

Loïc Blondiaux
Le Nouvel Esprit de la démocratie
Actualité de la démocratie participative
Le Seuil, coll. « La République des Idées », 2008

L'auteur

Loïc Blondiaux est professeur des Universités à l'Institut d'étude politique de Lille et chercheur au CERAPS (CNRS-Université Lille III). Il a récemment co-dirigé : *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative* (La Découverte, 2007.)

Problématique de la démocratie participative aujourd'hui

Constat de départ : « 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. » (p.5)

Mais « cet affaiblissement des structures traditionnelles de la démocratie représentative n'annonce nullement la mort de la démocratie elle-même. » (*id.*) En effet, « la capacité de simples citoyens à se mobiliser [...] n'a sans doute jamais été aussi forte » (*id.*) et on assiste « à la montée en puissance de la parole citoyenne dans l'espace public. » (p.6) « 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 occidentales¹. » (*id.*)

Pour l'auteur, la démocratie participative « désigne [donc] une ambition de revitalisation des démocraties contemporaines ». (p.9) Il parle même d'« une sorte de dernière chance ». (p.100) Pourtant, si l'ouvrage est bien un plaidoyer pour cette nouvelle forme de gouvernance, il ne la présente pas de façon univoque : il rappelle la pluralité des pratiques qui s'en réclament et insiste sur les biais de nombre d'entre elles. Le « défi de la formation d'un 'nouvel esprit' de la démocratie » reste encore largement à relever !

De la genèse à l'institutionnalisation de la démocratie participative

Rappel historique : « Au fondement du gouvernement représentatif, tel que l'ont mis en place et imposé les révolutions américaine et française du XVIII^e siècle, la participation active

¹ L'auteur ajoute plus loin : que « l'une des caractéristiques principales du mouvement en faveur de la démocratie participative tient précisément à [la] circulation internationale des dispositifs. » Mais, il précise aussi : « La France ne fait preuve d'aucune originalité ni d'aucun dynamisme particulier en la matière et la démocratie participative y est même beaucoup plus un thème de dissertation que de pratique véritable ». (p.18)

des citoyens ordinaires hors des périodes électorales n'est nullement désirée, tout juste tolérée. » (p.13) A partir du début du XX^e siècle, cependant, l'essor des partis politiques contribue à faire évoluer la situation. (p.14)

Mais c'est avec les premières formulations de la notion de démocratie participative dans les années 1960 qu'un changement beaucoup plus profond s'esquisse. Il faut dire que le concept est alors conçu et promu dans une optique contestataire. (p.15) Ce n'est plus forcément dans cette perspective que l'on invoque la démocratie participative aujourd'hui. En effet, « après une éclipse dans les années 1980, le renouveau du thème de la participation dans les années 1990 résulte au contraire » des « autorités politiques élues ». (p.16) Plusieurs lois adoptées durant les deux dernières décennies en témoignent (1991 : loi d'orientation sur la politique de la ville ; 1995 : loi Barnier dans son volet relatif aux grands projets d'infrastructure ; 1999 : loi Voynet ; 2000 : loi sur la solidarité et le renouvellement urbain ; etc.) Pourtant, l'auteur souligne que « dans la presque totalité des cas de figure, le législateur reste muet sur les conditions précises dans lesquelles cette concertation avec les habitants doit être menée ». (p.17) Il s'agit donc « d'un droit peu contraignant ». (*id.*)

Cette impulsion porte néanmoins ses fruits. Pour preuve, on constate « l'émergence d'un groupe de 'professionnels de la participation' ». (p.22) Ces spécialistes porteurs d'une nouvelle ingénierie « contribuent à codifier ce champ d'activités, à en diffuser la nécessité, à imposer l'idée selon laquelle elles réclament des savoir-faire et des instruments spécifiques. » (p.23) Ainsi, l'idée que l'on doit recourir « à des normes particulières, au travers de dispositifs plus ou moins standardisés » se généralise. (p.23) Mais l'auteur nous prévient qu'avec cette évolution, « le risque est bien celui d'un contrôle de la participation ». (p.24)

Pourquoi faire appel à la démocratie participative ?

L'auteur invoque six « hypothèses ». Il s'agirait de faire face à :

- « des sociétés de plus en plus complexes ? » => La démocratie participative constituerait « une solution à la division croissante de nos sociétés ». (p.25)
- « des sociétés de plus en plus divisées ? » => « L'hétérogénéité des visions du bien et du juste, l'impossibilité de les transcender par la référence à un principe supérieur commun obligerait à la mise en place de lieux de discussion dans lesquels les désaccords peuvent être justifiés et des 'consensus par recoupement' envisagés ». (pp.25-26)
- « des sociétés de plus en plus réflexives ? » => La démocratie participative permettrait de tenir compte de « l'élévation du niveau de compétences des citoyens ordinaires », de « leur aptitude à remettre en cause les formes traditionnelles d'expertise² et à produire eux-mêmes

² Aujourd'hui, « les experts ne sont plus à même d'imposer leur définition de la rationalité par le seul affichage de leur autorité présumée. » (p.87) On ne peut que faire le constat de la « désacralisation de l'expertise » (p.89) Corrélativement, « la reconnaissance d'une compétence citoyenne » s'esquisse (p.89). L'auteur rappelle le fondement ultime de la légitimité de celle-ci : « en démocratie, l'aptitude à juger des affaires politiques doit être considérée une fois pour toutes comme universelle. » (p.90)

des connaissances originales et utiles à l'action publique ». (p.26) De plus, « au niveau de chaque individu, une telle évolution renverrait cette fois à un souci d'affirmation subjective, à une recherche expressive de soi incompatible avec les formes de délégation traditionnelles. » (*id.*)

- « des sociétés de plus en plus indociles ? » => La démocratie participative est une réponse possible à « la propension nouvelle des citoyens à se mobiliser de manière efficace [...] dès lors que leurs intérêts immédiats sont en jeu ». (*id.*)
- « des sociétés de plus en plus défiantes ? » => « L'encouragement à la participation active des citoyens, à l'échelle locale notamment, constituerait dès lors une forme de remède à la dissolution possible des liens de solidarité ». (p.27)
- « des sociétés de plus en plus ingouvernables ? » => La démocratie participative résulterait encore de « l'impuissance étatique à imposer désormais ses choix » ; elle prospérerait « sur la décomposition d'un modèle autoritaire et vertical de prise de décision ». (*id.*)

Les limites de la démocratie participative à l'épreuve de la réalité

1. Les réticences des élites politiques : « Les élus pourtant commanditaires en nombre croissant de dispositifs participatifs ne semblent pas, loin s'en faut, se rallier avec sérénité à la perspective d'une augmentation effective des pouvoirs d'actions des citoyens en politique. » (p.28) C'est qu'en France on observe traditionnellement « une pratique quasi monarchique du pouvoir à l'échelle locale ». (p.29) Plus largement, le principe même de la démocratie participative « s'oppose en tout point à la représentation héroïque de la décision politique qui prévaut dans la France de la V^e République. » (p.99) D'où la dérive déjà évoquée de réduire l'exercice à « une forme de rhétorique ». (p.30) Et l'auteur de conclure : « tout indique que les élites politiques, en France tout particulièrement, restent attachées à une pratique exclusivement représentative du pouvoir, dans laquelle la participation ne peut se concevoir que sous une forme extrêmement encadrée et comme simple adjuvant de la démocratie représentative. » (p.31)

2. « Les moyens matériels engagés sont rarement à la hauteur des enjeux affichés ». (*id.*) C'est bien la question de la volonté politique qui est encore posée ici.

3. « L'absence d'influence sur la décision. » (p.78) Mais l'auteur ajoute immédiatement que « l'éventualité d'un transfert de souveraineté à ces structures participatives pose un problème que personne n'est aujourd'hui en mesure de régler : celui de la responsabilité politique. » (p.78)

4. « La tentation de l'instrumentalisation. » « La démocratie participative, telle qu'elle se pratique aujourd'hui assez couramment, s'apparente à une série d'exercices de communication dans lesquels l'enjeu réel est bien plus de signifier l'intention de faire participer que de faire participer réellement. » (p.74)

5. L'attitude des citoyens. Plusieurs points méritent d'être soulignés :

- a) ce mouvement en faveur de la participation ne fait pas l'objet d'une demande sociale explicite, sauf à la marge. (pp.31-32)
- b) le faible niveau de participation³.
- c) ce sont généralement toujours les mêmes catégories sociales qui s'impliquent ; en sorte que les dispositifs de participations « contribuent à reproduire les inégalités politiques existantes plus qu'à les amoindrir ». (p.71) Dès lors « le risque est bien celui d'une privatisation d'un espace public donné comme représentatif, au profit de quelques-uns ». (p.73)

6. « Le piège de la proximité. » « Dans la pratique, la participation s'épanouit le plus souvent à l'échelle micro-locale, à travers la généralisation des conseils de quartier, notamment dans les villes. » Or, dans ce cas de figure, « les participants y sont appréhendés comme des 'habitants' plutôt que comme des 'citoyens' ». (p.65) Cela limite non seulement singulièrement le champ des sujets abordés mais en plus cela conduit souvent à une exacerbation des égoïsmes locaux et sociaux ; sans compter que les décisions importantes se prennent désormais à l'échelon intercommunal. (pp.66-67)

7. Conclusion : « Les espérances que le mot soulève sont à la hauteur des frustrations que la chose engendre, et la montagne semble n'avoir jusqu'à présent accouché que de petites souris. » (p.37) Alors pour faire avancer le « nouvel esprit de la démocratie » que Loïc Blondiaux appelle de ses vœux, ce dernier clôt sa démonstration par « six brèves recommandations ». (p.101)

Quelques pistes pour améliorer la pratique de la démocratie participative

1. « Prendre au sérieux les formes matérielles de la discussion » (p.102) : financement suffisant, dispositifs techniques adéquats, codifications explicites des règles de la discussion, etc.

2. « Encourager l'émergence de pouvoirs neutres. » On doit entendre par-là « un tiers acteur, garant du bon déroulement des opérations de participation. » (p.104)

3. « Promouvoir une constitution démocratique mixte » (*id.*) : l'auteur plaide ici pour un renforcement de l'institutionnalisation de la démocratie participative.

4. « Jouer de la complémentarité des dispositifs » (p.107) : face à la spécialisation des institutions contemporaines de la participation, on doit veiller à ne pas la réduire à une seule procédure.

5. « Repenser la relation à la décision. » (p.108) « La participation pour la participation n'a pas de sens » ; en sorte que sa relation « à la décision finale doit être clairement précisée. » (p.109)

³ Toutefois, l'auteur se demande « si ce ne sont pas les conditions dans lesquelles la participation est organisée et gérée qui expliquent cette absence d'intérêt ». (p.33) Il conclut par ailleurs que « dans les faits, tous les dispositifs de participation [...] contribuent à introduire des acteurs nouveaux dans le processus de prise de décision. » (p.96)

6. « Réaliser sans cesse l'idéal d'inclusion. » (*id.*) : « la démocratie participative n'a de sens que si elle contribue à enrayer les logiques d'exclusion sociale qui caractérisent aujourd'hui le fonctionnement ordinaire de nos démocraties. » (*id.*) « C'est la raison pour laquelle, à chaque instant de la mise en œuvre d'un instrument de participation, une attention vigilante doit être prêtée aux effets de clôture qu'il est susceptible d'engendrer, à la symétrie des positions qu'il doit faire respecter, au respect scrupuleux de toutes les formes d'opinion et de prise de parole, si maladroites soient-elles. » (p.110)

[Septembre 2008]