



Les ambiguïtés de la participation, exigence politique ou nécessité gestionnaire ?

Patrice Duran est chercheur au groupe d'analyse des politiques publiques à l'École normale supérieure de Cachan. Selon lui¹, la participation des acteurs sociaux est nécessaire pour résoudre collectivement des problèmes de société, mais il la situe dans la sphère de ce qu'il nomme la démocratie administrative, qu'il différencie de la démocratie politique. La première s'adresse à des acteurs catégoriels, tandis que la seconde basée sur le suffrage universel suppose l'égalité de tous. Il laisse pourtant entrevoir une liaison entre ces deux formes de démocratie, la participation contribuant à l'apprentissage de la citoyenneté.

Aujourd'hui, la difficulté des gouvernements modernes est de concilier démocratie et efficacité. Ces derniers ont à articuler le caractère forcément démocratique de leur action avec la nécessaire efficacité de celle-ci. Tout d'abord, la démocratie doit assurer une représentation aussi juste que possible des sensibilités politiques, ensuite elle doit permettre le traitement et la résolution des problèmes qui se posent à une société. Que serait en effet la démocratie, sinon un « rituel vide », si les choix politiques ne pouvaient atteindre un haut niveau d'efficacité dans la réalisation de leurs objectifs. Or la question de la participation, telle qu'elle est envisagée en France, ne ressort pas de la logique électorale, elle est avant tout un mode de gestion des problèmes publics.

DISTINGUER DÉMOCRATIE ADMINISTRATIVE ET DÉMOCRATIE POLITIQUE

Veillons en effet à n'utiliser le terme de citoyen qu'à bon escient, sauf à tout confondre et à entretenir une ambiguïté regrettable sur ce qu'est la participation. Hannah Arendt nous dit : « *la politique organise d'emblée des êtres absolument différents en considérant leur égalité relative et en faisant abstraction de leur diversité relative* ». La démocratie doit assurer l'expression politique du plus grand nombre, et c'est bien parce qu'aucun principe ne permet d'instituer en raison la supériorité des uns sur les autres qu'il faut accepter l'égalité de tous qui fonde la validité du suffrage universel. D'un autre côté, les pouvoirs publics ont une activité de résolution de problèmes à travers la mise en œuvre de politiques publiques qui ont des effets sélectifs parce que ce sont des actions différenciées et qu'elles ont toujours de ce fait des effets redistributifs sur les groupes sociaux. Le citoyen vote pour élire des gouvernants ; l'assujéti de son côté est, compte tenu de sa situation sociale, directement concerné au titre de ses intérêts propres à l'action

du gouvernement. Si le gouvernement réclame des citoyens, l'action publique dans sa conduite a besoin de la participation des intérêts économiques et sociaux dont la reconnaissance, en France, s'est toujours avérée problématique. Or une politique publique en tant qu'action finalisée est toujours liée à des publics spécifiques, et c'est bien au nom d'exigences gestionnaires que se produit le plus généralement la rencontre avec les intérêts sociaux à travers des procédures variées de consultation, participation et négociation. S'il convient d'organiser la participation des acteurs sociaux à l'énoncé et à la mise en œuvre des politiques publiques qui les concernent, il ne faut cependant pas confondre celle-ci avec le débat démocratique. Ceci passe moins par les pétitions de principe que par les solutions souvent de nature institutionnelle qui visent à distinguer clairement la démocratie administrative, fondée sur la participation et la négociation, de la démocratie politique, basée sur l'élection et le débat politique nécessitant la mise en place de réels contre-pouvoirs. Si cette dernière s'adresse à des citoyens définis par l'égalité de leur statut, en revanche, les gouvernements lorsqu'ils agissent ne s'adressent plus à des citoyens, mais à des acteurs sociaux précisément et socialement situés, c'est-à-dire définis par leurs différences.

La participation est aujourd'hui nécessaire, car il ne peut y avoir d'action publique efficace sans la présence d'acteurs privés. L'État est conduit à incorporer dans sa propre action les logiques d'intérêts observables dans la société civile. De ce point de vue, « gouverner, c'est gérer de l'action collective ». Dans les années soixante, l'État-providence s'est développé selon une logique de production et de distribution de biens publics de toute nature (hôpitaux, écoles, routes, allocations, etc.) selon des normes centralisées et standardisées. À partir des années soixante-dix, nous avons atteint les limites de cette activité de production, et la crise nous a forcés à réfléchir non seulement sur ce que nous faisons, mais aussi aux conséquences de ce que nous faisons. On est passé d'une logique de réalisations à une logique de résultats. Par nature, les problèmes de société sont la propriété de tout le monde, et ils ne sont plus simplement cernables dans des expertises techniques spécialisées. Les problèmes de banlieues en sont une bonne illustration. Que sont-ils sinon la convergence sur un même territoire de difficultés liées à la crise économique qui mènent au chômage, à l'échec scolaire, à l'exercice de l'autorité parentale, à l'attitude

des forces de police et à un urbanisme mal maîtrisé ? La politique de la ville par exemple, se trouve dans une configuration qui justifie pleinement le recours à la cogestion et à la participation, car elle est une politique partenariale par nécessité. Une action publique efficace va de pair avec la coopération et la coordination des institutions publiques, ce qui déjà n'est pas chose aisée à obtenir. Mais cette coopération institutionnelle est insuffisante et n'a de sens que si les assujettis y sont eux-mêmes impliqués.

Tout ceci modifie la conception même du service public. À l'heure actuelle, on ne peut gérer les situations et les problèmes publics que de manière différenciée et appropriée à la réalité des problèmes tels qu'ils s'inscrivent dans la spécificité des contextes d'action, dans la singularité des territoires. Il faut désormais substituer l'idée d'équité à celle d'égalité. L'équité vise les résultats de l'action. Le raisonnement qu'implique l'équité est relativement provocateur vis-à-vis de notre tradition républicaine car il suppose que les services de l'État ne peuvent plus gérer les multiples situations sociales de manières uniformes. Leur diversité légitime une gestion différenciée et territorialisée des problèmes publics.

Du même coup, c'est sur la base des problèmes qu'il faut penser la participation des acteurs, car leur parole n'a de sens que par rapport à eux. La participation ne peut pas se décréter de façon abstraite. **La participation ne vaut qu'en tant qu'instrument de résolution des problèmes de la société.** Si elle est indispensable, nous devons cependant éviter de pérenniser des institutions représentatives, chargées de répondre à des problèmes évolutifs. Si les acteurs ont des choses à dire c'est bien en fonction des problèmes qui les constituent en acteurs. Ce ne sont pas les « jeunes » qu'il faut faire participer, ce sont les problèmes qu'il faut gérer avec ceux qui les vivent.

Ce n'est pas la même chose. Les acteurs sociaux ne communiquent que parce qu'ils ont un intérêt concret à communiquer. C'est bien pour cela que la participation ne se décrète pas, mais qu'elle se décide en fonction des situations vécues, pas en fonction des catégories d'âge ou des statuts sociaux. Ce sont les problèmes qui définissent les acteurs pertinents. Aujourd'hui on a souvent tendance à raisonner à l'envers, on cherche des solutions sans avoir réfléchi à la nature des problèmes à résoudre, et on s'étonne de l'inefficacité des solutions comme de la participation molle de ceux à qui on donne la parole. En soi, la participation n'est pas une solution, ça ne veut rien dire. Autrement dit, c'est la réalité sociale qui commande

la nature et le degré de participation. Évitions le prêt-à-porter institutionnel et les démarches en kit, la réalité sociale a besoin de sur-mesure, c'est d'elle qu'il faut partir si l'on cherche des acteurs.

Méfions-nous également d'une conception angélique de la prise de parole. Les acteurs sociaux n'apportent qu'une parole, pas la parole. Elle est une parmi d'autres, nous le savons bien, et elle ne vaut que comme expression d'une réalité vécue. L'intérêt est que cette prise de parole crée un précédent. La participation impose le principe de l'argumentation rationnelle et permet de gérer l'asymétrie des positions sociales dans la mesure où elle donne justement la parole à ceux qui ne sont pas toujours en mesure de pouvoir s'exprimer. La participation permet d'informer les gouvernants sur les problèmes des gouvernés, mais elle les contraint du même coup à justifier leurs actions. Elle ne sonne pas le glas des inégalités sociales, elle contribue seulement, ce qui est déjà beaucoup, à tenir compte des jugements des acteurs sociaux et à y répondre autrement que de manière arbitraire. **L'expression force à l'explication.**

Certes, la participation ne peut à elle seule être un remède à la crise de la représentation politique, et il serait vain d'aller chercher dans les micro-régulations sociales un quelconque substitut à une démocratie politique empêtrée. Le risque est d'ajouter au discrédit actuel de la politique. Il y a quelque danger, nous l'avons dit, à confondre l'expression des citoyens « égaux-différents » et la représentation de gens socialement situés. Pour autant, ne négligeons pas les effets d'apprentissage d'une participation intelligemment conçue. Un acteur social concerné fait plus facilement un citoyen informé. La démocratie administrative rejoint ainsi la démocratie politique. ■

Patrice DURAN

1. Nous remercions le ministère de la jeunesse et des sports qui nous a autorisé à reprendre cet article paru dans les actes des *Rencontres pour l'avenir de l'éducation populaire*, les 5 et 6 novembre 1998.