



**Le Dictionnaire encyclopédique  
de l'administration publique**

La référence pour comprendre l'action publique

## **PARTICIPATION CITOYENNE**

*Pierre André, Professeur*

*Université de Montréal*

[\*pierre.andre@umontreal.ca\*](mailto:pierre.andre@umontreal.ca)

*Avec la collaboration de Patricia Martin  
et Georges Lanmafankpotin*

La participation citoyenne peut se définir comme un processus d'engagement obligatoire ou volontaire de personnes ordinaires, agissant seules ou au sein d'une organisation, en vue d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui toucheront leur communauté. Cette participation peut avoir lieu ou non dans un cadre institutionnalisé et être organisée sous l'initiative des membres de la société civile (recours collectif, manifestation, comités de citoyens) ou des décideurs (référendum, commission parlementaire, médiation).

Cette brève définition inclut des contextes variés dans lesquels la participation peut s'exercer. Ainsi, les dispositifs institutionnalisés obligatoires sont juridiquement définis et obligent les personnes à participer, à défaut de quoi elles sont passibles de sanctions généralement appliquées sous forme d'amende ou d'emprisonnement. Par exemple, c'est le cas, sous plusieurs juridictions, des élections, des référendums, des sommations à comparaître et des recensements. Les dispositifs institutionnalisés volontaires sont juridiquement ou administrativement définis et invitent les personnes à participer, tout en les laissant libres de le faire. C'est le cas, par exemple, des commissions parlementaires, des débats publics, des commissions d'enquête et des audiences publiques. Enfin, les dispositifs non institutionnalisés sont des formes moins rigides de participation que prennent des personnes, qu'il s'agisse d'individus, de groupes organisés ou de rassemblements spontanés. La participation au sein d'un comité de citoyens ou d'un groupe d'intérêt ou la manifestation en sont des exemples.

Selon son origine, le mot *participation* implique un engagement au dialogue, un certain partage du pouvoir. Du bas latin *participatio, -onis*, ce substantif serait apparu vers 1175 avec comme signification l'« action d'avoir part, de participer à » (Centre national de ressources textuelles et lexicales<sup>1</sup>). L'édition de 1694 du *Dictionnaire de l'Académie française* (1<sup>re</sup> éd.) la définit comme « la part qu'on a à quelque chose » ainsi que comme « la communication qu'on donne d'un événement, d'un dessein, d'un projet ». L'édition de 1762 de ce même dictionnaire (4<sup>e</sup> éd.) souligne que la participation signifie aussi « la connaissance qu'on nous a donnée d'une affaire, et la part que nous y avons eue ». Le *Dictionnaire Larousse* contemporain donne cinq définitions de la participation, dont sont

---

<sup>1</sup> Certaines définitions renvoient aux affaires religieuses, d'autres aux affaires commerciales, d'autres enfin demeurent plus générales. Ici, ne sont présentées que les plus pertinentes qui se situent dans les définitions les plus générales.

## PARTICIPATION CITOYENNE

retenues ici que les deux suivantes : action de participer à quelque chose, part prise à quelque chose et association des citoyens au pouvoir.

Mais qui sont les personnes visées par la participation citoyenne? Durant les années 1950-1960, ce concept apparaît aux États-Unis dans le cadre des programmes de renouvellement urbain et de lutte contre la pauvreté<sup>2</sup>. Cunningham (1972) reconnaît trois éléments définitoires essentiels : (1) des gens ordinaires<sup>3</sup>, à savoir les membres de la communauté qui n'ont pas de sources formelles de pouvoir au-delà de leur nombre; (2) un pouvoir assumé par ces gens qui amène le groupe à penser et à agir dans le sens qu'ils pensent; (3) des décisions qui portent sur des choix significatifs et substantifs qui auront une influence sur la communauté. Ainsi, il définit la participation citoyenne comme « un processus dans lequel les gens ordinaires d'une communauté exercent le pouvoir sur des décisions relatives aux affaires générales de leur communauté ». Plus récemment, Hardina (2008) définit la participation citoyenne comme un processus d'implication des gens les plus démunis ou marginalisés dans les décisions qui concernent les services qu'ils reçoivent, que prennent ceux qui les représentent, nommément le gouvernement et les organisations à but non lucratif. Elle insiste sur l'effet bénéfique qu'apporte un contrôle local des décisions en réaction aux effets d'oppression économique et sociale que vivent ces groupes de personnes. Ainsi, la participation citoyenne réfère plus spécifiquement à celle des gens ordinaires, de ceux dont les sources de pouvoir sont limitées<sup>4</sup>.

Le concept de participation citoyenne revêt, dans la pratique, de multiples connotations qui l'éloignent des caractéristiques définitoires de Cunningham et d'Hardina. Plusieurs auteurs ont regroupé les significations en catégories selon le degré d'engagement des citoyens dans le processus décisionnel, le sens du flux d'information entre les participants ou ceux qui en ont pris l'initiative. L'exemple désormais classique d'une typologie fondée sur le degré d'engagement des citoyens est le travail d'Arnstein (1969). Cette auteure suggère une échelle de la participation composée de huit échelons, croissant selon le degré d'engagement des citoyens au processus décisionnel. Au bas de l'échelle (échelons 1 et 2) figurent la manipulation et la thérapie, deux approches qu'elle catégorise comme de la « non-participation ». Aux échelons médians (échelons 3, 4 et 5), elle regroupe l'information, la consultation et la participation accessoire à des comités dans la catégorie « instrumentalisation » (*tokenism*). Au sommet de l'échelle (échelons 6, 7 et 8), se trouvent le partenariat, la délégation de pouvoir et le contrôle citoyen regroupés sous le vocable « pouvoir citoyen ». Plus la participation se situe en haut de l'échelle, plus les citoyens ont l'assurance que leur opinion sera intégrée à la décision et appliquée dans l'intérêt des communautés. Comme l'auteure le souligne, cette échelle, simplificatrice de la réalité et non exhaustive, illustre la polysémie de la participation citoyenne.

La participation citoyenne doit être distinguée de la participation publique, d'une part parce que ces deux concepts se chevauchent et d'autre part parce que la première est plus large que la seconde. L'expression *participation publique* a gagné en importance depuis la fin des années 1970. Plusieurs objectifs de la participation publique font en sorte qu'elle s'éloigne du partage de pouvoir et de la décision des gens ordinaires (Rowe et Frewer, 2005; André et autres, 2006 et 2010). Celle-ci

---

<sup>2</sup> Imposée par l'État, la participation citoyenne devait être appliquée par la bureaucratie, ce qui a amené Krause (1968) à parler d'« idéologie bureaucratique de la participation citoyenne ».

<sup>3</sup> Arnstein utilise l'expression *common amateurs*. Pour une discussion de cette idée de personnes ordinaires ou lambda, voir Blondiaux (2007).

<sup>4</sup> Ceci rejoint le sens récent donné, par exemple, aux jurys de citoyens ou aux assemblées citoyennes.

## PARTICIPATION CITOYENNE

inclut, sans s'y limiter, à la fois les dispositifs de communication publique, de consultation publique et de participation publique. Ainsi, comme il a été précisé, si la participation citoyenne inclut un partage du pouvoir et une influence sur les décisions majeures de la communauté, cette participation se situe clairement dans la catégorie supérieure d'Arnstein<sup>5</sup>, celle de la véritable participation publique comme le soulignent Gauvin et Abelson (2006)<sup>6</sup>. Par ailleurs, la participation publique est souvent définie comme « l'action de prendre part aux décisions collectives au sein du gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile » (Thibault, Lequin et Tremblay, 2000). La participation électorale, l'action collective et les manifestations publiques sont autant de formes de participation citoyenne en vue d'influencer une décision qui sont exclues de cette définition de la participation publique. Ainsi, la participation citoyenne comprend plus qu'une participation à une décision dans le cadre de dispositifs participatifs formels.

Malgré toute la valeur que la participation citoyenne revêt, sa pratique soulève plusieurs enjeux. Avec la croissance du cynisme envers les dirigeants et la baisse généralisée des taux de participation aux élections, les limites de la démocratie représentative sont mises en exergue par plusieurs (Rosenvall, 2008). La participation citoyenne s'inscrit dans la recherche d'un modèle de démocratie plus près des citoyens, s'approchant en ce sens de la démocratie participative. Tant à l'échelle locale qu'internationale, ce concept occupe une place centrale et grandissante dans les agendas de développement, notamment dans ceux de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international; la participation citoyenne s'instrumentalise. Pourtant, comme le soulignait McEwan (2005), les politiques construites autour de la participation citoyenne ont des effets ambigus. Il est possible, par exemple, que les formes les plus radicales de l'engagement citoyen ne soient pas considérées comme de la participation. En ce sens, les pratiques officielles de participation citoyenne peuvent conduire elles-mêmes, selon Foucault, à de nouvelles formes de « gouvernementalité ». Au final, les pratiques participatives risquent de renforcer la position de ceux qui ont le plus de voix dans la société, marginalisant les plus démunis (McEwan, 2005). À la lumière de ce constat, les politiques orientées vers la participation citoyenne ne doivent pas être vues comme une panacée pour combler le déficit démocratique. L'attention doit aussi être dirigée vers les formes d'action politique qui existent à l'extérieur des lieux officiels de l'expression de la citoyenneté.

Quelles sont les forces et les faiblesses des dispositifs récents de participation? Comment s'assurer que les gens ordinaires ont une réelle influence sur les décisions majeures? Comment articuler démocratie représentative et démocratie participative? Qu'est-ce qu'un processus de participation citoyenne efficace et comment l'évaluer? Voilà autant de questions sur lesquelles se penchent actuellement les chercheurs.

### Bibliographie

André, P. et autres (2006). *Participation publique : principes internationaux pour une meilleure pratique*, Publication spéciale Série n° 4, Fargo, USA, International Association for Impact Assessment.

Arnstein, S. R. (1969). « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, p. 216-224.

<sup>5</sup> Celle-ci correspond également à la troisième catégorie définie par Rowe et Frewer (2005).

<sup>6</sup> La fiche d'information sur la participation publique produite pour le Conseil canadien de la santé par Gauvin et Abelson (2006) fait reposer une large part de sa discussion sur Rowe et Frewer (2005).

## PARTICIPATION CITOYENNE

- Blondiaux, L. (2007). « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, n° 50, p. 118-129, [www.adels.org/edition/Blondiaux\\_Mouvements\\_07.pdf](http://www.adels.org/edition/Blondiaux_Mouvements_07.pdf) (page consultée en septembre 2010).
- Cunningham, J. V. (1972). « Citizen Participation in Public Affairs », *Public Administration Review*, vol. 32, n° spécial, p. 589-602.
- Gauvin, P. et J. Abelson (2006). *Fiche d'information sur la participation publique*, Conseil canadien de la santé.
- Hardina, D. (2008). « Citizen Participation », dans T. Mizrahi et L. E. Davis, *Encyclopedia of Social Work*, National Association of Social Workers and Oxford University Press, (e-reference edition), [www.oxford-naswsocialwork.com/entry?entry=t203.e57](http://www.oxford-naswsocialwork.com/entry?entry=t203.e57) (page consultée en septembre 2010).
- Krause, E. A. (1968). « Functions of a Bureaucratic Ideology: "Citizen Participation" », *Social Problems*, vol. 16, n° 2, p. 129-143.
- McEwan, C. (2005). « New Spaces of Citizenship? Rethinking Gendered Participation and Empowerment in South Africa », *Political Geography*, vol. 24, n° 8, p. 969-991.
- Partoune, C. (2009). « Typologie de la participation », dans *Tableau de bord « Participation et espaces publics - Pour un développement et une gestion concertée des espaces publics »*, Recherche Topozym pour la Politique scientifique fédérale, partenariat Ulg (UGES), UCL (USEG), Institut d'Eco-pédagogie (IEP), Vorming-plus Antwerpen, article 36.
- Rosenvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.
- Rowe, G. et L. J. Frewer (2005). « A Typology of Public Engagement Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 30, n° 2, p. 251-290.
- Thibault, A., M. Lequin et M. Tremblay (2000). *Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible)*, proposé pour avis aux citoyens actifs du Québec, par le Groupe de travail sur la qualité de la participation publique formé à la suite du Forum sur le développement social, Gouvernement du Québec, Conseil de la santé et du bien-être.

---

<b>REPRODUCTION</b>	La reproduction totale ou partielle des définitions du <i>Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> est autorisée, à condition d'en indiquer la source.
<b>POUR CITER</b>	André, P. avec la collaboration de P. Martin et G. Lanmafankpotin (2012). « Participation citoyenne », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), <i>Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> , [en ligne], <a href="http://www.dictionnaire.enap.ca">www.dictionnaire.enap.ca</a>
<b>INFORMATION</b>	Pour information veuillez consulter <a href="http://www.dictionnaire.enap.ca">www.dictionnaire.enap.ca</a>
<b>DÉPÔT LÉGAL</b>	Bibliothèque et Archives Canada, 2012   ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)