



Démocratie locale : repenser les objectifs politiques avant de définir des modalités

Loïc Blondiaux dresse une analyse critique sur la situation de la démocratie participative en France. Il déplore la pauvreté de la réflexion sur les finalités, les concepts et les procédures (cf. p.9). Pour sortir de ce « *vide procédural et conceptuel* », il propose une grille de réflexion sur les objectifs et le sens à donner aux instances de concertation. De ces questionnements naissent des choix organisationnels qui influencent la philosophie des projets, selon qu'il s'agit de privilégier l'ouverture, la qualité des débats ou encore la transformation des modes de décision.

Depuis maintenant une trentaine d'années les débats français autour de la participation des habitants à la vie locale donnent l'étrange impression de tourner à vide. Dans la discussion autour des expériences reviennent sans cesse les mêmes questions sur les inégalités et les obstacles auxquels se heurte la participation des citoyens « ordinaires », sur la faible représentativité des instances, sur leur absence d'efficacité et de débouchés en matière de décision, sur leur essoufflement rapide et leur échec programmé. Dans la pratique, les acteurs semblent condamnés à buter sur ces mêmes difficultés et à inventer des solutions nouvelles, le plus souvent dans l'improvisation. Ce sentiment récurrent d'échec n'est-il pas lié à une absence de réflexion théorique sur les fondements politiques du recours à ce type de dispositifs ? La question qu'il faut poser à toute expérience de participation est bien celle de l'objectif recherché : quel type de transformation des pratiques politiques existantes souhaite-t-on introduire ? Quelles pratiques, quelles solutions ou quels acteurs souhaite-t-on favoriser ? Quel état de la démocratie souhaite-t-on atteindre ? À ces questions, les acteurs politiques impliqués dans de tels dispositifs devraient toujours être en mesure de pouvoir répondre.

L'une des manières de sortir de cette situation pourrait être d'identifier et de **définir un certain nombre de critères en fonction desquels toute expérience pourra être évaluée**. Ces critères ne sont pas tous de même nature. Certains peuvent porter exclusivement sur les procédures (critères d'indépendance des instances mises en place, de transparence, d'information), d'autres sont plus substantiels et affectent la nature même de l'expérience, c'est de ces derniers dont il sera question ici. À chacun de ces critères correspondent des exigences mais aussi des solutions procédurales et institutionnelles. Toutes ne sont pas compatibles et les choix doivent être faits en fonction des objectifs politiques que l'on se donne, ce

qui revient à dire aussi la conception de la démocratie dont on se réclame. Parmi ces critères, j'en listerai neuf derrière lesquels des approches différentes de la démocratie se dessinent.

L'ouverture des dispositifs. Il peut s'agir au travers de ces expériences de faciliter au maximum l'accès aux dispositifs de participation, de s'assurer que le plus grand nombre puisse y participer. Dans la pratique la difficulté tient à l'inégale présence dans ces instances des différents groupes composant la société locale. Des formes de ségrégation invisibles se mettent en place qui en éloignent les jeunes et les étrangers (dans la plupart des cas), mais peuvent aussi séparer nouveaux arrivants sur un territoire et populations plus anciennement implantées. L'éventail des dispositions procédurales susceptibles d'être mises en place pour satisfaire cette exigence inclut des solutions très pratiques comme le changement des heures ou des lieux de réunion, la mise en place de garderies (pour que les mères de famille puissent venir) ou de dispositifs de traduction (pour que ceux qui ne parlent pas la langue puissent s'exprimer).

L'égalité dans la prise de parole. Il s'agit d'un problème-clé auquel tout dispositif de délibération se trouve confronté : comment faire en sorte non seulement que tous puissent prendre la parole mais aussi que tous puissent se faire entendre ? Le problème tient à la confrontation dans ces « *forums hybrides* » (M. Callon¹) que sont les conseils de quartier d'acteurs disposant de capacités rhétoriques, de ressources politiques ou de connaissances techniques très inégales (responsables d'association, personnels des services techniques, élus, simples citoyens). Les solutions à privilégier tiennent en particulier à la possibilité d'ouvrir ces espaces de débat à d'autres formats d'intervention, à d'autres répertoires cognitifs, à d'autres types d'argumentation, plus narratifs, plus expressifs, moins désincarnés que ceux que privilégient les espaces publics traditionnels.

La légitimité de ce type d'instance. La reconnaissance des instances participatives par les autres acteurs institutionnels et par les citoyens eux-mêmes constitue l'un des enjeux majeurs de ce type d'expérience. Dans nos sociétés, cette légitimité repose d'abord, on le sait, sur la représentativité. Mais quel type de représentativité souhaite-t-on mettre en œuvre : s'agit-il d'une **représentativité statistique** (faire en sorte que tous les groupes soient représentés) ou d'une **représentativité politique** (faire en sorte que toutes les opinions soient représentées) ? Cette représentativité doit-elle passer par des citoyens

« ordinaires » ou par les associations? Les solutions varieront en fonction de la réponse à ces questions : entre le tirage au sort, le volontariat, la cooptation ou l'élection, comment choisir ceux dont les délibérations pourront affecter le sort de l'ensemble de la collectivité? Cette question de la représentativité et de la légitimité se pose d'autant plus que l'on souhaite donner à ces dispositifs un pouvoir décisionnel.

Le critère du consensus. L'objectif recherché au travers de ces dispositifs de participation est-il l'élaboration d'un consensus, l'aplanissement des conflits ou au contraire leur expression? Supposent-ils des citoyens « raisonnables », désireux de s'entendre ou tolèrent-ils au contraire l'expression véhémement des intérêts et le refus du dialogue? Ici, les analyses de la délibération démocratique peuvent diverger ainsi que les choix procéduraux à retenir quant aux manières de « cadrer » la discussion.

Le critère de l'argumentation. S'agit-il de privilégier une argumentation rationnelle, informée, fondée sur des preuves et en logique? Exige-t-on comme droit d'entrée dans la discussion un minimum d'information afin que la discussion soit de « qualité » et constructive? Auquel cas il faut mettre en place des dispositifs de formation des citoyens comme dans le cas des conférences de consensus, au risque d'une mise à l'écart de ceux qui ne pourraient pas ou ne voudraient pas entrer dans une telle posture.

Le critère de la publicité. Privilégier la publicité des discussions peut présenter un risque quant à la possibilité d'un consensus, certains acteurs n'osant pas changer de position en public. La publicité peut favoriser aussi les prises de position les plus démagogiques ou les plus stratégiques. Le choix du huis-clos ou de la réunion publique, dans le cas des conseils de quartier par exemple, sera en pratique décisif.

Le critère de la rationalité et de l'efficacité. Le temps de la délibération démocratique peut être long (dans son déroulement) ou court (dans l'expression de certaines revendications), mais souvent en décalage avec celui de la décision administrative. Comment rapprocher les deux? Comment concilier la langue et les argumentaires des experts et celle des citoyens ordinaires? Ici le dispositif pourra obliger ou non les services administratifs à écouter ce qui se dit dans les conseils ou à tenir compte de leurs avis. Il pourra contraindre ou non les « professionnels » à communiquer autrement, à se mettre à l'écoute des arguments émis par les citoyens « profanes ».

Le critère de la proximité. L'un des risques principaux ouverts par les dispositifs démocratiques dits

justement de « proximité » est bien celui de l'enfermement de la discussion sur l'horizon du quartier, de l'exacerbation des égoïsmes locaux. Que doit-on privilégier : la recherche de solutions concrètes à l'échelle du quartier ou l'élargissement de la discussion? Comment assurer la représentation à l'intérieur de ces dispositifs de ceux qui peuvent être affectés par ses décisions mais vivent à sa périphérie? Ici encore, l'organisation de la discussion, notamment dans la formulation des questions, aura une importance décisive autant que l'échelle à laquelle on découpera les quartiers.

Le critère de l'influence sur la décision. Comment articuler la discussion démocratique et le processus de décision? Il s'agit là encore d'un problème central pour la réflexion démocratique. Faut-il rechercher une solution lourde et contraignante comme à Porto Alegre ou prendre le risque que la discussion n'ait pas d'incidence sur le sort de ceux qui y participent au risque de les voir remettre en cause le principe même de la participation? Si les citoyens occupent un espace de décision, que devient alors la place du politique?

On voit, dans l'énumération de ces critères, combien les visions de la démocratie auxquelles ils correspondent peuvent différer. Tous ne peuvent être recherchés simultanément, certains privilégient l'élargissement de la participation au débat public, d'autres la qualité du processus délibératif, d'autres enfin la transformation des modes d'action et de décision publiques sur un mode qui peut relever tout aussi bien d'un souci de bonne gestion publique que d'une préoccupation démocratique véritable. Il faut à tout le moins qu'à toute expérience corresponde un affichage clair des choix et des critères, de la philosophie politique qui en quelque sorte la fonde. Ce premier inventaire, nullement exhaustif, ne vise qu'à aider à la clarification des débats et des expériences en cours. Il a vocation lui aussi à être débattu et amendé. ■

Loïc BLONDIAUX

1. Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.