée et pourtant rarement définie. En effet, la démocratie participative est souvent appréhendée à partir de la typologie de S.R. Arnstein en 1969 d'« une échelle formée de plusieurs niveaux allant de la non-participation au stade de la manipulation, en passant par des « degrés d'écoute », soit l'information, la consultation et la « conciliation » jusqu'au pouvoir des citoyens dans le partenariat, la délégation de pouvoir et le contrôle des citoyens (S. R Arnstein, 1969). Il est courant de concevoir la consultation comme un degré de participation aux décisions publiques » (De Carlo, 1996, p. 20). Cependant, la réalité et les formes classées dans le champ de la démocratie participative sont plus complexes et peuvent être analysées à partir d'une multitude de typologies, en fonction : du type de dispositifs (assemblées, referendums, conseils de quartier, fonds de quartier, budgets participatifs, etc...), du type de participants sollicités (citoyens organisés, citoyens mobilisés, échantillons représentatifs i.e. jurys ou a contrario ensemble des citoyens...), de la densité de la participation, du type de mobilisation de la société civile (*top down*, *bottom up* ou démarches associant les deux), de la temporalité des dispositifs (Sintomer, Bacqué, Rey, 2005). Et même « on pourrait ajouter encore d'autres typologies, portant par exemple sur la base épistémique que peut revendiquer la participation (expertise d'usage, contre-expertise, volonté citoyenne), sur l'échelle de la participation (uniquement micro-locale ou pas, permettant ou non la montée en généralité) » (Sintomer, Bacqué, Rey, 2005). La notion est ainsi grevée d'imprécisions sémantiques et de définitions polymorphes. A propos de l'émergence de nouvelles formes de participation à l'entreprise, A. Borzeix et D. Linhart soulignaient : « les discours abondent, les pratiques sont multiformes. Il y a pourtant une constante : l'absence de clarté dans la définition. Si le « participatif » apparaît à beaucoup comme un remède miracle (...) rien n'est moins évident que de savoir ce que cette notion recouvre, dans les consciences comme dans les faits » (Borzeix, Linhart, 1988, p. 37). Appliquée non au champ du travail mais à celui du politique, l'affirmation garde toute sa pertinence au niveau de la ville étudiée.

La notion de participation, mieux comprise par les usagers que nous avons interrogés<sup>4</sup>, constitue alors un point d'entrée plus pertinent pour étudier leurs représentations de ces démarches.

---

<sup>4</sup> On peut noter que le thème de la démocratie participative occupe un volume important dans les entretiens et a été abordé dans 30 entretiens. Cela révèle que les personnes interrogées ont des choses à dire sur ce sujet même si ce poids est à relativiser en raison des relances systématiques. Il faut aussi ajouter que seulement 6 personnes ont abordé spontanément le thème via des entrées diverses : espace public, conseil de quartier... 1 seul l'a abordé par le thème général de la démocratie participative.

## Typologie des pratiques et des jugements des usagers

En croisant la participation déclarée par les usagers et leurs propos sur les objectifs et l'intérêt des dispositifs en place dans la ville et plus généralement de la participation, on obtient des résultats intéressants pour appréhender leurs représentations de ces dispositifs. La typologie suivante rend compte de la variété des attitudes des usagers vis-à-vis de la démocratie participative :

- **les « inactifs positifs »** sont favorables à ces démarches que globalement ils connaissent peu ou mal mais l'idée de faire participer les gens leur semble positive – pour que les habitants puissent donner leur avis, qu'ils soient informés et pour résorber certains problèmes. Leurs propos reflètent une acception de la démocratie participative comme consultation et information en vue d'une action de la part des élus. On se situe dans la logique du « faire faire ». On peut souligner que cette population, majoritairement féminine, appartient à un milieu social plutôt « défavorisé » (par exemple ils résident essentiellement dans des HLM). Ces usagers sont soit jeunes (moins de 25 ans) et étudiants, soit en situation professionnelle que l'on peut qualifier de précaire (demandeur d'emploi, mi-temps non choisi). Enfin aucun n'est engagé dans une association et la plupart dit ne pas avoir de sensibilité politique particulière.
- **les « inactifs sceptiques »** estiment que la participation des citoyens est une bonne chose dans la théorie mais exprime un relatif voire fort scepticisme s'agissant de son application dans la ville ou ailleurs. La notion de démocratie participative ne leur est pas étrangère mais ils n'en proposent pas toujours de définition. La plupart connaît les démarches mises en place dans la ville. Leurs avis sur ce qu'est ou doit être la démocratie participative en revanche divergent. Pour certains, la participation doit être de type consultatif – comme les inactifs positifs, on est dans la logique du « faire faire ». Pour d'autres, ces débats constituent une perte de temps s'ils n'aboutissent pas à une prise de décision rapide au terme du débat. Dans cette optique, la participation doit aller plus loin que la simple consultation, les réunions doivent aboutir à une prise de décision. Enfin, certains, souvent bien informés sont favorables à de la co-décision et estiment que ce n'est pas le cas dans la ville. Le scepticisme se fonde ainsi généralement sur des *a priori*.  
On compte dans ce groupe autant d'hommes que de femmes, majoritairement âgés de 25 à 50 ans, mariés ou non, avec ou sans enfant et globalement assez diplômés (à l'exception d'une personne, ils ont au minimum un BAC+2). Outre un retraité et deux étudiants, ils exercent une activité professionnelle plus ou moins qualifiée à temps plein ou sont demandeurs d'emplois (plutôt qualifiés). On peut également noter que plusieurs sont propriétaires de logements dans des quartiers réputés favorisés. Dernière caractéristique intéressante, ils disent tous avoir une opinion politique.
- **Les « ex actifs déçus et mitigés »** – population assez diplômée (BAC +2) avec ou sans emploi, mariée et ayant des enfants – participaient à des conseils de quartier. Ils ont arrêté car ils n'avaient pas obtenu satisfaction auprès des élus sur des problèmes personnels. La participation peut être de type utilitaire, de type don/contre don (un citoyen actif dans sa commune doit pouvoir bénéficier d'une reconnaissance supérieure).
- Les « **ex-actifs positifs** » ont une bonne connaissance de la démocratie participative qu'ils ont pratiquée dans d'autres contextes et y sont très favorables. Venant d'arriver

dans la ville étudiée, ils connaissent peu les démarches mises en place. Pour des raisons diverses – instabilité économique ou sociale – ils ne veulent ou ne peuvent s’engager. La participation est pour eux un moyen d’améliorer la qualité de l’action publique et de la vie de la cité. Leur jugement est ainsi proche des « actifs ».

- Les « **actifs** » constituent un groupe hétérogène du point de vue de leur connaissance et de leur engagement dans les démarches mises en place dans la ville. La diversité des pratiques est de rigueur. Certains n’assistent qu’occasionnellement à ces démarches, d’autres plus régulièrement et un responsable associatif fréquemment et de manière très active. Ils portent un jugement relativement positif sur les démarches mises en œuvre par la ville dont l’enjeu est pour eux l’amélioration et la participation à la vie de la cité. La participation est perçue comme un échange : entre élus et habitants mais également entre les habitants entre eux. La question de savoir qui prend les décisions et avec elle, celle du pouvoir de décision, s’estompe. Parmi ces « actifs », il y a autant de femmes que d’hommes, de célibataires que de personnes habitant en couple avec ou sans enfant. Seule une personne n’a pas fait d’études, elle est par ailleurs la seule à habiter dans un HLM. En outre, seule une personne est employée à temps plein (dans un emploi qualifié), les autres sont à la retraite ou en situation précaire (demande d’emploi et intérim). On peut souligner que les deux plus engagés dans ces démarches sont à la retraite. Enfin, à l’exception d’une personne, ils sont investis dans une association (sur la ville ou non) ou des groupements (syndic de copropriétaire ou syndicat).

L’enquête n’est pas représentative au sens quantitatif du terme et notre typologie comporte sans doute des manques<sup>5</sup>. Cependant elle permet de tirer plusieurs éléments de compréhension de l’absence de participation.

Premièrement, on observe une variété des positions et des logiques d’action vis-à-vis du dispositif. Ces processus donnent à observer des démarches dont les destinataires peuvent mêler des comportements de type défection (*exit*), prise de parole (*voice*), fidélité (*loyalty*) mais aussi « un processus plus énigmatique, ayant davantage à voir avec l’indifférence ou l’absence de sentiment d’être concerné par l’institution » (Join-Lambert, Lochard, Raveyre, Ughetto, 2004, p. 12). On s’écarte donc d’une vision homogénéisante selon laquelle l’ensemble des usagers souhaiterait vouloir donner son avis, participer...

Deuxièmement, nombreux sont sceptiques vis-à-vis de la démocratie participative, qu’ils connaissent ou non ces démarches. Nombreuses réflexions se polarisent sur la question du partage de pouvoir – notion d’ailleurs mal définie – pour souligner le faux-semblant de démocratie. Cette position traduit un manque de confiance dans les élus et dans les dispositifs politiques. Dans une telle optique, il apparaît difficile que ces démarches puissent devenir légitimes et qu’elles puissent engager les usagers comme acteurs.

Troisièmement, certains usagers rejettent ces démarches qu’ils connaissent, en raison d’une incompréhension sur les enjeux, les objectifs et les règles du jeu. A contrario, ceux qui participent à ces démarches ne mettent pas en parallèle démocratie participative et démocratie représentative. L’intérêt des dispositifs est celui de la participation à la vie de la cité en vue d’améliorer l’action publique. On peut alors se demander dans quelle mesure l’absence de clarification des règles du jeu et de définition claire des objectifs de ces démarches

---

<sup>5</sup> On a pu en revanche mettre en lumière dans la typologie l’hétérogénéité des caractéristiques démographiques et socioprofessionnelles de la population interrogée.

participatives peuvent constituer un frein à l'émergence d'action collective. Nous allons maintenant réfléchir à cette question.

## **LES USAGERS : UNE « COMMUNAUTE PERTINENTE DE L'ACTION COLLECTIVE » ?**

### **Une démocratie participative aux enjeux et aux contours flous**

Dans le cas de la ville étudiée, les expériences sont multiples et le projet annoncé manque de clarté. Le recours massif à la notion de démocratie participative pour caractériser des formes participatives aussi diverses masque « des divergences fondamentales quant à la portée et au sens accordés à ces [démarches] » (Sintomer, Bacqué, Rey, 2005, p. 12). En effet, en fonction des partis représentés au sein de la majorité municipale mais également dans les partis, cette notion est polémique, rejetée par les uns et fondamentale pour d'autres. Pour le Maire et le Maire-adjoint en charge de cette délégation<sup>6</sup> notamment, l'enjeu annoncé est la co-construction avec l'ensemble des acteurs et des habitants de la ville. Pour d'autres, la participation est certes souhaitable mais le pouvoir de décision incombe in fine aux élus. Derrière ces conceptions se cachent des objectifs fort différents. « Le premier type (...) que l'on peut qualifier de gestionnaire, réside dans l'amélioration des politiques publiques locales par l'intégration du savoir d'usage des habitants ou par l'utilisation de la participation comme vecteur de modernisation administrative. Le second type est d'ordre social. Il vise à répondre à la « question sociale » en s'appuyant sur la participation. Le troisième type d'objectifs, politique, consiste dans la relégitimation du système politique ou dans le développement d'une démocratie participative s'appuyant sur la création d'espaces publics locaux » (Sintomer, Bacqué, Rey, 2005, p. 25). En l'absence de consensus au sein de la majorité, les dispositifs sont réappropriés de manière différente par les acteurs de la municipalité.

Les démarches participatives en l'absence de projet clair et partagé peuvent-elles favoriser l'émergence d'action collective incluant les usagers ?

### **De l'incompréhension à la démobilisation**

Le cas de la démobilisation de certains usagers est intéressant pour répondre à cette question. Il permet d'éclairer un problème important de la démocratie participative telle qu'elle est actuellement mise en place dans la ville et ailleurs. L'absence de clarification des enjeux et des règles du jeu peut susciter incompréhension et rejet de la part de certains usagers. C'est parce qu'ils n'obtiennent pas satisfaction et qu'ils s'interrogent dès lors sur la portée du dispositif qu'ils choisissent d'en sortir. L'exemple d'un habitant d'une quarantaine d'années non investi dans une association est tout à fait révélateur. Il a activement participé à un conseil de quartier puis a rencontré des problèmes pour trouver un logement. Essuyant une réponse négative à sa demande, il se questionne sur la place accordée par les élus aux « citoyens

---

<sup>6</sup> Contrairement à d'autres villes, il n'existe pas de réel service de la démocratie participative, seulement un embryon de service composé de deux directeurs généraux adjoints dont un a d'autres responsabilités et l'autre est à temps complet sur cette question et gère l'espace public évoqué précédemment. Par ailleurs une direction est chargée de la vie associative et des missions de quartier. Le suivi et l'élaboration de cet axe est en fait organisé par un groupe de pilotage composé de cinq élus et conseillers municipaux, de deux membres du cabinet du Maire, d'un secrétaire d'élus, de trois membres de la direction générale – le directeur général et les deux directeurs généraux en charge des questions relatives à la démocratie participative – et de deux directeurs. Ce dispositif est donc majoritairement politique. Tous les partis sont représentés en nombre égal, mais la présence de membres du cabinet et celle du directeur général, en lien étroit avec le Maire, n'est pas sans incidence sur les choix menés.

actifs ». Citons-le pour montrer les tensions que peut susciter la participation quand elle n'aboutit pas aux résultats escomptés :

*« Depuis un certain temps je ne viens plus, je suis un peu découragé parce que parfois ces gens-là font appel à nous, parfois à notre point de vue, parfois ce n'est pas pris en compte, quand on a besoin de ces gens-là, on ne les voit jamais donc c'est décourageant... On contribue mais quand vous avez besoin de quelqu'un vous ne voyez personne. Aujourd'hui quand vous avez des difficultés vous rencontrez des difficultés quelconques, vous n'êtes pas considérés comme étant un habitant actif, vous êtes un habitant comme les autres, point barre... Quelqu'un d'actif, c'est aussi quelqu'un qu'il faut essayer d'encourager... Quand il réclame quelque chose, il faut l'écouter au moins et ne pas faire comme s'il n'existait pas ».*

Ces propos traduisent bien une incompréhension sur les enjeux de ces processus. Ce citoyen place sur le même registre une demande de service public qu'il formule en tant que particulier et son investissement dans les espaces participatifs dont l'enjeu est collectif. Cet exemple soulève un problème majeur de la participation : la question du destinataire et avec elle celle des objectifs de ces expériences. Comme le soulignent en effet Y. Sintomer, M.-H. Bacqué et H. Rey (2005) les usagers « peuvent d'abord intervenir en tant que consommateurs (usagers des services publics ou clients de services semi privés ou privatisés) auxquels les prestataires doivent donner des garanties de qualité et d'accessibilité (...) et dont on doit mesurer les attentes et la satisfaction (...). Les habitants peuvent également être conviés à participer au choix d'orientation et à discuter les modalités de fonctionnement des services » (Sintomer, Bacqué, Rey, 2005, p. 27). Dans ces conditions, il peut apparaître difficile de saisir les enjeux de ces processus. Le risque est bien celui d'un désengagement de certains usagers.

Cependant, l'absence de clarification des règles et enjeux de ces démarches n'est pas en soi démobilisatrice. En effet, comme le souligne D. Segrestin (1980) pour comprendre les ressorts de la mobilisation et donc de l'action collective, il faut s'inscrire dans une dynamique de l'acteur plutôt que dans l'analyse des projets et des enjeux collectifs. Selon ses termes, « on tend à perdre de vue que les pratiques collectives renvoient toujours plus directement à l'acteur lui-même qu'à des projets ou des enjeux collectifs. Le point de départ de la conscience et de l'action collective se trouve dans une dynamique de l'être plutôt que dans une dynamique de l'idée » (Segrestin, 1980, p. 173). Intéressons-nous alors au cas des usagers actifs pour savoir si les usagers peuvent constituer une « communauté pertinente de l'action collective ».

### **Les usagers : un groupe et non une communauté**

Pour les usagers interrogés qui participent à ces expériences la question de la place et du rôle des citoyens dans la prise de décisions n'est pas centrale. L'enjeu de ces démarches est la participation à la chose publique et l'amélioration de la vie de la cité. C'est ce qu'illustre par exemple les propos de cet usager :

*« Est-ce que les gens ont une incidence importante sur la municipalité ou est-ce qu'elle vient pour faire débattre et après elle n'en fait qu'à sa tête ? Ca je ne sais pas. C'est difficile à savoir ce qui se passe. Mais je trouve que c'est nécessaire quand même... parce que malgré tout de la discussion jaillit la lumière alors peut-être que d'un seul coup, un type dans l'assemblée va dire un truc qui va faire tilt au responsable ».*

Dans un tel registre, les associations trouvent leur place. Leur rôle, évoqué par plusieurs personnes qu'elles soient ou non engagées dans une association, est d'élargir les débats et de diversifier les types d'action. Dans tous les cas, il est question d'action collective que ces usagers soient favorables à une démocratie participative ascendante ou descendante. La logique d'action n'est plus de type « faire faire » mais « faire ensemble ». On se situe dès lors dans le registre de la citoyenneté. Notons que plusieurs usagers proposent des actions publiques et politiques à engager : développement de la politique culturelle autour du cinéma pour l'un, problème des horaires d'ouverture des crèches pour un autre, développement de la culture citoyenne destinée à favoriser la participation pour un dernier... Ces démarches peuvent alors permettre d'engager une action collective autour des questions des services publics si c'est en tant que citoyen que l'utilisateur s'exprime et si l'enjeu n'est pas d'acquérir un quelconque pouvoir dans la prise de décision via la démocratie participative.

On pourrait alors penser avec M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe (2001) que la « démocratie dialogique »<sup>7</sup> permet d'enrichir la « démocratie délégative » et constitue dans le même temps un dispositif efficace au service de la décision. Ces auteurs s'intéressent à des « forums hybrides », soit à des espaces ouverts où des groupes hétérogènes (experts, hommes politiques, techniciens, profanes) peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques relatifs à des sujets de nature variée (éthique, économie, physiologie...) qui engagent le collectif. Ils montrent que ces espaces sont conçus pour favoriser des débats qui se nourrissent des incertitudes<sup>8</sup> scientifiques, techniques et sociales et qu'ils permettent de les prendre en charge et de les gérer de façon originale. Les controverses qu'ils font naître « constituent un très efficace dispositif d'exploration des états du monde possibles, lorsque, du fait des incertitudes, ceux-ci ne sont pas connus. Elles favorisent l'enrichissement et la transformation des projets et des enjeux initiaux, permettant simultanément la reformulation des problèmes, la mise en discussion des options techniques et, plus largement, la redéfinition des objectifs poursuivis » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001, p. 55).

Cependant ces auteurs s'intéressent à des groupes institués dans lesquels les acteurs ont un rôle et une position définie. Dans le cas étudié ici, « l'identité collective prend le caractère d'une identité éclatée et diffuse » (Segrestin, 1980, p. 175). Les usagers ne se pensent pas comme collectif si ce n'est comme membre de la ville, de la cité... Ils entrent dans le jeu pour des raisons diverses : intérêt pour un débat sur un thème, rencontrer des gens, être intégré dans la ville... Leur investissement est par ailleurs variable : ils sont plus ou moins actifs, participent plus ou moins ponctuellement... Cette absence d'identité collective forte est alors problématique pour penser les usagers comme « communauté pertinente de l'action collective ».

---

<sup>7</sup> Les notions de « démocratie délégative » et de « démocratie dialogique » ont souvent pour équivalents celles de « démocratie représentative » et « démocratie participative ». Le principe de base d'une « démocratie délégative » est que les personnes expriment leurs points de vue et attentes par l'intermédiaire de représentants élus. Dans le cas de « la démocratie dialogique », il n'y a pas d'élection. La distinction essentielle provient donc du mode de désignation des représentants. Dans une « démocratie participative » ou « dialogique », un individu ou un groupe d'individus non élus peut s'exprimer autant que des représentants élus. Il faut ajouter que pour M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, la « démocratie dialogique » ne peut exister sans débat.

<sup>8</sup> Il y a incertitude au sens où « les conséquences des décisions, qui sont susceptibles d'être prises, ne peuvent être anticipées : les options envisageables ne sont pas connues de manière suffisamment précise ; la description de la constitution des mondes possibles se heurte à des noyaux d'ignorance qui résistent ; quant aux comportements et interactions des entités qui les composent, ils demeurent énigmatiques » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 40).

## **Quelques failles de la démocratie participative**

On peut noter deux problèmes majeurs pour l'émergence d'action collective.

Premièrement, dans la mesure où le dispositif est ouvert et où la participation peut être sporadique rien n'assure de continuité dans le processus. De plus, dans la ville étudiée ces démarches s'inscrivent dans la durée mais il n'existe pas nécessairement de dialogue continu et prolongé sur des thèmes précis. Or cette condition peut apparaître nécessaire pour que le collectif s'engage dans une réflexion commune favorisant une prise de décision.

Deuxièmement, dans la mesure où les usagers ne forment pas un collectif mais bien un groupe d'acteurs individuels aux pratiques variées, deux risques sont à noter. Soit, en l'absence de règles clairement définies, le danger « est bien de tomber dans ce que Jean-Daniel Reynaud nomme avec bonheur la pléistocratie qui se caractérise autant par le trop grand nombre de parties prenantes que l'on a du mal à canaliser et à enserrer dans des règles d'action collective que par la difficulté à définir des orientations communes » (Duran, 1999, p. 86). Soit le risque est que les dispositifs soient réappropriés par les mieux informés et ceux qui assistent régulièrement à ces démarches. Nombreuses observations montrent que les habitants participant régulièrement à ces démarches appartiennent souvent au cercle déjà restreint des habitués de la démocratie locale (associations, membres de partis politiques...). A noter également dans cette optique la difficulté de certains citoyens à prendre la parole dans des débats publics. Dans cette perspective, la démocratie participative pourrait alors tendre à rendre publiques des pratiques qui l'étaient moins.

Ainsi, ces expériences participatives dont les règles sont mal définies et les enjeux imprécis ne semblent pas favoriser l'émergence d'un nouvel acteur collectif que serait les usagers. Notre recherche laisse à penser que la démocratie participative quand elle est menée à l'échelle vaste d'une ville avec pour seul objectif partagé par les élus de dialoguer ne permet pas d'engager une action collective avec des acteurs nouveaux. L'une des failles de la démocratie participative est peut-être de mettre sur le même registre la démocratie administrative et la démocratie politique qui relèvent pourtant de deux domaines différents : la première est fondée sur la participation et la négociation, la seconde sur l'élection et le débat politique « nécessitant la mise en place de réels contre-pouvoirs » (Duran, 1999, p. 101).

## Bibliographie

- Bevort A., 2002, *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po
- Blondiaux L., Levêque S., 1999, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », in Neveu C. (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan
- Borzeix A., Linhart D., 1988, « La participation : un clair-obscur », *Sociologie du travail*, n°1
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil
- De Carlo L., 1996, *Gestion de la ville et démocratie locale*, Paris et Montréal, L'Harmattan
- Duran P., 1999, *Penser l'action publique*, LGDJ
- Falise M., 2003, *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*, L'aube
- Hirschman A. O., 1995, *Défection et prise de parole*, Fayard
- Join-Lambert O., Lochard Y., Raveyre M., Ughetto P., 2004, « Servir l'Etat et l'utilisateur. Définition et redéfinition du travail par le public dans le domaine des musées », Rapport pour le ministère de la recherche et le centre national de la fonction publique territoriale, IRES
- Le Galic M., 2004, *La démocratie participative. Le cas nantais*, Paris, L'Harmattan
- Quin C., 1997, « Assujetti, client ou partenaire : que devient l'utilisateur du service public ? », in Warin P. (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La découverte
- Reynaud J.-D., 1989, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin
- Segrestin D., 1980, « les communautés pertinentes de l'action collective : canevas pour l'étude des fondements sociaux des conflits du travail en France », *Revue française de sociologie*, avril-juin 1980, XXI-2, p. 171-202
- Sintomer Y., Bacqué M.-H., Rey H., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La découverte

## Résumé

On assiste ces dernières années, dans de nombreuses villes françaises, à la multiplication d'expériences de « démocratie participative » qui visent à prendre en compte les besoins et attentes des usagers. L'objectif de cette communication est de s'interroger sur la capacité de ces dispositifs à engager les usagers dans une action collective. Partant d'une enquête menée auprès d'usagers d'une ville de la banlieue parisienne, nous montrons qu'en l'absence d'enjeux précis et de règles du jeu clarifiées, ces dispositifs favorisent difficilement l'émergence d'un nouvel acteur que serait les usagers.