



Le nouvel esprit de la démocratie

Actualité de la démocratie participative

Année de publication : 2008

Auteur : Loïc Blondiaux

Editeur : Seuil

Références : Collection La République des idées. 110 p.

note de lecture rédigée par Pierre-Yves GUIHENEUF

Note de lecture CITOYEN, CONCERTATION, PARTICIPATION

Chez les élites qui, au 18^e siècle, posèrent les fondements de la démocratie représentative, la méfiance du peuple prévalait et la participation de ce dernier à la vie publique – hors des moments électoraux – n'était pas désirée. Cette situation perdura jusque dans les années 1960, lorsque des mouvements de contestation américains sèment les premiers germes des pratiques de démocratie participative qui s'épanouit en France et dans bien d'autres pays en milieu urbain, puis qui prit de l'ampleur dans les années 1990 sous l'effet des questions d'environnement.

La force d'une notion floue

Depuis lors, ce mouvement à l'origine «ascendant», fait progressivement l'objet d'une législation. Celle-ci ne dit pas grand-chose sur les modalités de la participation des citoyens qui, de ce fait, est souvent orchestrée par les autorités et réduite à un rôle consultatif. A partir des années 1990, des professionnels de l'ingénierie de la concertation ou de la participation – consultants, facilitateurs, animateurs – mobilisant notamment les acquis des sciences sociales, définissent progressivement des standards et tendent à normaliser les méthodes. Peut-on conclure de cette évolution que la participation s'impose désormais comme un référentiel durable de l'action politique ? On pourrait le croire si veut bien la considérer comme le produit d'une transformation profonde de nos sociétés qui sont devenues, selon les auteurs, de plus en plus complexes, divisées, réflexives, indociles, déifiantes ou même ingouvernables. Rien cependant n'est inéluctable.

Nombre d'élus, par exemple, sont ambivalents envers la notion de démocratie participative. Pour eux, elle se résume à une forme de rhétorique qui ne les engage pas véritablement, leur pouvoir décisionnel restant intact. Souvent dévoyée, résumée à de pseudo-concertations sans effet sur le cours des choses et touchant finalement un public limité, elle suscite les suspicions légitimes des citoyens qui ne se sont pas véritablement mobilisés pour souhaiter son avènement. Mais les conditions dans lesquelles est organisée cette participation ne sont-elles pas précisément

responsables de ce soutien mitigé ? N'est-ce pas plutôt la faiblesse des enjeux soumis au débat ou le faible impact de la discussion sur la décision qui minent cette nouvelle modalité de gouvernance ? Dès lors, quel est son avenir ?

Les versions plurielles de l'idéal participatif

Ce livre repose sur un pari : les pratiques de démocratie participative constituent les prémices d'un renouveau des pratiques politiques dans nos sociétés. Pour autant, il est nécessaire de clarifier ce concept qui recouvre des attentes diverses et des modalités contrastées.

Première tâche : se pencher sur les écrits des théoriciens, en commençant par ceux qui, s'inscrivant dans la filiation philosophique de Jean-Jacques Rousseau ou de John Stuart Mill, font de l'engagement du citoyens une condition de son émancipation et de la formation d'un public actif et informé, capable de se mobiliser dans la recherche de solutions à ses problèmes et de faire face à l'apathie qui naît de la délégation du pouvoir. Cette position se retrouve aujourd'hui chez ceux qui appellent de leurs vœux la mobilisation des publics fragiles, en particulier en marge des initiatives des autorités publiques.

Plus récemment, la notion de « démocratie délibérative », inspirée de Jürgen Habermas et de John Rawls, repose sur l'idée que le délibération collective, c'est-à-dire l'échange d'arguments rationnels entre des individus libres et égaux susceptible de déboucher sur une entente motivée, produit des décisions collectives plus rationnelles et plus légitimes. Ces auteurs mettent ainsi l'accent sur la procédure de prise de décision comme source de légitimité politique. Plusieurs initiatives se réclament de cette vision des choses, comme les conférences de consensus. Elles sont particulièrement développées en Europe du Nord et un peu moins dans les sociétés qui cultivent l'art de la controverse et qui se méfient de l'unanimité.

Reste que la recherche d'un accord entre les participants inspire nombre d'expériences actuelles, ce qui passe par des échanges policés, basés sur le respect et l'écoute. Un postulat critiqué par ceux qui estiment que les populations minoritaires ont peu de chances de se faire entendre dans de telles enceintes, non seulement parce que ces standards ne correspondent pas à leurs modes d'expression ou qu'elles s'y trouvent vite en situation de domination, mais aussi parce que ces populations sont moins animées par la recherche d'un point de vue unanime que par le désir de renforcer leur identité propre. La recherche de l'accord est également critiquée par ceux qui mettent en avant les vertus du conflit dans la formation des identités collectives ou dans l'avancée des idées.

Il y aurait ainsi une vision domestiquée de la participation – avec son idéal de la convergence – qui s'opposerait à une vision plus contestataire, avec son souhait de créer un « espace public oppositionnel » finalement libérateur pour l'individu. Est-il possible d'articuler ces deux figures de la participation ?

Cette tension se retrouve dans les pratiques actuelles de la participation, parfois vue comme une technique de gouvernement, parfois comme un instrument d'émancipation politique. Pousser

ces figures à l'extrême n'a guère de sens : une participation purement formelle finit par tourner à vide faute de participants ; une participation purement rebelle ne bénéficie plus de l'écoute des autorités en place. Il faut donc se mouvoir dans cet entre-deux. Trois modèles-types de la participation mettent en évidence des différences d'approche sensibles.

Le premier est celui du budget participatif hérité de l'expérience pionnière de la ville de Porto Alegre, au Brésil. Basé sur le format classique du conseil de quartier, il lui adjoint un pouvoir de décision réel sous forme d'un budget à affecter à des équipements divers. Ce modèle s'est diffusé dans plusieurs pays, malheureusement souvent accompagné d'une diminution des montants qui lui a enlevé toute ambition redistributive, mais qui en fait toujours un lieu d'apprentissage de la citoyenneté.

Le second modèle est celui du débat public, tel que formalisé par la Commission nationale du même nom qui le met en œuvre à propos de grands aménagements. Opération à visée souvent symbolique ou exutoire, il n'engage en rien les décideurs : même si son effet sur les projets n'est pas toujours nul, il reste souvent modeste. Son intérêt principal réside dans le principe de mise à égalité des intervenants, dont – en théorie – la représentativité compte moins que la force des arguments.

Enfin, le troisième modèle est celui des jurys de citoyens et de ses multiples déclinaisons, basées sur la mobilisation d'un panel de « profanes » à qui est soumise une question de politique publique et qui doit, au terme d'un processus de formation et de confrontation d'arguments, délibérer pour produire des recommandations. L'expérience a montré la capacité de ces simples citoyens à produire des avis pertinents mais dont la légitimité et l'impact sur la décision restent incertains.

Ces trois modèles ne résument pas toutes les formes de participation, mais donnent une image de leur diversité. S'ils se réclament tous d'une démocratisation de la société, leurs objectifs oscillent entre la recherche d'une décision meilleure et la recherche de citoyens meilleurs.

La participation contre la démocratie ?

La critique de la démocratie participative joue, selon les auteurs, sur plusieurs registres : la crainte d'une tyrannie populaire, l'absence d'effet sur les inégalités de pouvoir ou le péril qu'elle constituerait pour la démocratie représentative. Souvent, ces arguments cachent un refus viscéral du principe de l'égalité politique, c'est-à-dire d'un dialogue d'égal à égal entre l'humble et le puissant dans l'espace public. Si on soutient au contraire cet idéal, comme le fait l'auteur, il faut mettre la démocratie représentative à son service.

Premier piège, celui de la proximité. Rapprocher la décision du citoyen est désormais une évidence, qui conduit trop souvent à limiter la participation à une échelle micro-locale, à la confondre avec une gestion de la proximité. Le risque est double : celui d'exacerber les égoïsmes locaux en invitant chacun à borner son horizon de réflexion et celui de déconnecter l'échelon de la participation de celui de la décision, cette dernière étant de plus en plus prise à une échelle

intercommunale, ou au-delà. A l'élargissement de l'horizon de réflexion, certains opposent des difficultés matérielles ou méthodologiques, mais des expériences montrent que cela est possible. Limiter la participation à des questions purement locales reviendrait non seulement à sous-estimer les capacités des citoyens mais aussi à entériner une nouvelle spécialisation des rôles dans la vie politique.

Deuxième écueil : le renforcement des inégalités politiques. Nos démocraties sont déjà fortement inégalitaires, mais le déficit de participation des jeunes, des précaires ou des immigrés ne risque-t-il pas de s'accroître avec la multiplication de ces espaces de participation qui requièrent du participant disponibilité, engagement, compétences, etc. ? Les horaires choisis, l'absence de traduction, les difficultés de transport ou de gardes d'enfants – sans compter les thèmes soumis à discussion qui sont souvent loin des priorités des plus marginalisés – excluent de fait des pans entiers de la société. Le risque alors est celui d'une confiscation, par une minorité agissante et autoproclamée représentative, de l'intérêt collectif.

Troisième écueil : la tentation de l'instrumentalisation, c'est-à-dire la transformation de la participation en un rituel de communication politique qui se manifeste notamment par une absence totale d'intérêt envers ses résultats. La participation n'est pas pensée comme une aide à la décision, mais comme une contrainte que l'on maîtrise en domptant les modalités de la discussion. Depuis la cooptation des participants jusqu'à la définition de l'agenda ou du calendrier, en passant par l'adoption unilatérale des règles du jeu, les moyens sont nombreux de calmer les angoisses des autorités devant le risque que constitue une montée en puissance des citoyens. Au-delà de cette mise en scène, le choix délibéré de dispositifs maîtrisés et confinés que sont les conférences de citoyens, animées par des professionnels que les participants ont peu de possibilités de critiquer, relèvent souvent de la même démarche.

Enfin, dernier problème : l'absence d'influence sur la décision, qui reste pour certains l'un des moyens les plus efficace de se prémunir des « risques » de la participation. Pour justifier cela, on évoque souvent le manque de responsabilité politique de ces publics, leur absence de représentativité, la nécessité de préserver l'intérêt des absents. Ces objections sont réelles, mais priver la participation citoyenne d'impact effectif sur l'action revient à la priver de sens. Elle se résume alors à un habillage de décisions déjà prises, un simulacre, une tromperie : des mots qui reviennent comme des leitmotiv dans les critiques des citoyens.

Faut-il pour autant invalider le projet ? Ne faut-il pas plutôt rechercher ce que serait l'institutionnalisation d'une démocratie participative effective ?

Des raisons d'espérer

Ni stratagème de communication, ni contre-pouvoir autoritaire : il faut concevoir la démocratie participative comme une confrontation permanente et productive entre une demande de droits des citoyens et une tentative de cadrage politique des autorités en place, une sorte de dialectique qui produit ses effets sur les citoyens eux-mêmes et sur l'action publique.

Si des démarches « purement décoratives » sont mises en place par des autorités qui leur enlèvent tout pouvoir, les citoyens ne tardent pas à les désertier ou à en contester les règles. Les experts eux-mêmes se font régulièrement chahuter par des citoyens qui, non seulement mettent en cause leurs savoirs mais revendiquent leur propre expertise. La pluralisation des sources de l'expertise publique constitue aujourd'hui l'un des effets majeurs des dispositifs participatifs. De ce fait, les citoyens ne sont plus considérés comme des sujets incompetents, aveuglés par leurs passions et soucieux de la défense de leurs seuls intérêts, mais comme des acteurs aptes à délibérer avec d'autres de projets collectifs, détenteurs d'une expertise profane susceptible d'être valorisée avec profit.

Dans ces conditions, la participation peut améliorer l'efficacité de l'action publique et s'insérer dans la perspective d'une nouvelle gouvernance, comme à Porto Alegre où le budget participatif s'est avéré constituer un outil pertinent contre le clientélisme et la corruption. De façon plus générale, ces forums constituent des lieux de remontée d'information privilégiés pour les gestionnaires, des outils d'intégration de la population, des moyens d'améliorer la réactivité des services techniques des collectivités, etc. Ils obligent les autorités publiques à renoncer au seul argument d'autorité pour faire valoir leurs orientations, à rendre leurs choix plus transparents, à acquérir des compétences en matière de négociation, à anticiper les effets de leurs décisions, etc.

Pour les acteurs des dispositifs participatifs, évoquer l'intérêt général pour défendre leurs positions peut relever d'une stratégie visant à légitimer leurs points de vue : une attitude quelque peu hypocrite mais civilisatrice en ce qu'elle oblige à entendre l'argument des autres et à considérer le projet collectif. De la même façon, les autorités publiques doivent apprendre à écouter, à distribuer la parole équitablement, à expliquer leurs choix, etc. Autant d'effets également civilisateurs.

Autre effet notoire de la participation : l'exploration collective des controverses et la construction d'une opinion publique sur d'autres bases que celles qui sont définies par les médias.

Enfin, la participation impose une exigence continue de justification de la décision politique, conçue comme un processus complexe d'organisation du débat, de motivation des choix, de renforcement des capacités des acteurs concernés. Au final, elle conduit à l'apparition de publics actifs et responsables, et à la discussion permanente des fondements de l'autorité démocratique. Que les expériences menées jusqu'à présent ne soient pas parvenues à concrétiser cet idéal ne signifie pas qu'il faille y renoncer.

Recommandations

En conclusions, six brèves recommandations pour une démocratie effective :

1. prendre au sérieux les formes matérielles de la discussion, les moyens d'information, l'ingénierie du débat qui ont des effets importants sur ses résultats ;
2. encourager l'émergence de pouvoirs neutres, notamment des animateurs ou des tiers garants du bon déroulement de la participation ;

3. promouvoir une constitution démocratique mixte, promouvant la participation du citoyen par le vote mais également par des moyens diversifiés ;
4. jouer sur la complémentarité des dispositifs de participation, en explicitant leurs attendus et leurs modalités ;
5. repenser la relation de la participation à la décision, en allant plus loin que la simple discussion ou la consultation et en clarifiant ses attendus ;
6. réaffirmer l'idéal d'inclusion de ceux qui sont exclus du débat politique et citoyen.

Les fiches de lecture de Comédie revendiquent la subjectivité du rédacteur et n'engagent que lui.