

La démocratie participative ne résout pas la crise démocratique

Démocratie participative



Démocratie participative

Convention citoyenne pour le climat, grand débat post-gilets jaunes, budgets participatifs, conseils de quartier, enquête publique, réunions publiques, panels citoyens... Les dispositifs participatifs se sont multipliés. En réponse à la crise de la démocratie représentative. La participation des citoyens à la fabrique des politiques publiques est présentée comme remède à leur désintérêt croissant pour le vote. Ces dispositifs sont largement critiqués, en raison de leur fonctionnement et de leur instrumentalisation.

Dans l'ouvrage *«Pour en finir avec la démocratie représentative»* (Ed. Textuel), Manon Loisel et Nicolas Rio en appellent à mettre fin à la *«fuite en avant participative»*. Chercheurs (à Sciences Po) et acteurs de terrain (ils ont cofondé Partie prenante, une agence de conseil aux collectivités locales), ils déplorent les limites de la démocratie participative et plaident pour une action publique qui déborde du champ des élections.

Explications de Manon Loisel: notre ouvrage est une proposition. Nous pensons qu'il faut un moratoire sur les dispositifs participatifs. Bien sûr, nous savons pertinemment que cette idée n'est pas audible. Lorsque nous accompagnons des élus, l'idée de recourir à un dispositif participatif arrive presque toujours. «Ah tiens, ne ferait-on pas un panel citoyen ou une concertation?», entend-on.

Mais les élus ne se rendent pas compte que ces dispositifs ne répondent pas aux objectifs auxquels ils sont censés répondre. Ils ont des défauts. Le premier, c'est leur côté anti-redistributif. Alors qu'ils sont supposés être une réponse à l'abstention, ces outils sont surtout investis par ceux qui sont parfois surnommés les « TLM » (Toujours les mêmes).

Anciens élus, citoyens engagés, leaders associatifs... ces profils marqués socialement s'emparent des dispositifs. Jamais d'abstentionniste dans une réunion publique. Pas étonnant: pour s'impliquer dans ces dispositifs, il faut avoir beaucoup de temps à consacrer à la chose publique. Ce qui est rarement le cas pour les actifs ou les familles monoparentales.

Sans parler du fait qu'il n'est pas donné à tout le monde d'être assez à l'aise en public pour prendre le micro devant plusieurs personnes. Très souvent, les travaux issus des dispositifs ne sont pas vraiment pris en compte. Cela renforce la désillusion démocratique. La démocratie participative a tendance à renforcer la «présentocratie», le pouvoir de ceux qui peuvent se rendre disponibles pour débattre de questions politiques, et ne parvient donc pas à faire entendre les sans-voix.

Pire, elle essentialise la parole des citoyens à partir de la participation de seulement quelques-uns très minoritaires en nombre et très peu représentatifs. Quand des élus disent «les habitants sont favorables à» en s'appuyant sur une délibération d'un conseil de quartier de cinq personnes, on voit bien qu'on a un problème. Ces dispositifs génèrent de

l'espoir et donc des désillusions.

Nous venons d'en faire l'expérience avec deux expériences nationales de démocratie participative, qui ont constitué un miroir grossissant de ce qui se passe au niveau local. A la suite de la mobilisation des gilets jaunes, Emmanuel Macron a annoncé un «grand débat national». Beaucoup se sont prêtés au jeu. Conclusion ? Le Président a dit que les remontées des Français le confortaient dans sa politique!

Autre dispositif, intéressant sur le papier, puis largement ignoré: la convention citoyenne sur le climat. Emmanuel Macron s'était engagé à retranscrire dans une loi les conclusions de la convention, mais une faible part de leurs 150 propositions a finalement été retenue. Au niveau local, même chose: les dispositifs participatifs sont circonscrits à des enjeux marginaux ou anecdotiques.

Et très souvent, les travaux issus des dispositifs ne sont pas vraiment pris en compte. Cela renforce la désillusion, avec des participants qui s'estiment trahis. La participation renforce la défiance qu'elle est censée résoudre. Peut-on se satisfaire que les élus tentent d'écouter leurs concitoyens? En théorie, oui. Mais dans les faits, ce recueil de la parole citoyenne est beaucoup trop contrôlé.

L'impératif de participation a pris la forme d'une injonction bureaucratique. Par exemple, les communes de plus de 80 000 habitants doivent disposer de conseils de quartier. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que nombre d'entre eux soient des coquilles vides. Le véritable exercice du pouvoir se joue ailleurs. Le pire est qu'il n'y a pas de voie d'amélioration possible.

Ils sont intrinsèquement dysfonctionnels, notamment parce qu'ils sont incapables de faire émerger la parole des sans-voix. Où entend-on ceux qui ne votent pas et qui ne prennent jamais la parole dans le débat public ? Souvent dans les mouvements sociaux comme les gilets jaunes. Parfois dans les manifestations ou dans des collectifs qui échappent aux autorités. Parfois dans la presse. Mais jamais dans des dispositifs de démocratie participative.

Il est difficile pour les élus d'écouter ces sans-voix dans la mesure où ils n'ont aucun crédit électoral à en tirer. Les élus auditionnent des experts, c'est normal. Mais ils n'auditionnent jamais des citoyens, et ne donnent pas de crédit aux expériences de vie et aux ressentis. Ce sont des éléments qui n'ont pas de valeur politique. Dire que le Grand Débat National est une écoute des citoyens est malhonnête.

Car, paradoxalement, le «sans-filtre» accentue les effets des inégalités socio-économiques sur le partage du pouvoir. Quand Emmanuel Macron est «seul face à 150 citoyens», il ne prend aucun risque puisqu'il fixe les règles du jeu. La vraie démocratie, c'est l'existence de toute une série de contre-pouvoirs qui agissent comme des filtres successifs. La loi Immigration l'a montré récemment : le Parlement a joué un rôle, le Conseil Constitutionnel aussi.

D'autres filtres (syndicats, acteurs de l'éducation populaire, manifestants...) sont, ces dernières années, évincés, ou réprimés, ce qui affaiblit dangereusement la démocratie en excluant du débat des publics qui n'existent que grâce à eux. Aujourd'hui, qui peut porter la voix des marginalisés si ATD Quart Monde n'est pas associée à la politique contre la pauvreté? Cette association a une pratique très aboutie de l'expérience des sans-voix. Mais elle n'est pas considérée au niveau national.

Pour faire émerger la parole des sans-voix, les élus doivent accorder plus de crédit et d'attention aux expériences de vie des citoyens, en rééquilibrant leur poids par rapport aux experts. Le cas des zones à faible émission (ZFE) est un exemple. Face à cette mesure, les citoyens les plus pauvres expriment un sentiment d'injustice. Il est très présent dans les médias locaux ou sur les pages Facebook locales non gérées par des institutions.

Au niveau politique, c'est l'expertise qui l'emporte. Il ne s'agit pas de dire qu'il ne faut pas faire les ZFE. Les difficultés qu'elles rencontrent aujourd'hui auraient pu être évitées en tenant compte des ressentis des ménages modestes. Il ne suffit pas de redoubler d'efforts pour aller vers les inaudibles, il faut aussi restreindre la place accordée à ceux qui s'expriment déjà.

Avec la démocratie participative, on organise des réunions publiques et, souvent, les élus se félicitent du nombre de participants. La réussite d'un dispositif de démocratie participative est toujours analysée en termes quantitatifs. Or l'enjeu est d'écouter des acteurs au profil social différent. Par exemple, un actif périurbain modeste qui vient tous les jours travailler en voiture en ville.

Ou encore une personne qui souffre d'asthme et vit proche du périphérique. Plutôt que de voir deux élus venir à une réunion publique écouter 100 personnes déjà très investies, mieux vaut 100 élus qui écoutent les récits de deux personnes qui n'ont jamais voix au chapitre. Prétendre écouter tout le monde sans distinction, c'est faire fi de tous les mécanismes de domination qui parcourent la société.

Le combat pour la parité homme-femme en est l'illustration. C'est en objectivant et en contestant la surreprésentation des hommes que les féministes sont parvenues à la réduire. La parité montre que pour entendre l'ensemble des citoyens, il

ne suffit pas de redoubler d'efforts vers les inaudibles. Il faut aussi restreindre la place accordée à ceux qui s'expriment déjà.

Prenons l'exemple de la transition écologique. Il semble discutable de penser que les citoyens sont contre l'écologie. Le problème de la transition écologique, c'est la crise démocratique. Comme notre système met les classes populaires hors-jeu, la transition devient technocratique et fait l'objet d'un retour de bâton. Si notre démocratie était plus fonctionnelle, on peut penser que la redistribution des richesses serait plus importante.

La mise en place d'une taxe carbone ou de ZFE serait alors beaucoup mieux acceptée puisque les riches seraient davantage mis à contribution. Aujourd'hui, nombre de mesures écologiques apparaissent injustes, car elles ne frappent pas vraiment les riches qui peuvent les contourner (en achetant une grosse voiture électrique pour s'adapter aux ZFE) ou les assumer (en pouvant se permettre de payer le carburant plus cher dans le cas d'une hausse de la taxe carbone).

L'essentiel de la démocratie se joue ailleurs que dans les dispositifs participatifs. Les lobbies ont leur poids – la crise agricole vient de l'illustrer –, mais aussi il se joue beaucoup de choses dans l'administration. Cette dernière est souvent vue comme «apolitique», où des techniciens appliquent les politiques décidées par les élus. En réalité, les deux millions d'agents publics qui travaillent dans les collectivités locales ont un poids politique important.

C'est particulièrement vrai dans les plus petites d'entre elles, où les élus sont souvent des retraités bénévoles aux connaissances techniques limitées. Dans ces cas-là, il n'est pas rare de voir les techniciens choisir les orientations politiques. Dans les grandes métropoles, les élus ont un poids plus important, mais la technicité de certains dossiers est telle que les agents jouent forcément un rôle central.

Sans parler des cabinets de conseil privés qui ont une influence prégnante sans rendre de comptes à personne. On ne les voit jamais dans les débats publics! Démocratiser l'action publique, c'est faire entrer dans l'arène tous ces acteurs! Les élus sont souvent vus comme des super-héros... sauf qu'ils n'ont pas de super-pouvoirs!

La fabrique de l'action publique est complexe, car elle fait intervenir des acteurs nombreux. Il faut désacraliser la fonction de l' élu qui décide de tout. Le travail d'un élu n'est pas que de décider, c'est d'écouter et de représenter les citoyens, notamment les absents. Plutôt un représentant qu'un élu.

Tout iconoclaste qu'il soit, le tirage au sort est une réponse à l'abstention électorale et à la baisse de la représentativité. L'idée est que 46 % des sièges seraient attribués à des élus, sur le modèle actuel. Cette proportion correspond au taux de participation aux Législatives de 2022. Les 54 % des sièges restants seraient accordés à des citoyens tirés au sort, de quoi représenter les abstentionnistes.

Ce tirage au sort serait corrigé des biais sociaux que l'on constate chez les élus. Un tel changement nécessiterait un accompagnement et des moyens importants. Mais si l'on met un moratoire sur les démarches de démocratie participative et qu'on réalloue les moyens et les personnels qui y sont dédiés, cela peut se faire à moyens constants.

On nous rétorquera que ces nouveaux représentants ne seraient pas compétents, mais la compétence technique est moins importante que les contre-pouvoirs. Pour qu'une discussion sur le nucléaire soit démocratique, l'enjeu n'est pas les députés soient tous physiciens, mais que leur délibération puisse s'appuyer sur des expertises contradictoires produites par plusieurs institutions et corps intermédiaires compétents sur le sujet.

Il faut guérir la démocratie représentative, car elle est le moins mauvais des systèmes. La démocratie participative a de nombreux défauts. La démocratie directe n'évite pas l'écueil du présentisme, à l'image de l'expérience de «Nuit debout». La transformation de nos institutions ne viendra pas d'une autre démocratie mais d'une exigence renouvelée sur la mise en pratique de ses principes théoriques.

Bruno Bourgeon, président d'AID <http://www.aid97400.re>

D'après Alternatives Economiques du 13 Avril 2024 <https://www.alternatives-economiques.fr/manon-loisel-faut-finir-democratie-participative-acce/00110327>