

« Non-dits et points aveugles de la démocratie participative »

Rémi Lefebvre

Professeur de science politique à Reims

Chercheur au CERAPS-Lille 2

« La discussion politique est sans conclusion, bien qu'elle ne soit pas sans décision » (Ricoeur, 1990, page 300)

La « démocratie participative » est devenue un label fortement mobilisé qui fait l'objet d'un investissement symbolique, intellectuel, politique. L'expression, au même titre que les mots « proximité » ou « gouvernance », circule dans de nombreux espaces sociaux (administratif, politique, économique, local...) et fait l'objet d'un fétichisme général¹. La Banque mondiale, les ONG, les partis politiques (de gauche mais aussi de droite²), les administrations, la « société civile », les « altermondialistes »... les chercheurs qui lui consacrent colloques et ouvrages... se sont saisis de cette expression et contribuent à en consolider l'usage. La question de la démocratie participative est ainsi devenue un des enjeux politico-intellectuels les plus discutés aujourd'hui. Le discours participatif, fondé sur l'idée d'une ouverture du pouvoir et d'une plus grande porosité de l'État à l'égard de la société civile, est devenu un parangon de modernité. La valorisation de la participation politique serait au principe de profondes transformations et deviendrait une véritable contrainte axiologique dans le champ politique. C'est le processus même de fabrication de l'intérêt général et la définition des intérêts légitimes qui semblent être affectés. La conception aujourd'hui dominante de l'intérêt général tend à se séculariser en se situant non plus en rupture avec les intérêts particuliers, comme le prescrivait en France l'idéologie de l'intérêt général (Chevallier, 1985), mais dans leur prolongement. Les formes d'« association » des citoyens à la décision et aux débats publics se multiplient. Tout se passe comme s'il n'était plus envisageable de ne pas les associer à l'activité politique entre deux échéances électorales en appelant à la patience civique, au pouvoir « souverain » des représentants désignés au suffrage universel ou encore en arguant de l'incompétence des « masses »³. La légitimité électorale conférée par l'onction du suffrage universel, expression de la volonté générale, a longtemps été considérée comme centrale.

¹ « Démocratie participative », « proximité », « gouvernance » : ces notions dont les significations peuvent se recouvrir ou converger ont en commun de revêtir une dimension à la fois prescriptive et descriptive qui constituent un obstacle à leur analyse. Le thème de la gouvernance valorise la participation des citoyens ou de la « société civile » : il s'agit de substituer aux formes anciennes de gouvernement des formes plus souples d'intégration et de coordination et d'associer les usagers aux décisions qui les concernent.

² Cf. la très forte valorisation par Nicolas Sarkozy, président de l'UMP, de la « démocratie participative » dans sa version partisane.

³ La France est marquée par un long refus de la participation des citoyens aux affaires de la cité hors du suffrage universel (voir notamment Colliot-Thélène C., 1998).

La montée de l'abstention, l'apparition d'un abstentionnisme « dans le jeu » c'est à dire « politisé », la multiplication des alternances, symptômes d'« une crise du politique » ont érodé cette légitimité. Dans certains milieux intellectuels s'est ainsi enracinée l'idée que « la réponse à la crise politique passe par une participation citoyenne »⁴ et qu'il faut tendre vers le modèle d'une « démocratie continue » (Rousseau, 1994). La mise en débat ou la « discutabilité » d'un certain nombre d'enjeux, auparavant réservés aux experts ou aux élus, s'élargissent de manière significative, dessinant la perspective d'une démocratie « dialogique »⁵. Une transformation profonde des modes de production des politiques publiques semble s'opérer autour de l'impératif consultatif, évaluatif ou délibératif comme en témoigne la prolifération de l'imaginaire du contrat (Gaudin 1999). On passerait d'une logique de politiques substantielles à des politiques processuelles qui mettraient en jeu des logiques d'acteurs plus nombreux. L'expression même de « politiques publiques » tend à être délaissée parfois au profit d'analyses en termes « d'institutionnalisation de l'action collective » rendant compte d'interdépendances plus complexes. Les dispositifs participatifs sont devenus des « instruments » d'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2004)⁶. En d'autres termes, la question de l'émergence d'une nouvelle « gouvernance » démocratique se trouve posée et inscrite sur les agendas politiques et intellectuels. Le risque est néanmoins grand de surestimer la portée des changements en cours et de pécher par « excès de vitesse » (Passeron, 1987). Les concepts d'analyse des politiques publiques semble se développer plus vite que les réalités et il est légitime de plaider en la matière pour un « refroidissement théorique » (Hassenteufel, Fontaine, 2004). Le déclin du modèle substantialiste d'action publique mérite ainsi d'être nuancé. Les analyses des politiques publiques ont tendance à être prisonniers des rhétoriques politiques sur l'action publique. Or les politiques publiques apparaissent de plus en plus bavardes, mettant constamment en récit leurs évolutions par souci de légitimation. La « gouvernance », on le sait, tend à sous-estimer le rôle du pouvoir et les asymétries de ressources entre acteurs. L'action publique « négociée » revêt de nombreuses limites. C'est peut-être avant tout un nouveau « style » participatif qui caractérise les politiques publiques. Des transformations sont pourtant bien à l'œuvre dont il faut prendre la mesure (Blondiaux, Sintomer, 2002).

Le local est présenté de manière générale comme le creuset et le laboratoire de ce nouvel horizon démocratique. L'idéologie participationniste trouve son plein accomplissement à cette échelle qui cristallise de nombreuses croyances et la plupart des nouvelles utopies

⁴ Entretien avec Yves Sintomer, *Libération*, le 16 juin 2002.

⁵ Callon, Lascoumes, Barthe, 2001. Les dispositifs (comités, commissions, conférences citoyennes...) se multiplient visant à permettre la confrontation de points de vue entre individus d'horizons très différents, ce que les auteurs appellent des « forums hybrides ». Dans ces cadres, sont sollicités des citoyens sélectionnés non pas forcément pour leur connaissance du sujet débattu mais dans le souci de restituer la diversité la plus grande des opinions.

⁶ Les travaux sur la démocratie participative dialoguent encore peu avec l'analyse des politiques publiques.

démocratiques⁷. Le local est perçu comme un lieu de participation en lui-même mais aussi, de manière générale, comme l'échelle la plus pertinente pour entreprendre une « reconquête citoyenne » et une réconciliation entre les citoyens et la politique sur fonds de « crise de la représentation ». Le renouveau de la démocratie locale est de ce point de vue inséparable depuis quelques années des flux et déplacements nouveaux de légitimités entre « local » et « national ». Le local a peu à peu été (re)constitué socialement comme le niveau privilégié de la politisation ordinaire des citoyens, de l'efficacité, de la mise en cohérence de l'action publique et le foyer d'une socialité renouvelée (Le Bart, Lefebvre, 2005). Dans le contexte de la mondialisation et de « la crise du lien social », il est construit, par les élus notamment, comme la configuration territoriale qui permet d'envisager la reconquête d'une maîtrise sur les choses et une reconstruction des repères identitaires. La redynamisation actuelle de la démocratie locale s'adosse à ces croyances. Elle se traduit par la multiplication des procédures ou pratiques visant à associer les citoyens aux décisions politiques en dehors des seules élections et la mise en œuvre de nouvelles dynamiques participatives qui tendent à se développer dans le cadre d'une concurrence positive entre les collectivités locales. Sur le plan local, l'expression « démocratie participative » désigne un ensemble disparate de techniques, de procédures, de démarches aussi diverses que les enquêtes d'utilité publique, le référendum local, les procédures de concertation en matière d'urbanisme ou d'aménagement, les conseils d'enfants, de jeunes, de sages, d'immigrés, de quartier, les forums internet, les comités d'usagers, les conseils de développement⁸... Mais la « démocratie participative » ne se limite pas au local. Elle ne se développe pas exclusivement dans ce cadre même si c'est au niveau local que les expériences sont les plus nombreuses. Des « innovations participatives » se sont développées ces dernières années : jurys de citoyens, conférences de consensus ou sondages délibératifs. Souvent directement issus des sciences sociales, ces dispositifs ont en commun de chercher à associer le temps d'une consultation se déroulant sur une période donnée un groupe de citoyens ordinaires volontaires ou tirés au sort. Les débats publics, qui s'inscrivent dans un « local » reconsidéré, ont été consacrés par la loi « démocratie de proximité » de 2002⁹. Le vocable « démocratie participative » subsume donc des dispositifs, outils, démarches, procédures... très divers dont le point commun est de produire du jugement public à travers des dispositifs de débat collectif (dispositifs ad hoc, liés à un enjeu ou une controverse donnés ou plus institutionnalisés et pérennes).

⁷ Que l'on songe ici au slogan de Porto Alegre : « agir local, penser global ».

⁸ La loi Voynet pour l'aménagement du territoire et le développement durable de 1999 a introduit les conseils de développement dans le cadre des pays et des agglomérations.

⁹ L'institutionnalisation du débat public en France est un processus initié pour répondre à des conflits d'aménagement : l'État et les grands maîtres d'ouvrage concèdent l'organisation d'un débat public en amont du projet en réponse directe aux revendications posées dans quelques grands conflits d'aménagement du tournant des années 1980-1990. L'idée de mettre en place une commission chargée de veiller au bon déroulement de la concertation en amont de l'enquête publique est née du conflit autour du TGV Méditerranée. Entre 2001 et 2005, 15 débats ont été organisés par la CNDP. Le rythme des débats s'est accéléré en 2005 (en partie à cause des échéances électorales de 2007).

Comment se pense la « démocratie participative », ou plutôt, pour éviter toute réification, comment les acteurs de sa diffusion et de sa promotion la justifient et la légitiment sur le plan des principes ? Comment les sciences sociales pensent-elles la « démocratie participative » c'est à dire l'analysent, la problématisent mais aussi la légitiment ?¹⁰ En répondant à ces questions, on montrera qu'aux ambiguïtés, fonctionnelles, du discours participatif, de ses attendus et de ses usages renvoie la fragilité et l'indétermination conceptuelle de l'analyse de la démocratie participative. On peut parler d'une légitimation par le flou de la démocratie participative et cette plasticité est la condition, paradoxale en apparence, de son succès social : c'est parce que les principes qui la sous-tendent sont équivoques que le discours et les pratiques « prennent » et s'institutionnalisent. Cette ambiguïté est redoublée par la difficulté des chercheurs à se saisir de la problématique démocratique. Le flou des catégories d'analyse peut conforter les ambivalences du discours politique. Les outils conceptuels pour penser des expériences éclatées et hétérogènes sont encore insuffisamment stabilisés. Les controverses intellectuelles sont encore peu cristallisées. Au total, la démocratie participative est marquée du sceau de l'ambiguïté, à la fois comme modèle de « gouvernance », comme ingénierie démocratique et comme catégorie d'analyse.

Une démocratie indéterminée : la légitimation par le flou de la démocratie participative

De quel idéal démocratique relève la démocratie locale et les nouvelles formes qu'elle prend ? Autour de quels référents discursifs s'organise-t-elle ? De quel univers de sens est-elle constitutive ? A ces questions il est difficile d'apporter des réponses définitives tant la démocratie participative est marquée par ses ambivalences et apparaît irréductible à une logique univoque. Ce flou définitoire, loin d'être un obstacle, constitue une condition de la réussite de la « démocratie participative ». Son succès social actuel tient dans une large mesure à l'indétermination de sa nature et de ses objectifs ainsi qu'à l'hétérogénéité et à la plasticité des univers de sens qu'elle mobilise¹¹. Tout se passe en définitive comme si on célébrait

¹⁰ Par commodité d'analyse, je distinguerai ces deux plans de la réflexion, même si, dans les faits, et c'est une difficulté qu'il faut intégrer, ils s'imbriquent. Le champ de la participation est sans doute travaillé par de forts « effets de théorie » Voir sur ce point les travaux de Magali Nonjon (2000, 2005). Des intérêts croisés s'institutionnalisent entre champs intellectuel et politique autour des questions d'ingénierie démocratique (Guilhot, 2001). Les acteurs-promoteurs de la démocratie participative s'appuient, certes inégalement et imparfaitement, sur les ressources cognitives et analytiques développées par les sciences sociales qui contribuent à développer une expertise nouvelle marquée par une forte demande sociale. Les chercheurs légitiment quant à eux l'objet « démocratie participative », contribuent à sa prégnance et développent des analyses qui se situent parfois dans le strict prolongement des préoccupations des acteurs. Ceux qui analysent la démocratie participative font souvent partie de l'objet qu'ils étudient et contribuent donc à en dessiner les contours même si la démocratie participative est encore faiblement réflexive (l'évaluation des politiques participatives est peu institutionnalisée encore, voire introuvable, les observatoires de démocratie locale sont encore peu nombreux).

¹¹ « C'est parce que la notion de participation est porteuse de nombreuses ambiguïtés qu'elle permet la rencontre au moins partielle d'approches aussi diverses que la critique autogestionnaire et les approches néolibérales dans la dénonciation d'un appareil d'état trop bureaucratique et centralisé » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005).

« l'avènement d'un droit à la participation sans qu'il soit précisé ce à quoi il est désormais permis de participer » (Blatrix, 2002, page 101). Le flou concerne les dispositifs, les objectifs qui les sous-tendent, la notion de participation¹² et l'idéologie de la proximité qui la justifie.

Variété des dispositifs et des objectifs

Sous le label « démocratie participative » coexistent des procédures, des techniques, des démarches d'inégale importance dont l'objectif commun est d'« associer » de manière générale les citoyens à la prise de décision politique. Ces diverses pratiques ne sont pas sans lien les unes avec les autres dans la mesure où le phénomène participatif peut conduire à des dynamiques auto-entretenuës et se nourrir lui-même. Comme le souligne Cécile Blatrix, « ce qu'une consultation du public a pu faire, seule une autre consultation semble pouvoir le défaire » (Blatrix, 2001). On peut alors évoquer « un cercle vertueux » de la démocratie participative, notamment sur le plan local. Pour autant les diverses procédures relèvent bien de logiques qu'il faut différencier. C'est sans doute parce qu'elles se développent souvent dans un cadre territorial restreint que l'on est amené à les agréger, un peu artificiellement sans doute (on parle de « démocratie locale »). On assiste de fait à un foisonnement d'expériences diverses.

Pierre Sadran invite à dissocier les procédures d'agrégation des opinions (référendum local et consultations publiques) qui recueillent des opinions atomisées puis les agrègent statistiquement et les délibérations qui reposent sur une démarche processuelle de construction d'une opinion collective (Sadran, 2004). Il faut différencier les attributions des conseils de quartier, qui comme elles ont pu être analysées à Paris (Blondiaux, 1999) sont celles « d'une commission consultative du conseil d'arrondissement ayant la faculté de propositions et de suggestions, de vœux et d'initiative sur tous les aspects de la vie du quartier » de la pratique politique du référendum local (Paoletti, 1996). Celle-ci est, en effet, envisagée depuis 1995, comme un moyen de donner un cadre légal aux contestations locales. Mais le même outil, « conseil de quartier » par exemple, peut renvoyer à des réalités très différentes. La « démocratie participative » prend des formes localement très différenciées dans la mesure où le cadre juridique est peu contraignant et qu'il laisse de grandes marges de manœuvre aux élus. La plupart des lois laissent une liberté relative, voire même parfois totale, sur les modalités d'application¹³. Les ambiguïtés tiennent ensuite à la diversité des publics visés, à la pluralité des objectifs poursuivis et à la nature de la participation invoquée. On peut

¹² Le concept de participation est un des plus flous de la science politique (Leca, 1991).

¹³ La loi sur la « démocratie de proximité » n'est pas fondée sur un modèle unique de conseils de quartier. « L'important est de permettre aux acteurs de se rencontrer. Mais la forme que prendra cette démocratie locale peut être différente car elle s'appuie sur des histoires de ville différentes. Chacune doit s'interroger sur le moyen le plus pertinent pour arriver à cette parole d'habitants » (Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, *Vendredi, l'hebdo des socialistes*, 18 mai 2001).

parler d'une « participation à la carte » dans la mesure où les publics ciblés ne sont pas toujours identiques. L'enquête publique est utilisée pour des décisions à effets circonscrits localisés, le référendum local pour des décisions touchant l'ensemble des habitants. Pour certaines décisions sectorielles, des « contrats de politiques publiques » sont passés avec des groupes d'intérêt spécifiques.

Sur le plan des objectifs, on peut dégager quatre approches des dispositifs participatifs¹⁴. Ce ne sont pas seulement des fondements « démocratiques » qui servent à justifier et légitimer les dispositifs participatifs. Les usages sociaux de ces instruments ne sont pas, loin s'en faut, exclusivement « démocratiques ». On peut même douter que la problématique démocratique soit un cadrage pertinent pour les analyser. Plusieurs registres peuvent ainsi activer et accompagner la posture participative. Le premier est fonctionnel et managérial. Il vise l'amélioration de la gestion urbaine avec l'idée que « mieux gérer, c'est gérer plus près et gérer avec ». C'est une approche d'« incorporation » des aspirations et des énergies des habitants dont la visée est la plus grande efficacité des processus décisionnels et la gestion des conflits potentiels. L'échange entre habitants permet d'optimiser la rationalité des solutions proposées et des décisions, d'anticiper les conflits et de les désamorcer, de construire l'indiscutabilité des projets. C'est l'acceptabilité des décisions que la participation renforce dans ce registre. Le *New Public Management* s'appuie fortement sur la participation des usagers, leur expertise d'usage. Les dispositifs participatifs peuvent être ainsi un outil managérial à disposition des élus pour faire pression sur les services administratifs pour accroître leur réactivité et « externaliser » la contrainte de modernisation et d'adaptation. Ce premier objectif permet d'« infirmer les présupposés élitistes qui opposent démocratie et efficacité » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). Le second objectif est social. Il s'agit à travers l'implication des habitants d'améliorer la cohésion sociale à l'échelle d'un territoire donné voire de maintenir « la paix sociale ». Le rôle de la démocratie locale est alors de retisser du « lien social », de reconstruire une confiance mutuelle, de reconstituer une sociabilité même minimale. La démocratie locale devient le support d'une communication interpersonnelle retrouvée et une manière d'inclure les « exclus ». Les dispositifs de la politique de la ville s'intègrent dans ce type d'objectifs. Au cours des vingt dernières années, le cadre de la politique de la ville a fortement contribué à institutionnaliser la participation sur le plan local. De nombreuses démarches et dynamiques participatives ont été lancées et élaborées dans ce cadre, la politique de la ville apparaissant comme un véritable laboratoire d'expérimentation à partir des années 80. Ses divers dispositifs (contrats de ville, fonds de participation des habitants, fonds de travaux urbains, ateliers de travaux urbains, formations « citoyennes »...) intègrent fortement l'impératif participatif, systématiquement invoquée dans les discours, les

¹⁴ Voir Bacqué, Sintomer, 1999, pages 124-126 qui en distinguent trois. En pratique, ces divers objectifs sont imbriqués dans la pratique.

rapports et études. Cette « participation des habitants », promue dans le cadre de la politique de la ville, présente à bien des égards certaines spécificités, dont la principale est liée à l'importance primordiale accordée à la notion d'« exclusion ». La référence à la démocratie participative y est avant tout envisagée explicitement comme un outil de la lutte contre l'exclusion (lutte contre « l'assistanat », promotion de l'autodéveloppement, création de lien social, reconnaissance personnelle). Ainsi, la participation finit par apparaître comme le projet en lui-même, la finalité des dispositifs et non plus seulement un moyen.

Le troisième objectif est politique. Il est latent et implicite même s'il est de plus en plus assumé par les élus à mesure que chemine la réflexion critique sur la démocratie participative : il s'agit de réassurer la légitimité des représentants. Le développement des dispositifs participatifs s'inscrit dans un contexte de « crise de la représentation » de plus en plus intériorisé par les élus (Le Bart, Lefebvre, 2005). Le recours aux dispositifs est conçu comme un moyen d'y faire face. Les élus font feu de tout bois pour susciter de l'assentiment, de la loyauté, de la légitimité. La démocratie participative par le style qu'elle imprime à l'action publique et les signes qu'elle permet d'adresser à la population participe de cet activisme symbolique. Les rituels participatifs relèvent d'un nouvel événementiel politique et d'une mise en scène recomposée du pouvoir politique. Il ne faut pas perdre de vue à cet égard que la relance de la démocratie participative relève le plus souvent des élus et de l'offre institutionnelle de participation qu'ils créent, parfois en l'absence de toute revendication sociale. Ce sont les élus qui contribuent au premier chef à la reproblématisation de la question de la démocratie participative. La démocratie locale apparaît davantage « octroyée » par les élus que « conquise » par les citoyens. Ce qui différencie ainsi les conseils de quartier des années 90 des comités de quartier des années 70 c'est que l'initiative est désormais essentiellement « descendante » et provient des élus eux-mêmes (Lefebvre, 2001)¹⁵. Ces derniers sont en effet à la recherche de nouvelles formes de légitimité d'action et cherchent à expérimenter de nouvelles manières d'entrer en relation avec les citoyens ordinaires. La redynamisation de la démocratie locale est un moyen de renouer des liens, distendus ou fragilisés, avec la population, de générer une parole qui tend à faire défaut. D'autres usages politiques de la démocratie participative peuvent être évoqués. Les mandats de conseils de quartier permettent pour les partis politiques de « rétribuer » symboliquement le militantisme alors que le marché électif local apparaît peu ouvert (Lefebvre, 2006). Inversement, les élus peuvent utiliser les procédures participatives pour contourner les partis et renouveler leurs réseaux (Lefebvre, 2004)¹⁶. Le quatrième objectif est « démocratique ». Il s'agit de renouveler et d'approfondir la participation dans une perspective de « démocratisation de

¹⁵ L'existence de la demande sociale de participation qui fonde le développement de procédures participatives est rarement interrogée. Les élus contribuent à la faire exister.

¹⁶ Les élus « de droite » semblent utiliser la démocratie participative pour construire des médiations sociales non partisans.

la démocratie ». « La participation est alors censée ne pas se cantonner à de l'ingénierie gestionnaire ou sociale et déboucher sur une transformation des relations civiques » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). Les mots d'ordre seront alors : transformer la culture civique, (ré)apprendre la citoyenneté, stimuler l'échange des points de vue... Les procédures de concertation, comme les conseils de quartier par exemple, sont alors conçues comme des embryons de démocratie participative ou directe.

Si le flou concerne la nature des objectifs, il affecte aussi la nature de la participation invoquée. S'agit-il d'une démocratie directe ? Que met-on derrière le mot « procédures participatives » et quelles philosophies politiques les sous-tend : information, consultation, concertation, implication, co-décision, délibération ? Il n'est pas aisé de définir chacun de ces termes et d'établir une échelle des degrés de la participation. On peut s'appuyer sur des tentatives, déjà anciennes de définir des échelles de participation (Arnstein, 1969). La consultation tient en des flux d'information à double sens. La concertation suppose quant à elle une certaine redistribution du pouvoir au profit des habitants et une élaboration conjointe des décisions. La délibération renvoie à une logique plus élaborée de mise en place d'un espace d'intervention dans lequel des personnes privées font un usage public de leur raison dans la visée d'un bien commun. A un pôle on pourrait retrouver la simple information des habitants avec l'objectif publicitaire de mettre en valeur l'action de la municipalité, à l'autre pôle la co-décision. Mais dans les faits, les diverses logiques tendent à se superposer, la frontière entre les diverses approches se révèle poreuse et le lien avec la décision reste obscur¹⁷. On peut faire de la simple information sous couvert de participation. Les élus cherchent eux-mêmes à entretenir cette confusion et ces ambiguïtés en tirant les profits symboliques attachés à la « participation »¹⁸. « Il importe, note Pierre Lascoumes, de ne pas confondre, communication, diffusion d'informations, organisation de débat public et participation aux décisions. Il s'agit d'activités bien distinctes mais beaucoup de flou opportuniste est entretenu entre elles, le moins laissant croire au plus » (Lascoumes, 2001, page 311).

La plasticité de la proximité

La « proximité » apparaît au cœur de l'univers de sens, nébuleux, mobilisé autour de la « démocratie participative ». La proximité est devenue une catégorie de légitimation politique

¹⁷ Les professionnels de la participation contribuent à reconsidérer le statut de la décision, à la défétichiser d'un certain point de vue, « à ne pas faire de la décision l'objectif principal et final » (Nonjon, 2005, page 214) dans la mesure où les politiques participatives sont censées aussi produire des dynamiques d'apprentissage. Le fait de décider ne « devient qu'une décision parmi d'autres » dès lors que la compétence d'usage et les savoirs d'habitant sont reconnus et travaillés. La démocratie participative se fait au prix d'une dilution, sans doute trompeuse, de la décision qui se donne à voir comme moins tranchée et tranchante.

¹⁸ Loïc Blondiaux a montré que les conseils de quartier sont à la fois des lieux de participation, de représentation et de délibération. Ils ont ainsi renoncé d'eux-mêmes à produire de la décision, voire de l'opinion commune pour faire prévaloir avant tout une logique de la prise de parole (Blondiaux, 2000).

de plus en plus centrale dans le champ politique. Brandie comme une évidence sociale, construite comme une nécessité, la proximité est fondée sur un jeu d'équivalences naturalisées dont l'efficace symbolique est puissante : proximité = implication = participation = efficacité = légitimité (Lefebvre, 2001, b). Cette valorisation sociale de la proximité, symbole de modernité, rejaillit sur la démocratie locale et la démocratie participative. En témoigne l'assimilation de plus en plus courante entre « démocratie locale » et « démocratie de proximité », expressions dont le sens tend s'indifférencier dans le discours des acteurs locaux ou des journalistes et qu'il faut pourtant distinguer (Sadran, 2003).

L'institutionnalisation de la participation locale a remis en cause le principe de proximité dans la mesure où cette dernière n'est plus censée assurer *naturellement*, par les liens qu'elles favorisent, le caractère démocratique de la vie politique locale. Formaliser la démocratie locale c'est reconnaître qu'elle n'est plus réductible aux mécanismes informels de l'interconnaissance, des liens interpersonnels et des relations de face-à-face . Tout se passe pourtant comme si ce mythe de la proximité était en quelque sorte réinventé alors même qu'il pouvait apparaître invalidée ou démonétisée¹⁹. La proximité, qui doit son succès à son indétermination²⁰, constitue ainsi un des référents centraux de la démocratie participative. Le discours de la proximité, rhétorique du rapprochement, accompagne et légitime ainsi le renouveau de la démocratie participative, surtout à l'échelle locale. A travers les nouveaux dispositifs de participation, il s'agit bien de *rapprocher* les élus ou le pouvoir des citoyens, de *réduire la distance* entre les citoyens et la décision ou l'administration et de rendre plus proches les citoyens eux-mêmes entre eux. Les divers objectifs assignés à la démocratie participative, évoqués plus haut (améliorer la fonctionnalité des décisions, reconstruire le lien social, refonder la politique, refonder la citoyenneté) s'appuie ainsi sur l'idéologie de la proximité. Les diverses procédures visent à enrôler et à mobiliser les citoyens sur des enjeux immédiats et concrets dotés d'un haut degré de réalité afin de réencastrer la politique dans la quotidienneté. C'est à partir des questions qui concernent le plus directement les individus et qu'ils peuvent « toucher du doigt » qu'une reconstruction du lien politique et social est présentée comme possible. Les nouveaux dispositifs instaurent donc une proximité provoquée qui n'est plus forcément le prolongement d'une sociabilité préexistante.

¹⁹ Il faut noter que les élus, s'ils éprouvent des difficultés croissantes à entrer en contact avec les citoyens, n'ont pas pour autant abdiqué la proximité dont ils s'érigent toujours en dépositaires naturels. C'est au nom de cette proximité qu'ils rejettent le bien fondé d'une institutionnalisation trop poussée de la démocratie locale et la constitution d'un véritable espace public local. Plus que jamais, les élus s'autoproclament médiateurs irremplaçables et garants de lien social.

²⁰ La proximité ne vaut que par un système d'écart qu'elle désigne. Elle présuppose un mouvement, une dynamique de réduction des distances et suggère l'idée d'un entre-deux ou celle d'une dynamique oscillatoire entre des couples de termes opposés (la proximité ne signifie pas la suppression de la distance). Elle se définit principalement par ce à quoi elle s'oppose. Le terme proximité, mot-valise, prête à des usages métaphoriques et se révèle fortement polysémique. La proximité peut être d'ordre physique, géographique et morphologique mais aussi d'ordre social ou affinitaire (le proche est le familier, ce qui n'est pas étranger). Le terme recouvre enfin une dimension temporelle. Est proche ce qui est imminent, rapproché dans le temps.

La proximité se matérialise dans la référence au quartier et s'incarne dans la figure de l'habitant à travers laquelle le citoyen ordinaire est donné à voir. Ces deux référents, sans cesse mis en avant, constituent des supports essentiels de légitimation et d'opérationnalisation de la démocratie locale. Ils résultent à ce titre d'un travail de construction symbolique. C'est le quartier qui permet de légitimer les vertus du local et de cristalliser la culture de proximité (Arpaillange, Darlon, Montané, 2001). Le quartier agit, en effet, comme un lieu réservoir de sens dans lequel il est possible de « tenter de percevoir du collectif, de définir une collectivité » (Chalas, Gaudin, Genestier, 1998). Tout est entrepris pour renforcer l'identification à ce territoire même si le quartier est peu « problématisé » politiquement (est-ce l'échelle des besoins, des usages, du pouvoir... ? Neveu 2005). Pour ce faire, le quartier est « mis en mots » (Miller, 2002) afin de se démarquer d'une définition trop technique qui le réduirait à une simple échelle territoriale, vide de sens et, qui plus est, née de découpages institutionnels. Il est raconté, doté d'une histoire, d'une identité, traversé par des dynamiques socio-historiques. L'identité du quartier est consolidée par la promotion d'une mémoire collective. Les élus contribuent au travail de construction de ces entités territoriales. La création et la multiplication des conseillers de quartier, des délégués communaux a permis d'objectiver leurs existences²¹. Dans les zones sociales « difficiles », où les individus apparaissent désocialisés, le quartier est convoqué pour ses valeurs d'entraide, de sociabilité et sa dimension égalitaire et intégratrice, comme s'il s'agissait de retourner le stigmate d'un quartier trop souvent décrié et associé aux zones d'habitat dégradé, reléguées, de « non-droit »²². Au sein de ce territoire, les individus sont tous des habitants, qui disposent de ce seul fait, « d'un "droit" identique à faire entendre leur voix et à être pris en compte » (Neveu, 1998). De plus, lorsqu'il est référé à son quartier, l'individu n'est plus un être sans qualité, mais un être qui détient des savoirs : ceux de vivre au quotidien son quartier, d'user de ses services. Ce sont ainsi ces savoirs liés « à leur ancrage dans un environnement de proximité éprouvé au quotidien » qui sont mis en avant dans les dispositifs et les procédures de concertation (Lafaye, Flanquart, 2001). Ce n'est pas tant l'appartenance à une structure institutionnelle, associative ou politique qui va légitimer le bien fondé des interventions des habitants mais plutôt leur degré de connaissance du quartier. Dans ces dispositifs, la figure de l'habitant est souvent, de ce fait, valorisée au détriment de l'acteur associatif, comme si l'identité territoriale était devenue sa seule identité sociale mobilisable.

Au final, si l'on cherche à caractériser la redynamisation de la démocratie participative, une seule certitude domine véritablement dans ce flou général : ce renouveau ne s'inscrit pas dans

²¹ Le quartier est affaire de pratiques sociales et politiques (Levy, 1994, notamment page 244).

²² Le quartier peut être porteur de danger dans la mesure où « c'est de la proximité que peut venir non pas le risque qui se calcule mais le danger permanent » (Alain Bourdin, 2000, page 122).

un au-delà de la démocratie représentative. Rien dans les modalités juridiques nouvelles de la démocratie locale ne sort du registre de la représentation. L'intégration éventuelle du public à divers niveaux n'y change rien : la décision est toujours pensée par le droit comme une affaire exclusive des élus. La participation des habitants ne constitue qu'en apparence un dispositif de dé-légitimation du gouvernement représentatif (Chevallier, 1999). La démocratie participative ne saurait être conçue comme un substitut mais comme un adjuvant à la démocratie représentative classique.

Le débat théorique sur le débat public. Tropismes analytiques et controverses dans l'analyse de la démocratie participative

Le flou et les équivoques de la « démocratie participative » ne sont pas toujours levés par l'analyse. Le renouveau de la démocratie participative a suscité de nombreux travaux (on ne compte plus les colloques, séminaires, ouvrages, essais...). Diverses disciplines se sont saisies de cet objet : sociologie, science politique, droit, philosophie politique, aménagement, urbanisme, sciences de la communication, géographie, anthropologie...en apportant des regards parfois très différents. Mais la réflexion sur la démocratie reste peut-être encore balbutiante. Certains auteurs soutiennent qu'il s'agit même d'une question encore largement inexplorée, la peur du peuple et du « nombre » ayant longtemps été largement partagée par les élites intellectuelles et politiques et inhibé la réflexion (Bevort, 2002 ; Rancière, 2005). Loïc Blondiaux évoque la « pauvreté des concepts » pour penser les nouvelles réalités démocratiques : « les moyens conceptuels et intellectuels dont nous disposons pour penser ce renouvellement des formes démocratiques ne sont pas à la hauteur de l'enjeu » (Blondiaux, 2005, page 125). Un triple impensé (conceptuel, procédural, politique) caractérise selon lui la réflexion sur la démocratie participative. On ne dispose guère que des concepts de démocratie participative et de démocratie représentative pour penser les « expériences démocratiques ». La notion d'*empowerment*, fortement mobilisée dans les pays anglo-saxons et sans doute heuristique, a ainsi encore été peu travaillée en France.

Participation à la délibération : ajouter un concept à un autre ?

Selon Loïc Blondiaux, la catégorie de « démocratie délibérative » peut constituer un horizon évaluateur et régulateur plus précis que celle de « démocratie participative ». Dans le modèle de la délibération, « la décision légitime n'est pas la volonté de tous mais celle qui résulte de la délibération de tous. C'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat, non la volonté déjà formée » (Manin, 1985 ; Habermas, 1997). Le modèle délibératif est fondé sur les principes d'argumentation, d'inclusion relative au degré d'ouverture du débat et de publicité. Le nouveau modèle délibératif tend à fusionner l'opinion publique et la délibération : « Au lieu de faire de la délibération une dimension qui caractérise d'abord l'activité des représentants et qui est toujours susceptible d'être opposée à l'opinion

publique irrationnelle de la masse, le modèle délibératif ancre résolument la délibération dans les discussions ordinaires des simples citoyens. Le moment décisif, du coup, n'est plus l'élection mais la formation de l'opinion publique : l'élection ne représente qu'un moment particulier dans un débat ininterrompu » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). C'est ici le pari d'une opinion publique éclairé par la délibération qui est formulé. Il s'agit alors de « penser théoriquement et pratiquement une délibération ouverte, inclusive et de qualité et de mettre en place les procédures qui permettent son déploiement ». La délibération est posée comme une des conditions de la bonne « participation ». « La démocratie participative se doit d'être aussi une démocratie délibérative car l'efficacité et la légitimité de la participation dépendent pour une large part de la qualité des délibérations menées » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). Le concept de « démocratie délibérative » relève néanmoins de la pensée politique plus que du discours et des pratiques des acteurs. Le risque est de ce fait grand de plaquer sur la réalité une problématique encore peu intégrée par les acteurs et « de confondre la logique des choses avec les choses de la logique » (Marx). Loïc Blondiaux aboutit, dans son étude sur les conseils de quartier parisiens, au paradoxe que la démocratie délibérative n'est désirée « ni par le pouvoir politique (qui s'en réclame pourtant) ni par les citoyens (qui souhaiteraient au contraire que le pouvoir fasse son travail) ». Elle ne devient au final qu'un enjeu pour l'observateur ou l'analyste « qui en chercherait toujours vainement les traces dans le réel » (Blondiaux, 2000, page 334). C'est le risque de l'imposition de problématique qui se trouve ici posé.

On le voit, le chercheur encourt toujours le risque d'appuyer son analyse sur une conception du « devoir-être » démocratique. Travailler sur « la démocratie » ou des objets qui renvoient à des connotations « démocratiques » n'est jamais neutre. Il conviendrait ainsi d'objectiver les inclinations, les appétences, les croyances, qui conduisent les chercheurs à élire ce type d'objet et les représentations normatives de la « bonne démocratie » qu'ils emportent ou importent avec eux dans leur analyse. D'autant que les approches sont souvent, de manière tacite ou explicite, évaluatives voire prescriptives. Or ces présupposés normatifs qui informent l'analyse de manière plus ou moins forte sont rarement explicités, voire déniés même quand l'analyse se veut « réaliste », descriptive et attachée à l'analyse des pratiques relevant de « la démocratie participative »²³. Même si les controverses sur cette question sont insuffisamment cristallisées, on peut dégager deux pôles d'analyses qui renvoient à des anthropologies démocratiques (des conceptions du « bon gouvernement » démocratique) partiellement divergentes²⁴. Lorsque l'on considère les travaux consacrés à ce renouveau de

²³ Sandrine Rui reproche aux chercheurs de « ne jamais mettre à l'épreuve leur propre conception de ce que devrait être la démocratie ou plutôt de ne pas voir que cette conception est bel et bien mise à l'épreuve dans tout débat public » (Rui, 2004, page 63).

²⁴ On s'attachera ici principalement aux travaux de sociologie et de science politique. Il ne s'agit pas ici de classer, de labelliser ou de typifier des auteurs et des analyses mais d'identifier des lignes de clivage encore peu stabilisées et mises en débat. Des auteurs circulent entre les deux pôles et peuvent mobiliser dans une même

la démocratie participative, un constat s'impose : la démocratie locale suscite des appréciations assez contrastées. Deux types d'approches peuvent être dégagés. Un premier type d'analyse qui s'appuie sur la sociologie porte un regard critique sur les nouveaux dispositifs participatifs en dévoilant les illusions et les stratégies qui sous-tendent leurs usages. La « démocratie participative » ne déboucherait en fait que sur une forme nouvelle de consentement et se révélerait surtout formelle. Dans une posture classique de sociologie critique, la « démocratie participative » tend à être dénoncé pour ses faux-semblants et les instrumentalisation dont elle ferait l'objet. C'est le rapport à la décision et la question du poids de la représentation politique qui sont jugés décisifs dans l'analyse. C'est, d'un certain point de vue, la représentation ou délégation (entendue comme « dépossession », Bourdieu, 2001) qui est alors opposée à la démocratie. La deuxième approche est attentive aux pratiques tout en s'appuyant sur les ressources de la philosophie politique et en assumant parfois des partis pris politiques. Elle est parfois très normative et exalte les mérites d'une démocratie procédurale mettant l'accent sur les mécanismes de définition et de production des choix collectifs. Elle développe une conception de la démocratie qui n'est pas réductible à la question de la décision et de la représentation. Dans ce modèle, la « démocratie » est conçue de manière plus expérimentale, exploratoire et processuelle. La question de la « démocratie participative » ne s'épuise pas alors dans le rapport à la décision.

« Tout change pour que rien ne change ». La participation : détour ou instrumentalisation

Selon cette première approche, l'introduction d'éléments de participation ne remet pas en cause les mécanismes de la domination politique. Les élus cherchent avant tout à réassurer et à conforter leur légitimité. Il ne s'agit, non pas de dépasser le lien représentatif, mais de le rendre plus visible en collant aux attentes et en *rapprochant* les élus des citoyens. Les procédures ne reviennent qu'à donner des possibilités d'accès à certains débats et à des procédures de concertation qu'à des fractions limitées du public. Le pouvoir de décision n'est pas partagé et l'affirmation de la participation compte plus que sa mise en œuvre. Au final, la participation du public, même institutionnalisée, ne traduit pas d'approfondissement de la démocratie, la division du travail et des rôles n'étant pas fondamentalement affectée (Gaxie, 1999 ; Gaxie, 2004 ; Blatrix 2000). On est face à des procédures qui « donnent le change plus qu'elles ne changent la donne » (Sadran, 2003).

La participation apparaît dans cette perspective avant tout comme un nouveau registre de légitimation des élus. Les élus ont été dans l'obligation de repenser leur façon de gérer leurs territoires, l'émergence de nouveaux espaces de débat venant perturber la structuration

recherche des registres d'analyse différents. Pierre Lascoumes entend ainsi « rompre avec un schéma qui assimile automatiquement soit l'information-participation à la démocratie, soit l'information-communication à une manipulation légitimante » (Lascoumes, 2001, page 316).

classique de l'espace politique local. Mais il ne suffit pas de mettre en place des procédures institutionnelles de concertation, de créer des dispositifs pour qu'ils soient utilisés, appropriés voire même tout simplement fréquentés. De nombreuses analyses soulignent l'absence ou tout du moins l'extrême faiblesse de la représentation des habitants en situation d'exclusion dans les instances participatives. La « délégation-abandon » prime toujours sur la « délégation retenue » (Gaxie, 2004). Les modèles de la démocratie délibérative tendent à sous-estimer les inégalités sociales devant la participation. Pierre Bourdieu développe dans ses *Méditations pascaliennes* une critique sans concession d'Habermas qui, selon lui, « refoule la question des conditions économiques et sociales qui devraient être remplies pour que s'instaure la délibération publique propre à conduire à un consensus rationnel » (Bourdieu, 1997, page 80). Le philosophe de l'agir communicationnel tend à réduire les rapports de force politiques à des rapports de communication régis par des normes de rationalité argumentative et délibérative. Il sous-évalue l'inégalité de l'accès à l'opinion dite personnelle. La plupart des initiatives participatives, se limitent le plus fréquemment à l'information, à la consultation (le pouvoir local est le seul à trancher et s'éclaire d'un avis qu'il n'est pas obligé de suivre) et au mieux à la concertation mais très rarement à la participation. En première analyse, tout se passe comme si, à défaut d'être appropriée réellement par les habitants, la participation était avant tout envisagée comme une nouvelle ressource de légitimation des responsables politiques, un outil « d'aide à la gouvernabilité » (Bachir, 1999) supposant pour être compatible avec le métier d'élu, un travail continu de délimitation de ses frontières. Les élus locaux restent très attachés à la démocratie représentative et tout est entrepris pour limiter la portée des instances participatives. Ainsi, au sein des dispositifs de concertation, la parole habitante est contrainte et encadrée par tout un champ de questions légitimes relatives aux problèmes de gestion courante, d'amélioration du cadre de vie, d'aménagement d'équipements sur le quartier²⁵. Les habitants sont avant tout invités à se prononcer sur des manques ou des aspects de la vie quotidienne. Il s'agit en d'autres termes d'« éviter toute visée émancipatrice d'une participation durable et élargie » (Warin, 1995). Les élus conservent toujours la maîtrise de la scénographie des lieux, de l'agenda ainsi que l'ordre du jour des réunions. Toute l'organisation de la prise de parole, depuis le choix des thèmes, jusqu'à la disqualification des porte-parole consiste à dépassionner, à euphémiser le débat pour éviter une politisation que les élus jugent néfaste (Blanc, 1999). Aussi les dispositifs participatifs demeurent le plus souvent cantonnés à n'être que de simples courroies de transmission du pouvoir local, des « instances de représentation additionnelle » (Blondiaux, 1999). La participation finit par y être avant tout analysée comme le résultat d'une « entreprise subtile de contrôle social » tendant à se rapprocher de la seule communication locale (Grémion, 1991). D'où cette

²⁵ La plupart des instances participatives rencontrent des difficultés à étendre leurs champs d'action et de réflexion au delà du cadre du quartier.

impression de manipulation, de simulacre, d'artificialité des pratiques et des discours participatifs.

Le même type d'analyse peut valoir pour des formes démocratiques plus procédurales, type « débats publics CNDP ». Il faut rappeler d'abord que le débat public n'entretient avec la décision finale qu'un rapport très lointain (Blatrix, 2004). La CNDP ne se prononce pas sur les projets qui lui sont soumis. D'où l'impression que « le débat semble avoir une valeur intrinsèque et le fait de débattre paraît finalement plus important que ce qui est débattu » (Sadran, 2004, page 89). Le débat public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux a révélé les limites de l'exercice démocratique proposé par ce nouveau type de procédures. Le gouvernement a annoncé à l'issue du CIADT (comité interministériel pour l'aménagement du territoire) du 18 décembre 2003 la décision de réaliser le contournement alors que le débat n'était pas achevé, provoquant la démission des membres de la Commission Particulière du Débat Public.

Selon cette première approche, il convient donc de se mettre à distance des illusions de la démocratie participative. Luc Boltanski et Eve Chiapello (1999), reprenant Marx, ont montré que la critique du capitalisme, est aussi au principe de son développement et de sa capacité à se reproduire sous de nouvelles formes, plus innovantes. On peut de la même manière soutenir l'idée que la critique de la démocratie représentative et ses formes de dépassement par son enrichissement participatif participe de sa consolidation et peut désarmer des formes d'aspiration à une démocratie plus exigeante et approfondie. La domination démocratique prend des formes de plus en plus raffinées selon Bourdieu (1997, page 99)²⁶ : « Il faudra sans doute mobiliser toujours plus de ressources et de justifications techniques et rationnelles pour dominer, et les dominés devront se servir toujours davantage de la raison pour se défendre contre des formes de plus en plus rationalisées de domination ». Le rôle de la sociologie n'est pas dès lors de légitimer ces nouveaux dispositifs mais de mettre à jour (dévoiler) les stratégies qui sous-tendent leurs usages : « Les sciences sociales, seules en mesure de démasquer et de contrecarrer les stratégies de domination tout à fait inédites qu'elles contribuent parfois à inspirer et à armer, devront plus clairement que jamais choisir entre deux partis : mettre leurs instruments rationnels de connaissance au service d'une domination toujours plus rationalisée, ou analyser rationnellement la domination et tout spécialement la contribution que la connaissance rationnelle peut apporter à la monopolisation de fait des profits de la raison universelle ». Ce qui est une manière de dire que la sociologie, « sport de combat », doit choisir son camp.

²⁶ Voir aussi Guilhot 2001

La démocratie comme expérience et processus. La participation-expérimentation

Cependant, faut-il conclure au caractère inlassablement prévisible, contrôlé ou tout simplement introuvable de la participation ? On peut considérer que cette critique « selon laquelle les dispositifs participatifs de consultation n'auraient d'autres finalités que de produire un écran de fumée à le tort de négliger sa propre portée politique » (Barthe, 2002). En effet, l'introduction des procédures participatives semble produire des effets non négligeables, redessiner les frontières de la politique, locale particulièrement, et brouiller les représentations du pouvoir sur laquelle les élus fondent traditionnellement leur légitimité. Selon cette deuxième approche : 1) les effets de la démocratie participative sont non négligeables ; 2) la « démocratisation de la démocratie » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001) ne se joue pas seulement dans le rapport à la décision, le débat public contribue à des dynamiques d'apprentissage et d'intelligence collective ; 3) il faut sortir de l'idéologie du soupçon « routine indéfinie de démystification » (Rancière, 1998), posture de dévoilement réductrice des intérêts politiques qui sous-tendent les dispositifs et des illusions d'une démocratie formelle s'habillant de nouveaux discours.

Les procédures participatives ont le mérite d'avoir modifié les conditions d'exercice du gouvernement local en changeant certaines règles du jeu municipal et surtout en favorisant l'émergence de nouveaux espaces de débat où les choix publics locaux peuvent être débattus, discutés, où les autorités politiques se trouvent interpellées. Les élus sont *sommés* de témoigner de leur aptitude à dialoguer et à se rapprocher des habitants, ce qui n'allait pas de soi précédemment. De nouvelles épreuves de légitimité s'imposent aux élus. Ces pratiques demandent souvent une réelle rupture avec des pratiques antérieures ou tout du moins une redéfinition, une adaptation des logiques d'actions et de prise de parole des élus locaux. De ce point de vue, il est significatif que le registre participatif ait transformé et en quelque sorte « contaminé » les pratiques de mobilisation électorale qui semble obéir à une nouvelle économie symbolique. C'est bien ainsi les contours mêmes de l'exercice du métier d'élu local qui semble avoir été redéfinis²⁷.

Les procédures ordinaires de transactions politiques et administratives entre les acteurs de la vie locale en ont été considérablement transformées. La reconnaissance par les élus des espaces de pertinence de ces nouvelles pratiques de concertation a en effet participé non seulement à l'institutionnalisation de ces lieux mais également à la déqualification d'autres espaces de débat antérieurs et des systèmes de pouvoir qui s'y adossaient. En donnant du prix

²⁷ Dans de nombreuses villes, les campagnes électorales, lors des municipales de 2001, des portes à portes jusqu'aux réunions publiques, se sont déroulées selon un format participatif. Valorisation des témoignages, volonté de redonner la parole aux habitants, dialogue entre les électeurs et les candidats, présence de modérateur et de conseillers de quartier dans les débats publics : les indices sont nombreux d'une nouvelle manière d'instaurer le lien avec l'électeur. Voir à ce sujet Ethuin, Nonjon, 2003 et Lefebvre 2003.

à leur présence dans ces structures de concertation, les élus ont fini par valider de nouvelles représentations du pouvoir. Ont été propulsés, sur la scène politique locale, de nouveaux acteurs (les habitants) dont les aspirations, les motivations et les ressources, complexes et fluctuantes, ont fini par réinterroger et parfois contraindre les pratiques politiques des élus. En effet, dans ces dispositifs, le cadre si contraignant soit-il, ne constitue pas un carcan figé et toutes les techniques de verrouillage ne peuvent suffire à éviter l'affrontement, la récupération politique ou identitaire de ces dispositifs par les acteurs. L'attention accordée aux usages et aux pratiques de la démocratie locale invite à dépasser « le schème de l'action manipulatrice » et l'hyperstratémisme qui le sous-tend, très prégnants dans l'analyse de la démocratie locale. Ce modèle conduit à sous-estimer le caractère « exploratoire » de ce type de procédures qui ne sont « jamais contrôlées par une seule catégorie d'acteurs » (Barthe, 2002). Ce caractère indéterminé est d'ailleurs renforcé par le jeu de fluctuation et de circularité des rôles des différentes catégories d'acteurs au sein de ces espaces de débat. Ainsi, un des effets inattendus de ces dispositifs est que les habitants peuvent se techniciser progressivement et perdre leur « qualité » d'habitant tandis que les techniciens de la ville ou les élus locaux peuvent être amenés à « parler habitant » (Nonjon, 2005).

La valeur ajoutée « démocratique » des dispositifs participatifs ne saurait par ailleurs être appréhendée qu'à l'aune du rapport à la décision. L'ouvrage de Sandrine Rui (2004) est emblématique de cette posture. Le parti pris de l'auteur est explicité dès le début de l'ouvrage : « Nous n'envisagerons pas la discussion publique sous l'angle de la décision » (page 18)²⁸. La sociologue, qui s'attache aux débats publics dans le domaine de l'aménagement, focalise ainsi son attention que sur « le moment des échanges » et s'attache à mesurer la capacité démocratisante du débat et son effet sur les acteurs²⁹. Le pouvoir n'est pas ici envisagé comme celui de décider mais comme « la capacité de maîtriser la structuration des échanges » (page 20). Il s'agit de « céder ni à une idéologie du soupçon ni à un enthousiasme délibératif », de se tenir à égale distance d'une posture critique d'inspiration sociologique et d'une démarche philosophique enthousiaste à l'égard de la procéduralisation de l'action publique. Ce positionnement s'accompagne d'un parti pris épistémologique : les acteurs, participants des débats publics, sont « capables de dire ce qu'ils font et pourquoi ils le font », n'ayant « besoin de personne pour s'inscrire dans des opérations de dévoilement » (page 66).

²⁸ Position qui est cohérente avec une position normative assumée. L'auteur ne remet pas en cause le principe même de la délégation : « la démocratie doit être représentative pour fonctionner », le principe représentatif garantissant « l'imputation de la responsabilité des décisions ».

²⁹ L'entrée en concertation est dans cette perspective analysée comme une expérience sociale au sens de François Dubet.

Le sociologue n'a pas le monopole de la lucidité sociologique. Les compétences critiques des acteurs sont réelles. Ils sont, eux aussi, engagés dans des opérations de dévoilement des intérêts et des stratégies (Barthe, Lemieux, 2002). Il convient dès lors de rendre les procédures plus dialogiques pour conjurer le risque de l'instrumentalisation et du machiavélisme comme le suggèrent les auteurs d'*Agir dans un monde incertain* : « Oui les acteurs sont calculateurs, cyniques, machiavéliens. Mais ils le sont tous. Et ils sont tous à égalité lorsque cette habileté est appliquée au calcul des procédures plutôt qu'au calcul des décisions et lorsque ce calcul se déroule dans un espace public ouvert aux groupes insatisfaits des procédures existantes » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001, page 338). « Toute procédure engendre des débordements, toute procédure objectivée tend à sa manipulation, mais au fur et à mesure que les procédures sont évaluées, transformées, le coût de leur manipulation augmente, et, à quelque moment que ce soit, rien n'interdit de rendre plus dialogiques les procédures existantes ou, si nécessaire, d'en inventer de nouvelles » (*Idem*, page 339).

On retrouve cette approche dans les travaux de Jean-Michel Fourniau sur les débats publics. Le débat public peut certes être entendu, de manière générale, comme « une concession procédurale » qui contribue surtout à la meilleure acceptabilité sociale des politiques d'aménagement et d'environnement (Blatrix, 2000). Mais ce type d'analyse ne peut rendre raison de la production d'un débat particulier qui obéit toujours à une dynamique propre. Les débats publics favorisent des processus de « concernement » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001), des dynamiques d'apprentissage, de construction d'une confiance mutuelle (Leborgne 2004) et de reconnaissance sociale. Ils contribuent à la légitimation des points de vue minoritaire et la constitution de collectifs ou de sujets collectifs. Il convient ainsi de porter attention à ce qui se joue dans les échanges, à ce qui génère des gains de capacité réflexive et aux « débordements » du débat. La valeur ajoutée démocratique des débats n'est pas réductible au rapport à la décision et s'inscrit dans des temps pluriels (le temps court des échanges de la communauté débattante mais aussi le temps long de l'évolution des perceptions des problèmes et de la légitimation de nouvelles règles d'échange). En conclusion de l'analyse du débat aquitain, Sandrine Rui écrit (2004, page 156) : « si l'analyse des contraintes qui pèsent sur la participation invite au scepticisme quant à la capacité du débat public à renouveler la démocratie, on ne doit pas faire l'impasse sur un travail du débat plus souterrain, plus latent ». Il ne faut pas seulement mesurer l'impact d'un débat sur une décision mais l'évaluer dans un continuum de décisions et dans un processus plus long de transformation en profondeur des processus décisionnels³⁰. Le caractère délibératif du débat procède souvent du « traitement d'un tort : le soupçon d'une décision déjà prise,

³⁰ Paul Vialatte, président de la commission particulière, déclare, lors de son compte-rendu du débat public de Nice : « Après un débat public, il devient ainsi plus difficile de décider ».

le déséquilibre des expertises, le partage préétabli des opinions » qui induisent des formes de « débat sur le débat » (Fourniau, 2004).

Ce type d'approches suscite de nombreuses questions. La tentation est grande d'ennoblir et de « grandir » son objet (le débat public) et les dynamiques qu'il génère en se focalisant sur le « moment-débat », pourtant déconnecté de la décision. Comment évaluer méthodologiquement les possibilités d'évolution qu'offre aux identités préconstituées le déroulement du débat ?³¹ Comme le gain « en capacité réflexive » généré par le débat se mesure-t-il ? Le débat permet-il de mesurer la force intrinsèque des arguments, leur résistance à la critique et leur consistance ou permet-il surtout de mesurer la force des positions institutionnelles de ceux qui les mobilisent et les asymétries de ressources ? Les effets du débat ne sont-ils pas avant tout des effets et jeux de langages (ce qui n'est pas rien...) ?

La démocratie participative soulève, on le voit, de redoutables questions. Elles sont pour partie liées aux ambiguïtés du discours participatif³². Mais elles sont aussi liées aux apories de la problématique démocratique. La démocratie participative est nécessairement un bricolage institutionnel fait de procédures multiples non forcément finalisées et un modèle largement exploratoire. Yannis Papadopoulos (1998) montre que dans les démocraties contemporaines les formes démocratiques appropriées et le degré de démocratisation optimal des processus deviennent de plus en plus controversés alors que la démocratie n'est guère contestée. L'indétermination et la contingence sont sans doute intrinsèques à la démocratie. La difficulté principale tient à l'impossibilité de la nommer et de la définir. Bernard Manin la définit par sa capacité « à engendrer de la déception créatrice » (Manin, 2001). L'expérience démocratique est en ce sens intrinsèquement décevante, ce qui expliquerait les critiques que son « approfondissement » susciterait. Pour Jacques Rancière, la démocratie est « cet ingouvernable sur quoi tout gouvernement doit en définitive se découvrir fondé » (Rancière, 2005, page 57). Le risque est grand néanmoins de se perdre dans des débats un peu spéculatifs. Dans une perspective sociologique critique, on peut dire que la démocratie est la lutte politique et symbolique, plus ou moins ouverte mais sans cesse renouvelée, pour dire et définir son contenu et ses formes.

³¹ Le modèle des « forums hybrides » issu de la réflexion sur la démocratie technique est-il transposable ? « Dans les forums hybrides, la recherche d'un monde commun est rendue possible par le caractère instable des identités, par la flexibilité des positions et des représentations, la plasticité des connaissances. C'est parce qu'elles sont instables, transformables que ces identités sont susceptibles d'être composées et d'être ajustées les unes aux autres » (Callon, Lascoumes, Barthe, page 335). Est-ce le cas pour d'autres types de débat où les identités sont nécessairement moins labiles et les intérêts plus figés ?

³² Certains auteurs refusent de parler de « démocratie participative » à cause de ces ambiguïtés et des instrumentalisation dont elle fait l'objet (Callon, Lascoumes, Barthe 2001)

Bibliographie

- Arnstein (S.), 1969, « A ladder of Citizen Participation », *The Journal of American Institute of Planners*, 35.
- Arpaillange (C.), Darlon (C.), Montané (M.-A.), 2001, « Small is beautiful : le quartier est-il aujourd'hui le lieu d'une refondation de la culture et de la pratique démocratiques ? », *Cinquièmes rencontres Ville-management, Université de Pau-IAE Québec*.
- Bachir (M.), 1999, « La consultation publique : nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoire de l'action politique », in Bastien (F.), Neveu (E.), dirs, *Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, PUR.
- Bacqué (M.-H.), Sintomer (S.), 1999, « L'espace public dans les quartiers d'habitat social », in Neveu (C.), dir., *Espace public et engagement politique, enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, l'Harmattan.
- Bacqué (M.-H.), Rey (H.), Sintomer (Y.), 2005, « La démocratie participative : un nouveau paradigme de l'action publique ? », in Bacqué (M.-H.), Rey (H.), Sintomer (Y.), dirs, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La découverte.
- Barthe (Y.), 2002, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 57.
- Bevort (A.), *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de sciences Po, 2002.
- Barthe (Y.), Lemieux (C.), 2002, « Quelle critique après Bourdieu ? », *Mouvements*, 24, novembre-décembre.
- Blanc (M.), 1999, « Participation des habitants et politique de la ville », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, PUF.
- Blatrix (C.), 2000, La démocratie participative de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV, thèse de science politique, Paris I.
- Blatrix (C.), 2001, « Actions associatives et transformations des démocraties : en prenant les détours participatifs », dans *Actions associatives, solidarités et territoires*, Publications de l'Université de Saint-Etienne.
- Blatrix (C.), 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, 57.
- Blatrix (C.), 2004, « L'enquête publique, victime du débat public ? », *Pouvoirs locaux*, 62.
- Blondiaux (L.), 1999, « Représenter, délibérer ou gouverner ? les assises fragiles de la démocratie participative de quartier », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale, op. cit.*
- Blondiaux (L.), 2000, « La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès*, 26-27.
- Blondiaux (L.), Sintomer (Y.), 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 57.
- Blondiaux (L.), 2005, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué (M.-H.), Rey (H.), Sintomer (Y.), dirs, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La découverte.
- Boltanski (L.), Chiapello (E.), 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
- Bourdieu (P.), 1997, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil.

- Bourdieu (P.), 2001, « Le mystère du ministère. Des volontés particulières à la 'volonté générale' », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140.
- Bourdin (A.), 2000, *La question locale*, Paris, PUF.
- Chevallier (J.), 1985, « L'idéologie de l'intérêt général », dans *Éléments d'analyse politique*, Paris, PUF.
- Chevallier (J.), 1999, « Synthèse », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale, op. cit.*
- Callon (M.), Lascoumes (P.), Barthe (Y.), 2001, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil.
- Chalas (Y.), Gaudin (J.-P.) Genestier (P.), 1998, *Intégrer au quartier, intégrer par le quartier : l'échelle du développement social en question*, Rapport de recherche, ministère du logement.
- Colliot-Thélène (C.), 1998, « L'ignorance du peuple », in Duprat (G.), dir. *L'ignorance du peuple, essai sur la démocratie*, Paris PUF.
- Ethuin (N.), Nonjon (M.), 2003, « Quartiers de campagne : ethnographie des réunions publiques de la liste Martine Aubry à Lille », in Lagroye (J.), Lehingue (P.), Sawicki (F.), dirs, *La mobilisation électorale municipale : permanences et mutations*, Paris, PUF.
- Fontaine (J.), Hassenteufel (P.), 2002, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et 'refroidissement théorique' », in Fontaine (J.), Hassenteufel (P.), dirs, *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Fourniau (J.-M.), Lepage L., Simard (L.), Gariépy (M.), Gauthier (M.), 2004, *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan.
- Fourniau (J.-M.), 2001, « Mésentente et situations délibératives. L'expérience de la participation aux débats publics dans le domaine de l'aménagement », in Ion (J.), Gillio (C.), Blais (J.-P.), *Dynamiques associatives et cadre de vie*, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, PUCA.
- Gaudin (J.-P.), 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences politiques.
- Gaxie (D.), 1999, « La prise de parole des citoyens dans un régime représentatif », *Pétition*, 4.
- Gaxie (D.), 2004, « La démocratie participative dans les structures de la démocratie représentative », in Damamme (D.), dir. *La démocratie en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Gontcharoff (G.), 1999, « Le renouveau des comités de quartier », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale, op. cit.*
- Grémion (C.), 1991, « De la participation à la communication », *Revue française d'administration publique*, 58.
- Guilhot (N.), 2001, « La promotion internationale de la démocratie : un regard critique », *Mouvements*, 18, novembre-décembre.
- Guilhot (N.), 2001, « Les professionnels de la démocratie : logiques savantes et logiques militantes dans le nouvel internationalisme américain », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 139, septembre.
- Habermas (J.), 1997, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard.
- Lafaye (C.), Flanquart (H.), 2001, « La figure de l'habitant et du citoyen dans les dispositifs de participation dunkerquois », dans *Dynamiques associatives et cadre de vie*, ministère de l'Équipement, PUCA,.

- Lascoumes (P.), 2001, « L'obligation d'informer et de débattre, une mise en public des données de l'action publique », in Gerstlé (J.), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan.
- Le Bart (C.), Lefebvre (R.), dirs, 2005, *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR.
- Leborgne (M.), 2004, « La construction sociale de la confiance : une condition du processus d'apprentissage cognitif des acteurs des débats publics », in Fourniau (J.-M.), Lepage L., Simard (L.), Gariépy (M.), Gauthier (M.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan.
- Leca (J.), 1991, « Réflexions sur la participation politique des citoyens en France », dans *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Paris, Presses de sciences Po.
- Lefebvre (R.), 2001, a, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980)*, Jeux d'échelles, thèse de science politique, Université Lille 2.
- Lefebvre (R.), 2001, b, « Rhétorique de la proximité et "crise de la représentation" », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, L'Harmattan, 35.
- Lefebvre (R.), 2003, « S'ouvrir les portes de la ville. Ethnographie des porte-à-porte de Martine Aubry à Lille », in Lagroye (J.), Lehingue (P.), Sawicki (F.), dirs, *La mobilisation électorale municipale, op. cit.*
- Lefebvre (R.), 2004, « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescriptions de rôles et contraintes d'identité », *Politix*.
- Lefebvre (R.), 2006, « Les logiques de professionnalisation du parti socialiste. De l'énarque au militant », *Recherche socialiste*, 33.
- Levy (J.), 1994, *L'espace légitime, Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la FNSP.
- Manin (B.), 1985, « Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 33.
- Manin (B.), 2001, « La démocratie n'est pas un système apaisé », *Mouvements*, 18, novembre-décembre.
- Mazet (P.), 1999, « Participation des habitants et politiques publiques délibératives : pour une approche critique de la démocratie locale », in Neveu (C.), dir., *Espace public et engagement politique, op. cit.*
- Miller (M.-J.), 2002, « Le "quartier" comme enjeu social et politique : Alma-gare dans les années 1970 », *Genèses*.
- Neveu (C.), 1998, *Dans notre pays et au-delà dans notre ville* : citoyenneté, appropriation et territoire à Roubaix, Rapport final pour le PIR-Villes CNRS.
- Neveu (C.), 1999, « Nous illégitimes et "je" indicibles : tensions du collectif et de l'individuel dans des pratiques et des représentations de la citoyenneté à Roubaix », in Neveu (C.), dir., *Espace public et engagement politique, op. cit.*
- Neveu (C.), 2004, « Les sous-ensembles flous de la 'participation' » *Pouvoirs locaux*, 62.
- Nonjon (M.), 2000, « Participation des habitants et règles du jeu municipal », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, 35-36.
- Nonjon (M.), 2005, « Réhabiliter le politique dans l'urbain, la raison sociale des experts en participation », in Dumoulin (L.), Le Branche (S.), Robert (C.), Warin (P.), dirs, *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Papadopoulos (Y.), 1998, *Démocratie directe*, Paris, Economica.

- Paoletti (M.), 1996, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan.
- Paoletti (M.), 1999, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », in CRAPS, CURAPP, *La démocratie locale, op. cit.*
- Passeron (J.-C.), 1987, « Attention aux excès de vitesse. Le « nouveau » comme concept sociologique », *Esprit*, avril.
- Rancière (J.), 1998, *Aux bords du politique*, Paris, La Fabrique.
- Rancière (J.), 2005, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique.
- Ricoeur (P.), 1990, *Soi-même comme un autre*, Paris, Seuil.
- Rousseau (D.), dir., 1994, *La démocratie continue*, Paris, LDJD.
- Rui (S.), 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Sadran (P.), 2003, « La République des proximités contre la démocratie représentative », *Pouvoirs locaux*, 59.
- Sadran (P.), 2004, « La mise en débat de la démocratie locale », *Pouvoirs locaux*, 62.
- Warin (P.), 1995, « Les HLM : impossible participation des habitants », *Sociologie du travail*, 37 (2).