

Guillaume Gourgues

Les politiques de démocratie participative

Presses universitaires de Grenoble

DANS LA MÊME COLLECTION

Droit

- F. Servoin, *Droit administratif de l'économie*, 2001
D. Lefebvre, E. Mollaret-Laforêt, C. Guiter, C. Robbez Masson, *Droit et entreprise. Aspects juridiques, sociaux, fiscaux*, 2004-2005, 10^e édition
P. Pedrot (dir.), *Génétique, biomédecine et société*, 2005
D. Mallet, P. Balme, P. Richard (dir.), *Réglementation et management des universités françaises*, 2005
P. Balme, J.-R. Cytermann, M. Dellacasagrande, J.-L. Reffet, P. Richard, D. Verhaeghe, *L'université française : une nouvelle autonomie, un nouveau management*, 2012

Économie

- A. Samuelson, *Les grands courants de la pensée économique*, 5^e édition, 1997
M. Lejeune, *Traitements des fichiers d'enquêtes. Redressements, injections de réponses, fusions*, 2001
C. Perret (dir.), *Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie*, 2002
H. Drouvot, *Le Made in Brésil. L'industrie brésilienne face à la mondialisation*, 2005
P. Bailly, C. Carrère, *Statistiques descriptives. Cours*, 2007
P. Bailly, C. Carrère, *Statistiques descriptives. Exercices avec corrigés*, 2007

Gestion

- B. Derrouch, *Gestion comptable et financière de l'entreprise*, 2005

Sciences politiques

- J.-L. Chabot, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne. L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, 2005
M. Chauchat, *Vers un développement citoyen. Perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie*, 2006
C. Bidégaray, S. Cadiou et C. Pina, *L' élu local aujourd'hui*, 2009
M. Hollard, G. Saez (dir.), *Politique, science et action publique. La référence à Pierre Mendès France et les débats actuels*, 2010

Psychologie

- E. Grebot et I. Orgiazzi Billon-Galland, *Les bases de la psychopathologie – Éléments historiques, notionnels et théoriques*, 2001
E. Grebot, *Repères en psychopathologie*, 2002

Sciences

- G. Dhont, B. Zhilinski, *Symétrie dans la nature*, 2011

Société

- F. Moutet, *La Féminisation des effectifs chirurgicaux*, 2010
A. Baron, *Dynamiques territoriales de l'action sociale et médico-sociale*, 2010

Pourquoi s'intéresser (encore) à la démocratie participative ?

Au terme d'un effort raisonnable, un observateur quelconque de la vie politique française et européenne est en mesure d'aboutir à un constat en apparence simple : le gouvernement des affaires publiques accorde une place plus que limitée à la participation du public¹. Il est par exemple difficile d'ignorer que la gestion de la crise financière européenne n'a pas été un modèle de débat démocratique, pas plus qu'elle n'a été une réalisation en acte d'une éventuelle « démocratie participative ». Depuis 2008, un petit cercle de décideurs, personnalités qualifiées ou « experts », s'est réuni de sommets en sommets, offrant tout juste le spectacle médiatisé d'une résolution de crise à des populations ostensiblement tenues éloignées des débats, pourtant fondamentaux, sur le devenir du capitalisme. Exceptés quelques mécanismes référendaires, comme en Islande², l'implication des populations dans les accords gouvernementaux sur la mise en place de politiques d'austérité et de libéralisation accrue est restée quasi nulle. Face aux plans de rigueur qui lui étaient imposés, le gouvernement grec a même suscité l'inquiétude des autorités européennes en « menaçant » d'avoir recours à un référendum. Ce constat ne fait qu'actualiser celui établi à la suite du vote du Traité constitutionnel européen par le Parlement français, ignorant explicitement le refus exprimé lors du référendum de 2005. De ce point de vue, aucune « démocratie participative » de quelque forme que ce soit ne semble exercer une influence significative sur le gouvernement des affaires collectives.

-
1. Je remercie Pierre Bréchon et Laurent Kondratuk pour leurs relectures et leurs conseils, ainsi qu'Alain Faure pour ses relectures, son amitié et son indéfectible soutien.
 2. Silla Sigureirsdóttir et Robert Wade, « Quand le peuple islandais vote contre les banquiers », *Le Monde diplomatique*, mai 2011.

De la même manière, les acteurs politiques semblent de moins en moins attentifs au thème de la démocratie participative. C'est notamment le cas en France. Alors que la candidate socialiste aux élections présidentielles françaises de 2007 avait fait de la « démocratie participative » un marqueur politique évident, la campagne présidentielle de 2012 s'est montrée tout à fait dépourvue de clivages sur cette question. Aucun candidat n'a repris, même timidement, la thématique participative, lui préférant les thèmes, manifestement plus fédérateurs, du changement, du rassemblement ou, pour ce qui concerne la gauche, de l'insurrection et de la « révolution citoyenne ». Finis les jurys citoyens ou tout autre forme de délibération publique. Tout juste le recours aux référendums a-t-il resurgi partiellement, soit pour devenir le socle d'un débat sur le chômage (proposé par la droite), soit pour poser la question d'un débat public sur la question énergétique (proposé par la gauche).

Pourtant, et malgré ces constats, la participation continue de susciter un certain engouement académique. La création récente d'une revue particulièrement attentive à cette question³ fait écho à l'institutionnalisation, à l'échelle européenne et mondiale, de groupes et réseaux de recherche consacrés aux questions de participation et de délibération. Une question se pose alors : à quoi bon poursuivre des investigations scientifiques sur un objet aussi anecdotique ? Les chercheurs sont-ils animés par une sorte d'engagement politique qui les amènerait à s'intéresser à une tendance dont ils surestiment l'importance ? Il est toujours tentant d'aborder la participation sous l'angle de « l'effet de mode » ou de la « lubie militante ». Cette réponse a l'avantage de nous dispenser d'un examen sérieux des réalités politiques, matérielles et institutionnelles qui résultent de l'engouement protéiforme pour la démocratie participative. Pour qui concède à aborder un tant soit peu sérieusement ces aspects concrets, au-delà des réponses prêtes à penser, la participation s'avère être un objet plus complexe et plus intéressant qu'il n'y paraît.

En 2011, lors de son allocution à l'Association américaine de science politique (APSA), dont elle est alors la présidente, Carole Pateman, auteure d'un des ouvrages références sur la démocratie participative dans les années 1970, consacre l'intégralité de son discours à l'actualité de ce « problème » de la participation. Elle établit alors une distinction entre l'engouement académique pour les théories participatives et délibératives de la démocratie

3. La revue *Participations*, créée en 2011, se présente comme une « revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté ».

et la réalité de la diffusion des pratiques participatives à travers le monde. La présidente de l'APSA rappelle que « la mode actuelle pour la démocratie délibérative⁴ a débuté comme une entreprise politique essentiellement théorique » (Pateman, 2012, p. 8) et ne doit pas être confondue avec l'apparition des pratiques participatives qui l'ont précédée. Si les théories délibératives ont eu l'ambition de régénérer la participation, Carole Pateman indique que la « qualité délibérative » d'un processus ne suffit pas à répondre à la question de son usage concret et de ses conséquences empiriques. Or, c'est précisément cette question qui occupe et inquiète celle qui observe l'évolution des pratiques participatives depuis maintenant quarante ans. Rappelant qu'à l'heure actuelle, la « participation » est promue aussi bien par des organisations non gouvernementales que par la Banque mondiale, au point de devenir un élément central des politiques de développement, Carole Pateman souligne l'originalité de notre époque :

« L'actuel soutien des gouvernements, des instances officielles et des ONG à la participation est en rupture radicale avec la participation des années 1960, qui était soutenue par les mouvements populaires des pays riches (les habitants de nombreux pays pauvres à cette époque participaient de manière différente aux luttes de décolonisation pour leur libération nationale). Dans de nombreux pays occidentaux, une diversité de mouvements politiques demandaient activement plus de participation et une meilleure démocratie [...]. Mais les temps ont changé » (Pateman, 2012, p. 7).

7

Notre ouvrage est précisément consacré à ces changements. En une quarantaine d'années, la participation s'est inscrite dans le vocabulaire et les pratiques d'un nombre considérable d'acteurs, souvent antagonistes, qui s'en disputent le sens, le but, l'usage et l'utilité. Elle a rejoint et complété la gamme des instruments du gouvernement dans de nombreux secteurs (sécurité publique, développement économique, éducation, aménagement, transport, etc.) et dans de nombreux pays.

Si la participation ne s'applique pas en permanence et en tout lieu dans la conduite des affaires publiques, elle constitue néanmoins une réalité incontournable de l'évolution des formes de gouvernement, suffisamment implantée à travers le monde pour être considérée comme un problème digne d'intérêt. L'objectif de cet ouvrage est de proposer une réflexion sur les éléments constitutifs de la participation publique et sur les outils intellectuels dont nous disposons à l'heure actuelle pour la comprendre.

4. Nous définirons ultérieurement la différence existant entre les dimensions participatives et délibératives de la démocratie.

Comprendre la participation, au-delà de la démocratie

Cet ouvrage est loin d'être le premier consacré au thème de la « démocratie participative ». Notre but est donc de trouver un angle spécifique permettant de compléter les enseignements des travaux antérieurs. La démarcation que nous opérons pourrait être résumée en une formule : nous proposons de suspendre provisoirement la question de la démocratie pour nous concentrer sur celle de la participation.

Les travaux de synthèse ont en effet très largement présenté la participation comme le « nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux, 2008a). Au-delà du tour d'horizon des pratiques participatives contemporaines « majeures », cette approche s'interroge sur les potentialités démocratiques de la participation : davantage de participation signifie-t-il davantage de démocratie ? Pour le découvrir, Loïc Blondiaux propose par exemple d'envisager conjointement les limites manifestes et les espoirs réels que la démocratie participative porte en elle. La « question démocratique » s'intéresse également au rôle que la participation peut jouer dans la résolution des problèmes liés aux politiques publiques, comme dans les cas français des grands projets d'infrastructures ou de la politique de la ville, et ce sur la base d'études de cas permettant de saisir la participation telle qu'elle est concrètement mise en œuvre dans l'action publique (Gaudin, 2007). Dans ce cadre, les liens ambigus entre participation et représentation sont interrogés, la première ne remettant pas en cause la seconde, tout en constituant une indéniable voie de réforme. Ces travaux proposent donc de comprendre les conditions d'une contribution de la participation à la démocratie. Dans leur ouvrage, devenu une référence majeure de la littérature francophone sur la participation publique, Yves Sintomer, Marie-Hélène Bacqué et Henry Rey (2005) imaginent ainsi des « modèles » de participation, ainsi que des « scénarios » envisageables du développement de ces modèles. Parmi ces modèles, la « démocratie participative » se distingue d'autres formes de participation – « managériale », « modernisation participative », « démocratie de proximité », *empowerment* – en ce qu'elle permet l'émergence d'un « quatrième pouvoir » citoyen à différentes échelles, s'appuyant sur de nouvelles institutions. La démocratie participative est donc un idéal dont les systèmes politiques devraient s'efforcer de se rapprocher.

Si la lecture de ces travaux demeure indispensable à qui veut approfondir les enjeux de la « démocratie participative », il nous semble important de détacher l'analyse de la participation de ces seules ambitions démocratiques afin de livrer une analyse des formes concrètes de participation.

L'ensemble des travaux cités nous y invite : chacun d'entre eux constate que la participation est mise en œuvre, pensée, modelée et utilisée selon des contextes, des projets et des procédures hétérogènes. Toutefois, nous proposons de considérer cette hétérogénéité non pas comme la coexistence de différents « modèles » distingués en fonction de leur portée « démocratique », mais comme le résultat d'une combinaison aléatoire de facteurs formant progressivement un agencement global de dispositifs participatifs et dessinant l'armature de ce que l'on nomme aujourd'hui la participation publique.

C'est donc la participation publique, plus que la « démocratie participative », qui constitue l'objet de cet ouvrage. Notre objectif est d'en présenter la genèse, la trajectoire et les enjeux, en plaçant au centre de notre réflexion les dispositifs participatifs qui en constituent la substance.

La participation publique comme enjeu de pouvoir

Notre objectif n'est pas de compiler les pratiques participatives existantes à travers le monde, pas plus que d'en proposer un *benchmarking* ou une distinction selon leur portée démocratique, managériale ou de proximité. Ces tours d'horizon typologisés existent déjà. Bien entendu, nous présenterons à de multiples reprises – et essentiellement par le biais des différents encadrés – des expériences précises de participation publique, pour tirer des enseignements sur la pluralité des dispositifs existants. Toutefois, ces focus ne sont pas proposés en fonction de « grandes catégories » réelles ou supposées mais comme des soutiens empiriques et concrets permettant de donner corps à notre argumentaire.

Cet ouvrage se fixe pour ambition de livrer les éléments de base d'une sociologie politique de la participation publique. Nous entendons, par cette formule, la conduite simultanée d'un double objectif. D'une part, nous souhaitons comprendre l'émergence, la circulation et l'usage de dispositifs participatifs comme le résultat de jeux d'acteurs, socialement situés, disposant d'intérêts propres et potentiellement divergents. D'autre part, nous entendons comprendre comment la participation publique s'inscrit dans des relations de pouvoir. Les rapports gouvernés / gouvernants, les capacités de contrôle et de résistance, la légitimation de l'ordre politique et social sont autant d'enjeux sous-jacents à la participation publique. Cette dernière est donc abordée comme un « traceur », un phénomène empirique permettant de comprendre les évolutions du gouvernement public contemporain. Celui-ci est défini comme le résultat d'une tension entre la « rationalité

gouvernementale», prétendant exercer une influence directe ou indirecte sur le comportement des individus, et ce qui conduit ces mêmes individus à s'associer, consciemment ou non, ou à résister à ces prescriptions (Dardot, Laval, 2009). Engager une sociologie politique implique donc de prendre, d'ores et déjà, nos distances avec l'idée d'une unicité de la participation publique, ne serait-ce que sur le plan idéologique.

La participation publique est moins une affaire de « normes » qu'une question d'usages et de pratiques. Cette idée a déjà été avancée par Catherine Neveu (2007, p. 17), celle-ci indiquant que « plutôt que de la considérer comme une "norme", aborder la démocratie participative par ses pratiques permet d'appréhender en quoi elle constitue sinon une solution, au moins une forme de réponse pratique à un certain nombre de transformations et d'enjeux politiques contemporains et ce tant du point de vue des institutions internationales que des États et des mouvements sociaux ».

Les usages de la participation ne sont pas fixes et irréversibles ; la progression de la participation publique n'est pas un processus linéaire qui se déploierait sous la forme d'un « progrès ». Ces usages relèvent à la fois du « bricolage » propre aux différents contextes politiques et sociaux, d'une codification par le législateur, de la professionnalisation et du développement d'un marché, autant de processus d'implantation des dispositifs qui sont au cœur des cadres d'analyse exposés dans le présent ouvrage.

Proposer une sociologie politique de la participation publique, c'est donc tenter de comprendre l'enracinement des dispositifs qui la composent dans les mutations politiques, sociales et économiques qui affectent et ont affecté la mise en œuvre concrète du gouvernement des régimes politiques démocratiques.

Un parcours de recherche

Nos analyses s'appuient sur nos propres recherches qui portent sur les formes contemporaines de participation publique, essentiellement en France et à l'échelle locale, ainsi que sur un ensemble de travaux abordant des contextes, des échelles, des époques et des types variés de dispositifs. La tentative ainsi opérée est celle d'un « parcours » qui ne peut être ni totalement exhaustif, ni totalement impartial. Nous proposons en effet d'entrer dans une approche spécifique de la participation publique, basée sur une lecture historique de son déploiement, sur une compréhension des facteurs institutionnels expliquant son évolution et sur une grille d'analyse permettant d'en décrypter

les enjeux en fonction des dispositifs dans lesquels elle s'incarne. Pour ce faire, nous proposons un parcours en trois temps.

Une première partie est consacrée au balisage de la notion de participation publique. Nous présentons la manière dont la participation a progressivement évolué, passant d'un champ de théories (démocratie participative, délibérative, directe) et de rhétoriques politiques à un ensemble de pratiques « participatives » identifiables dans de multiples contextes. La notion de « dispositif participatif » permet de saisir les premiers éléments substantiels – le droit, les professions, le marché – qui accompagnent l'émergence de la participation publique en tant que phénomène social et politique.

La seconde partie est plus explicitement consacrée à l'histoire de la participation publique et à la genèse des différents dispositifs qui la composent. À partir d'expériences sociales et ouvrières, le principe participatif est progressivement intégré aux répertoires d'action des gouvernements, leur permettant d'organiser la participation publique. Cette lecture nous conduit à envisager les explications sociologiques de la « production » des dispositifs participatifs, et plus particulièrement le modèle dit des « concessions procédurales ». Pour comprendre la formation des différents dispositifs participatifs, nous proposons d'être attentif aux facteurs (jeux politiques, coalitions d'acteurs, évolutions de l'action publique) qui expliquent leur apparition et leurs formes.

La troisième partie est plus spécifiquement consacrée à l'élaboration d'une grille d'analyse sociologique visant à déconstruire et à analyser les dispositifs participatifs. Chaque dispositif, quel que soit son type *a priori*, peut faire l'objet d'une analyse en trois temps, reposant sur trois questions essentielles : qui participe ? Comment s'organise la participation ? À quoi sert cette participation ? Nous entendons faciliter ainsi l'entrée dans une analyse des dispositifs participatifs, qui s'appuie tant sur leurs cadrages que sur leurs débordements. Ce type d'analyse s'adresse aussi bien à celui qui entend saisir les rouages d'un dispositif, qu'au citoyen qui souhaite se positionner par rapport à une opportunité de participation ou au curieux qui veut comprendre ce qui se joue dans cet assemblage de dispositifs.