



La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique

Par Loïc Blondiaux

Professeur à l'institut d'études politiques de Lille II

Chercheur au CNRS (CERAPS/Lille II).

in revue **MOUVEMENTS** n°50 - Juin 2007

Avec l'aimable autorisation de la revue MOUVEMENTS: <http://www.mouvements.info/>
et <http://www.cairn.info/revue-mouvements-2007-4.htm>

L'émergence de la thématique de la démocratie participative constitue sans doute une spécificité de cette campagne présidentielle. Mise en avant pas la candidate Ségolène Royal, l'exigence participative n'est pourtant pas nouvelle. Elle renvoie en France à une série de mesures législatives, à la mise en place de dispositifs locaux tels que les conseils de quartier ou plus expérimentalement les budgets participatifs et dans d'autres contextes européens, d'Amérique latine ou d'Amérique du nord, à une floraison d'expériences. Faut-il y voir une avancée démocratique ou une manipulation ? Dans quelle mesure ces expériences, et en particulier celles qui se développent dans l'hexagone constituent-elles une nouvelle voie de politisation ?

La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique

Depuis quelques mois et l'irruption de cette thématique dans le débat politique français, il s'est dit tout et à peu près n'importe quoi au sujet de la "démocratie participative". Cette notion, peu claire en elle-même, a fait l'objet d'un traitement politique et médiatique calamiteux, oscillant entre la confusion pure et l'ignorance manifeste. Mise en avant par l'une des candidates à l'élection présidentielle de 2007, caricaturée par ses adversaires, dévoyée dans le commentaire politique, ce concept n'a cessé d'être associé à ceux, plus flous encore et ouvertement polémiques, de "démocratie d'opinion" ou de "populisme". Derrière cette apparence de consécration politique, il se pourrait malheureusement qu'au terme de cet improbable débat ce soit la notion même qui soit définitivement discréditée et avec elle la recherche de dispositifs susceptibles d'élargir et d'encourager la participation citoyenne à la prise de décision.

Encore faut-il distinguer, parmi les critiques adressées à la démocratie participative, plusieurs cas de figures. Les propos tantôt condescendants, tantôt incendiaires et injurieux portés par certains éditorialistes, grands intellectuels ou responsables politiques à l'encontre des "jurys de citoyens" ou des "débat participatifs" projetés ou mis en place par Ségolène Royal n'ont eu qu'un seul vrai mérite : celui de rappeler que l'idée même d'une intervention légitime des citoyens "ordinaires" dans l'action publique ou dans l'élaboration d'un projet politique n'allait nullement de soi dans certains milieux. Ce retour du refoulé, cette critique radicale et viscérale du droit du peuple à prendre part à la discussion d'affaires jugées trop sérieuses pour lui être laissée doit être analysé pour ce qu'il est, à savoir un symptôme de cette "haine de la démocratie" toujours vivace chez une fraction non négligeable de nos élites politiques et intellectuelles¹.

¹ J. RANCIERE, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique éditions, 2005.

Plus sérieuses et dignes d'être prises en compte sont les suspicions manifestées par ceux qu'il faut considérer comme des démocrates sincères et que rebute pourtant cette thématique au delà de l'utilisation, parfois maladroite, qui en a été faite dans cette campagne présidentielle. S'il est d'usage de distinguer "ceux qui croient" en la démocratie participative, de "ceux qui n'y croient pas", ce rabattement de la discussion sur une affaire de croyance individuelle, n'est pas satisfaisant. Il ne saurait y avoir d'un côté, les naïfs, prosélytes de l'idée participative, toujours suspectés de prendre les vessies du marketing pour des lanternes politiques et de l'autre les sceptiques, revenus de tout et armés contre toute forme d'illusion politique, incapables de trouver la moindre vertu à ces procédures prétendument participatives, nouveaux "pièges à c..." de la gouvernance démocratique. L'opposition, si elle possède un fond de vérité, est caricaturale. De tels positionnements a priori, en faveur ou à l'encontre de la démocratie participative, ne sont possibles qu'en situation d'ignorance ou d'aveuglement face à ce qui se joue autour des procédures dites de "démocratie participative" en France mais aussi et surtout à l'Etranger depuis une vingtaine d'années au moins.

La pauvreté des débats suscités par les initiatives de Ségolène Royal témoigne pourtant d'une telle méconnaissance. Comment affirmer que le terme de "démocratie participative" n'existe qu'en français, comme l'a fait récemment l'un de ceux que certains considèrent comme l'un des plus grands sociologues français² ? Comment comparer une institution telle que les "jurys de citoyens", qui existent sous des formes différentes aux Etats-Unis et en Allemagne depuis les années soixante-dix, à des soviets ou à des tribunaux maoïstes, comme cela a été fait³ ? Comment imaginer que la France soit singulière ou pionnière en la matière, là où elle ne fait que suivre une voie empruntée depuis déjà deux décennies par les pays scandinaves (où ont été inventées les conférences de consensus⁴), anglo-saxons (où sont parus récemment deux gros manuels universitaires, consacrés l'un et l'autre aux différentes technologies et règles de la démocratie participative⁵), ou latino-américains (berceaux des budgets participatifs) ?

Le moment est peut-être venu de revenir sur le contenu et les limites de cette notion, ne serait-ce que pour savoir de quoi l'on parle. Ce sera le premier objectif de cet article. Le moment est venu surtout de prendre au sérieux les critiques qu'un certain nombre d'acteurs ou de chercheurs, en particulier à gauche, ont pu lui adresser, de les inventorier et d'en analyser les fondements. Dans quelle mesure la démocratie participative peut-elle contribuer à la réforme de nos institutions, à l'abaissement des coûts de la participation politique, à la démocratisation effective de nos démocraties ? Nous voudrions montrer, à partir de l'observation de plusieurs expériences françaises et étrangères que, sous certaines conditions, les effets de la mise en place de démarches rigoureuses allant dans le sens d'une participation accrue du peuple à la prise de décision, peuvent être significatifs. En bref, si la suspicion est légitime et les raisons de se méfier innombrables, la gauche aurait tort de ne pas chercher dans cette direction aussi, en parallèle avec une réflexion plus classique sur la réforme des institutions, les leviers d'une transformation de nos pratiques politiques.

La démocratie participative : de quoi parle-t-on au juste ?

Le vocable "démocratie participative" constitue une invention récente. Il apparaît pour la première fois dans le monde anglo-saxon dans les années soixante, où plusieurs auteurs en

² R. Boudon, in *Le Monde*, 11 février 2006. Voir également la réponse de Y. Sintomer, *Le Monde*, 15/02/07,

³ Cf. par exemple Max Gallo, *Le Figaro*, 23 octobre 2006.

⁴ D. BOURG, D. BOY, *Conférences de citoyens : mode d'emploi*, Paris, Descartes et cie., 2005.

⁵ J.L. CREIGHTON, *The Public Participation Handbook, Making Better Decisions Through Citizen Involvement* San Francisco, Josey-Bass, 2005 ; J. GASTIL, P. LEVINE, *The Deliberative Democracy Handbook, Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, San Francisco, Josey Bass, 2005.

théorisent le principe dans quelques ouvrages marquants de la philosophie politique⁶. Au sens propre, l'expression est pourtant absurde. Elle relève du pléonasma. Comment concevoir une démocratie qui ne soit pas participative par essence ? Comment penser qu'il soit besoin de rappeler cette évidence selon laquelle le fonctionnement d'un système démocratique exige un certain degré de participation du peuple à la détermination des choix collectifs ? De fait, le recours à cette notion se fonde sur la critique d'une conception "minimaliste de la démocratie"⁷, une dénonciation de l'atrophie de l'idéal démocratique qu'ont opéré les sociétés modernes à partir de la fin du XVIII^e siècle⁸. Ces auteurs ont ainsi eu le mérite de rappeler que la seule question qui vaille à propos de cet oxymore qu'est cette fois la "démocratie représentative" est la suivante : "comment un régime institutionnel (la représentation) qui exclut la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir en est venu à être désigné par un terme (la démocratie) dont le sens étymologique aussi bien que l'interprétation classique impliquent au contraire cette participation ?"⁹.

Depuis le milieu des années quatre-vingt, un autre concept est venu supplanter, dans la philosophie politique anglo-saxonne, celui de "démocratie participative" : la démocratie délibérative. Dans le sillage des écrits de Jürgen Habermas ou de John Rawls, ce dernier renvoie à un idéal de gouvernement dans lequel la légitimité d'une décision repose, au delà de l'élection, sur l'existence d'une discussion préalable, à laquelle devraient pouvoir participer tous ceux que la décision concerne¹⁰. En dépit de nuances importantes, l'intention première est cependant la même : il s'agit de compléter l'arsenal institutionnel de la démocratie représentative par des lieux où le déploiement de cette délibération démocratique élargie est possible, où cette participation du plus grand nombre à cette discussion des choix collectifs est encouragée. Si cette notion de "démocratie délibérative" rencontre, pour différentes raisons, des difficultés pour s'imposer en France, elle est en passe de devenir l'un des courants dominants de la pensée politique contemporaine.

Ce renouveau de la philosophie politique a coïncidé, dans la plupart des pays occidentaux, avec la mise en place au cours des deux dernières décennies de procédures visant à associer indirectement les citoyens au processus de prise de décision politique¹¹. Ces dispositifs sont en Europe le plus souvent octroyés par les autorités locales ou gouvernementales mais peuvent résulter également, notamment en Amérique Latine, de fortes pressions issues de la base et du mouvement social. C'est à cette offre institutionnelle de participation que renvoie aujourd'hui l'idée de démocratie participative. C'est à un mouvement qui vise, plus ou moins clairement et efficacement, à institutionnaliser la participation des citoyens "ordinaires" sous d'autres formes que la simple désignation de représentants élus.

Il est à noter que ces procédures sont pensées, partout et toujours, non pas comme des substituts mais comme des compléments aux institutions représentatives classiques. La référence à un idéal de démocratie directe ou d'autogestion est absente de la plupart de ces initiatives, hormis quelques expériences latino-américaines. Qu'il s'agisse de dispositifs aussi différents que les conseils de quartier, les conférences de citoyens ou le débat public à la française, tous se présentent comme des lieux où un jugement public informé peut se construire, où des opinions contradictoires peuvent se faire entendre, où des arguments

⁶ C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970 ; C.B. MacPHERSON, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris, La Découverte, 1985 (1971).

⁷ B. BARBER, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997 (1984).

⁸ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995 ; P. ROSANVALLON, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

⁹ C. COLLIOT-THELENE, « L'ignorance du peuple », in G. DUPRAT (dir.), *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie*, Paris, P.U.F., 1998.

¹⁰ L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, 2002 ; L. BLONDIAUX, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif. Un programme de recherche », *Revue suisse de science politique*, 4, 2004.

¹¹ M.H. BACQUE, H. REY, Y. SINTOMER (dirs.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005.

peuvent s'échanger mais où le pouvoir de décision n'est pas directement en jeu, si l'on excepte quelques expériences singulières comme celle du Budget Participatif de Porto Alegre¹².

Concrètement, les dispositifs qui peuvent être associées à ce mouvement sont de types assez différents. Il peut s'agir d'outils visant à associer plus ou moins durablement les citoyens à la discussion des affaires politiques locales, sous différentes formes : assemblées de quartier, conseils de jeunes ou de résidents étrangers, ateliers d'urbanisme, outils de planification participative, forums électroniques, budget participatif... Il peut s'agir également d'instruments autorisant la discussion ponctuelle de projets d'aménagement ou d'infrastructures, à l'instar de la Commission nationale du débat public en France, du BAPE au Québec ou des multiples opérations de concertation que sont désormais obligées d'organiser les autorités publiques face à la montée de la contestation, en provenance notamment des riverains. Il peut s'agir enfin de dispositifs plus originaux, à l'instar des conférences de consensus, des jurys de citoyens ou des sondages délibératifs dont la vocation est la discussion, par un échantillon de citoyens "ordinaires" de projets ou de problèmes complexes, à l'issue de laquelle un avis est produit, qui est censé éclairer le décideur.

Sans aller plus loin dans la description¹³, c'est à ce double mouvement, à ce tournant délibératif de la pensée politique contemporaine et à la montée de cet impératif participatif dans l'action publique qu'il convient nous semble-t-il de réserver la notion de démocratie participative, afin de ne pas en diluer le sens ou de ne pas la confondre avec d'autres notions, encore plus incertaines, comme celles de "démocratie d'opinion" ou de "démocratie de contestation".

Au fondement de ce mouvement en faveur de la démocratie participative, il y a surtout une réflexion sur les limites avérées du fonctionnement des démocraties représentatives actuelles, quel que soit l'angle sous lequel on les observe. Il y a une interrogation sur la capacité des instances politiques traditionnelles à répondre aux défis lancés par la transformation des sociétés contemporaines. Qu'il suffise de mentionner certains de ces défis pour mesurer l'ampleur de la tâche.

. *Crise de l'autorité politique et scientifique* : avec quelle chance de réussite l'Etat peut-il encore se prévaloir du monopole de la définition de l'intérêt général ? Comment produire des décisions légitimes dans un contexte de contestation politique généralisée ? Comment prendre en compte, dans l'action publique, l'élévation du niveau de compétence et d'éducation des citoyens ordinaires ? Comment affronter la remise en cause de toutes les formes d'expertise ? Comment gérer politiquement les situations d'incertitude scientifique ?

...

. *Crise de la participation démocratique* : comment concilier l'idéal démocratique avec le constat d'un accès inégal des différents groupes sociaux aux différents lieux de décision ? Comment atténuer les conséquences de l'abstention politique croissante des groupes les plus fragiles de la société (catégories populaires, jeunes, chômeurs...) ? Comment faire une place aux points de vue des "invisibles" dans le processus de prise de décision collective ? Comment assurer la représentation des intérêts politiques de ces groupes, face au constat de l'affaiblissement des organisations qui traditionnellement les représentent (organisations syndicales, partis politiques...) ?

. *Crise de la délibération publique* : dans quelles mesure les médias contemporains sont-ils en mesure aujourd'hui de fournir l'infrastructure d'un jugement public éclairé ? Dans quelle mesure la concentration des principales entreprises de presse ne nuit-elle pas à la possibilité

¹² M. GRET, Y. SINTOMER, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La découverte, 2002.

¹³ Nous nous permettons de renvoyer à L. BLONDIAUX, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes » in M.H. BACQUE, H. REY, Y. SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative, op. cit.*

d'un débat public contradictoire ? Dans quelle mesure le fonctionnement ordinaire des principaux médias permet-il l'accès de toutes les opinions à l'espace public ? Dans quelle mesure le parlement joue-t-il encore son rôle d'instance centrale de délibération ? Dans quelle mesure les sondages peuvent-ils être considérés comme l'expression d'une opinion publique authentique ? ...

Il serait facile de multiplier les questionnements de ce type, comme autant de raisons qui obligent la gauche à ne pas faire l'économie d'une réflexion sur les formes institutionnelles susceptibles de stimuler le débat démocratique tout en élargissant le spectre de la participation politique. L'enjeu est bel et bien la recherche de dispositifs nouveaux, susceptibles tout à la fois d'enrichir (par l'échange public d'arguments) et d'élargir (par l'inclusion du plus grand nombre et en particulier des plus faibles) la participation politique.

Les raisons de se méfier, à juste titre, de la démocratie participative : cinq critiques fondamentales

Il ne s'agit cependant pas de verser dans une quelconque idéalisation des institutions de la démocratie participative ou d'en surestimer les effets. Il faudrait être singulièrement naïf pour confondre avec de véritables tentatives de rénovation politique les opérations menées par les élus ou les candidats qui, sous prétexte d'écouter ou de faire participer les citoyens, ne sont en réalité que la continuation du marketing politique par d'autres moyens. Ce dévoiement de l'idéal participatif n'est pas seulement un risque, c'est une réalité qui se vit aujourd'hui quotidiennement dans nombre de communes où la concertation s'apparente à un théâtre d'ombres et où les citoyens qui s'investissent dans les conseils de quartier n'ont ni les moyens ni la reconnaissance suffisante pour se faire entendre.

Il convient également de ne pas prendre pour argent comptant les arguments des nouveaux prophètes de la participation dont beaucoup, consultants, intermédiaires, universitaires parfois, militent pour telle ou telle technique particulière à laquelle ils ont souvent lié leur destin professionnel¹⁴. Il est parfaitement absurde de penser que l'emploi ponctuel de tel ou tel dispositif dans un contexte politique donné soit en mesure de changer radicalement les positions des acteurs, au risque de verser dans un le fétichisme de la procédure.

Il convient enfin de prendre au sérieux les critiques qui remettent en cause de manière souvent radicale le principe même du recours à ces techniques de participation et de délibération. Ces critiques ont différentes provenances. Elles émanent pour certaines de la philosophie politique et des sciences sociales pour d'autres des acteurs eux-mêmes, confrontés par l'expérience aux limites et aux effets pervers de ces procédures. Ces remises en cause se recoupent pourtant dans leurs fondements principaux et il importe d'en relever les plus fortes.

- *L'argument du consensus : la démocratie participative comme machine à éradiquer le conflit*

Les critiques de la philosophie habermassienne de la démocratie n'ont cessé de pointer l'un de ses présupposés majeurs : à savoir la possibilité de parvenir par la communication et la discussion à un consensus rationnel¹⁵. L'idée, pour faire vite, selon laquelle il est impératif que chaque participant à la discussion mette en suspens ses différences pour pouvoir rechercher un accord rationnel avec l'autre, se situerait au cœur d'un tel projet philosophique. Or, il importe précisément, selon un auteur comme I.M. Young, que toutes

¹⁴ cf. M. NONJON, *Quand la démocratie se professionnalise... Enquête sur les experts de la participation*, Thèse, Lille II, 2006.

¹⁵ Cf. par exemple, N. FRASER, « Repenser l'espace public... », in *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris, La découverte, 2005.

les différences puissent être reconnues et respectées dans la discussion démocratique, même si cela conduit à renoncer à la possibilité d'un tel accord¹⁶. Pour d'autres, la politique doit se penser essentiellement sur le mode du conflit et ils préconisent de substituer un modèle de démocratie agonistique à l'idéal délibératif¹⁷.

Cette question de la place et de la possibilité du conflit se pose également dans la pratique même de ces dispositifs, dont la plupart sont orientés vers la recherche d'un assentiment et ont souvent pour finalité principale l'acceptation de solutions élaborées préalablement, "rationnelles" ou prétendument "évidentes". Dans la gestion pratique de ces procédures, cette question de l'émergence toujours possible d'un conflit, sous la forme par exemple d'émeutes ou de discours violents de contestation, est constamment présente et oblige les organisateurs à prévenir, sous différentes formes, l'irruption de tels événements.

Au final, il importe effectivement de se demander, face à telle ou telle expérience, ce qu'elle autorise ou interdit, si elle privilégie l'unification des points de vue ou tient compte de leur diversité et parfois de leur irréductibilité.

- L'argument de l'asymétrie : la démocratie participative comme instrument de renforcement des inégalités sociales

La démocratie participative telle qu'elle est couramment pratiquée, ne conduirait au final qu'à renforcer les positions acquises, et ce de différentes manières. En privilégiant par exemple certaines rhétoriques et certains types d'argument propres aux groupes dominants, au détriment des modes de communication habituels des groupes dominés. Comment se faire entendre dans un débat participatif lorsque l'on a des difficultés d'accès à la parole publique ? Comment faire droit aux témoignages individuels et aux expériences singulières ? Comment éviter la marginalisation de ceux que le débat politique classique ignore déjà ?

De manière plus générale, c'est la capacité qu'ont les dispositifs de démocratie participative de faire surgir et reconnaître le point de vue et les intérêts des plus faibles qui est interrogée. Font-ils mieux sur ce point que les dispositifs de représentation classique ? Rien n'est moins sûr dans certains cas. Si, lorsque l'on débat des jeunes, des SDF, des prostituées ou des étrangers dans une assemblée de quartier ceux-ci ne sont pas représentés physiquement ou politiquement dans la discussion, comment ne pas voir dans ces forums des lieux qui contribuent à renforcer leur exclusion politique ? Il y a ici un enjeu fondamental, qui va au delà de la simple recherche de représentativité statistique. Si les droits d'entrée dans les dispositifs de participation sont trop forts, si leurs modes de fonctionnement ne font que singer ceux des assemblées politiques classiques, si la question des absents n'est jamais posée, comment penser dès lors qu'ils puissent contribuer à changer la donne politique ? Valent-ils dans ces conditions une heure de peine ?

- L'argument de l'apolitisme : la démocratie participative contre les groupes organisés

La démocratie participative, sous certaines de ces modalités, consacre une figure politique nouvelle : le "citoyen ordinaire", le profane, le "citoyen lambda", requis de se prononcer, supposé capable de se positionner politiquement à l'issue d'un débat plus ou moins contradictoire. Dans certains cas, à l'exemple des conférences de citoyens telles qu'elles sont pratiquées en France ou du sondage délibératif, il est même fait recours à des instituts de sondage pour sélectionner et recruter ces perles rares. Or, le "citoyen ordinaire" est très largement une fiction politique. Tout acteur, y compris lorsqu'il joue le rôle du profane dans tel ou tel de ces dispositifs, est déjà plus ou moins engagé, plus ou moins informé. Or, plusieurs de ces dispositifs reposent sur cette fiction, sur l'idée selon laquelle il est possible,

¹⁶ I.M. YOUNG, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

¹⁷ C. MOUFFE, « Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism ? », *Social Research*, 3, 1999.

à l'aide d'une information adéquate, de "former" un tel citoyen afin qu'il se forge un jugement éclairé.

Dans d'autres dispositifs, plus ouverts, force est de constater l'absence de ces "citoyens ordinaires". N'interviennent et ne s'expriment dans la plupart des cas que des citoyens intéressés, informés et souvent organisés sous une forme associative ou sous une autre. L'hypothèse selon laquelle il serait possible d'intéresser, de mobiliser, de faire parler dans ces instances un échantillon représentatif, ou un improbable "grand public" n'a guère de fondement. La constitution d'un « public » démocratique, au sens où l'entend le philosophe américain John Dewey par exemple, ne se décrète pas¹⁸.

Plus généralement et si l'on se penche cette fois sur l'intérêt qu'auraient les organisations de gauche et les catégories populaires à investir de tels dispositifs, la question se pose de savoir s'ils ne constituent pas des pièges, dans la mesure où ils promeuvent un type de citoyenneté individuelle, atomisée qui ne passe par aucune médiation et prospèrent sur l'affaiblissement des groupes organisés que sont les associations, les partis et les syndicats¹⁹. La question de savoir s'il n'est pas plus efficace de continuer à promouvoir la lutte organisée plutôt que de succomber à ce piège se pose légitimement.

L'argument de l'artificialité : la démocratie participative comme manipulation

L'argument renvoie ici à l'extrême sophistication de la plupart de ces procédures. Certaines s'apparentent à des jeux démocratiques dans lesquels tout est réglé, cadré, anticipé, scénarisé. La part d'initiative laissée aux participants y est réduite au minimum. Tel est souvent le cas des différentes "assises" participatives ou débats publics que mettent en place les autorités politiques, afin le plus souvent de se placer en position symbolique d'écoute, mais qui ne relèvent en aucun cas d'une participation authentique.

Dans d'autres cas, la discussion avec les citoyens s'inscrit dans des dispositifs pré-réglés qui font l'objet, à l'image des conférences ou des jurys de citoyens, de procédés standards auxquels il est impossible de déroger. Certains, aux Etats-Unis par exemple font même, à l'instar du sondage délibératif, l'objet d'un copyright. Dans ce cas, le citoyen-cobaye est souvent placé dans une situation passive, quasi-expérimentale. Sa marge de manoeuvre reste limitée. Si, dans l'idéal, il est censé s'approprier la procédure et pouvoir l'infléchir, il n'a pas, le plus souvent, la possibilité pratique de le faire. Comment résister à un dispositif dans lequel tout a été prévu à l'avance et au sein duquel on ne fait que transiter pour quelques heures ou quelques week-ends ? Dans ces conditions, la question des règles du jeu, du "cadrage" de la procédure, de leur animation se pose fortement. Dans quelle mesure ces formes de démocraties assistées par les sciences sociales n'instrumentalisent pas ceux qui acceptent de participer ? Ces derniers ne sont-ils pas dépossédés de toute capacité d'initiative ou de résistance contre le dispositif lui-même ?

L'argument du simulacre : la démocratie participative comme trompe-l'œil.

Mais l'argument privilégié par les acteurs eux-mêmes reste celui du simulacre. En remettant en cause la capacité de ces procédures à influencer le processus de décision, ils pointent ce qui serait leur limite principale : leur absence d'effectivité. De fait, cette question de l'articulation de la participation sur la décision reste la question principale. Est-il possible de prétendre faire droit à la participation des citoyens tout en laissant aux représentants le monopole final de la décision ? Dans quelle mesure démocratie participative et démocratie représentative sont sur ce point compatibles dans la mesure où il est clair que la décision finale restera, et pour longtemps encore, le fait des représentants ? La plupart de ces

¹⁸ J. DEWEY, *Le public et ses problèmes*, Publications de l'université de Pau, Farrago/Leo Scheer, 2003 (1927).

¹⁹ P. BOURDIEU, « Le mystère du ministère ; Des volontés particulières à la « volonté générale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140, 2001.

dispositifs sont-ils d'ailleurs conçus pour infléchir la décision ? Celle-ci est très rarement mise en jeu, sur le fond. A la discussion est laissée l'accessoire, l'accompagnement et très rarement l'essentiel.

L'articulation de la participation et de la décision n'est pas pensée et ne peut pas, dans la plupart des cas l'être. Dans ces conditions il n'est pas déraisonnable d'affirmer qu'il ne se joue dans ces forums et ces procédures rien d'essentiel. Pire encore : en formulant des promesses qu'ils ne peuvent pas tenir, ces instruments ne feraient que renforcer le cynisme d'une population déjà revenue de tout.

Les raisons de prendre au sérieux la démocratie participative, malgré tout : cinq leçons de l'expérience.

Les observations sociologiques qui ont pu être menées au cours de ces dernières années sur différentes expériences et dispositifs de participation, obligent à nuancer ce constat. Elles démontrent que, sous certaines conditions, ces innovations procédurales peuvent avoir un impact significatif sur les pratiques politiques. Mieux, qu'elles peuvent enclencher parfois un processus de changement politique vertueux et compenser l'effet des inégalités structurelles face à la participation politique. Il s'agira simplement ici, en puisant dans quelques exemples, d'esquisser ici quelques réponses aux interpellations formulées par la critique.

La démocratie participative comme opérateur de reconnaissance politique

A ceux qui reprochent à la démocratie participative ou délibérative de favoriser le consensus, il est possible d'opposer un constat issu de l'observation, en particulier des expériences de psychologie sociale : dans de nombreux cas, la discussion contribue à polariser plutôt qu'à rapprocher les points de vue²⁰. Elle conflictualise plutôt qu'elle n'apaise. L'accord est l'exception, le maintien des désaccords la règle.

Par ailleurs, que l'on considère des instruments aussi différents que les débats publics organisés par la Commission nationale du Débat Public ou les jurys de citoyens, la possibilité reste toujours ouverte à des arguments inhabituels de se faire entendre. Qu'il s'agisse de la défense d'un point de vue ou d'une identité minoritaires ou de la mise en avant de principes de justice issus du sens commun ou de jugements fondés sur l'expérience plutôt que sur de la rationalité technocratique, la marque de tous les "forums hybrides" au sens de Michel Callon est bien la confrontation des visions du monde, l'exploration collective d'un monde commun²¹. C'est lorsque le dispositif recherche activement cette représentativité de la diversité des points de vue, qu'il joue efficacement son rôle. En contribuant à leur révélation et à leur publicité, il participe ce faisant de leur reconnaissance politique.

La démocratie participative comme instrument de justice sociale.

En France, l'idée de démocratie participative est très souvent détachée de toute référence à la justice sociale. Il s'agirait de "rapprocher les citoyens du pouvoir politique", d'informer la population, d'instaurer une pédagogie efficace mais nullement de contribuer à améliorer le sort des populations les plus défavorisées. Une telle perspective n'est nullement inéluctable. L'expérience latino-américaine du budget participatif montre notamment qu'il est possible d'orienter explicitement de tels dispositifs vers la réduction des injustices²².

²⁰ T. MENDELBERG, « The Deliberative Citizen : Theory and Evidence », in M. DELLI-CARPINI, L. HUDDY, R. SHAPIRO (eds.), *Research in MicroPolitics*, Vol. VI, Elsevier Press, 2002.

²¹ M. CALLON, P. LASCOURMES, Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

²² M. GRET, Y. SINTOMER, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La découverte, 2002.

Encore faut-il s'en donner les moyens. Cela passe par un effort de communication systématique envers les populations les plus éloignées de la sphère politique ; par des incitations sélectives à la participation ; par une recherche constante de représentativité ; par un aménagement des lieux, des horaires et des conditions de réunion ; par l'acceptation de formes d'intervention diverses. C'est à ce prix qu'il est possible d'éviter la reproduction des rapports de force. C'est à condition de le rechercher explicitement et efficacement. L'expérience de certains dispositifs, y compris en France, a montré qu'un tel investissement pouvait payer, et la démocratie participative contribuer à politiser certaines populations²³. Ce travail de politisation reste certes toujours insatisfaisant, fragile, éphémère. Il n'a de chance de produire des effets politiques que si émergent simultanément ce que Archon Fung et Erik Olin Wright appellent des "contre-pouvoirs agonistiques", capables de se faire respecter et entendre du pouvoir politique²⁴. Il est et doit rester un objectif majeurs.

La démocratie participative comme arme de contestation.

L'expérience montre également que le verrouillage intégral des instances de participation relève de l'impossible. Dès lors qu'existent des motifs et des foyers de résistance, la contestation des modalités mêmes d'organisation du débat est toujours possible. Ce "débat sur le débat" qui interpelle les organisateurs au nom des principes démocratiques dont il se réclame constitue, par exemple, une modalité courante des grandes opérations de concertation²⁵. Mieux, c'est précisément l'insincérité de la démarche qui peut offrir le motif principal de la révolte. A force de multiplier les ersatz de participation, les autorités politiques encourent ainsi le risque d'une politisation par réaction.

De manière plus générale, tout indique que les groupes organisés ont toujours le choix de pratiquer, face à ces dispositifs participatifs, la *voix* (la critique), la loyauté ou l'exit selon la célèbre typologie d'Albert Hirschmann²⁶. Quel que soit le choix adopté et là où leur intervention est permise, les groupes organisés gardent la possibilité d'agir simultanément sur d'autres scènes, dans la rue ou devant les tribunaux.. Si pour certaines d'entre elles, les plus fragiles, ces instances de participation constituent des lieux où leur représentativité et leur force réelles sont mises à l'épreuve, la plupart ont tout intérêt à leur multiplication.

La démocratie participative comme moyen de contrôle de l'action publique.

L'institutionnalisation de la participation, son inscription dans le droit et dans les routines administratives offrent, si on en analyse précisément les conséquences, plus d'avantages que d'inconvénients. La preuve en est que dans les pays où l'institutionnalisation de la discussion publique des projets est la plus avancée, à l'exemple du Québec, les maîtres d'ouvrage tentent par différents moyens de l'éviter, lui préférant la négociation en amont avec les riverains ou les associations contestataires²⁷. Cette épreuve de la délibération

²³ M. CARREL, « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, 75, 2006.

²⁴ A. FUNG, E.O. WRIGHT, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », in M.H. BACQUE, H. REY, Y. SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative, op. cit.*

²⁵ J.M. FOURNIAU, « Les trois scènes d'une institutionnalisation controversée de la participation du public aux décisions d'aménagement », in L. SIMARD et al., *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement*, Paris, L'Harmattan, 2005.

²⁶ A. HIRSCHMANN, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995 (1972).

²⁷ M. GAUTHIER, « Débat public et gestion de l'environnement. L'expérience québécoise de médiation environnementale », in L. Simard et al., *Le débat public...*, *op. cit.*

publique constitue toujours, on l'a vu, un risque pour les décideurs, un événement qu'ils ne sont pas toujours en mesure de maîtriser.

Mais cette institutionnalisation de la participation ne peut se faire qu'à une condition : l'émergence et la reconnaissance d'un acteur intermédiaire, d'une institution tierce, d'un pouvoir "neutre" garant du bon déroulement de la concertation, capable d'imposer des obligations aux différents acteurs en présence. C'est l'exemple que le Québec encore une fois, a suivi, à travers l'expérience du Bureau d'Audience Public sur l'Environnement. Il peut se concevoir à d'autres échelons, sous d'autres modalités.

La démocratie participative comme élément de transformation politique

Les contempteurs de ces nouveaux dispositifs de démocratie participative hésitent entre deux postures parfaitement contradictoires : la dénonciation du "populisme" et de la démagogie, laissant croire que le sens du lien de représentation est définitivement altéré et le déni de toute efficacité à ces procédures, supposées creuses, vaines et inefficaces. La vérité se tient évidemment entre ces extrêmes. La mise en place d'une procédure de participation ou d'une délibération avec le public a toutes chances de produire des effets, quel que soit le contexte politique considéré, y compris là où tout semble joué d'avance. Ces effets seront souvent indirects, presque toujours inattendus. Ils peuvent porter sur les organisations concernées, sur les acteurs qui participent mais aussi sur la décision elle-même²⁸. Différents exemples montrent que cette articulation de la discussion sur la décision est possible, à commencer par l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre. Il est impératif, et c'est tout l'enjeu de la période à venir, d'inventer les formes qui permettent ce rapprochement de la délibération et de la décision.

En attendant, et sans doute faute de mieux, il nous semble que ces acquis de l'expérience tendent à montrer que ceux qui souhaitent une démocratisation véritable de nos démocraties malades et inégalitaires auraient tort de ne pas parier sur une telle source d'innovation institutionnelle. Il y a beaucoup à gagner et peu à perdre à multiplier et à améliorer les expériences de ce type. Du reste, on peut oser tenter une analogie avec les premiers temps du suffrage universel. Cette technologie politique, octroyée d'en haut, elle non plus n'avait pas aux yeux de certains de ses promoteurs vocation à transformer en profondeur les rapports de force sociaux²⁹. Les organisations progressistes, à juste titre, s'en méfiaient. Le peuple se l'est appropriée, l'a détournée, subvertie. Toutes choses égales par ailleurs, il pourrait en être de même avec les institutions, bien plus modestes toutefois, de la démocratie participative...

Loïc Blondiaux
Professeur à l'institut d'études politiques de Lille II
Chercheur au CNRS (CERAPS/Lille II).

²⁸ Cf. les études réunies dans le numéro 75 de *Politix*, « Dispositifs participatifs ».

²⁹ G. HERMET, *Aux frontières de la démocratie*, Paris, P.U.F., 1983.