

## **Présentation du livre « Le marché de la démocratie participative », d'Alice Mazeaud et Magali Nonjon (Editions du Croquant, 2018)**



*Cet atelier a réuni à Paris une vingtaine de personnes autour d'Alice Mazeaud et Magali Nonjon, le 30 mai 2018. Après une introduction à l'ouvrage et à son origine par leurs auteures, Lucie Anizon (ICPC) en a présenté une lecture critique, qui a été suivie par des échanges avec la salle.*

*Compte-rendu établi par David Prothais et Pierre-Yves Guihéneuf.*

Sur cet ouvrage, voir aussi notre note de lecture :

<https://i-cpc.org/document/le-marche-de-la-democratie-participative-note-de-lecture/>

### **Alice Mazeaud et Magali Nonjon**

Cet ouvrage est issu d'une enquête au long cours de près de quinze ans et constitue un croisement des travaux de recherche des deux auteures. L'objectif était de dépasser le stade des monographies, fréquentes dans le champ de la concertation, pour comprendre le mouvement d'institutionnalisation de la participation.

Sont considérés ici comme des professionnels ceux qui tirent une rémunération d'une activité qu'ils considèrent eux-mêmes comme étant de la participation. La recherche est basée sur des données empiriques hétérogènes : observations, questionnaires, entretiens... Elle s'inspire de la sociologie des groupes professionnels et de la sociologie des marchés.

La participation est en effet devenue un marché. Le recours à des dispositifs participatifs s'inscrit dans des mécanismes concurrentiels et répond à une supposée demande de participation des citoyens. C'est un marché au sens économique du terme, sur lequel s'échangent des biens et des services.

Comment en est-on arrivé là ? Une étude socio-historique du tournant participatif (des années soixante-dix à aujourd'hui) montre la coalition progressive de causes différentes qui a mené à un discours public où la participation est jugée nécessaire. Ce n'est plus une cause à défendre mais une norme de moins en moins discutée. S'est ainsi constituée, autour de ces causes multiples, une « nébuleuse participative » d'acteurs qui ne partagent pas nécessairement grand-chose et qui se réclament de l'acceptabilité sociale, du pouvoir d'agir, de l'éducation populaire ou de

l'aménagement urbain. Comment cet ensemble tient-il malgré sa forte hétérogénéité ? En fait, il est traversé de luttes et de rapports de force, par exemple entre architectes, paysagistes et urbanistes. C'est un groupe professionnel mouvant traversé par une logique de spécialisation (la participation comme cœur de métier) et une logique de diffusion (la participation comme une compétence, qui s'ajoute à d'autres). La participation est donc devenue, non seulement une norme juridique et politique mais aussi professionnelle. Certains segments de marché sont très concurrentiels et le milieu est traversé par des luttes d'influence. Ces constats soulignent la fragilité de la norme participative.

Au cours des dernières décennies, la question de la méthode s'est imposée et on peut désormais parler d'un « tropisme procédural. Celui-ci a produit une mise en concurrence des méthodes entre elles et est à l'origine d'un effet de dépolitisation.

### **Lucie Anizon**

Cet ouvrage permet de mettre des mots sur des et de mettre en lumière des critiques et des constats que beaucoup partagent. Par exemple, le fait que, comme cela est signalé page 24 « la démocratie se réduit à un jeu de validation de procédures plus ou moins formalisées ». Même si ce constat ne peut pas être généralisé, il aide à analyser certains processus et l'ouvrage met très bien en lumière la perte du sens politique de la participation, ou en tout cas le sens politique traditionnel attribué à la participation, notamment sa visée émancipatrice ou sa capacité à remettre en question le système représentatif. L'expression de « qualité participative », page 19, est également pertinente : elle illustre le fait que la participation est devenue une image de marque des territoires.

Il est cependant possible de relever des « trous dans la raquette ». Le principal tient au fait que le livre interroge les luttes entre le milieu de la participation et l'extérieur (les urbanistes, les communicants...), plutôt que les luttes internes au milieu. Cela conduit à sous-estimer les fractures qui s'opèrent dans ce milieu et notamment le positionnement des professionnels, la façon dont ils se présentent. De même, vous évoquez rapidement la relation complexe entretenue par les acteurs associatifs avec l'offre de participation institutionnalisée : on a typiquement là une ligne de fracture assez nette entre les acteurs associatifs, qui n'est pas approfondie. De la même façon, vous faites le choix d'analyser la participation au prisme des luttes urbaines, et dans une moindre mesure, environnementales. Vous parlez très peu des enjeux de santé, de bioéthique, de nucléaire, de gestion des communs (eau, déchets) alors que les politiques participatives se sont beaucoup construites sur ces thématiques. Dernier « trou dans la raquette » : le caractère parfois un peu daté de vos données. L'arrivée du numérique notamment, est assez peu évoquée ; ou encore l'émergence des cabinets de conseil en communication publique.

Je vais maintenant aborder les points majeurs de désaccords que j'ai pu avoir avec le livre.

D'une part, vous suggérez que la demande sociale de participation serait principalement construite par les professionnels eux-mêmes ; vous critiquez « une offre de participation portée principalement par les acteurs publics au nom de citoyens dont la demande est tout sauf manifeste » (page 24), et vous dites également que « la demande de participation ne va pas de soi. Surtout, sur le terrain, le public est loin de se mobiliser en masse » (p.122). Or d'une part, la faiblesse de la mobilisation du public ne concerne pas tous les dispositifs, d'autre part c'est un constat subjectif (à partir de quel seuil peut-on dire que le public se mobilise ?) et enfin, ce n'est pas une preuve que la demande sociale n'existe pas. On considère aujourd'hui que peu de gens vont voter, ce n'est pas pour autant qu'il n'y a pas de demande sociale de vote !

Par ailleurs, on a le sentiment au cours de la lecture de l'ouvrage que certains objets seraient plus nobles que les autres, comme si la participation ne devrait avoir qu'un objectif, celui de la

contestation de l'ordre établi. On a du mal à comprendre pourquoi la participation ne pourrait pas se donner comme objectif à la fois d'améliorer l'efficacité des politiques publiques ET d'émanciper les citoyens. Cela renvoie à une ligne que vous évoquez souvent sans jamais vraiment la tracer, celle de la limite entre le professionnel et le militant. On se demande ce qui caractérise l'un et l'autre, voire ce qui les oppose.

Enfin, et c'est ma principale interrogation, les critiques sur la volonté de cadrer et améliorer les procédures laissent perplexes. Bien sûr, la qualité d'une démarche n'est pas suffisante pour faire en sorte qu'elle produise des effets positifs. Mais, comme dans tous les métiers, avoir des personnes formées pour remplir une tâche me semble une bonne chose. Lorsque vous dites « Ce répertoire procédural consolide ainsi l'idée que la crédibilité du processus participatif tient non seulement aux qualités intrinsèques de la procédure, mais aussi aux compétences du professionnel chargé de la faire vivre » (page 147) cela me semble une évidence. Equiper la démocratie participative serait-il une mauvaise chose ?

Enfin, deux mots sur le rôle d'organismes comme l'ICPC. En termes de structuration du champ, vous alternez entre un constat sur la persistance d'un flou qui conduirait à ce que n'importe qui puisse s'emparer du sujet de la participation, et en même temps vous dénoncez les tentatives de clarification et de standardisation. En termes d'objets de travail : quelles pistes pour les prochaines années ?

### **Echanges avec la salle**

Des participants regrettent que les recherches n'aient pas donné lieu à une typologie des professionnels, mais selon les auteures de l'ouvrage, cette analyse est plus difficile à faire en France qu'en monde anglo-saxon du fait du manque de données.

Les auteures reconnaissent n'avoir pas suffisamment analysé les luttes internes au monde de la participation et s'être centrées sur les pratiques urbaines. Le manque de moyens disponibles explique que certains angles soient restés peu explorés.

Quant à la dépolitisation des pratiques participatives, les participants expriment à ce sujet des visions différentes. Pour certains, le constat est contestable car la participation est avant tout un outil d'aide à la décision. Pour d'autres, il est exact car la participation a bien une visée émancipatrice mais elle est parfois réduite à une dimension cosmétique de l'action publique, qui peut lasser le citoyen en l'absence de perspective démocratique. D'autres enfin notent qu'il y a différentes formes de participation qu'il faut distinguer, qu'elles sont issues de trajectoires historiques différentes et qu'elles sont porteuses de demandes sociales de diverses natures formulées par des élus, des citoyens ou des militants. Cette multiplicité des attentes au sein d'un monde qui se réclame des mêmes termes (participation, concertation...) est-elle une richesse ou nuit-elle à la lisibilité du secteur ? A-t-elle favorisé une conception procédurale de la participation, au détriment d'une réflexion sur ses objectifs ? Cette évolution a-t-elle permis à des stratégies, opportunistes et dépolitisées, d'investir ce champ ?

L'accent mis sur l'amélioration des procédures au cours des années passées, voire l'apparition de normes participatives, n'est guère contesté mais est perçu différemment. On peut le voir comme une perte du sens et une prise de pouvoir des « techniciens » sur les « politiques », ou comme une évolution indispensable et fructueuse qui permet enfin de dire aujourd'hui qu'on ne fait pas de la participation n'importe comment. Au cœur de ce débat, c'est aussi la question du militantisme politique et de la professionnalisation qui est posée.

On peut considérer que le glissement sémantique qui s'est opéré dans le domaine des politiques urbaines (de la démocratisation des processus de décision à la satisfaction des besoins des usagers) est une dépolitisation regrettable. On peut aussi estimer que le fait de mettre l'utilisateur au cœur d'une réflexion sur les politiques publiques a renouvelé les pratiques en intégrant le citoyen dans les processus de création ou d'amélioration des services publics. Cela inverse les rapports, on sort de l'entre-soi habituel. C'est une lame de fond qui renouvelle les approches, y compris celles de l'éducation populaire.

Y a-t-il une demande sociale de participation ? Comment en mesurer l'importance ? La question fait débat. Pour les auteures, cette demande est une construction, elle n'est pas spontanée. Cela ne signifie pas qu'elle est sans intérêt : la création du droit de vote n'a pas créé spontanément des électeurs et il a fallu longtemps pour que la pratique du vote s'ancre dans la société. De la même façon, on peut penser que la participation mettra du temps à devenir une pratique courante.

Et dans les années à venir, comment les choses vont-elles évoluer ?

Il y a des raisons d'être pessimiste. La participation pourra relever d'un simple effet de mode si elle n'engage pas des changements profonds : on le voit avec certaines expériences qui restent circonscrites et ne font pas évoluer l'ensemble des pratiques d'une collectivité. Une participation « politiquement rentable », c'est-à-dire bénéfique pour l'image des décideurs en place, ne change pas (ou pas nécessairement ?) les rapports de pouvoir, ce qui est un problème pour ceux qui estiment que c'est bien là son objet... On peut imaginer dans l'avenir une participation contingentée et intégrée dans la routine de l'action publique, qui n'aura de résultats émancipateurs que sur une marge réduite de citoyens actifs tandis que l'immense majorité, résignée, se reposera sur les experts et les techniciens et ouvrira la voie à une action publique plus autoritaire.

Mais il y a aussi des raisons d'être optimiste. Prendre au sérieux les effets de l'offre actuelle de participation peut conduire à faire émerger une réelle demande sociale de participation, avec des citoyens exigeants sur la méthode, demandant que soient mises à l'agenda les questions qui comptent réellement pour eux (celle des migrants aujourd'hui, par exemple). On peut aussi imaginer que le monde de la participation institutionnalisée – qui alimente le marché de la démocratie participative – rencontre enfin le monde de l'action collective et des initiatives citoyennes.