

POUR EN FINIR AVEC LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

Manon LOISEL et Nicola RIO

Editions Textuel 2024 - 188 pages

Les auteurs sont des praticiens professionnels des différents outils de démocratie participative mobilisés par les administrations publiques et les élus nationaux ou locaux. Dans cet ouvrage, dont le titre dénué de point d'interrogation se veut un brin provocateur, ils entendent défendre la démocratie en tant que pratique délibérative, garante de l'intérêt général. Ils veulent aller au-delà de la déception ou la lassitude qu'eux-mêmes et un certain nombre de citoyens volontaires éprouvent actuellement face à la multiplication de tels exercices, incapables de pallier les défaillances de la démocratie représentative.

Décortiquant les ressorts du tandem « expression-des-avis-des-citoyens / décision-politique », ils proposent pour chaque élément de ce binôme des pistes d'amélioration opérationnelles pour sortir du blocage actuel, qui entretient le discrédit de la démocratie et fait le lit de l'extrême-droite. Pour eux, le principal défi posé à notre société est de démocratiser l'action publique.

1 - Les auteurs commencent par le constat d'échec – « *la gueule de bois* » - qu'il faut bien dresser suite aux deux opérations d'envergure nationale du Grand Débat (janvier-avril 2019) et de la Convention Citoyenne pour le Climat (juillet 2019-fin 2020). En dépit ou en raison de l'ampleur numérique associée au Grand Débat (500 000 contributions sur la plateforme en ligne et des milliers de réunions locales attirant un demi-million de personnes), la pirouette du Président de la République consistant à « *transformer subrepticement les participants en soutiens à la politique menée sans leur laisser la possibilité de contester cette interprétation* » a laissé beaucoup d'amertume. Ce d'autant que la Convention pour le climat réunissant 150 citoyens, qui devait apporter un approfondissement qualitatif, n'a pas tenu ses promesses¹ puisque seules 10 propositions sur 149 ont été reprises la Loi Climat et Résilience.

Rétrospectivement, deux évolutions se sont cumulées pour faire entrer la participation citoyenne dans un cadre défini par les institutions : la Loi Barnier de 1995 qui instaure la CNDP (commission nationale du débat public) et l'obligation de débat public pour les projets ayant un impact significatif sur l'environnement ; la Loi Vaillant de 2002 qui accompagne la décentralisation et instaure l'obligation des comités de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants.

Mais, en deux décennies, ce qui devrait être un moyen de renouveler le lien entre la population et le monde politique (les élus) est devenu une fin en soi avec un déploiement d'outils stéréotypés (réunions publiques, enquêtes publiques, comités de quartier, budgets participatifs, panels citoyens) qui visent à « *apprivoiser la mobilisation citoyenne ... en définissant a priori ce qui peut être mis en débat, avec qui et à quel moment* ». La situation est résumée avec humour par Loisel et Rio. « *Les citoyens se retrouvent alors comme des figurants invités à improviser dans une pièce de théâtre dont ils ne maîtrisent ni l'intrigue, ni la mise en scène.* » On sourit en pensant à l'expérience vécue par chacun d'entre nous au niveau local, national ou même européen ...

2 - La critique des auteurs porte sur la dérive des pratiques développées depuis une vingtaine d'années :

- les élus et les administrations publiques se focalisent sur le format des dispositifs et pas sur leurs effets (insistance sur le nombre de réunions et de participants, synthèses uniformisantes des débats, éviction des opinions disruptives, ...)

- la participation citoyenne devient un marché pour les consultants dans un contexte fortement marqué par l'idéologie néo-libérale du New Public Management et de la rationalisation des choix budgétaires

¹ « *Ce qui sortira de cette convention, je m'y engage, sera soumis sans filtre soit au vote du Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe* » discours d'Emmanuel Macron du 25 avril 2019

(contrats d'assistance passés par une administration de plus en plus réduite en taille, experts externes dont le mandat s'arrête à la production d'un rapport) ;

- les citoyens-participants sont toujours les mêmes (opposants ou soutiens aux élus, sociologiquement semblables aux décideurs publics par leur âge, leur niveau d'éducation, leurs modes de vie et leurs professions).

Alors que ces pratiques fonctionnent plutôt bien dans le monde anglo-saxon, les auteurs notent qu'elles tournent à vide en France et s'interrogent sur une particularité nationale dans une société habituée à un mode descendant d'exercice du pouvoir.

Ainsi – et c'est la charge la plus lourde portée par les auteurs contre la dérive organisée et théorisée au plus haut niveau de l'Etat – « *La démocratie participative relègue au second plan toute la société civile organisée (syndicats et patronats, associations de jeunesse et ONG ...) et les assemblées parlementaires. [...]. Le projet macroniste consiste à transformer cette instance [le Conseil économique, social et environnemental, NDRL] pour en faire un conseil de la participation citoyenne. Il enferme l'action publique dans un face-à-face entre le pouvoir exécutif et les citoyens. Il transforme les gouvernements locaux et nationaux en paratonnerre unique de toutes les contradictions qui traversent la société* ».

Ce résumé n'est pas sans rappeler les idées des Conservateurs britanniques depuis Margareth Thatcher jusqu'à David Cameron théorisant la vacuité de la société, l'inutilité des instances intermédiaires telles que les collectivités locales et affirmant la primauté de la relation directe entre l'Etat et les individus.

3 - Les auteurs consacrent les parties suivantes de l'ouvrage à proposer des solutions pour ne pas laisser la situation basculer. Car si la démocratie participative était seulement impuissante, ce ne serait pas trop grave, mais elle accentue la crise démocratique qu'elle prétend résoudre. « *Elle vient à la fois encourager la tentation autoritaire des gouvernants et la radicalisation des citoyens désireux de se faire entendre du pouvoir.* »

4 - Pour mieux capter l'expression des « citoyens » dans toute leur pluralité, ils suggèrent de « *donner la priorité aux avis de ceux qu'on n'entend jamais* », parce qu'ils ou elles ne vont pas voter, n'ont pas le temps de participer à des réunions, ni les moyens intellectuels ou financiers de s'exprimer – les adolescents, les chefs / cheffes de familles monoparentales, les personnes en situation de précarité, celles qui sont résidentes sans droit de vote, ...

Ils proposent diverses méthodes : des vidéos d'interviews conduites dans la rue, « le croisement des savoirs et des pratiques » utilisé par ATD-Quart Monde avec des groupes de paroles, le dispositif de « la ville à hauteur des enfants » ou celui « des politiques locales du temps » et, plus généralement, les pratiques de l'éducation populaire. Face aux enjeux environnementaux qui cristallisent aujourd'hui les plus grosses tensions, ils vont même jusqu'à évoquer les intérêts des vivants non humains (fleuves, forêts, insectes ...) qui devraient aussi être représentés : le Parlement de la Loire et l'Assemblée populaire du Rhône en constituent de bons exemples.

5 - Mais le déverrouillage de l'expression des citoyens n'est qu'une face du blocage actuel de l'exercice démocratique, l'autre est celle de la capacité d'écoute des institutions, administratives et politiques. Face à un sentiment de non prise en compte de ses idées ou son vécu, la société se défie des gouvernants et finit par se radicaliser. En retour, les mouvements sociaux sont criminalisés et réprimés. Relayer ce sentiment d'hypocrisie et d'incompréhension est alors facile pour l'extrême-droite, comme tous les récents conflits sur les nouvelles contraintes liées au changement climatique l'ont montré (ZFE, taxe carbone, etc). Les réseaux sociaux, avec leurs travers « communautaristes », occupent aussi la place laissée libre par des décideurs publics réticents à faire face à des opinions divergentes.

Pour rompre avec cette surenchère, les auteurs insistent sur la nécessité d'un véritable dialogue, d'un retour à des rencontres ou des échanges réels entre administrations et usagers (« *l'impression de « surdité » du pouvoir qui déclenche moult protestations est alimentée par le remplacement des guichets administratifs par des interfaces numériques* »).

Ils prônent un recours plus systématique aux auditions de citoyens. Ces témoignages variés et personnels permettant « *d'éclairer les angles morts* », devraient compléter les habituels diagnostics chiffrés

élaborés par les experts. Ils doivent être entendus en introduction, comme un préalable à tout exercice stratégique ou toute prise de décision.

6 - Une autre voie préconisée par les auteurs est de démocratiser l'administration, à charge pour elle, de proposer des choix plus ouverts aux dirigeants politiques.

Plutôt que de produire des rapports ou des notes aboutissant à une seule décision, après avoir disqualifié les autres pistes ou scénarios, l'administration devrait donner à voir et à entendre des controverses sur chaque sujet. Si l'étude d'impact environnemental est un début sur cette voie, elle reste un exercice de complément du dossier principal et pas une véritable contre-expertise.

La contre-expertise peut être assurée par des citoyens, mais pour Loisel et Rio ce sont les contre-pouvoirs propres à nos démocraties qui s'en chargeront le mieux : les médias, mais aussi les organisations non-gouvernementales, les partis, les syndicats ou tous les collectifs moins formalisés. Leur travail est précisément de transformer la somme des protestations individuelles en revendications collectives, qui pourront s'inscrire dans une relation de pouvoir. *« Plus que des démarches de concertation, ce sont des espaces de médiation dont les institutions et les ONG auraient besoin pour sortir du dialogue de sourds et trouver un terrain d'entente ».*

7 – Une autre priorité pour les auteurs face à *« l'urgence écologique [qui] nécessite d'amplifier notre pouvoir d'agir collectif »* est de réhabiliter la fonction délibérative des élus et de ne pas les cantonner dans celle de décideurs.

Cela peut être réalisé par l'usage de la technique du « débat mouvant » issue des pratiques d'éducation populaire, qui « ouvre » l'exercice de mise à l'agenda en traitant trois questions : la première formulée par l'exécutif, l'autre soumise par l'administration et la troisième proposée par l'opposition. Le débat mouvant permet de changer les perspectives, d'induire un apprentissage collectif et de souligner la portée politique des choix à opérer.

8 -, Enfin, les délibérations et les décisions ne sont pas tout. L'action publique s'accomplit dans la mise en œuvre qui oblige souvent à des négociations. La multiplication des renoncements en matière écologique au cours de la dernière décennie vient rappeler combien ce dernier volet est le maillon faible de la crédibilité démocratique.

Or, c'est précisément les organisations collectives (partis, syndicats, associations) qui pourraient constituer les interlocuteurs des institutions dans cette phase de négociation. S'en priver en y substituant les consultations citoyennes *« ouvre un boulevard aux lobbies dans la production de l'action publique »*. Faut-il rappeler qu'alors que les corps intermédiaires ont une obligation de représentativité, les lobbies ne sont soumis à aucune contrainte et peuvent tranquillement agir dans l'ombre ? *« Démocratiser l'action publique, c'est sortir de ce fonctionnement à deux vitesses entre concertations publiques et négociations opaques. »*

Pour clore ce beau programme, dont toutes les institutions actuelles pourraient s'inspirer, les auteurs terminent par une pirouette, proposant une dose de « tirage au sort » dans l'exercice de représentativité dûment encadré. Cette dernière suggestion est peut-être la moins convaincante.