

CHANGER LA DONNE OU DONNER LE CHANGE ?

*par Sandrine Rui **

Au vu du déploiement des expérimentations et de son institutionnalisation, la démocratie participative apparaît désormais comme un horizon et une méthode réaliste à bon nombre de sociétés. Elle demeure toutefois source de frustrations et de défiance. Non seulement les dispositifs de participation n'échappent pas aux contradictions qui traversent les cadres traditionnels de représentation, de délibération et d'action publique, mais ils doivent affronter les tensions démocratiques originelles de façon d'autant plus aiguë qu'ils sont encore fragiles et faiblement consistants.

Efficacité, démocratisation et cohésion sociale

Dans une acception large, la démocratie participative renvoie à des dispositifs, instances et expériences hétéroclites qui présentent un invariant : ils sollicitent la participation des individus et des groupes sociaux à un exercice qui, de façon plus ou moins intégrée, prétend partager information, expression, délibération – et parfois décision – autour d'un objet qui intéresse tout ou partie de la collectivité. La plupart des secteurs d'intervention publique sont aujourd'hui concernés par ces instruments et procédures dont on n'imagine plus faire l'économie. Ce déploiement formidable tient pour une part au fait que la démocratie participative est entrevue comme la solution à des maux divers : crise de la représentation et des corps intermédiaires, désenchantement et défiance politique, défaillances des modes de gestion publique face aux enjeux émergents et à la complexité accrue, déficits de légitimation qu'illustrent l'explosion des conflits et des recours en contentieux, affaiblissement du lien social et processus d'exclusion...

Dans les faits, les objectifs assignés aux dispositifs participatifs sont donc multiples (1).

■ Selon une première perspective, il s'agit de répondre à un enjeu d'efficacité de l'action publique. En recueillant les besoins, opinions, pratiques de ceux qui sont au premier chef concernés par les décisions et les projets (habitants, usagers, citoyens...), en confrontant les expertises d'usage et les savoirs certifiés aux expertises techniques – afin d'apprécier au plus juste les problèmes et d'instruire au mieux les dossiers – on pense pouvoir parvenir à des décisions utiles, réalistes et adaptées, qui seront d'autant mieux légitimées et appropriées qu'elles auront été élaborées avec leurs destinataires.

** Maître de conférences, LAPSAC, Université Victor Segalen Bordeaux 2, sandrine_rui@yahoo.fr*

(1) **M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer** (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris, 2005.



- Selon une deuxième perspective, les dispositifs participatifs entendent seconder – voire parfaire – la démocratie de représentation. Il s'agit de rendre plus ouverts, plus transparents, plus égalitaires des processus de débat et de décision. La démocratie participative réactualiserait le principe de la liberté d'expression et fournirait une issue symbolique de plus aux conflits et contentieux, les prévenant parfois, assurant aussi leur dépassement sur le mode de la négociation. Elle approfondirait l'esprit démocratique en reconnaissant la voix des minorités et en fournissant un espace de dialogue et de représentation pour des populations exclues des droits civiques (comme les enfants ou, en Europe, les étrangers non communautaires, par exemple.)
- Enfin, la démocratie participative répond à un souci de cohésion sociale. Elle pense pouvoir répondre à l'exclusion et à la désaffiliation des habitants les plus dominés économiquement, culturellement et socialement. Elle prétend augmenter la capacité d'autonomie des individus et des groupes sociaux, considérant l'engagement dans l'espace public de discussion comme une voie judicieuse pour une participation sociale accrue. La sociabilité et l'interconnaissance favorisées par ces dispositifs renforceraient le sentiment d'appartenance à la communauté.

Paris impossibles ?

Assurément louables, de tels objectifs sont toujours difficiles à atteindre. Les gains en la matière, délicats à apprécier, sont souvent bien modestes. En particulier, la mise en œuvre de la participation achoppe régulièrement sur des questions pratiques. Quelle méthode peut à la fois corriger les déficits de représentation et produire des actions efficaces ? Par ailleurs, comment garantir que la parole des présents couvrira l'ensemble des besoins ? Que faire pour mobiliser les absents ? Donner la parole à tous en ouvrant en grand les portes des débats publics, n'est-ce pas la donner à personne ? Pour exemple, dans les opérations de renouvellement urbain, l'appel à la participation des habitants les plus dominés socialement et économiquement s'inscrit dans une perspective d'intégration – réduite souvent à la mise en scène d'une fiction communautaire – qui fait passer au second plan l'attention aux conditions d'existence de ces populations qui peinent à leur donner du sens.

Face à ces questions épineuses, les réponses pragmatiques et imaginatives ne manquent pas. Mais il arrive qu'elles soient contraintes par des enjeux tactiques. Dans certains cas, la participation est instrumentalisée pour légitimer des décisions déjà prises, élaborées dans les enceintes confinées, pour moraliser les pauvres, pour réguler des tensions, compte tenu de ses prétendues vertus cathartiques, pour digérer ou contourner des

acteurs contestataires gênants... Les acteurs associatifs se montrent d'ailleurs méfiants à l'égard d'une offre de participation élargie qui menace leur rôle de médiation sociale.

Plus fondamentalement, les obstacles tiennent aux rapports de pouvoir et de domination qui structurent les dispositifs participatifs, et qui s'avèrent d'autant plus contraignants qu'ils demeurent impensés. L'appel à la participation paraît davantage « donner le change que changer la donne », n'ébranlant que rarement les pouvoirs établis et les certitudes. C'est le cas quand les inégalités sociales et politiques sont occultées ; le cas encore quand la maîtrise de la structuration des échanges relève d'un monopole institutionnel : les instigateurs définissent les objets sur lesquels il faut se prononcer (et donc les sujets tabous), les formes dans lesquelles il faut s'exprimer, les registres qui ont droit de cité ; ils établissent les critères à remplir pour entrer en concertation.

Alors, envisagés comme des outils de communication ou de contrôle social, les dispositifs participatifs nourrissent les maux qu'ils prétendaient résoudre ; frustration et discrédit s'expriment à l'issue des discussions.

Participation et critique des formes de domination

Pourtant, les contraintes qui pèsent sur les dispositifs participatifs n'entravent jamais complètement la charge subversive de tout espace public de discussion. Les cadres et les règles du jeu participatif ne manquent pas d'être interrogés par des participants qui font montre d'une adhésion distanciée et sceptique (2).

Toute expérience participative constitue une opportunité pour une critique des formes de domination sociale et politique. Cette capacité critique apparaît dans les jeux de disqualification croisée comme dans la résistance qui leur est opposée : tel argument est jugé non recevable, car servi par un habitant défendant son pré carré ; tel chiffre est contestable, car établi par un technicien porteur d'une certaine théorie du changement social ; telle volonté politique devient inaudible, car perçue comme orientée par un strict enjeu électoral... Toute scène participative est ainsi gouvernée par une logique de mésestente, au sens où « la discussion d'un argument renvoie au litige sur l'objet de la discussion et bien sûr sur la qualité de ceux qui en font un objet » (3). Les individus et les groupes entrés en concertation cherchent en permanence à s'assurer qu'ils sont bien reconnus comme des acteurs légitimes de l'échange, tant par les instigateurs que par leurs concitoyens. En élargissant et en approfondissant le cadre du dialogue, la démocratie participative réactualise ainsi les interrogations éminemment politiques sur la légitimité : qui peut

(2) **S. Rui** et **A. Villechaise-Dupont**, « Les associations face à la participation institutionnalisée. Les ressorts d'une adhésion distanciée. », in *Espaces et Sociétés*, n°123, 4/2005.

(3) **J. Rancière**, *La mésestente. Politique et philosophie*, Galilée, Paris, 1995, p. 15.



légitimement dialoguer, sur quels objets et à quels desseins ? Et ce, au nom de quels principes ?

Cette dimension critique est d'autant plus vive que la démocratie participative est traversée par les tensions existant entre différents langages constitutifs de la culture démocratique (4). Selon une conception contractualiste, la participation attend des citoyens vertueux et désintéressés, parties prenantes de la communauté politique, qu'ils confrontent leurs conceptions du bien commun afin de produire de façon renouvelée la volonté générale. Ce langage de la volonté s'oppose à un langage de type constitutionnaliste qui favorise l'expression libre et transparente d'individus porteurs d'intérêts divergents et détenteurs de droits négatifs qui, par la discussion, cherchent des compromis justes et utiles pour la collectivité.

La démocratie participative compte aussi avec une rationalité cognitive où l'effort de connaissance suppose d'accueillir chacun comme un citoyen capacitaire, capable de construire et de soumettre à l'examen un point de vue raisonné, à distance de ses intérêts, de ses convictions et de ses appartenances. Il arrive alors que les instigateurs institutionnels structurent les échanges au nom d'une conception démocratique qui implique une certaine norme de citoyenneté, à laquelle les participants ne veulent ou ne peuvent s'identifier. Plus généralement, la participation est toujours une épreuve, tant personnelle que collective, où les différents visages du citoyen contemporain, sa quête d'autonomie et les exigences du débat public, la défense de son intégrité et l'effort d'intelligence collective tentent de se concilier.

Dans des sociétés d'individus où les affiliations sont plus labiles et les engagements intermittents (5), la démocratie participative apparaît comme une réponse appropriée, sans effacer toutefois les dilemmes et les contradictions. Les espaces qu'elle ouvre « même » (et peut-être « car ») fragiles, imparfaits et faiblement consistants, participent de la constitution d'un espace public élargi et approfondi qui prolonge le travail démocratique. C'est de ce travail à la fois individuel et collectif que peuvent surgir les fondements propres à la participation. À condition sans doute que la reconnaissance des capacités d'action et des capacités subjectives des acteurs sociaux s'impose dans des cadres ayant une place moins subalterne dans les systèmes d'action, tant locaux que globaux. Alors la démocratie participative cesserait de n'être qu'une réponse de crise.

Sandrine Rui

(4) **S. Rui**, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2004.

(5) **J. Ion et M. Péroni**, *Engagement public et exposition de la personne*, Les Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1997.