

La démocratie participative entre détournement et inachèvement

Jean-Pierre Garnier

« Je participe, tu participes, il participe, nous participons, vous participez, ils décident. »

(Slogan anarchiste)

Aujourd'hui, la démocratie participative est devenue un symbole promu officiellement comme une avancée dans le droit octroyé aux citoyens de prendre réellement les affaires de la Cité en main. Mais ce qui est promu ainsi rencontre des limites, qui pourraient — on verra plus loin pourquoi j'utilise le conditionnel — se résumer en deux mots : détournement et inachèvement.

Dans bon nombre de cas, l'expression populaire a été instrumentalisée, voire domestiquée par les municipalités. La plupart des conférences, assemblées et autres réunions « citoyennes », pour ne rien dire des conseils de quartiers ou des « budgets participatifs », sont organisées de telle sorte que les participants soient conduits à donner des avis « constructifs », acceptant les termes de la question posée, collaborant, au même titre que les « experts » chargés de la formuler, à la production de l'étiquette « acceptabilité », un nouveau label de qualité pour les « projets innovants ». Cette manipulation a été d'autant plus aisée que les « dispositifs » induisant la bonne volonté et la soumission — penser dans le cadre institutionnel et conceptuel où l'on vous dit de penser — sont beaucoup plus faciles à mettre en place, pour les « autorités » ou les « responsables », et surtout moins risqués, que ceux qui permettraient de poser les questions qui gênent.

Dans d'autres cas, malgré des efforts louables pour que l'intervention des citoyens dans la prise de décision soit plus effective, la démocratie participative telle quelle est mise en œuvre donne une nette impression d'inachèvement. D'abord, parce les thèmes ou les objets du débat restent confinés dans le localisme et, s'agissant de l'aménagement urbain, dans le spatialisme, alors que l'origine des problèmes à traiter se trouve la plupart du temps « ailleurs », c'est-à-dire à d'autres niveaux géographiques et dans des domaines autres que spatiaux. Ensuite, et ceci explique peut-être cela, parce que le peuple, c'est-à-dire — je vais dire un gros mot — les classes dominées, reste largement en marge des politiques publiques censées l'inclure et l'impliquer. À tel point que certains parlent, à propos de ce retrait ou de cette réserve populaire, d'une « démocratie de l'abstention ». Réponse du berger à la bergère à cette « démocratie sans le peuple » dont le philosophe italien marxiste Domenico Losurdo, pour ne mentionner que lui, a pointé depuis longtemps les tenants et les aboutissants.

Cette non participation de la majorité des citoyens-citadins, n'a pourtant guère de quoi étonner, si l'on y réfléchit bien. « Qui participe ? Qui ne participe pas ? Et pourquoi ? », se demande-t-on souvent dans les cercles de réflexion inféodés aux détenteurs du pouvoir. Une question, qui permettrait pourtant de répondre aux autres, brille par son absence : participer à quoi ? À la prise de décisions ou aux mécanismes mis en place pour faire participer ? Ce n'est pas exactement la même chose.

Affirmer, comme le font certains sociologues ou politologues, que « *la question de la mobilisation dans la démocratie participative est un enjeu essentiel tant pour les acteurs de la démocratie participative que pour les chercheurs* », laisse entendre que c'en n'est apparemment pas un pour les gens qui ne sont ni des acteurs ni des chercheurs. Laissons de côté les chercheurs. Qui sont les « acteurs » ? Des élus locaux, des représentants de l'État central, des fonctionnaires

territoriaux, des professionnels de l'urbanisme, de l'architecture ou du logement, des « bailleurs sociaux » ou des gestionnaires d'équipements collectifs, éventuellement des responsables associatifs, éventuellement. Bref, des gens qui, à un titre ou à un autre, et d'une manière ou d'une autre « font » la ville, qu'il s'agisse de son développement, de son organisation ou de sa gestion. Et ils ne sont pas les seuls. Bien que non comptabilisés en matière de démocratie participative — on les retrouve sous la rubrique PPP (partenariat public-privé) —, d'autres acteurs, locaux ou non, pèsent d'un poids non négligeable — pour user d'une litote — sur la dynamique urbaine : ceux que l'on désignait il n'y a pas si longtemps, de façon euphémique et valorisante à la fois, sous l'appellation de « forces vives », pour ne pas dire « capitalistes ». Ce qui conduit à une interrogation sacrilège : « La ville » est-elle vraiment « l'affaire de tous », comme on se plaît en haut lieu, et notamment dans les hôtels de ville, à le faire croire ?

Ce slogan, que l'on me permettra de juger démagogique, est destiné à faire oublier que ladite ville est, jusqu'à plus ample informé, avant tout — j'allais dire surtout — l'affaire de quelques uns. À savoir les décideurs publics (État, municipalités, hauts fonctionnaires, directeurs d'établissements publics, technocrates de l'urbanisme et de l'aménagement...) ou privés (managers de firmes multinationales ou d'oligopoles de la grande distribution, dirigeants de sociétés, patrons d'entreprises, promoteurs, constructeurs et spéculateurs en tout genre...). Autant dire que la ville est aussi l'affaire des hommes (ou des femmes) d'affaires, pour qui la ville est une bonne affaire et qui y font des affaires.

Dès lors, que vont pouvoir bien faire les « simples citoyens » dans cette affaire, si l'on peut dire ? Quel rôle veut-on leur faire jouer ? Celui d'acteurs supplémentaires de second rang ? Voire de figurants ? Pour quelle(s) raison(s) se creuse-t-on — passez-moi l'expression — le citron à vouloir « impliquer », comme on dit, à tout prix « *ceux qui sont aux marges de l'espace public et d'ordinaire éloignés des processus de décision* » ? En sachant fort bien qu'ils resteront tenus à l'écart desdits processus pour peu que lesdites décisions concerneront des questions importantes voire essentielles, non seulement pour ceux qui les prennent, mais aussi pour ceux qui les subissent. Des questions qualifiées parfois de « sensibles » dans la mesure où l'acceptation populaire n'est pas gagnée d'avance, et sur lesquelles engager un débat public non truqué risquerait de susciter le conflit, voire le refus. D'où la « *clôture sociologique du système politique local* », déplorée par quelques observateurs critiques¹.

On peut admettre que des acteurs institutionnels, élus locaux en tête, puissent considérer que « *la question de la participation populaire est fondamentale* ». Mais ils ont une curieuse manière d'expliquer, eux-mêmes ou par la bouche ou l'écran d'ordinateur de leurs chercheurs, en quoi et pourquoi. Affirmer, par exemple, que « *pour être à la hauteur de ses ambitions d'inclusion politique et assurer sa légitimité, la démocratie participative a besoin de toucher un public large et diversifié* », c'est tout simplement verser dans la tautologie. Car cela revient à affirmer que la démocratie participative a besoin de faire participer un maximum d'habitants. Les « ambitions » et la « légitimité » invoquées en l'occurrence sont-elles bien celles de la démocratie participative ? Ne seraient-elles pas plutôt celles des autorités qui s'échinent à la mettre en œuvre... ou en scène ?

Bien qu'il se garde de remettre en cause le principe de la « démocratie participative » et la visée politique inspirant sa mise sur orbite idéologique, un sociologue très en cour dans les allées du « pouvoir local », définit très bien ce qu'il convient de penser des « expériences » supposées la concrétiser « sur le terrain », comme on dit : « *La Démocratie Participative 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. La posture est ici beaucoup plus importante que le contenu. Avant d'être un nouvel art de gouverner, la consultation pourrait n'être qu'un nouvel art de communiquer* »².

¹ Michel Kœbel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, éditions du Croquant, 2006.

² Luc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la Démocratie*, Seuil, 2008.

Cela renvoie à ce que l'on a baptisé « crise de la représentation », à la fameuse « fracture civique » devenue fossé entre gouvernants et gouvernés. Sinon, parler de la légitimité de la démocratie participative signifierait que c'est elle-même en tant que formule et formulation, en tant que label de communication — pour ne pas dire de propagande —, qui aurait besoin d'être légitimée, pour redonner en retour une crédibilité à une démocratie — que je ne qualifierai pas de bourgeoise pour ne pas paraître simpliste — de plus en plus discréditée parmi le peuple.

Certains regrettent ainsi que la démocratie participative « *ne soit pas une composante standardisée du fonctionnement démocratique* ». J'ai envie de dire : heureusement ! On a vu, en effet, ce que cela donnait avec la démocratie représentative, devenue de plus en plus formelle, comme l'avait prévu Marx, au fur et à mesure de son institutionnalisation. Et la « décentralisation » n'a rien arrangé, renforçant la mainmise du maire, du conseiller général ou régional et de leurs affidés sur l'espace politique local, convertis en fiefs régis par le clientélisme de caciques se réclamant de l'onction du suffrage universel.

Chacun sait — même s'il est de bon ton de faire mine de l'ignorer — que la promotion de la démocratie participative, au plan idéologique, comme en pratique, au travers des procédures et des procédés présentés sous ce label, a précisément pour finalité de pallier la crise de la démocratie représentative, et non de l'ériger en alternative. Ce qui équivaldrait, si l'expression avait un sens autre que pléonastique — a-t-on déjà entendu parler, dans les discours autorisés, d'une démocratie où la participation du peuple serait expressément bannie ? —, à opter pour la démocratie directe. *Horresco referens*, me voilà en train de remettre sur le tapis l'idéal communiste honni.

Je sais bien que la dynamique où s'inscrit ce que l'on dénomme démocratie participative « *se différencie du caractère contestataire des mouvements sociaux des années 60 et 70* »³. Nous ne sommes plus à l'époque, celle où les « Trente glorieuses » brillaient de tous leurs feux, et où une minorité de gauchistes nantis pouvaient se permettre de tirer à boulets rouges contre la « société de consommation ». Et où, parmi les mots d'ordre révolutionnaires, figurait en bonne place celui d'autogestion.

Néanmoins, en tenant compte du contexte général actuel — actualité qui risque de durer et d'empirer —, caractérisée par un double processus de décomposition sociale et de dévastation écologique, je proposerai de recadrer le débat sur la participation à partir de 3 questions :

1° Est-il interdit d'essayer d'agir localement sur des facteurs globaux, et, en particulier, de réarticuler la « question urbaine » (ou « écologique ») à la « question sociale », c'est-à-dire à la remise en question du type de société qui est la nôtre et de son inscription spatiale ?

2° Peut-on envisager la « mobilisation populaire » autrement que dans son acception et sous sa forme « militaire », c'est-à-dire où l'« engagement » des citoyens ne résulterait que de l'appel de ceux d'« en haut » à ceux d'« en bas » ? Où « la parole », en d'autres termes, ne serait pas quelque chose que l'on « donne », mais que l'on « prend » ?

3° Conçue comme un « risque » pour la démocratie participative, la démocratie directe ne pourrait-elle pas en être plutôt le parachèvement, c'est-à-dire à la fois la fin et le dépassement, au profit de la démocratie tout court ?

Irréalisme ? Utopie ? Les mobilisations populaires auto-organisées, animées par des collectifs de militants sur les sujets les plus divers ont pourtant déjà fait la preuve de leur capacité à éveiller les consciences, à développer les aptitudes, à imaginer des projets (ou des contre-projets), à résister et à mettre sous pression les pouvoirs en place pour obtenir ce que ceux-ci n'auraient jamais accordé de leur plein gré.

On aura sans doute compris qu'à mes yeux, la démocratie participative n'est ni détournée, ni inachevée. Comme s'il ne resterait plus qu'à la remettre dans le droit chemin, ou, comme l'avance le sociologue social-libéral Pierre Rosanvallon à propos de la démocratie en général,

³ M-H Bacqué, Y. Sintomer, A. Flamand, H. Nez, *La démocratie participative inachevée* Genève, adaptations, diffusions, co-édition Adels-Yves Michel, 2000.

c'est-à-dire telle que définie dans la philosophie politique bourgeoise, parce qu'elle n'aurait pas vocation à être achevée — ce ne serait pas, en effet, « *une réalité dont la finalité serait acquise une fois pour toute indépendamment du contexte social et historique dans lequel elle est pensée* »⁴. Ce qui autorise à dire n'importe quoi à son propos, comme c'est devenu l'habitude, entre autre, à Sciences Po. Aussi peut-on continuer à prétendre « démocratiser la démocratie », comme le proclament sans rire certains politiciens ou idéologues, tâche sans fin qui n'est pas sans évoquer celle que les Dieux avait infligée à Sisyphe, encore que rien n'oblige ceux qui s'y emploient à persévérer, si ce n'est leur fonction ou leur métier.

Avec le syntagme « démocratie participative », on a affaire, au plan linguistique, comme j'y ai précédemment fait allusion, à un pléonasme qui, comme c'est souvent le cas dans la *novlangue* des discours autorisés, cumule la négation et la dénégation.

La négation, c'est un constat : on reconnaît implicitement l'évidence, à savoir que la démocratie, au sens initial, c'est-à-dire originel et plein du terme, ne peut exister dans le système représentatif, à plus forte raison dans le système capitaliste, tous deux oligarchiques. À ceux qui pourraient encore en douter, je conseille de lire un récent numéro de la revue *L'Expansion*, publication bourgeoise s'il en est, mais qui a le mérite, comme cela arrive souvent lorsque les bourgeois s'adressent à leurs pairs, d'appeler cyniquement les choses... et les gens par leur nom. Le gros titre qui figure sur la couverture devrait se passer de commentaires : « CEUX QUI ONT LE POUVOIR À GRENOBLE »⁵ Un dossier intéressant sur la cinquantaine de personnalités politiques, économiques et scientifiques qui gouvernent — au sens de gouvernance, ce pseudo-concept importé de la *novlangue* managériale — la « métropole » grenobloise. On peut déduire facilement de cette liste l'identité de ceux qui n'ont pas le pouvoir à Grenoble : l'immense majorité de la population. Ce qui vaut pour Grenoble vaut évidemment pour tous les autres agglomérations urbaines.

Quant à la dénégation, c'est le refus et le rejet de ce que ce constat implique : on feint de croire qu'il pourrait en aller autrement au prix de quelques ajustements institutionnels opérés à l'initiative ou avec l'aval de ceux-là mêmes pour qui l'avènement éventuel d'un pouvoir véritablement populaire ne saurait être une promesse, un idéal ou rêve, mais bien un cauchemar. Ne signifierait-il pas, en effet, le dépérissement voir l'effondrement de leur propre pouvoir ? Venant d'eux, la « démocratie participative » ne peut donc être pas autre chose qu'une démagogie participative.

Comme le relève le sociologue Mathieu Rigouste, elle revient à faire sous-traiter le contrôle de « la population » — des « citoyens », en *novlangue* étatique —, celle qui appartient aux couches les plus dominées et exploitées — par « la population elle-même », « éduquée », de préférence, pour ne pas dire formatée, ces citoyens au-dessus de tout soupçon de complicité avec l'ordre établi, que seraient les « militants » associatifs, censés représenter les aspirations émancipatrices d'une « société civile » dont on oublie de signaler qu'elle est bourgeoise⁶. En réalité, sous couvert d'œuvrer au « changement social », ils ne militent, consciemment ou non, que pour assurer la continuité de cette société en renouvelant les modalités de la domination.

⁴ Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée*, Gallimard, 2000.

⁵ *L'Expansion*, n° 753, juin 2010.

⁶ Mathieu Rigouste, entretien, Article XI, 10 novembre 2009.