

**Intervention lors du colloque**  
**Opinion Publique et Territoire**  
**Pau, Mars 2013**

**Les difficultés d'une approche juridique et politiste : glissement  
vers une réflexion croisée sur la démocratie participative locale**

***Jean Gourdou***

*Professeur des Universités, UPPA*

***Jérôme Lafargue***

*Maître de Conférences, UPPA*

Comment présenter les contours juridiques et politiques des rapports entre opinion publique et territoire, alors que dans chacune de ces disciplines, les deux notions ne sont guère abordées de façon connexe ?

En droit, la terminologie « opinion publique » est réservée à la problématique des sondages et de leur encadrement ; en science politique, la notion d'opinion publique est source de controverses particulièrement vives<sup>1</sup>, d'abord au sujet de l'acception même de la notion, ensuite au sujet de sa mesure par sondages. De surcroît, le territoire n'est questionné dans aucun des deux champs de recherche en relation avec l'opinion publique.

---

<sup>1</sup> BLONDIAUX (L.), *La Fabrique de l'opinion*, Paris, Seuil, 1998.

Le sondage, utilisé depuis longtemps pour appréhender l'opinion publique, se présente comme un outil technique objectif permettant de recueillir sinon la voix du peuple, du moins l'opinion du public le plus nombreux. Aujourd'hui, en France, cet instrument a acquis une légitimité politique et une efficacité sociale indéniables, sa force consistant aussi à faire croire que toute critique qui lui est adressée est une sorte de remise en cause de la démocratie elle-même et ce, même si les polémiques sur sa fiabilité en période électorale se multiplient.

Or, le territoire pertinent pour la mise en œuvre de tels sondages est souvent celui de L'Etat, dans la mesure où la plupart d'entre eux apparaissent liés aux élections nationales ou tendent à « prendre de pouls » de l'opinion sur un problème de société. Et, faute de crédit mobilisables par les élus locaux, c'est également l'Etat qui diligente généralement ceux qui servent de vecteur à des enquêtes relatives à des problématiques locales.

En conséquence, il convient de réorienter la réflexion de manière à mieux l'articuler avec la dimension "territoriale" qu'entend intégrer le présent colloque. Cela nous pousse donc naturellement à nous interroger sur les façons multiples dont les élites politiques locales connaissent de l'avis de leurs administrés, quand ils ne les sollicitent pas plus ou moins directement dans la prise de décision publique. Modestement, en croisant les regards juristes et politistes, on reviendra ainsi sur les conditions d'exercice de la démocratie participative.

Nous ne nourrissons évidemment pas l'ambition de dresser un panorama exhaustif de toutes les problématiques relatives à ce thème qui, par ailleurs, suscite une abondante littérature. L'intérêt ici sera plutôt de poser les jalons d'une réflexion croisée, juridico-politiste donc, autour de quelques bilans d'étape.

## **§ 1. La démocratie d'opinion**

La démocratie d'opinion est une fiction, au même titre que la démocratie représentative, mais elle est apparue comme un remède plus ou moins salutaire contre les dérives oligarchiques de ce dernier régime, seul capable de donner l'illusion d'agréger des opinions et des intérêts la plupart du temps contradictoires sinon irréconciliables.

Pour ce qui nous concerne, à moins de rêver à une société sans Etat, formée d'entités collectives et autonomes où la solidarité et le respect de l'individualité iraient de front, essayons aujourd'hui modestement de nous poser quelques questions sur ce passage subtil de la notion d'opinion publique à celle d'opinion du public, ou mieux encore, à celle d'avis des citoyens/usagers/habitants d'un territoire donné. En effet,

dans un Etat théoriquement décentralisé, les procédures de consultation du public ont largement été privilégiées au cours des vingt dernières années, faisant des territoires locaux des espaces communs de recueil de cet assentiment si recherché par les élites politiques.

La vérité est que les interrogations sur l'opinion publique sont désormais supplantées par des réflexions sur la démocratie représentative elle-même. Les formes classiques de cette dernière survivent, mais leur légitimité et leur efficacité déclinent. Cette perte de confiance affecte la plupart des acteurs qui, traditionnellement, jouaient le rôle d'intermédiaires culturels entre le peuple et ses représentants (partis, syndicats, journalistes, enseignants, travailleurs sociaux, etc.). Une distance s'est créée, et les moyens de communication politique moderne (médias de masse, TIC, sondages) ne permettent pas de la combler.

Par ailleurs, les conditions d'exercice de la démocratie représentative ont changé : les citoyens des démocraties contemporaines n'acceptent plus de se taire entre chaque élection, ils revendiquent, à tel point que l'on parle à présent de « démocratie protestataire »<sup>2</sup>. La grande majorité des sociologues voient la société comme étant de plus en plus complexe, de plus en plus divisée, de plus en plus réflexive, de plus en plus indocile, de plus en plus défiante, sinon de plus en plus ingouvernable<sup>3</sup>.

Une réponse à ces bouleversements est l'accroissement des dispositifs de consultation du public, parfois de participation. Il apparaît malgré tout que ces mécanismes sont souvent instrumentalisés par les élites politiques, nationales ou locales, car il faut reconnaître qu'il existe une méfiance historique à l'égard du peuple de la part du gouvernement représentatif. Hors de l'élection et des multiples procédures de consultation par voie de sondages qui entourent cette période sensible, le peuple n'existe pas.

Que doit-on penser de ce nouvel « impératif participatif » ? Parce qu'il s'agit bien d'un impératif, présenté par les élites politiques comme une forme d'obligation. Et on se demandera si finalement, on n'est pas en présence d'un art de communiquer plutôt qu'un art de gouverner.

---

<sup>2</sup> MATHIEU (L.), *La Démocratie protestataire*, Paris, Presses de Science Po, 2011.

<sup>3</sup> LUHMANN (N.), *Systèmes sociaux : esquisse d'une théorie générale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2010 ; BECK (U.), *La Société du risque*, Paris, Aubier, 2001 ; GIDDENS (A.), *Les Conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 2000.

## § 2. Les différents mécanismes de démocratie participative locale

Les différents mécanismes de démocratie participative locale, en d'autres termes les dispositifs permettant de consulter le public, d'encourager sa participation sinon sa décision, se sont multipliés au cours de ces dernières années. Ces mécanismes s'adressent tantôt aux citoyens, tantôt à l'habitant, tantôt à l'utilisateur, autant de figures de l'administré qui sont, en droit, beaucoup plus usuelles que la figure de l'opinion publique.

Plutôt que d'en établir le catalogue, mettons en avant les principales dynamiques qui les inspirent, étant entendu que ces dynamiques ne se cantonnent pas à un seul d'entre eux :

- logique d'information, d'abord, qui représente l'exigence *a minima* de toute gestion démocratique en théorie transparente. A cet effet, le Code général des collectivités territoriales (CGCT), dans son article 2141-1, consacre le droit des habitants de la commune à être informé des affaires locales, et le voit comme un principe essentiel de la démocratie locale. Si l'on ne devait retenir de cette dernière qu'une seule vertu, ce serait ce devoir d'information qui transcende l'ensemble des mécanismes participatifs (n'est-ce pas la mission première de l'enquête publique voire de la consultation que d'informer le citoyen sur la teneur du projet envisagé ?) ;

- logique d'association, ensuite, à savoir association des administrés à la détermination des besoins ou, éventuellement, à la meilleure manière de les satisfaire. Ainsi par exemple des conseils de quartier instaurés en 2002 par la loi dite « loi Vaillant »<sup>4</sup>, qui sont précisément des lieux où se recueille l'information sur ce qui se fait, mais aussi où émergent des besoins spécifiques des habitants portés de cette façon à la connaissance des élus. Procède de la même logique, pour l'utilisateur cette fois, l'ensemble des enquêtes de satisfaction de plus en plus fréquentes dans les services publics locaux, destinés à amender si nécessaire la manière dont ils sont gérés ou configurés et à les faire évoluer en rapport avec les véritables attentes des usagers<sup>5</sup> ;

---

<sup>4</sup> Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dont les dispositions sont codifiées à l'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : création facultative des conseils de quartier dans les communes de 20 000 à 80 000 habitants, obligatoire au-delà. Cette loi octroie également la possibilité de créer, dans les communes de plus de 80 000 habitants, des adjoints au maire chargés d'un ou plusieurs quartiers dont le rôle est de développer la participation citoyenne.

<sup>5</sup> Si l'on trouve peu de relais de ces enquêtes dans les règles juridiques (sauf domaines particuliers, comme les hôpitaux), l'incitation à y procéder transparait à échéance régulière dans des travaux de comités interministériels ou de la Cour des Comptes.

- puis logique de consultation, reconnue elle aussi comme un droit par l'article 2141-1 du Code général des collectivités territoriales. L'objectif est de rassembler les avis de la population sur des sujets qui la concerne et de les faire remonter aux élus. Au sens strict, la « consultation » correspond au mécanisme mis en place par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR)<sup>6</sup> et qui, au terme d'un long processus législatif<sup>7</sup>, permet aujourd'hui à toutes les collectivités et à tous les établissements de coopération intercommunale de consulter la population sur un projet relevant de leur compétence<sup>8</sup>. Il faut insister sur le fait que le résultat de ce type de consultation ne peut avoir, par lui-même, le moindre d'effet décisionnel. Il ne constitue qu'un éclairage pour les décideurs publics dont ils peuvent juridiquement faire abstraction, même si c'est politiquement toujours délicat. En dépit de l'influence limitée de ces consultations sur la décision finale, ce type de technique est sans cesse perfectionné et étendu. En atteste l'article 16 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit du 17 mai 2011 qui permet, lorsqu'un texte législatif ou réglementaire impose la consultation d'un organisme consultatif avant l'édition d'une décision réglementaire, de remplacer cette procédure par une consultation générale de la population via internet (sachant que si l'organisme normalement compétent souhaite formuler ses observations, il ne peut alors le faire qu'au même titre que n'importe quel citoyen) ;

- logique de concertation (ou de participation), aussi, permettant de créer un débat dans lequel le citoyen est cette fois considéré comme un réel interlocuteur susceptible d'influencer la décision à venir. Cette technique s'est particulièrement développée en matière de décision ayant un impact sur l'environnement où elle constitue même un impératif juridique posé par des règles internationales<sup>9</sup> comme nationales<sup>10</sup> et ne cesse

---

<sup>6</sup> Texte qui autorisait la consultation des électeurs sur toutes les décisions prises par les autorités municipales pour régler les affaires de la compétence de la commune.

<sup>7</sup> En dernier lieu, article 122 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et son décret du 6 décembre 2005 relatif à la consultation des électeurs.

<sup>8</sup> Voire seulement la part de population principalement intéressée par le projet (par exemple une partie de département ou un quartier). Cf article L. 1112-15 du CGCT.

<sup>9</sup> V. not. la Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998, ainsi que la directive européenne consécutive n°2003/4/CE du Parlement et du Conseil européen en date du 28 janvier 2003.

<sup>10</sup> La loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 a intégré au préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 la charte de l'environnement, dont l'article 7 fait du droit à la participation du public un nouveau droit fondamental.

de donner lieu à des innovations normatives : ainsi de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public posé à l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui définit une nouvelle procédure de participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, en rupture sur bien des points avec les habitudes du passé<sup>11</sup> ;

- logique de codécision, enfin, avec le fameux référendum local consacré par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>12</sup>. Ce mécanisme permet cette fois non plus simplement de demander leur avis aux citoyens, mais bien de les faire décider à la place du conseil municipal, régional ou général, sans nécessité de faire valider par quiconque cette décision.

La conjugaison apparente de ces diverses logiques pourrait laisser penser que notre système local connaît un haut degré de collaboration entre élus et citoyens. Ne serait-ce hélas qu'illusion ?

---

<sup>11</sup> On relèvera en particulier à cet égard que :

- la procédure de consultation directe du public est ouverte à l'ensemble des citoyens, et non seulement aux personnes directement concernées ;
- la note de présentation qui accompagne le projet et en précise le contexte et les objectifs est mise à disposition du public par voie électronique mais aussi, sur demande, mise en consultation sur support papier dans les préfetures et les sous-préfetures, pour les personnes n'ayant pas un accès à internet ;
- les observations peuvent être déposées par voie électronique, mais aussi postale, toujours dans le souci de tenir compte de la fracture numérique. Le délai minimum de transmission à l'autorité administrative concernée est de vingt-et-un jours à compter de la mise à disposition du projet ;
- est prévue une expérimentation, à compter du 1er avril 2013 et pour une durée de dix-huit mois, s'agissant de la mise en place d'un forum électronique sur lequel les observations du public sont mises en ligne au fur et à mesure de leur réception ;
- le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en compte des observations déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations.
- l'obligation de publier une synthèse des observations permet à toute personne de vérifier que celles-ci ont été prises en compte.

<sup>12</sup> Précisée notamment par la loi organique du 1er août 2003, codifiée aux articles L.O. 1112-1 à L.O. 1112-14 du CGCT.

### § 3. Ces instruments ne donnent pas pleine satisfaction

Les insuffisances qui affectent l'ensemble de ces techniques se manifestent aussi bien au niveau de leur encadrement juridique, souvent excessivement rigide, qu'au stade de leur mise en œuvre, malheureusement instrumentalisée au profit des élites politiques.

**A.** Afin d'illustrer les blocages juridiques, nous prendrons l'exemple des consultations locales à effet décisionnel ou non (consultations *stricto sensu* ou référendum local), tant celles-ci fourmillent de chausse-trappes procédurales témoignant de la haute méfiance qu'entretiennent envers elles ceux-là mêmes qui les promeuvent. On peut en déceler à chaque stade de leur mise en œuvre :

- quant à la décision d'y recourir, on constate qu'il s'agit d'un quasi monopole des élus locaux. Cela apparaît avec une grande clarté pour le referendum local à l'égard duquel toute initiative populaire est clairement exclue par les textes. Et si une telle initiative est admise pour les simples consultations, l'encadrement dont elle fait l'objet confine presque au risible : alors même qu'est exigé un taux élevé de signatures pour lui reconnaître une portée juridique<sup>13</sup>, le seul effet attribué à une pétition qui atteindrait ce seuil est de constituer une demande en bonne et due forme d'inscription de la question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante, laquelle demeure toujours totalement libre de donner suite ou pas à la demande d'organisation de la consultation sollicitée<sup>14</sup> ! Dans ces conditions, on peut estimer particulièrement inappropriée la précaution supplémentaire qui consiste, dans le but d'éviter que certains citoyens n'abusent de leur faculté de pétition, de limiter ce droit à une seule demande par électeur, par an et par collectivité territoriale ; voire regretter que ce terrain n'ait pas été choisi, à titre expérimental, pour promouvoir la participation citoyenne de personnes exclues du champ électoral, en particulier les étrangers extracommunautaires, tout aussi susceptibles d'être intéressés par un projet concernant le territoire sur lequel ils résident qu'un citoyen doté du droit de vote... ;

- quant à leur objet, il faut noter qu'ils ne peuvent en aucun cas permettre aux citoyens d'exprimer une opinion sur des choix politiques globaux, mais toujours et

---

<sup>13</sup> La loi fixe ce taux à un cinquième des électeurs inscrits pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. Dans les autres collectivités (départements et régions), le seuil retenu est d'un dixième des électeurs inscrits, ce qui correspond certes à une proportion moindre, mais sur une base tellement plus large qu'elle rend aléatoire le succès d'une pétition lancée par quelques uns.

<sup>14</sup> Article L.1112-16 du CGCT, dernier alinéa : « la décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité ».

seulement sur un projet déterminé relevant de la compétence de la collectivité concernée. Certaines matières sont en outre expressément exclues du champ de ces procédures<sup>15</sup> ;

- quant à leur portée : en ce qui concerne d'abord la procédure de consultation, la loi (article L.1112-17 du CGCT) fait obligation à l'assemblée délibérante qui décide d'y recourir de préciser expressément que celle-ci ne constitue qu'une demande d'avis. Une fois le résultat connu, les élus peuvent en effet décider de suivre ou de ne pas suivre cet « avis » exprimé par les électeurs : sur le terrain du droit, leur compétence est totalement discrétionnaire et ils peuvent ainsi parfaitement confirmer ou infirmer le résultat de la consultation, même si, politiquement parlant, contredire la volonté des électeurs peut s'avérer risqué<sup>16</sup>... Ensuite, pour ce qui est du référendum, on notera que celui-ci n'a portée décisionnelle que si la moitié au moins des électeurs a pris part au scrutin et que si le "oui" réunit la moitié au moins des suffrages exprimés. A défaut, il n'a qu'une valeur consultative ;

- quant à la surveillance dont elles font l'objet de la part des autorités déconcentrées, et sans entrer dans le détail, on relève dans la législation un luxe de précautions qui vont de la multiplication des contraintes de transmission au représentant de l'Etat et de délais de carence à respecter, à l'amélioration de l'efficacité du déféré préfectoral en la matière.

L'ensemble de ces contraintes explique certainement, pour partie, le très faible nombre de consultations et référendums locaux organisés chaque année<sup>17</sup>, sachant de

---

<sup>15</sup> Ainsi l'exécutif d'une collectivité territoriale ne peut-il proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local un projet d'acte individuel : article L.O.1112-2 CGCT.

<sup>16</sup> La méconnaissance du résultat d'une consultation n'est cependant pas une hypothèse d'école, comme le montre l'exemple de celle organisée le 11 mars 2012 dans la commune de Saint-Julien-sur-Suran (Jura, 409 habitants). Les habitants étaient appelés à se prononcer sur l'installation d'un établissement carcéral d'insertion, projet auquel tenait particulièrement le maire qui estimait que cette nouvelle prison allait rendre le village "attractif" et contribuerait à créer un nouveau bassin d'emploi. En dépit du résultat négatif de la consultation (le non l'emportant à 54%, par 20 voix d'écart sur 251 votants), le conseil municipal s'est prononcé pour la construction de cette prison par 7 voix contre 4. Pour justifier cette position, le maire a estimé que les « anti » représentaient "une tranche d'âge très élevée" et qu'il avait avec lui "les forces vives : la jeunesse, les commerçants, les agriculteurs" ...

<sup>17</sup> Ainsi, selon les statistiques disponibles établies par les services ministériels compétents, seules vingt cinq communes ont organisé des référendums locaux entre 2005 à 2007. Pour les années 2008 et 2009, les préfetures n'ont signalé que six cas.



surcroît que depuis l'entrée en vigueur de l'ensemble du dispositif législatif et réglementaire, aucune région ni aucun département n'a organisé de référendum local. On remarque également que la plupart de ces mécanismes sont utilisés pour éclairer ou trancher des questions dont l'enjeu apparaît plus que relatif<sup>18</sup>.

**B.** Il arrive également que ces instruments soient dévoyés, sous l'influence d'élites locales qui s'en servent à des fins stratégiques. La démocratie participative est devenue une « norme de l'action publique locale »<sup>19</sup>. Il n'est plus envisageable que les élus ne recourent pas à de multiples instruments encourageant la participation. Mais ils le font assez systématiquement dans l'objectif de rendre leurs décisions indiscutables. Dès lors que l'usager ou le citoyen est convié aux discussions, les conflits s'en trouveraient automatiquement désamorçés. La logique managériale sous-jacente est évidente, surtout lorsqu'il s'agit dans le même mouvement de remobiliser les services administratifs sinon de reprendre leur contrôle<sup>20</sup>. Les élus en tant qu'entrepreneurs de la participation ne voient donc pas d'inconvénients à utiliser ces instruments pour conforter leur légitimité représentative<sup>21</sup>. Ceci n'est pas sans ironie, dès lors que, on l'a dit, il existe une méfiance historique de la part du gouvernement représentatif vis-à-vis du peuple, et que ces mécanismes-là sont encore loin d'être ancrés dans la culture politique locale, où la notion de notabilité est toujours vivace. Ces exercices de

---

<sup>18</sup> Relevons, à titre d'exemples significatifs, l'implantation d'un commerce (commune de Grignan - Drôme) ; le choix architectural d'un château d'eau (commune de Saint-Lys - Haute-Garonne) ; l'attribution d'un nom aux habitants de la commune de Boulot (Haute-Saône) ; ou encore le maintien ou la suppression de la sonnerie des cloches (commune de Riedwihr-Haut-Rhin). Dans quelques cas, cependant, l'enjeu était nettement plus fort (par ex. le maintien d'une offre de soins entièrement publique dans la commune d'Abbeville, dans la Somme ; ou un projet de développement durable et solidaire pour la commune de Sainte-Anne en Martinique).

<sup>19</sup> LEFEBVRE (R.), « Non-dits et points aveugles de la démocratie participative », in ROBBE (F.) (dir), *La Démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 110-134 ; LEFEBVRE (R.), « La démocratie participative locale absorbée par le système politique local », *Métropolitiques*, 29 octobre 2012.

<sup>20</sup> MAZEAUD (A.), « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, 1, 2012, p. 53-78.

<sup>21</sup> Ce qui ne signifie pas que, en dépit des bricolages, tout soit possible et acceptable. Le juge est ainsi amené assez souvent, sur déféré du préfet, à censurer les référendums locaux qui excèdent manifestement les compétences de la commune qui en est à l'origine. Par exemple, Sur les 25 référendums locaux organisés en 2005 et 2007, 11 ont fait l'objet d'annulation par les juridictions administratives *au motif que leur objet relevait de la compétence d'autorités autres que municipales*.

participation s'apparentent davantage à une série d'exercices de communication. La posture y est beaucoup plus importante que le contenu, peu importe ce qu'on fait, il faut donner l'illusion que quelque chose peut se passer grâce à l'intervention réelle ou non des habitants. Est-ce véritablement un signe de démocratisation ? N'est-ce plutôt pas l'inverse ?

Les élites politiques locales sont réticentes à associer réellement le citoyen à la décision, en raison d'un système notabiliaire encore puissant. Il existe une captation évidente du pouvoir de la part de ces élites, qui ne souhaitent pas le partager. Parallèlement, l'énorme majorité des citoyens eux-mêmes ne vont pas au-devant de l'information : seule une minorité de citoyens paraissent concernés et impliqués, la plupart d'entre eux restant extérieurs à l'action publique. En France, la puissance de l'Etat s'inscrit par corps en chacun d'entre nous, on ne remet que peu en cause ses modes de fonctionnement, et s'il est naturel d'en appeler à son secours, en revanche, il l'est beaucoup moins de s'affronter à lui, c'est-à-dire de s'affronter directement aux organes déconcentrés ou décentralisés lorsqu'en tant que citoyen, on se sent en désaccord avec telle ou telle situation.

#### **§ 4. La démocratie participative locale n'en reste pas moins un processus irréversible**

Certains instruments restent certes « inoffensifs », comme le débat public. La Commission nationale du débat public a, depuis 1997, organisé environ une centaine de débats publics, mais la plupart du temps, il s'agit d'éclairer la décision, jamais véritablement de donner les moyens de la changer. Et dans les cas où un projet particulier est abandonné, en matière de transport, d'électricité, de gaz, d'autoroute etc., le renoncement ne vient pas de l'opposition virulente des citoyens, mais s'explique plutôt par une impossibilité technique ou politique sur laquelle ils n'avaient que peu ou pas de prise.

Cependant, nombre de dispositifs s'avèrent utiles et sont par ailleurs régulièrement améliorés. En témoignent les chartes élaborées à l'échelle des grandes intercommunalités. Celle de la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) en est une bonne illustration. Il y est notamment spécifié que le « but de la participation est d'aboutir par la médiation à une interaction constructive. Les modalités doivent être adaptées de manière à bâtir un échange équitable entre les catégories d'acteurs (les élus, les techniciens, les associations, les citoyens s'exprimant indépendamment de toute organisation associative ou militante, les entreprises, les organisations économiques, ...). A l'issue du processus, un bilan de la démarche sera formalisé et

une analyse de l'opinion sera produite par la CUB. Les avis rendus publics amèneront les élus à se situer par rapport aux résultats de la participation »<sup>22</sup>.

De même, on peut évoquer le cas des conseils de quartier comme exemples de démocratie participative relativement efficaces<sup>23</sup>. Les habitants apprécient particulièrement ce dispositif qui les met en relation directe avec les décideurs publics avec lesquels ils peuvent discuter pied à pied. Il reste que, si leur mise en place paraît naturelle, leur pérennisation l'est bien moins. Martine Lignères-Cassou, maire de Pau, tire ainsi un bilan mitigé de la première expérience de conseils de quartier dans sa ville<sup>24</sup>. L'élue admet même que dès septembre 2013, il ne pourra plus être question d'en faire la publicité en raison de la proximité des échéances municipales. Nouvelle preuve que le régime de représentativité domine largement le régime de participation en matière de jeu politique.

Les forums hybrides ont, en leur temps, paru inaugurer une nouvelle forme de participation<sup>25</sup>. Ces procédures permettent de réunir des citoyens sélectionnés soit sur liste électorale, soit en fonction de leur compétence, en compagnie des élites politiques et des experts sur un problème donné. Souvent, les thèmes convoqués portent sur la santé ou la vie. En France, on peut citer celle sur les OGM en 1998, celle sur le changement climatique en 2000, ou encore celle, en Ile-de-France, sur les nanotechnologies en 2006. Ces procédures, particulièrement intéressantes, n'aboutissent toutefois pas à la participation des citoyens à la décision. Malgré tout, dans certains cas, les profanes peuvent s'avérer de redoutables experts, et ces instruments ont montré que le temps est loin où les citoyens acceptaient d'être gouvernés sans barguigner. Il semble que se dessine une configuration inédite parmi la population : une majorité certes qui n'attend que d'être servie par l'Etat et les collectivités locales sans se soucier de savoir qui fait quoi, tant que les ordures ménagères sont ramassées et que la police municipale s'occupe des problèmes de voisinage ; et une minorité que l'on qualifiera d'éclairée et de pugnace, qui ne s'en laisse pas compter et se professionnalise de plus en plus afin que ses intérêts, particularistes souvent, universalistes parfois, soient reconnus.

---

<sup>22</sup> <http://participation.lacub.fr/pages-fonctionnelles/charte-participation/article/la-chartre-de-la-participation>

<sup>23</sup> Voir par exemple BLONDIAUX (L.), « La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier dans le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris », *Hermès*, 26-27, 2000, p. 232-338.

<sup>24</sup> « Conseils de quartier à Pau : l'heure du bilan », *La République des Pyrénées*, 18 juillet 2013.

<sup>25</sup> CALLON (M.), LASCOUMES (P.), BARTHE (Y.), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

Les territoires sont au centre de tergiversations infinies. Ils sont artificialisés, privatisés, il arrive qu'on en fasse des carrefours plutôt que des lieux de vie. La démocratie participative ne pourrait-elle pas leur redonner du sens en transformant les citoyens consommateurs en citoyens tout court, acteurs à part entière des évolutions de leur cadre de vie ? Peut-être attend-on beaucoup trop de nos représentants. La passivité citoyenne est tout aussi paralysante que l'immobilisme ou la pusillanimité des élites locales. Cela étant, il va de soi que faute de moyens juridiques adaptés, les habitants n'auront guère de prise sur la décision publique. Or, ces instruments ne peuvent émerger faute d'une volonté politique qui dépasserait le simple affichage communicationnel. On est donc malheureusement confronté à un cercle vicieux sur lequel les élites politiques gardent la main. Dans ces conditions, la notion d' « opinion publique » apparaît comme un concept scientifiquement creux, mais politiquement très efficace.