

ENTRETIEN AVEC YVES SINTOMER

« Nous sommes à une période charnière »

Un relatif engouement pour les budgets participatifs apparaît en France. Mais réseaux et expériences locales se développent aussi autour d'une critique de l'actuelle démocratie représentative, jugée par certains trop « aristocratique » et « élitiste ». D'où vient cet engouement pour le budget participatif et quel en est l'enjeu politique ?

Yves Sintomer : On assiste à la convergence de plusieurs facteurs. Le cadre jusqu'ici privilégié de l'action politique, l'État-nation, est remis en cause par la mondialisation économique ou la construction européenne. De plus, l'État social, qui donnait traditionnellement « du grain à moudre » à l'action civique en permettant des politiques de redistribution ambitieuses, voit ses marges se restreindre.

Le second facteur, c'est que les formes classiques de la démocratie représentative sont en butte à une profonde crise de légitimité. La méfiance envers la classe politique s'accroît, les partis perdent de leur substance, les gens supportent moins bien les structures d'encadrement autoritaires ou paternalistes qui caractérisaient le fonctionnement de la démocratie représentative. La distance entre les élites politiques et le reste des citoyens est de plus en plus mal ressentie, alors qu'elle s'est creusée avec la professionnalisation croissante du métier de politique et son accaparement par l'énarchie. Le phénomène, particulièrement accentué en France, est aussi visible dans d'autres pays.

Troisièmement, les lourdeurs de l'action bureaucratique suscitent des critiques croissantes, à l'heure où la crise persistante des finances publiques exerce une forte pression sur ses coûts. Sur le devant de la scène, les attaques venues du libéralisme ont succédé aux critiques autogestionnaires, mais il est clair qu'une fraction croissante des citoyens n'est plus satisfaite du fonctionnement de l'administration et de la qualité des services que celle-ci peut offrir. Le simple appel à la défense des services publics, tout nécessaire qu'il soit, ne constitue pas une réponse suffisante. La modernisation de l'action publique est une question que l'on ne saurait éluder.

Enfin, les mouvements contestataires ont gagné en maturité avec le recul des tentatives spontanéistes qui avaient fortement marqué l'après-68, mais surtout avec l'effondrement du socialisme bureaucratique. L'idée d'une « démocratisation de la démocratie » à travers l'institutionnalisation de procédures nouvelles a donc gagné du terrain chez ces militants. En même temps, la démocratie participative fournit à la modernisation

de l'État des critères alternatifs à ceux du marché. Au lieu de transformer les usagers en clients et ne plus jurer que par les privatisations et la rentabilité à court terme, pourquoi ne pas confier aux habitants et aux usagers la tâche de stimuler et de contrôler cette machine, en faisant de la participation et de la proximité les pierres de touche de la réforme de la gestion publique ?

Parallèlement, si la démocratie participative constitue potentiellement l'émergence d'un quatrième pouvoir, elle semble aussi constituer un levier pour transformer la politique en général. Elle va de pair avec une autre vision de la représentation, où le représentant, pour retrouver sa légitimité, doit intensifier la communication entre gouvernants et gouvernés et doit être davantage « à l'image de la France », comme l'a dit le Président de la République à l'occasion du débat sur la parité. Enfin, c'est en réussissant à se ressourcer démocratiquement que la politique est susceptible de retrouver une énergie suffisante pour peser sur l'économie ou faire face aux défis de l'intégration régionale et de la mondialisation.

L'expérience du budget participatif de Porto Alegre, ville organisatrice du Forum social mondial, a attiré de nombreux politiques français de gauche. On y a entendu des déclarations sur les mérites de la démocratie participative, avant l'échec qu'on sait aux dernières élections. N'assiste-t-on pas à un effet de mode ou à une instrumentalisation qui risquerait de ruiner toute tentative réelle de participation démocratique ? On peut prendre la question par les deux bouts. On peut tirer à boulets rouges sur les tentatives de reconversion de politiques en mal de légitimité ou sur les politiques d'images, et le risque de récupération est tout à fait réel.

On peut cependant prendre le problème sous un angle plus dynamique. Toutes les grandes réformes, celles qui ouvrent véritablement des perspectives nouvelles, sont le produit de compromis entre des groupes qui ne recherchent pas les mêmes choses. Prenons l'exemple de l'État social, dont on défend aujourd'hui les conquêtes face aux attaques néolibérales. S'il a pu être progressivement édifié dans la première moitié du XX^e siècle, c'est parce que le mouvement ouvrier a réclamé des avantages matériels et symboliques et qu'il a menacé de faire la révolution s'il ne les obtenait pas. Mais rien de durable n'aurait été bâti si une partie des hauts fonctionnaires et des dirigeants politiques « bourgeois » n'avaient pas reconnu qu'il était

nécessaire de faire quelque chose face à la « question sociale ». Ils étaient mus par la peur de la révolution menaçante, mais aussi par des convictions philanthropiques, chrétiennes sociales ou républicaines. Enfin, c'est avec la crise des années 1930 que le keynésianisme est apparu comme une voie crédible, y compris aux yeux d'une partie éclairée du patronat.

La démocratie participative, pour qu'elle ait vraiment un avenir, doit de la même façon combiner des courants très différents : des militants associatifs qui en ont marre que les décisions soient prises sans consultation et qui rêvent d'une démocratie autogestionnaire ; des fonctionnaires qui sont conscients du gâchis quotidien qu'engendre la bureaucratie, qui rêvent d'une « bonne gouvernance » et qui ne se résolvent pas à se livrer pieds et poings liés aux mécanismes du marché ; des politiciens qui vivent mal l'affaiblissement de leur légitimité et sont à la recherche de moyens pour la restaurer, en partie par opportunisme et en partie parce qu'ils y croient vraiment... Il faut que tout cela se coagule pour donner naissance à de nouvelles institutions, à de nouvelles pratiques et à de nouvelles valeurs – un peu comme on a pu inventer les « services publics » ou la « démocratie » dans sa forme représentative.

On est aujourd'hui à un moment charnière, car rien n'est joué et d'autres voies peuvent triompher – le réveil d'un populisme xénophobe et autoritaire est de ce point de vue un signe inquiétant. Même si l'idéal de la démocratie participative s'impose, cela ne voudra pas dire que l'on aura partout des expériences fantastiques. Dans certains cas, il y aura une véritable démocratisation, dans d'autres, seulement une politique d'image. L'équilibre ne saurait être fixé d'avance. Mais c'est au nom de ce nouveau paradigme, de ce nouvel idéal, qu'il sera possible de critiquer les expériences caricaturales, que l'on pourra les prendre au mot et retourner contre elles leurs discours – un peu comme les droits de l'homme et du citoyen ont pu être brandis contre des régimes qui ne les proclamaient que formellement.

L'idée participative connaît un début de traduction institutionnelle, expliquez-vous. Quelles sont ces traductions institutionnelles et vous semblent-elles pertinentes ?

On peut distinguer deux grands domaines. Le premier est celui de la proximité, qu'il s'agisse des collectivités locales avec leurs habitants ou des services publics avec leurs usagers. Dès procédures favorisant la parti-



Le sociologue
Yves Sintomer*
examine les
facteurs qui
amènent les
citoyens à
souhaiter une
modernisation
de l'action
publique, et à
exiger des
procédures
alternatives à
celles du
marché.

icipation des citoyens concernés dans la définition des choix stratégiques, dans la détermination des actions quotidiennes et dans leur contrôle ont commencé à être institutionnalisées.

En France, cette participation a été partiellement institutionnalisée depuis une trentaine d'années, et ce mouvement a été renforcé en 2002 avec la loi Vaillant sur la démocratie de proximité. Cependant, elle est la plupart du temps cantonnée à la consultation et ne permet pas une véritable codécision. C'est vrai pour les conseils de quartier comme pour les comités consultatifs des services publics ou pour les procédures consultatives liées à l'aménagement du territoire. Même si cela représente un progrès par rapport à la situation antérieure, cela reste insatisfaisant. D'une part, les citoyens qui participent ont souvent le sentiment que leurs discussions ne seront pas vraiment prises en compte, et cela décourage les bonnes volontés.

D'autre part, cela coûte de l'argent pour un résultat qui n'est au mieux qu'indirect. Si les citoyens pouvaient réellement décider, cela remplacerait une partie des processus de décision administrative et cela permettrait à l'État de réaliser des économies sur le temps de ses fonctionnaires.

Enfin, cela cantonne les citoyens dans le particulier, qu'il soit local ou sectoriel. Cela empêche d'aborder vraiment le second domaine de la démocratie participative, celui des choix généraux – qu'ils soient ceux de la commune ou ceux de l'État. Là, ce n'est pas le savoir d'usage ou de proximité qui peut être invoqué, mais la qualité de citoyen, celle-là même qui fait que la souveraineté appartient au peuple et non à une oligarchie de nobles, de sages ou d'étus.

Il s'agit donc d'offrir aux structures participatives un vrai pouvoir de décision. Il s'agit parallèlement de faire de la proximité un tremplin qui permette, à partir du quotidien, de poser les questions globales. Sinon, à la limite, on laissera les pauvres autogérer leur misère dans les quartiers défavorisés à condition qu'ils ne touchent pas aux structures d'ensemble qui sont à l'origine de cette misère !

Enfin, il s'agit de réformer l'administration pour rendre son fonctionnement plus transparent, avec un fonctionnement par objectifs, l'obligation de rendre des comptes publics et compréhensibles par le commun des mortels, une réorganisation qui permette de répercuter les résultats des délibérations citoyennes. Il existe pour ce faire des méthodologies variées : le budget participatif, les conférences et jurys citoyens (l'équivalent des jurys d'as-



Au Forum social mondial de Porto Alegre. Un autre monde en construction ?

sisé, tirés au sort, mais tournés vers les questions politiques), les conseils de la vie associative, les référendums d'initiative populaire... C'est de volonté politique que nous manquons, et d'instances capables de valoriser et de diffuser les expériences les plus novatrices.

Sur la question des budgets participatifs, où en sont les autres pays européens ?

On en est seulement au début du processus. Il est peu probable que notre continent s'avère aussi réceptif aux budgets participatifs que l'Amérique latine, où le nombre de cas a littéralement explosé : notre démocratie représentative reste plus stable, les services publics fonctionnent mieux, la corruption y est moins importante, et les mouvements radicaux plus faibles. Néanmoins, on peut parier que d'ici cinq ou six ans, on comptera plusieurs dizaines d'expériences, dont certaines dans des villes majeures. Si l'on s'en tient aux budgets participatifs *stricto sensu*, deux expériences ont déjà été engagées en France, la plus significative étant sans doute Saint-Denis. Une dizaine d'autres sont en train de se lancer. Il est trop tôt pour dire si elles iront vraiment au-delà des dispositifs des conseils de quartier, que l'on trouve dans des dizaines de villes et qui sont en train d'être généralisés dans les communes de plus de 80 000 habitants, suite à la loi Vaillant.

En Allemagne, une dizaine d'expériences ont vu le jour en Forêt Noire et en Rhénanie du nord-Westphalie, dans des communes allant de 20 000 à 120 000 habitants. À ce jour, il s'agit d'ébauches intéressantes mais

nullement d'un modèle comparable à ce qui peut exister à Porto Alegre. Il est assez probable que Berlin s'engage de façon expérimentale dans cette voie dès 2003, ce qui donnerait bien sûr une autre résonance à la dynamique. D'autre part, la communauté européenne vient de légitimer ces expérimentations en confiant pour trois ans à Porto Alegre la direction d'un réseau de coopération entre les villes latino-américaines et européennes, dans le cadre du programme Urbal. En font partie, outre Saint-Denis, une trentaine de collectivités locales européennes, pour l'essentiel en Espagne et en Italie. Certaines d'entre elles, comme Cordoue, en Andalousie, ont commencé à mettre le dispositif en place. D'ici trois ans, un premier bilan pourra être effectué. On aura une idée plus claire des difficultés à surmonter et des dynamiques qui se sont enclenchées. Le dispositif du budget participatif pourra mieux être comparé avec d'autres, comme les conférences ou jurys citoyens tirés au sort. On peut déjà parier que la visibilité de ces expériences va considérablement augmenter, et que la France ne restera pas à l'écart du mouvement.

PROPOS RECUEILLIS PAR THIERRY BRUN

**Maître de conférences en sciences politiques à l'université de Paris-VIII et chercheur au centre Marc-Bloch de Berlin. Yves Sintomer est coauteur avec Marion Gret de Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie (La Découverte 2002). Ce livre est la première étape d'une étude des expériences pratiques de démocratisation. Il est aussi l'auteur de La Démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas (La Découverte, 1999).*