

Plus de participation, pour plus de démocratie ?

au-delà de l'avalanche de commentaires et d'interprétations qu'ils ont pu susciter, les événements tragiques associés à la construction du barrage de Sivens dans le Tarn, se présentent comme le révélateur d'un paradoxe dans lequel s'est enfoncée la « démocratie participative », du moins en Europe¹.

D'un côté, le processus décisionnel qui a conduit à la construction de ce barrage, se révèle pour le moins ambigu : un mécano interinstitutionnel très complexe, flirtant avec les conflits d'intérêt² et parsemé de struc-

GUILLAUME GOURGUES

Science politique, université de Franche-Comté, CRJFC/PACTE

tures *ad hoc* réunissant des acteurs triés sur le volet, qui s'accompagne paradoxalement d'un respect, sans cesse réaffirmé par les élus locaux, de toutes les figures imposées de la « concertation » (et notamment l'enquête publique). Ce mécanisme assorti d'une quasi-unanimité politique (seuls trois élus n'ont pas apporté leur soutien au projet lors de son vote par l'assemblée départementale) serait donc un processus « démocratique » idéal-typique bafoué par la violence des oppositions à un projet plébiscité³. D'un autre côté, les opposants au projet assèment, bien avant la mort inexcusable du jeune militant écologiste, les preuves de l'autoritarisme de la décision : tout n'a pas été fait en matière de « démocratie

1. Si la situation latino-américaine est souvent présentée comme différente (une démocratie participative davantage ancrée dans les mouvements sociaux et les revendications de justice sociale), il faut se garder d'une image d'Épinal qui masquerait des réalités plus contrastées et comparables *in fine* à la situation européenne : Carew Boulding, Brian Wampler, « Voice, Votes, and Resources : Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being », *World Development*, 38 (1), 2010, p. 125-135 ; Camille Goirand, « Participation institutionnalisée et action collective contestataire », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (4), 2013, p. 7-28.
2. Cet imbroglio institutionnel et financier, impliquant l'Agence de l'eau Adour Garonne, la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne et des élus départementaux multi-positionnés et des financements européens a notamment été décrit par une journaliste du *Monde* : cf. Martine Valo, « Le barrage

de Sivens, un dossier entaché de conflits d'intérêts », *Le Monde*, 3 novembre 2014.

3. Après la mort de Rémi Fraisse, le président du conseil général du Tarn s'interroge en ces termes : « Dans notre société démocratique, [...] des projets, validés de bout en bout par l'État, peuvent [...] faire l'objet d'une telle violence ? », in « Barrage de Sivens : le président du conseil général du Tarn ne veut pas renoncer au projet », *Le Monde*, 28 octobre 2014.

participative »⁴, les résultats de l'enquête environnementale n'ont pas été pris en compte, les opposants et leurs arguments ont été très largement tenus à l'écart des processus de concertation, notamment lors de l'enquête publique dont ils dénoncent la superficialité. La « Zone à Défendre » incarne alors la volonté de ceux qui l'occupent de reconquérir un pouvoir d'influence et d'action sur les processus décisionnels en s'opposant physiquement à la conduite d'une politique publique.

Loin d'être un cas isolé, l'exemple de Sivens témoigne de la situation paradoxale dans laquelle se trouve actuellement la « démocratie participative ». Intégrés aux routines (et parfois aux contraintes légales) de l'action publique, les dispositifs censés la rendre opérationnelle ne semblent pas s'imposer comme des évidences démocratiques aux yeux de l'ensemble des citoyens, soit qu'ils en ignorent l'existence (dans leur immense majorité), soit qu'ils en contestent l'intérêt. Cet article propose de mettre en évidence les raisons qui conduisent les dispositifs participatifs existants à une forme d'impasse, tout en réfléchissant aux voies d'une « réconciliation » entre ces dispositifs et leur vocation démocratique. Pour aller de la participation vers la démocratie, il semble indispensable de replacer les dispositifs dans une perspective sociale élargie qui permette de comprendre les rapports de force qui traversent les régimes démocratiques.

4. C'est notamment le propos d'un article qui soulève les possibilités de reprise du débat, grâce à des procédures référendaires : cf. Alphonse Corone, Jean-Laurent Cassely, « Sivens : tous les outils de la démocratie participative n'ont pas été utilisés », *Slate*, 14 novembre 2014.

Les impasses de l'offre publique de participation

L'évocation des modes d'existence actuels de la démocratie participative appelle une clarification terminologique : à la notion de démocratie participative, on substituera celles d'offre publique de participation⁵ ou de participation publique. Ce glissement terminologique indique la trajectoire politique et institutionnelle de ce qu'il est convenu de nommer aujourd'hui les « dispositifs participatifs ». Inspirés, sans les reproduire à l'identique, d'expériences sociales contestataires basés sur la participation citoyenne, les dispositifs participatifs mis en place par les autorités publiques à travers le monde sont intégrés dans leurs répertoires d'action. Ces dernières en maîtrisent désormais l'ingénierie (où, quand, comment, avec qui, à quel propos participer ?), soit directement, soit par l'intermédiaire de prestataires évoluant sur un marché concurrentiel du dispositif⁶. Les dispositifs épousant cette trajectoire (conseils de quartier, budgets participatifs, instances pérennes de concertation, fonds de participation des habitants, etc.) sont progressivement complétés par des innovations procédurales créées *ex nihilo* par les autorités publiques, avec parfois le soutien d'universitaires (comme les conférences de citoyens et autres mini-publics délibératifs⁷). Les

5. Gourgues Guillaume, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, PUG, 2013.

6. Alice Mazeaud, Magali Nonjon, *Le marché de la démocratie participative*, Éditions du Croquant (à paraître en 2015).

7. Nina Amelung, « Professionalized communities and the shaping of standards for democratic innovations », *Quaderni*, 79, 2012, p. 13-28.

dispositifs sont alors tirillés entre deux tendances : leur standardisation, d'une part, qui permet leur circulation internationale et leur intégration dans l'offre publique ; leur instabilité, d'autre part, puisque d'un contexte à l'autre et malgré un encadrement juridique, les dispositifs sont adaptés, bricolés, « traduits » en quelque sorte au point qu'il devient difficile de comparer deux « budgets participatifs » entre eux.

Face à la diversité des dispositifs, fluctuant d'un contexte à l'autre, donc face à la difficulté d'établir un bilan de l'ensemble des dispositifs participatifs, la prudence invite à ne pas condamner par principe tout dispositif relevant de l'offre. Dispositif par dispositif, il est toujours possible de trouver les « raisons d'y croire »⁸. Le comportement des élites évolue, l'impératif de rendre des comptes et de tenir compte de la population s'accroît, de nouveaux acteurs font leur entrée dans les cercles de décision publique, des solutions nouvelles peuvent émerger. L'étude attentive ou l'expérience du fonctionnement concret des dispositifs interdit les jugements critiques trop lapidaires. De plus, l'effort de réflexivité de nombreuses instances ne doit pas être ignoré – la Commission nationale du débat public est à ce titre exemplaire. Par ailleurs, certaines critiques récurrentes, nécessaires et fondées, s'avèrent néanmoins problématiques : ainsi on reproche à la fois aux dispositifs participatifs d'être des gadgets de communication politique (de n'être rien) et/ou de manipuler les participants en les enrôlant et les pacifiant (d'être dangereux). En d'autres termes, les partici-

pants sont considérés au mieux comme des dupes, au pire comme des complices, de la mascarade participative.

L'offre de participation publique se trouve, malgré tout, dans une forme d'impasse politique. Premièrement, cette offre semble animée par une « pensée magique » qui voudrait que la participation puisse tout faire : de « meilleures » décisions, une plus forte acceptabilité, le retour de la confiance dans les institutions, du lien social, de l'éducation à la citoyenneté, une « capacitation », du développement durable, de la solidarité, du retour à l'emploi et bien d'autres choses encore... Cette pensée s'est progressivement substituée à tout projet politique – aussi bien du côté de *l'empowerment* altermondialiste que de la responsabilisation néolibérale. Ainsi devient-il de plus en plus inutile de définir un but à la participation, puisqu'il suffit de lancer un dispositif, à la fois labellisé et adapté et d'observer ce qu'il produit (et il s'y produit toujours quelque chose) pour lui trouver un intérêt, compatible avec les considérations générales et vides de sens servies à longueur de communiqués de presse et de déclarations publiques⁹.

Deuxièmement, force est de remarquer la déconnexion progressive entre l'attention portée aux dispositifs et les tendances macro-sociologiques peu favorables à la démocratie dans son ensemble. Il faut alors se demander si les dispositifs participatifs sont solubles dans des régimes de moins en moins démocratiques. Autrement dit, la participation garantit-elle de vivre en démocratie ? Sans aller jusqu'aux

8. Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil, 2008.

9. De ce point de vue, l'invocation de la « démocratie participative » par le président de la République, lors de son discours du 27 novembre 2014, constitue un cas d'école.

cas extrêmes d'autoritarisme participatif¹⁰, on peut se poser la question de l'évolution des régimes politiques en Europe et du rôle qu'y joue l'offre de participation. En effet, alors qu'elle continue de se nicher tant bien que mal dans des interstices de l'action publique, les cadres de la représentation politique vacillent sous le coup d'une forme d'autoritarisme économique de plus en plus pressant, que les récentes élections grecques ont mis au centre de l'agenda médiatique. La prédominance de la *doxa* austéritaire, portée par une série d'agences non élues, regroupées sous le nom de Troïka (Banque centrale et Commission européennes, Fonds monétaire international), amoindrit l'existence d'un débat public contradictoire sur des questions essentielles : l'origine de la dette souveraine¹¹, le sens des dépenses publiques, les politiques fiscales, les statuts de la BCE, les conditions d'emploi, le fonctionnement des marchés financiers. Si ces débats sont menés par ailleurs et trouvent une expression politique (par exemple avec Syriza en Grèce ou Podemos en Espagne), ils ne semblent atteindre que marginalement (pour l'instant¹²) des cercles décisionnels toujours plus « convaincus » des bienfaits de l'austérité, même si ces derniers nuancent les

théories les plus radicales de l'« expansion austéritaire ».

Dans le cadre de cette situation globale, de nombreux travaux (du côté de l'économie politique) ont établi des diagnostics de « mort clinique » de la démocratie représentative¹³ et notamment du lien entre élections et décisions publiques. Schématisant le rapport de force politique induit par la financiarisation des dettes souveraines, Wolfgang Streeck et Armin Schafer¹⁴ proposent ainsi les termes d'un nouvel affrontement (Tableau 1), entre deux pouvoirs constituants – citoyens-électeurs et investisseurs financiers – qui exercent une pression sur les gouvernements élus. La crise économique instaure un déséquilibre favorable aux seconds au détriment des premiers.

Si schématique soit-elle, cette représentation a le mérite de proposer une équation de base, extérieure au seul champ de la participation, qui permet de (re)penser la participation publique. Au-delà des « bilans positifs » attribuables à tel ou tel dispositif, que peut la participation par rapport à l'état général du régime démocratique ? Peut-elle faire exister des débats publics là où ne semble régner que « l'évidence » libérale ? Peut-elle renforcer le poids du « peuple » face à celui du « marché » ?

Radicaliser la participation publique ?

La question ainsi posée interroge tous les acteurs impliqués, d'une manière ou d'une autre, dans le déve-

10. Amin Allal, *L'autoritarisme participatif. Politiques de développement et protestations dans la région minière de Gafsa en Tunisie 2006-2010*, thèse de doctorat en science politique, IEP d'Aix-en-Provence, 2013.

11. Benjamin Lemoine, « Dette publique, débat confisqué. Pourquoi la France emprunte-t-elle sur les marchés ? », *La Vie des idées*, 12 février 2013.

12. Nous rejoignons en ce sens la prudence exprimée sur les récentes réorientations stratégiques de la BCE ; Frédéric Boccarda, Alain Grandjean, « À quoi doit servir l'argent de la BCE ? », *Le Monde*, 23 janvier 2015.

13. Colin Crouch, *Post-Démocratie*, Zürich, Diaphanes, 2013.

14. Armin Schafer, Wolfgang Streeck (dir.), *Politics in the age of austerity*, Polity Press, 2013.

Tableau 1 : L'affrontement des « pouvoirs constituants » en situation démocratique*

Souveraineté	Peuple	Marché
Echelle	National	International
Sujet	Citoyens	Investisseurs
Levier d'influence	Vote	Crédit
Base de cette influence	Droits liés à la citoyenneté	Possession d'actifs
Moment d'influence	Elections (périodiques)	Enchères (permanentes)
Indice confiance/défiance	Opinion publique	Taux d'intérêt
Comportement souhaité	Loyauté	Confiance
Demande à satisfaire	Service public	Remboursement de la dette

* *Ibid.*, p. 19

loppement de l'offre publique de participation. Que faire des dispositifs participatifs patiemment construits et encore « fragiles » à bien des égards¹⁵ ? Les sauver à tout prix ? Décréter leur extinction souhaitable ?

La liquidation des dispositifs participatifs peut d'abord alimenter, à son corps défendant, un discours élitiste prônant le retour à un exercice classique de la représentation. L'ingénierie participative ne serait, en définitive, qu'une « usine à gaz », qui n'égalerait jamais le travail de « proximité » des élites politiques. Mais l'offre de participation, si institutionnalisée soit-elle, porte malgré tout une critique de la représentation politique. Si les dispositifs participatifs doivent laisser la place, ce n'est sûrement pas à l'exercice « éclairé » d'une représentation qui tient toujours l'immense majorité de la population à distance de la gestion des affaires publiques, au nom d'une « haine de la démocratie »¹⁶ à peine dissimulée.

Par ailleurs, les appels à la réforme de la participation sont très répandus

parmi les agents (politiques, administratifs, associatifs, militants) les plus proches des dispositifs en place. Nombre d'entre eux attendent des pistes de réformes « radicales » des routines participatives dans lesquelles ils se sont progressivement enfoncés. Les conseils de quartier, de développement, de jeunes, de sages, les fonds de participation des habitants, les centres sociaux, sont submergés par ces discours critiques. Bien sûr, les conservatismes existent, tant chez les élus, les agents administratifs que dans la nébuleuse des « participants professionnels », qui trouvent dans les espaces clos de la participation publique un moyen d'existence politique dont ils gardent jalousement les frontières. Mais l'idée d'une articulation entre les formes radicales d'organisation populaire et les espaces feutrés de la participation publique circule, fait école, se développe. Les propositions du rapport Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache¹⁷ constituent, de ce point de vue, une étape importante : en s'attaquant aux « routines » participatives de la politique de la ville et en refusant la domestication et l'encadrement

15. Julien Talpin avait ainsi noté le caractère fragile et fluctuant de l'intérêt des élites politiques locales pour la « démocratie participative » ; in « La démocratie participative marginalisée par le pouvoir local », *Savoir/Agir*, 3 (25), 2013, p. 23-30.

16. Jacques Rancière, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2006.

17. Marie-Hélène Bacqué, Mohamed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, 2013.

de la participation populaire par des mécanismes descendants, ce rapport a « officialisé » la nécessité de recentrer la participation autour d'une pratique conflictuelle, oppositionnelle, agonistique. Les moyens, certes modestes, alloués à l'offre publique de participation pourraient alimenter l'activation d'une forme indépendante de conflictualité démocratique : c'est en grande partie à ce titre que les financements publics des partis politiques ont émergé au vingtième siècle.

Quelles pourraient être, enfin, les voies concrètes d'une rencontre entre l'offre de participation publique et ses critiques ? De ce point de vue, l'exemple grenoblois est un laboratoire intéressant. D'une part, les élections municipales de 2014 ont posé explicitement la question du « pouvoir citoyen ». La majorité conduite par Éric Piolle mène, depuis son élection, un travail de réflexion sur la refonte du « système participatif » local. Le constat politique à la base de cette refonte reprend des critiques fondamentales adressées à la « démocratie participative » urbaine : à Grenoble, comme dans de nombreuses autres villes, la participation est devenue une figure imposée, aussi prisée symboliquement que verrouillée pratiquement, n'intéressant qu'une partie toujours plus restreinte des habitants. Les récentes Assises Citoyennes ont ouvert des pistes pour replacer l'initiative citoyenne au cœur du fonctionnement participatif : budget participatif, votation citoyenne, conseils citoyens indépendants cherchent à renforcer les capacités d'interpellation et d'influence de la population grenobloise. D'autre part, Grenoble se présente, depuis plusieurs années, comme un

territoire d'expérimentation sociale et politique. Le développement du réseau « Alliance Citoyenne », inspiré du *community organizing*¹⁸, alimente des mouvements engagés dans la construction et l'organisation de contre-pouvoirs citoyens à l'échelle des quartiers populaires. La participation mise en œuvre repose sur des principes simples mais qui avaient manifestement besoin d'être rappelés : toute participation suppose une autonomie préalable ; cette autonomie n'a rien de spontané et nécessite des moyens pour être construite, *a fortiori* chez les individus moins dotés culturellement, socialement et économiquement ; le rapport de force et le conflit ne doivent jamais être considérés comme des déviances.

À quelles conditions ces deux mouvements peuvent-ils établir une forme d'alliance ou d'entente sur les rôles et les moyens dévolus à chacun ? Cette question se pose avec d'autant plus de force qu'à Grenoble, comme ailleurs, les pressions sur les choix publics sont nombreuses : construction d'une métropole aux contours démocratiques encore flous, austérité budgétaire imposée par l'État, accentuation de la compétition économique mondiale entre territoires, gestion d'inégalités sociales toujours plus fortes. C'est donc dans un contexte défavorable à l'expression citoyenne que doit s'organiser l'improbable rencontre. Si la municipalité doit renoncer à enrôler toute forme de parti-

18. Pour une présentation synthétique de ce principe d'action et ses déclinaisons pratiques, Hélène Balazard, « Community organizing », in Ilaria Casillo et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

icipation dans la gestion de « ses » politiques publiques, les militants de « l'ensauvagement » de la participation doivent également déterminer à quelle condition ils peuvent travailler avec les autorités publiques, souvent considérées comme des adversaires. La question ne se pose pas seulement à Grenoble : la multiplication des initiatives « ascendantes » (tels que les collectifs Si on s'alliait, Pas Sans Nous), et la promotion nationale de ce type d'actions¹⁹ esquissent un début d'es-saimage dans de nombreuses villes. À l'échelle européenne, l'existence d'un droit d'initiative citoyenne pose un dilemme similaire : un dispositif participatif institutionnel peut-il accueillir des débats qui bousculent ceux qui en ont légalement la charge²⁰ ?

Il s'agit, en fait, de fixer, dans les années à venir, un horizon politique à la participation : à qui et à quoi doit-elle principalement servir ? Cette politisation implique de sortir la participation de la torpeur managériale dans laquelle aime la trouver une classe politique friande de recettes d'action neutralisées et surtout de la replacer sous l'étendard de l'expérimentation et de la prise de risque. La gravité du déclin démocratique l'exige.

Conclusion : participation et exigence démocratique

L'institutionnalisation de la participation, à l'instar de nombreuses voies de « réforme » (développement durable, économie sociale, évaluation), en a obscurci le sens politique à mesure qu'elle l'enracinait dans les pratiques gouvernementales. Face à ce processus et en raison des inquiétudes légitimes sur l'état de la démocratie, il faut rechercher des voies de sortie, sans déni des impasses de l'offre publique de participation, mais sans radicalité « de salon » qui ne tiendrait pas compte de l'existant. Il s'agit, au fond, de porter une exigence démocratique en matière de participation.

La perspective n'a rien d'évident, tant les « contraintes » pesant sur les choix publics semblent fortes et suscitent des craintes récurrentes : perdre du temps, céder aux égoïsmes et conservatismes locaux, bloquer toute possibilité d'action, amoindrir la compétitivité du territoire, donc l'attraction du capital, vider la fonction électorale de sa substance « décisionnelle ». L'exigence démocratique impose de penser la participation comme le temps nécessaire au débat contradictoire, comme le levier d'une prise en compte des interpellations (si micro-locales et « conservatrices » soient-elles), comme une remise en cause des circuits usuels et souvent opaques des processus décisionnels, comme le moyen de penser le « vivre-ensemble » et les choix publics en dehors d'une exigence économique standardisée, comme l'occasion de repenser le rôle des élus. La démocratie n'est pas une rhétorique convenue ou une norme vide qui viendrait légitimer *a posteriori* n'importe quelle

19. Voir la tribune de Neil Jameson, fondateur de l'organisation *London Citizen*, et Solène Compingt, directrice de l'Alliance Citoyenne de Grenoble, « Au Royaume-Uni comme en France, développons un pouvoir citoyen indépendant », *Libération*, 24 octobre 2014.

20. C'est notamment la question que pose le refus de la Commission européenne, en septembre 2014, du projet d'Initiative Citoyenne Européenne concernant les négociations du traité instaurant un Grand Marché Transatlantique, jusqu'alors tenues secrètes ; Cf. Stéphane Aubouard, « Une initiative citoyenne anti-Tafta retoquée à Bruxelles », *L'Humanité*, 18 septembre 2014.

démarche (ou action) qualifiée de « participative ». La démocratie, c'est-à-dire la capacité populaire d'intervention dans les choix collectifs, doit être défendue, argumentée, sinon elle court le risque d'être engloutie dans le grand récit managérial du « tout participatif ». ■