

▼  
Analyse

## Cinq défis de la démocratie participative

par Yves Sintomer (1), sociologue, chercheur détaché à l'Université Marc Bloch de Berlin (2)

*Qu'elle s'appuie sur un type de dispositif ou sur un autre, ou encore sur une combinaison mixte, la démocratie participative est confrontée à une série de défis qu'Yves Sintomer analyse ici : les défis de l'efficacité, de la participation, de l'instrumentalisation, de la délibération et de l'échelle.*



Le premier défi de la démocratie participative, évoqué dans la charte de la participation du Grand Lyon (lire page 20), est celui de l'efficacité. Il est commun d'opposer démocratie et efficacité, et la critique est encore plus dure contre la démocratie participative. Ne vise-t-elle pas à donner la voix aux citoyens ordinaires, nécessairement moins compétents que les techniciens ? Ne constitue-t-elle pas un coûteux investissement en temps et en énergie ?

Face à ces doutes, il est frappant de constater que les dynamiques participatives, loin de nuire à l'efficacité de l'action publique, tendent au contraire à y contribuer, du moins là où les élus et les techniciens jouent le jeu.

Elles constituent d'abord une forte pression à la transparence de l'action des administrations, à commencer par le budget : celui-ci constitue généralement un document illisible et les efforts visant à le présenter de façon intelligible pour un large public profitent indirectement aux conseillers et aux adjoints municipaux. Cette évo-

lution permet une attitude plus réflexive dans la détermination des grandes orientations budgétaires. De plus, l'incorporation du savoir d'usage joue, de ce point de vue, un rôle positif – à condition cependant que le fonctionnement de l'administration se réarticule pour tenir compte de la participation, ce qui implique un changement profond des habitudes de travail et, sans doute, une véritable formation des

(1) Yves Sintomer a d'abord travaillé, il y a cinq ans, sur les conseils de quartier à Saint-Denis et Aubervilliers, avant d'étendre son enquête à Paris 19<sup>e</sup> et Rouen. Depuis deux ans, il mène une enquête comparative sur la gestion participative entre la France, l'Allemagne, les États-Unis et le Brésil (en particulier Porto Alegre). Il est l'auteur, avec Marion Gret, de *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, éd. La Découverte, 2002.

(2) Extraits d'une intervention au Séminaire « Démocratie locale et intercommunalité », communauté urbaine de Lyon, Villeurbanne, le 9 novembre 2002.

techniciens dans cette direction. La participation constitue enfin une pression pour moderniser l'action publique en l'orientant vers des principes de transversalité, de fonctionnement par objectifs, de déconcentration des décisions, de contrôle *a posteriori*, etc. Elle participe, de ce point de vue, de l'invention d'un nouveau management public qui, tout en sachant tirer parti de certaines innovations du secteur privé, a cependant sa propre logique. Contrairement à nombre de préjugés, le défi de l'efficacité est sans doute, dans les démarches participatives, le plus facile à affronter, pour peu que la volonté politique soit bien présente. En passant, il faut d'ailleurs noter que plus les citoyens sont à même de prendre certaines décisions, par exemple au niveau des investissements de proximité, plus cette démocratie participative est économe : lorsqu'elle n'est que consultative, elle redouble les circuits classiques de décision administrative, alors qu'elle les remplace (en partie) de façon avantageuse dans le cas de codécision ou d'autogestion sous contrôle.

#### **Ceux « qui ont trop à dire pour pouvoir le dire »**

Le second défi est celui de la participation elle-même, qui ne peut se décréter. L'une des limites les plus fréquemment évoquées des démarches participatives est qu'elles ne suscitent qu'une mobilisation relativement faible quantitativement et très sélective socialement : de fait, ce sont surtout les classes moyennes, ou en tout cas les couches les plus stables du salariat dans les quartiers populaires, qui semblent s'engager le plus dans la participation institutionnalisée. Il n'est pas de « solution miracle » pour affronter ce défi, mais les diverses expériences menées en France ou ailleurs semblent au moins indiquer des pistes de travail.

La première paraît évidente : renforcer la participation demande des efforts sérieux et sui-

vis, du temps, une véritable politique de communication. Elle est cependant loin d'être empruntée systématiquement, et il suffit de comparer l'énergie et les moyens consacrés à la communication électorale et à la communication « participative » pour comprendre que l'établissement des priorités n'est pas toujours favorable à la seconde... Une deuxième piste réside dans « l'effet de démonstration » : lorsque les démarches participatives sont rapidement suivies d'effets concrets, cela constitue une forte incitation à la participation. À l'inverse, pour peu que les citoyens aient l'impression qu'il ne s'agit que de belles paroles qui ne modifient pas les pratiques, il y a fort à parier qu'ils seront peu nombreux à se ruer aux réunions. Dans la même optique, la dynamique participative ne peut s'enclencher que si elle ne se limite pas à une machinerie institutionnelle : la démocratie participative ne peut être une fin en soi et elle doit aussi constituer un instrument permettant d'obtenir des résultats substantiels. Enfin, la troisième piste est qu'une attention spécifique doit être portée à la participation des *outsiders*, de celles et ceux qui, dans la société comme dans la politique ordinaire, accèdent peu à la parole parce que, comme le dit le poète Jacques Prévert, ils « ont trop à dire pour pouvoir le dire ». Une véritable « action affirmative » (discrimination positive, n.d.l.r) est sur ce plan incontournable. Elle passe, par exemple, par un travail sur d'autres modes d'expression des besoins que la délibération argumentée officielle. À cet égard, il est également probable que les discours trop consensuels et que les problématiques souvent paternalistes sur le « lien social » aient plutôt un effet négatif.

#### **Reconnaître l'existence des conflits**

Le troisième défi de la démocratie participative est celui de l'instrumentalisation. D'une certaine manière, la dichotomie traditionnelle

entre ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés et qui sont, selon les cas, passifs ou protestataires, fixe chacun des acteurs dans des rôles plus stéréotypés mais plus simples. La démocratie participative, en brouillant cette dichotomie, complexifie les rôles et fait surgir de nouveaux problèmes. La participation peut facilement être instrumentalisée, en particulier si la démarche se réduit à une politique d'image. Il est préférable pour un élu d'avoir les associations en face de lui à une table, quitte à ce que la conversation soit vive, plutôt que dans la rue : pour peu que ces débats ne débouchent pas sur des résultats réels, les associations se retrouvent à « collaborer » à la politique de communication de la mairie, avec comme contrepartie un pouvoir plus illusoire que réel.

Une fois de plus, il n'est pas de garantie *a priori* que ce défi puisse être affronté positivement. Qu'il se passe vraiment des choses dans les démarches participatives et qu'elles ne se réduisent pas à une pure façade est une condition nécessaire mais pas suffisante. Permettre aux individus et aux forces de la « société civile » de collaborer avec l'institution sans être institutionnalisés n'est pas forcément facile. Là encore, une forte volonté politique de part et d'autre, ainsi que des règles du jeu claires sont déterminantes : faire comme si la chose était simple est encore le meilleur moyen de laisser insidieusement s'instaurer des rapports biaisés. Dans la même idée, il faut reconnaître l'existence des conflits et apprendre à les valoriser plutôt qu'à les refouler : c'est une véritable culture du conflit qu'il s'agit de créer, d'un conflit régulé par des discussions collectives et des lieux de participation institutionnelle, mais d'un conflit tout de même. Et comme rien n'est jamais acquis, l'existence de mécanismes de contrôle indépendants de l'institution, gérés par les citoyens eux-mêmes (par exemple sous

la forme d'un observatoire des engagements (3)) ou incluant des observateurs extérieurs (notamment sous la forme d'un observatoire de la démocratie locale) est un recours précieux. Sur le fond, il s'agit de reconnaître que la démocratie participative, lorsqu'elle est authentique, implique, dans une certaine mesure, l'émergence ou la reconnaissance d'un contre-pouvoir. Cela ne signifie pas forcément une perte pour les pouvoirs en place, et tous les acteurs peuvent au bout du compte se retrouver gagnants. Mais cela implique en tout état de cause un bouleversement des habitudes acquises.

#### Une démocratie délibérative

Quatrième défi : favoriser une pluralité de formes expressives ne signifie pas que la démocratie participative puisse se passer de délibération. Au contraire, l'une des caractéristiques majeures des expériences actuelles et des réflexions théoriques menées sur la démocratie participative est que, pour être efficace, elle doit dépasser la dichotomie qui opposait traditionnellement une vision spontanéiste de la participation à une vision technocratique de la gestion. Pour pouvoir se développer et être pleinement efficace, la démocratie participative se doit d'être aussi une démocratie délibérative. Or, cette qualité ne peut être pré-supposée. Elle est plus facilement atteinte lorsque les discussions peuvent se baser sur le savoir d'usage des habitants, le « bon sens » soutenant assez spontanément des échanges de bon niveau. Encore faut-il que les réunions ne soient pas chaotiques et qu'une procédure adéquate permette un échange réglé entre les participants. C'est d'ailleurs ce que cherchent certaines méthodologies, comme celle des jurys citoyens, qui favorisent le travail en petits

[3] Lire *Des observateurs jugent les engagements des élus*, par Claire Chognot, *Territoires* n° 433, cahier 2, page 34.

groupes et visent à donner les meilleures conditions possibles à la dynamique délibérative. Il est, en tout état de cause, impératif de pouvoir bénéficier de règles et de procédures claires et explicites, réglant en particulier la régulation des situations de désaccord ou de conflit : c'est en partie sur la qualité des procédures que repose la qualité des délibérations et, du coup, la légitimité de la participation. On peut aujourd'hui affirmer que la démocratie participative sera procédurale ou ne sera pas.

### Le dilemme des échelles

Le dernier défi est celui de l'échelle. Comment les habitants peuvent-ils participer à la prise de décision sur des échelles géographiques aussi différentes que le quartier, la ville, l'agglomération, voire à d'autres niveaux, régional, national ou européen ? La démocratie participative provoque d'abord le risque d'un empiètement institutionnel d'un niveau sur un autre, par exemple si l'agglomération suscite des dynamiques de décision relevant normalement de la commune, ou la commune des mairies d'arrondissement. Y répondre implique de s'appuyer sur des dispositifs variés (ce qui ne veut pas dire qui s'ignorent). Des assemblées à l'échelle du quartier, des comités de délégués à l'échelle d'une ville moyenne, un conseil mixte rassemblant des délégués des « forces vives » de la société civile et des citoyens tirés au sort à l'échelle de l'agglomération ou d'une ville métropole, peuvent, par exemple, représenter des solutions adaptées aux différents niveaux. La combinaison des échelles, notamment au niveau de l'agglomération, peut se transformer en atout dès lors que l'on n'entend pas imposer une solution unique. Au stade actuel, encore expérimental, de la démocratie participative, l'agglomération est, par exemple, un cadre privilégié pour favoriser des échanges réguliers, faciles et assez peu coûteux entre différentes

démarches de participation locale, ou pour discuter des « meilleures pratiques » en organisant un travail en commun sur les critères d'évaluation de celles-ci. Cependant, la démocratie participative semble se heurter à un dilemme. Si elle reste cantonnée au micro-local, elle risque de n'avoir que peu d'intérêt et susciter l'effet pervers connu aux États-Unis sous le nom de « Nimby », « *not in my backyard* » (« pas dans mon jardin »). D'un autre côté, la participation ne perd-elle pas en qualité délibérative à mesure qu'elle augmente en échelle ? Le savoir d'usage et le sentiment d'appartenance locale qui soutiennent la participation au niveau du quartier ne perdent-ils pas de leur importance ?

Là encore, il n'est pas de « solution miracle », mais des pistes de travail qui ont été explorées localement. Il ne faut pas nier qu'un esprit de clocher tend souvent à accompagner la participation à l'échelle micro-locale. Plutôt que d'arguer de ce danger pour cantonner l'ampleur de la démocratie participative, n'est-il pas plus prometteur d'éviter l'enfermement sur le local et de faire de la proximité un tremplin plutôt qu'un piège ? Il s'agit d'organiser les discussions et d'introduire les procédures pour que les habitants puissent passer de leur savoir d'usage à une discussion citoyenne, des intérêts particuliers à l'intérêt général, de leur communauté de vie à la communauté civique. Des dispositifs comme les budgets participatifs ou les conférences citoyennes semblent démontrer, dans la pratique, que la montée en généralité peut préserver la qualité de la délibération et la motivation des citoyens à participer. Cela est cependant impossible si n'est pas bousculée la division du travail qui réserve la définition de l'intérêt général aux élus et lie sans recours les simples citoyens à leurs intérêts particuliers. Tel est peut-être le défi le plus fondamental de la démocratie participative.

Y. S.