

Table des matières

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER	
La force d'une notion floue	13
Le nouvel impératif participatif	15
Une configuration internationale	18
Une ingénierie de la participation.	22
Un nouvel art de gouvernement ?	24
Les ambivalences des élites politiques	28
Les suspicions légitimes des citoyens	31
CHAPITRE II	
Les versions plurielles de l'idéal participatif	37
Démocratie participative ou démocratie délibérative ?	39
Démocratie agonistique ou démocratie apprivoisée ?	44
Technique de gouvernement ou instrument d'émancipation politique ?	48
Le modèle du Budget participatif	49
Le modèle du Débat public	53
Le modèle du Jury de citoyens	57
CHAPITRE III	
La participation contre la démocratie ?	63
Le piège de la proximité	65

Le renforcement des inégalités politiques	70
La tentation de l'instrumentalisation	74
L'absence d'influence sur la décision	78

CHAPITRE IV

Les raisons d'espérer	81
Les arts de la résistance	83
L'impossible argument d'autorité	86
La reconnaissance d'une compétence citoyenne	89
Les transformations de l'action publique	91
Une nouvelle approche de la décision politique	94

CONCLUSION

Six brèves recommandations pour une démocratie effective	101
Prendre au sérieux les formes matérielles de la discussion	102
Encourager l'émergence de pouvoirs neutres	103
Promouvoir une constitution démocratique mixte	104
Jouer sur la complémentarité des dispositifs	107
Repenser la relation à la décision	108
Réaffirmer sans cesse l'idéal d'inclusion	109

Introduction

Les démocraties contemporaines se cherchent un nouvel esprit, de nouveaux fondements. Les formes classiques de la représentation politique survivent, mais leur légitimité s'amenuise et leur efficacité décline. Le pouvoir des institutions représentatives est partout rogné, leur autorité chahutée et leur capacité à imposer des solutions par le haut fortement érodée. Le charme des « mystères de l'État » dont parlait l'historien Ernst Kantorowicz n'opère plus¹. Cette perte de confiance affecte simultanément la plupart des acteurs amenés à jouer traditionnellement un rôle d'intermédiaire entre le peuple et ses représentants en démocratie : partis, syndicats, journalistes, experts... Une distance s'est créée que les instruments de la communication politique moderne (médias de masse, technologies de l'information et de la communication, sondages...) ne sont pas en mesure de combler.

Cet affaiblissement des structures traditionnelles de la démocratie représentative n'annonce nullement la mort de la démocratie elle-même. Sur les scènes du conflit politique ordinaire, la capacité de simples citoyens à se mobiliser, à résister, à interpeler les autorités en dehors des circuits et des organisations politiques traditionnelles n'a sans doute jamais été aussi forte. Que ce soit en s'opposant à un projet menaçant l'environnement immédiat ou en s'organisant en collectifs pour réagir ici et maintenant

1. Ernst Kantorowicz, « Mystères de l'État. Un concept absolutiste et ses origines médiévales », in E. Kantorowicz, *Mourir pour la patrie*, Paris, PUF, 1984 (1955), p. 75-104.

aux actions du pouvoir, ces regroupements plus ou moins éphémères font souvent la preuve de leur efficacité et de leur capacité à contraindre les décideurs politiques à de nouveaux détours.

À ces évolutions font écho les multiples manifestations d'une montée en puissance de la parole citoyenne dans l'espace public. Blogs, forums, journalisme participatif : tout se passe comme si aujourd'hui les coûts, matériels et symboliques, d'accès à l'expression politique publique avaient baissé au point de permettre à tout un chacun de faire entendre sa voix. Là où la démocratie représentative se satisfait pleinement d'un peuple silencieux dans l'intervalle entre les élections, pourvu qu'il laisse les experts et les élus gouverner, les citoyens des démocraties contemporaines n'acceptent plus de se taire. Ils revendiquent, pour une partie d'entre eux au moins, un droit à la reconnaissance et la critique.

L'idée d'un inéluctable renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique gagne par ailleurs chaque jour du terrain dans la plupart des grandes démocraties occidentales. Les notions de « participation », de « consultation », de « débat citoyen » y font l'objet d'une valorisation systématique dans le vocabulaire politique. Les instruments se multiplient qui prétendent donner corps à cet impératif participatif, à toutes les échelles de gouvernement (conseils de quartier, débat public, jurys de citoyens...). Le détour par l'écoute des citoyens se donne comme une figure obligée de l'action publique et comme un nouvel art de gouverner, comme si désormais il n'était plus possible de prendre de décision sans avoir consulté le public au préalable. La participation des citoyens, dont des acteurs aussi différents que Tony Blair ou le Parti des travailleurs brésilien ont pu se réclamer, est depuis plusieurs années déjà à l'ordre du jour.

Certains n'hésitent d'ailleurs pas à voir, dans de tels phénomènes et à la suite de Tocqueville, autant de symptômes d'un progrès irrésistible du sentiment d'égalité, obligeant désormais le pouvoir à faire droit aux intérêts, aux émotions et aux souf-

frances de chacun, dans une dilution attendue de toute forme d'autorité collective. Pour d'autres, moins pessimistes, le passage d'une démocratie « minimaliste » à une démocratie « forte », pour reprendre les termes de Benjamin Barber, serait contenu dans le programme même du projet démocratique¹. Qu'il s'agisse de s'en indigner ou de s'en réjouir, la démocratie participative, sous toutes ses formes, s'imposerait comme l'horizon indépassable de notre condition démocratique.

Et pourtant la situation ouverte en France par l'élection présidentielle de 2007 semble offrir paradoxalement un démenti cinglant à ce constat d'une possible revitalisation des démocraties par la participation, un arrêt brusque de ce mouvement sinon même un retour en arrière.

La proposition pourtant peu explicite lancée par Ségolène Royal de mettre en place des jurys citoyens susceptibles d'évaluer l'action des gouvernants a ouvert une controverse dont la violence ne laisse pas d'étonner rétrospectivement. De nombreux observateurs ont exprimé leurs doutes profonds à l'égard des « débats participatifs » organisés au cours de cette même campagne. Pour certains l'invocation de la « démocratie participative » relèverait de la démagogie pure et simple dans le cadre d'une « démocratie d'opinion » en recherche de modes nouvelles. Les mêmes n'hésitent cependant pas à invoquer Robespierre, Pol Pot ou Mao pour dénoncer le spectre de ces « jurys citoyens ». Si cela n'est rien, pourquoi ont-ils donc si peur ?

À ces critiques se joignent celles, non moins nombreuses et en provenance de démocrates souvent sincères, qui associent démocratie participative et manipulation. Les nouveaux subterfuges déployés par le pouvoir ne viseraient en rien une démocratisation de l'accès à la décision. Au mieux ils contribueraient à « ce que tout change pour que rien ne change », pour reprendre la formule tirée du *Guépard* de Lampedusa. Au pire ils joueraient

1. Benjamin Barber, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997 (1984).

contre les citoyens eux-mêmes, en affaiblissant les corps politiques organisés (partis, associations, Parlement...) au nom de la promotion d'une illusoire opinion « citoyenne ».

Cette même élection présidentielle a été marquée par ailleurs par une mobilisation électorale assez forte (83,8 % d'électeurs se sont déplacés au premier tour de 2007 contre 71,6 % seulement en 2002) qui a pu laisser croire que la démocratie représentative tenait sa revanche. La personnalité des candidats, l'écart entre leurs programmes, la mobilisation inespérée des classes populaires et l'inscription de nouveaux électeurs expliquent ce sursaut. L'espoir est cependant vite retombé lors des législatives qui ont suivi, marquées par un taux de participation historiquement bas (39,6 % d'abstention au premier tour).

L'élection présidentielle de 2007 semble avoir consacré surtout la victoire d'un candidat dont la conception de l'action publique se situe aux antipodes de toute idée de démocratie participative. Le vainqueur de 2007 renoue à tous égards avec une figure archaïque de la représentation politique : celle qui met en scène un délégué de la volonté générale solitaire et omniscient, capable de décider seul et sur tous les sujets. Se comportant comme un monarque électif, dont le corps privé et le corps symbolique se confondent, un tel représentant n'a de comptes à rendre qu'au moment de l'élection. Dans l'intervalle, il résume à lui seul le peuple agissant.

On mesure aisément ce qu'une telle présentation de la représentation peut avoir de rassurant. Cette promesse d'un pouvoir fort assure une lisibilité de l'action gouvernementale. Elle réenchante le pouvoir politique en prétendant le doter d'une véritable capacité d'agir. Elle s'inscrit dans une vision et une pratique du pouvoir aussi anciennes que largement répandues, en particulier dans un pays comme la France.

On mesure cependant aussi la fragilité d'une telle promesse. Comment croire qu'une seule autorité soit en mesure de détenir aujourd'hui la vérité sur toutes les matières ? Comment faire droit,

dans un tel système, à la participation populaire sans verser dans le plébiscite permanent ? Comment assurer l'existence de contre-pouvoirs nécessaires à toute démocratie digne de ce nom ? Comment, surtout, dans un monde où les marges de manœuvre des pouvoirs politiques ne cessent de se réduire, laisser croire encore à la toute-puissance et en particulier à la simplicité de l'action politique ?

Dans un tel contexte, l'illusion déçue d'un pouvoir fort ne peut en se dissipant qu'engendrer la frustration et le cynisme par surcroît. En croyant réhabiliter l'action politique, on n'aura fait qu'aggraver le mal.

En regard de cet échec programmé, la démocratie participative s'offre en alternative politique. Elle ne saurait être le monopole d'un candidat ou d'un parti et nous semble plus que jamais d'actualité. Par-delà les vicissitudes d'une campagne et les usages stratégiques et maladroits qui ont pu en être faits à cette occasion, cette notion encore floue désigne une ambition de revitalisation des démocraties contemporaines. Elle dessine ce qui n'est encore à ce jour qu'un programme. Elle mérite à tout le moins que l'on tente un bilan informé et critique du foisonnement d'initiatives qui aujourd'hui à travers le monde visent à donner corps à cet idéal participatif.

Comment contribuer à donner un sens aux évolutions en cours, sans verser dans le prophétisme ou dans la caricature qui balisent le débat français en la matière ? Comment ne pas se laisser prendre aux pièges de mots-programmes – participation, débat public, citoyenneté active... – tellement sollicités qu'ils finissent par perdre toute signification ? Comment ne pas ironiser en retour sur ces petits stratagèmes qui prétendent ni plus ni moins porter remède à tous les maux de nos démocraties ? Comment, plus concrètement, rendre compte d'un phénomène émergent, aux contours flous et aux effets indécis ? Pour répondre aux limites de la réflexion actuelle sur la démocratie participative en France, le présent ouvrage se voudrait le lieu d'une double ambition.

Une ambition descriptive tout d'abord. L'enjeu sera

d'abord d'analyser les raisons qui expliquent le retour depuis une vingtaine d'années, en France mais aussi et surtout à l'étranger, d'un courant d'idées et d'actions militant pour une participation accrue des citoyens ordinaires à la décision politique dans le cadre du gouvernement représentatif. Cette analyse prendra appui sur l'acquis des nombreuses enquêtes de sciences sociales qui ont pu être menées, par nous-même et par d'autres, sur les différentes dimensions de ce renouveau.

En mettant au jour les processus relativement complexes qui sont à l'œuvre dans la redécouverte et la promotion de cet idéal participatif, nous souhaitons comprendre les motivations des uns et des autres, les sens souvent contradictoires que recouvre l'invocation de cette thématique, jusqu'à faire l'hypothèse que la force de cette notion tient précisément à son indétermination, à sa capacité à s'inscrire dans les stratégies et les registres de légitimation politique les plus disparates. L'enjeu est ici de l'ordre de la clarification : la démocratie participative s'expérimente aujourd'hui, en France et à l'étranger, au travers de dispositifs très différents qu'il s'agira d'inventorier.

Mais l'ambition de cette recherche est également politique et critique, et porte sur la nature des changements que l'on est en droit d'attendre de la diffusion de cette nouvelle norme démocratique. Quel bilan peut-on tirer des expériences récentes ? Dans quelles mesures les effets attendus se produisent-ils ? Assiste-t-on réellement à une démocratisation du processus de décision politique ? Et quels peuvent être les effets inattendus, indirects et souvent peu perceptibles du recours à de tels dispositifs ?

En nous penchant de plus près sur la manière dont, concrètement, la participation s'organise dans les instances nouvellement prévues à cet effet, nous verrons à quel point la pratique s'éloigne le plus souvent de la rhétorique. Nous pointerons les limites, les contradictions et les effets pervers de ces initiatives, jusqu'à nous interroger sur un possible retournement de la démocratie participative contre les objectifs dont elle se réclame. À la manière

dont Luc Boltanski et Ève Chiapello ont pu montrer comment les structures du capitalisme avaient su, à partir du milieu des années 1970, se renouveler en intégrant les critiques dont elles faisaient l'objet, nous poserons la question des effets politiques de la diffusion de ce « nouvel esprit » de la démocratie¹. Dans quelle mesure ces nouvelles formes de participation n'ont-elles pas le plus souvent pour résultat sinon pour finalité de maintenir en place les logiques et les structures de domination politique traditionnelles ? De nombreux éléments de notre enquête peuvent le laisser penser.

Mais l'histoire ne s'arrête heureusement pas là. D'autres éléments, tirés eux aussi de l'observation attentive de certaines expériences de participation, laissent envisager la possibilité de conclusions plus nuancées et offrent, en termes de changement politique, de véritables motifs d'espérance. Les pratiques de participation ne sont pas univoques et produisent des conséquences souvent contradictoires. Il faudra alors se demander sous quels formats, dans quelles conditions et à quel prix la démocratie participative, cette réalité encore balbutiante, peut jouer le rôle que certains attendent d'elle : celui d'un élément de transformation efficace des régimes représentatifs existants, afin que ceux-ci méritent effectivement le nom de « démocratie » qu'ils se donnent²...

1. Luc Boltanski et Ève Chiapello, *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Paris, Galimard, 1999.

2. Je tiens à remercier Marie-Christine Clerc, Thierry Pech et Frédéric Sawicki pour leur lecture attentive et bienveillante de ce texte.