

Repenser les modalités de la participation citoyenne comme condition de ses effets

Jean-Nicolas Birck, Docteur en science politique, Université Nancy 2.

Octobre 2011.

Article réalisé pour la revue M3 n°1..

L'institutionnalisation du recours à la participation citoyenne dans le cadre de la conduite de l'action publique tend à la transformer en véritable instrument de l'action publique. Toutefois, au-delà de sa simple valorisation par des acteurs d'horizons divers, les modalités de sa mise en œuvre sont loin d'être neutres et interrogent finalement la capacité réformatrice de la démocratie participative. Face à ce défi de l'institutionnalisation, il s'avère nécessaire de repenser les dispositifs participatifs au regard de leurs apports potentiels à l'action publique.

L'âge d'or de la démocratie participative est-il – déjà – révolu ? Si la question peut paraître prématurée, elle n'en demeure pas moins légitime, tant l'on peut être surpris par la vitesse du déclin de cette thématique, presque aussi fulgurante que celle de sa montée en puissance dans les années 90 et lors de la première décennie des années 2000. Cette période de forte valorisation de la démocratie participative par les acteurs institutionnels et par les universitaires a été rapidement suivie d'une relative mise en sommeil de ce thème. Ce phénomène s'est traduit par un ralentissement des initiatives institutionnelles et, dans une moindre mesure, par une marginalisation de cette thématique dans le monde académique, au profit de recherches portant plutôt sur la démocratie délibérative (théorie inspirée du philosophe allemand Jürgen Habermas, et qui repose sur la croyance que la force de l'argumentation peut permettre l'adoption de décisions plus justes, plus équitables et surtout plus légitimes, grâce à l'association des citoyens au processus décisionnel).

Malgré tout, des dispositifs empruntant à la technologie participative continuent à voir le jour, à l'initiative notamment des collectivités locales qui, en France, sont les principales dépositaires de la logique participative. La crise des finances locales n'est sans doute pas étrangère à la raréfaction des initiatives d'envergure lancées par les collectivités territoriales, qui demeurent coûteuses et au profit incertain. Mais, au-delà de ce simple constat de l'assèchement budgétaire des administrations locales, les raisons de ce déclin relatif doivent avant tout être comprises comme la conséquence de la difficulté de la démocratie participative à réaliser les différents objectifs qui lui sont traditionnellement assignés.

De manière classique, la littérature dégage trois principaux objectifs vers lesquels doivent tendre les expériences participatives. Nous trouvons ainsi un objectif d'approfondissement et d'élargissement de la démocratie représentative par l'inclusion dans le champ politique des populations traditionnellement exclues de l'activité politique, mais aussi par sa capacité à réduire la fracture entre élus et citoyens ; un objectif de rénovation du management public avec notamment l'introduction de nouveaux types de compétences, rapidement labellisés sous la terminologie de « savoirs citoyens » ; et enfin, un objectif de renforcement du lien social par la mise en place de nouveaux espaces de dialogue entre des individus de plus en plus atomisés. Les dispositifs participatifs semblent ne pas avoir atteint leurs objectifs sur au moins deux de ces trois points.

La participation citoyenne, enrichissement de la démocratie ?

En effet, l'objectif politique de la démocratie participative paraît tout d'abord largement défaillant. L'enrichissement de la démocratie représentative par la participation citoyenne devait notamment passer par l'inclusion au sein des dispositifs participatifs des populations et des territoires traditionnellement exclus du champ de la représentation, exclus du vote, par l'effet d'un « cens caché ». Sur ce point, les instances participatives ont démontré leur relative incapacité à être réellement inclusives. Autrement dit, le peuple participatif se présente comme une copie presque conforme du peuple représentatif caractérisé schématiquement par les électeurs. En outre, et en raison notamment des jeux d'acteurs et des stratégies personnelles développées par certains participants – élus et citoyens –, la possibilité de voir une communication politique renouvelée demeure largement théorique. Ensuite, la logique participative a également démontré ses limites sur le terrain du management public. Ici, les critiques de l'apport de la participation citoyenne à la conduite des politiques publiques proviennent principalement des techniciens ou chefs de projets. Ces acteurs témoignent régulièrement de l'introduction d'une dose supplémentaire de complexité dans l'action publique imputable aux détours participatifs. Certains agents administratifs, habitués à des routines de fonctionnement fortement codifiées, semblent ne pas adhérer pleinement aux nouvelles méthodes de management public impulsées suite à la vague participative, notamment parce que la participation citoyenne jette une certaine transparence sur la construction de l'action publique. L'introduction de l'expertise citoyenne paraît en définitive déstabiliser les schémas de prise de décision classiques, même si, comme nous y reviendrons par la suite, ces savoirs citoyens constituent selon nous l'apport le plus décisif du mouvement participatif à la nouvelle gouvernance. Il est d'ailleurs éclairant de constater que l'application de la logique participative à l'action publique se limite pour le moment, en France, à l'échelle locale, voire micro-locale et semble donc à l'inverse relativement absente de la scène nationale. Le fort développement récent de la participation à l'échelle des agglomérations et demain des métropoles, ainsi qu'au niveau régional, apparaît cependant comme un signe encourageant d'un possible dépassement des limites induites par cette inscription territoriale réduite. Enfin, les espaces institutionnels de participation citoyenne peinent également à recréer réellement du lien social, car ces nouveaux lieux permettent en réalité une sur-représentation des positions défendues par les classes sociales dominantes, et servent par ailleurs encore bien souvent de caisses de résonance à l'expression d'intérêts individuels. La démocratie participative serait dès lors soit enfermée dans « le piège de la proximité » en raison de sa difficulté à procéder à une montée en généralité des problèmes exprimés au sein des dispositifs, soit à l'origine de la constitution d'une strate de « supercitoyens éclairés » dont les demandes seraient de facto relativement éloignées des attentes des habitants.

Ces quelques éléments critiques démontrent que les dispositifs participatifs ne sauraient être appréhendés comme des instruments neutres au service de l'action publique. À l'inverse, les acquis des démarches participatives invitent au respect de certaines précautions méthodologiques nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés plus haut. En témoignent les nombreux débats qui agitent encore aujourd'hui élus et experts quant aux conditions concrètes d'organisation des initiatives participatives.

Des différences se font ainsi sentir, tant au niveau de la conception de la citoyenneté qui se trouve convoquée (citoyen profane/citoyen expert ; citoyen rémunéré/citoyen bénévole, etc.), que des moyens mobilisés pour y parvenir. Sur ce dernier point, la majorité des acteurs de la participation citoyenne, inspirée en cela par certaines expériences étrangères, privilégient

actuellement le travail en « mini-publics » –, sous la forme de conférence de citoyens ou de jurys citoyens –, avec une méthode de sélection aléatoire des participants dans le cadre de dispositifs temporaires, ad hoc, c'est-à-dire constitués spécifiquement autour d'un problème de politiques publiques et destinés à être dissous une fois l'avis citoyen rendu.

La production de savoirs utiles

Le tirage au sort inspiré des jurys d'assises est ainsi valorisé pour sa capacité à contourner les difficultés d'inclusion et à cibler plus efficacement une diversité réelle des citoyens. De même, le caractère éphémère et spécialisé est présenté comme la garantie d'éviter les écueils rencontrés au sein des dispositifs permanents (comme les conseils de quartier rendus obligatoires par la loi « démocratie de proximité » de 2002 pour les communes de plus de 80 000 habitants). En effet, les conseils de type permanents semblent encourager un phénomène d'institutionnalisation des citoyens, avec pour conséquence un lissage des débats qui estompe progressivement toute forme de conflictualité, pourtant nécessaire à la production de savoirs utiles. De plus, cette institutionnalisation peut également – à l'instar des phénomènes communs à toutes les organisations hiérarchiques durables – favoriser le déploiement de stratégies d'instrumentalisation ou de noyautage à l'initiative des élus comme des citoyens.

Malgré tout, ces questions méthodologiques restent encore largement à débattre car même les « nouveaux » dispositifs, présentés comme vertueux, doivent être appréhendés avec prudence. Le tirage au sort nécessite par exemple une méthodologie précise et coûteuse qui suppose le choix d'un groupe assez large – généralement la liste électorale, plus rarement un simple annuaire téléphonique – au sein duquel vont être sélectionnés les futurs participants. Mais, à la différence du jury pénal, il n'existe pas à ce jour d'obligation à honorer une telle sélection au sein d'un dispositif participatif. Dès lors, le risque est important de voir une très forte défection des citoyens sollicités et donc une surreprésentation de participants engagés, concernés par l'objet du dispositif. La figure du citoyen lambda convoquée dans ce type d'exercice se trouve alors relativement délicate à trouver. Pour contourner ce biais, certaines expériences assortissent la sélection d'une rétribution financière incitative, afin d'élargir la base sociale des participants, ce qui pose la question du degré d'engagement de ces citoyens au sein de dispositifs souvent longs voire éprouvants, et au-delà, interroge sur la conception de la citoyenneté que l'on cherche à promouvoir. En définitive, le développement actuel d'une véritable ingénierie de la participation paraît non seulement souhaitable, mais aussi indispensable, afin de soutenir et de conseiller les élus dans la conception et la mise en œuvre concrète des différents dispositifs.

Les professionnels de la participation, par leur connaissance de la palette de mécanismes et de techniques disponibles, peuvent ainsi orienter les chefs de projets dans le choix du dispositif le mieux adapté au public visé, à l'objet de la concertation et aux différentes contraintes en présence. Cette professionnalisation apparaît finalement comme un moyen efficace d'éviter la propagation d'initiatives défailtantes qui risqueraient de décourager élus et citoyens à continuer à s'investir dans la démarche participative.

La seconde question centrale réside dans la nature de l'expertise citoyenne sollicitée. Autrement dit, il s'agit également d'interroger quel peut être l'apport des citoyens à l'action publique au-delà du simple rapport électeurs/élus. Certains travaux ont cherché à réaliser une typologie, une qualification des savoirs citoyens. Il en est ressorti une identification de plusieurs types de savoirs : le savoir militant, le savoir professionnel et le savoir d'usage. Si les deux premiers sont finalement assez connus pour avoir été déjà identifiés dans d'autres espaces (associatif, mouvements sociaux, etc.), la principale originalité de la démocratie

participative réside dans l'idée d'un savoir d'usage propre aux citoyens. Les citoyens, par leurs pratiques quotidiennes et habituelles d'un territoire, d'un espace public, d'un service public, peuvent – à condition d'être encadrés de manière à s'extraire du simple témoignage de type « plaintes » ou « doléances », grâce ici encore au travail des pilotes professionnels de la participation – enrichir le débat public d'une nouvelle dimension. Ainsi, aux côtés de la dimension décisionnelle incarnée par les élus qui conservent le monopole du choix politique, et de la dimension technique assurée par les services administratifs, la démocratie participative permettrait l'apparition d'une troisième dimension de l'action publique grâce à l'expertise citoyenne. Le savoir d'usage présente en outre la capacité de favoriser l'égalité entre citoyens. En effet, il ne nécessite aucune compétence préalable (culturelle, militante, professionnelle, etc...) et ne requiert pas non plus la maîtrise des techniques argumentatives. Le savoir d'usage peut donc se définir comme « l'arme des faibles », l'instrument au service de l'expression la plus large possible de l'ensemble des perceptions et connaissances acquises in situ. Les vertus prêtées au savoir d'usage doivent cependant être appréhendées avec précaution. Pour adopter une métaphore sportive, il s'avère en effet qu'à l'instar de la pratique du judo, les pilotes des projets, au premier rang desquels les élus, cherchent parfois à retourner la force de « l'adversaire » à leur profit. Si le savoir d'usage est bien valorisé dans les arènes participatives, certains sens interdits argumentatifs sont régulièrement instaurés : il doit notamment être exprimé de manière non conflictuelle, et non radicalement opposée aux vues du politique. Les expériences françaises sont à ce titre majoritairement marquées par une forte asymétrie des rapports entre les pilotes des dispositifs, qui détiennent les clés du processus par leur maîtrise de l'agenda et de l'ordre du jour, et les citoyens, qui continuent à apparaître comme des profanes.

L'apport de ces nouveaux savoirs citoyens ne doit toutefois pas être négligé car ils contribuent de manière concrète à modifier les processus décisionnels. L'expertise citoyenne constitue en effet une réelle valeur ajoutée pour les décideurs publics qui y trouvent – pour peu qu'ils prennent la peine de les chercher – des informations essentielles à la conduite des politiques publiques (retours d'expérience, observation directe et coutumière, etc.)

Dans le même temps, la mise en valeur de ce registre discursif offre aux citoyens un nouvel espace démocratique relativement égalitaire et accessible en permettant l'effacement progressif de la figure du citoyen-profane au profit d'un citoyen expert.

Ce rapide état des lieux invite in fine à s'interroger sur la pertinence de la démocratie participative en tant qu'instrument utile à l'action publique. La notion apparaît aujourd'hui à la croisée des chemins et se trouve dans l'obligation de redéfinir les objectifs qui lui sont assignés – dans une forme de modestie sûrement –, mais également de mener un travail d'imagination afin d'inventer de nouveaux dispositifs participatifs pouvant produire des effets concrets sur les processus décisionnels et capables également d'éviter les écueils parfois dirimants que nous avons soulevé précédemment. Ce travail de requalification, de redéfinition de la démocratie participative doit nécessairement passer par une question centrale, qui est celle soulevée par cet article, à savoir : qu'apporte et que peut apporter la démocratie participative à l'action publique ? Si des éléments nouveaux portant sur l'articulation entre démocratie participative et conduite de l'action publique commencent à apparaître, de nombreuses questions restent encore à être envisagées afin de penser concrètement les dispositifs participatifs comme de nouvelles ressources pour les acteurs institutionnels et les citoyens.