

Manon Loisel et Nicolas Rio

Pour en finir avec la démocratie participative

PETITE
ENCYCLOPÉDIE
CRITIQUE

textuel

COLLECTION « PETITE ENCYCLOPÉDIE CRITIQUE »
Dirigée par Manuel Cervera-Marzal et Sébastien Chauvin

Manon Loisel et Nicolas Rio sont tous les deux politistes et enseignants à Sciences Po. Au sein de l'agence Partie Prenante qu'ils ont cofondée en 2017, ils ont un pied dans le conseil et un autre dans la recherche. Leurs travaux portent sur la gouvernance locale et sur le partage des rôles entre élus, citoyens et administrations.

Manon Loisel et Nicolas Rio

Pour en finir avec la démocratie participative

Graphisme de la couverture : Agnès Dahan
Correction : Géraldine Chognard

© Les Éditions Textuel, 2024
2, rue Rampal
75019 Paris
www.editionstextuel.com
ISBN : 978-2-84597-986-4
Version numérique 2024
ISBN : 9782845979895

textuel
PETITE
ENCYCLOPÉDIE
CRITIQUE

Sommaire

Introduction :

face à l'impuissance démocratique 7

Chapitre 1

**La gueule de bois
du renouveau démocratique 13**

Des Gilets jaunes au Grand Débat 16

La fuite en avant d'une participation sans effet 20

Désillusions à retardement 27

Une mobilisation des citoyens sous contrôle 38

Quand la participation fabrique de la défiance 43

Participation et concentration du pouvoir 47

Chapitre 2

**La participation
contre l'égalité démocratique 51**

Élection et participation : toujours les mêmes ! 54

Quand « la » parole citoyenne invisibilise
la pluralité des citoyens 60

Une écoute sélective difficile à assumer 63

Redistribuer l'attention des institutions 66

La démocratie pour garantir la prise
en compte des absents 70

Inverser les points de vue... et les rapports de pouvoir 75

Chapitre 3

**De l'expression des citoyens à la capacité
d'écoute des institutions 83**

L'obsession de *faire parler* les citoyens 87

L'avènement de la démocratie administrée 91

La surdité des institutions 94

Évitement du conflit et sentiments d'injustice 99

Faire entendre le vécu des inaudibles 106

Donner une place à l'administration en démocratie 117

Le rôle des contre-pouvoirs dans la fabrique
de l'action publique 125

Chapitre 4

**Démocratiser l'action publique
face à l'urgence écologique 131**

Le dysfonctionnement des assemblées politiques 135

Réhabiliter la fonction délibérative des élus 140

Du pilotage de l'action publique à sa mise en débat 145

Deux garde-fous pour rendre
la délibération démocratique 151

Une vie démocratique déconnectée
de la mise en œuvre 156

Faire entrer la négociation en démocratie 159

La démocratie comme confrontation
des intérêts divergents 163

Conclusion :

avoir la charge de nous représenter 173

Remerciements

Pour nous qui sommes habitués à la production de textes courts, l'écriture d'un livre est un vrai marathon. Une mise à l'épreuve qui nous oblige à clarifier nos présupposés et nos contradictions. Un grand merci à nos directeurs de collection, Sébastien Chauvin et Manuel Cervera-Marzal, pour leur soutien constant et exigeant. Merci aussi à notre groupe de relecteur·ice·s pour leurs précieux retours : Emmanuel Bodinier, Sacha Czertok, Elisabeth Dau, Guillaume Gourgues, Nadège Guiraud, Béatrice Guyon, Tangi Loisel, Sandra Moatti, Baptiste Rio, Eva Rio, Jean-Pierre Ruaut et Hugo Soutra. Merci à Sonia Derzypolski pour ses protocoles déconcertants. Merci aux éditions Textuel, à Marianne Théry et Alicia Mille, d'avoir accepté de publier cet essai, et à *Médiacités* pour la diffusion de la tribune qui en est à l'origine.

Ce livre est le fruit d'une dizaine d'années d'accompagnement des acteurs publics sur les questions de gouvernance locale. Si le propos n'engage que ses auteurs, il doit beaucoup à tous les agents, élus, chercheurs, acteurs associatifs et consultants qui ont contribué à alimenter cette réflexion ; à Mathilde François et Mathias Rouet pour les tentatives communes de mise en pratique ; à Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Martin Vanier et tous les Acadiens pour nous avoir initiés au décryptage de la fabrique de l'action publique.

Introduction : face à l'impuissance démocratique

La crise démocratique n'est pas une abstraction, c'est une réalité que nous observons au quotidien. Centralisation des décisions, absence de débat contradictoire, manque de représentativité des élus, poids des lobbies : les dysfonctionnements de nos institutions soulignent l'ampleur du décalage entre la théorie et la pratique. Cette situation a des conséquences concrètes sur la société. Du côté des citoyens, elle entraîne une hausse de la défiance et de la colère, avec le sentiment de ne pas être entendu. Du côté des institutions, elle se traduit par une incapacité à prendre en compte la diversité des besoins et à faire accepter les mesures retenues.

Depuis plusieurs années, la participation citoyenne est présentée comme le principal remède à cette crise démocratique. Conventions citoyennes, consultations en ligne, budgets participatifs, réunions publiques... Les institutions multiplient les dispositifs pour faire parler les citoyens et les inviter à donner leur avis. La démocratie participative est devenue la solution réflexe pour tenter d'atténuer la défiance entre les citoyens et leurs élus.

L'évidence participative mérite pourtant d'être questionnée. La participation citoyenne ne parvient pas à corriger les limites de la démocratie représentative. Pire, elle conduit bien souvent à en accentuer les travers. C'est en tout cas le constat qui se dégage de nos expériences d'accompagnement des collectivités locales, et de notre observation attentive des démarches participatives initiées au niveau national. Le développement de la participation s'accompagne d'une incapacité persistante à rendre la fabrique de l'action publique plus démocratique.

C'est en pensant à toutes les personnes qui font vivre la démocratie au quotidien (élus, agents publics, consultants, citoyens engagés...) que nous avons écrit ce livre. Depuis dix ans, nous évoluons à leur contact. Consultants en coopérations territoriales, nous sommes des praticiens de la démocratie locale. Comme eux, nous cherchons à en améliorer le fonctionnement au plus près du terrain. Et comme eux, nous sommes pris de désillusions sur la portée du « renouveau démocratique » annoncé.

Ce livre est le prolongement d'une tribune, publiée sur le site d'investigation locale *Médiacités*¹. À l'époque, nous avons formulé le titre sous forme de question : *faut-il en finir avec la démocratie participative?* Écrit comme un témoignage à la première personne, le texte reprenait les doutes et les frustrations qui nous travaillent dans nos missions de conseil auprès des collectivités locales. Les nombreuses réactions suscitées par la tribune nous ont encouragés à poursuivre l'analyse en prenant conscience que nous sommes loin d'être les seuls à ressentir ce désenchantement. En réalisant aussi que plus l'injonction à la participation se renforce, plus la nécessité de la mettre en débat devient nécessaire.

Transformer ce billet subjectif en essai nous a posé de nombreuses questions. Sommes-nous en train de jeter un pavé dans la mare ou d'enfoncer une porte ouverte? De scier la branche sur laquelle nous sommes assis ou de défendre notre *business* de consultants? Et surtout, un tel propos ne risque-t-il pas de fragiliser une démocratie déjà bien affaiblie?

¹ Manon Loisel et Nicolas Rio, « Faut-il en finir avec... la démocratie participative? », tribune publiée dans *Médiacités* le 5 septembre 2022.

Ces questions sont à l'image de l'impasse dans laquelle nous sommes nombreux à nous retrouver.

Nous ne prétendons pas avoir de solution miracle pour sauver la démocratie. Nous cherchons plutôt à porter le regard le plus lucide possible sur son fonctionnement effectif, en explorant les pistes qui permettraient de surmonter les travers identifiés. Cette analyse se situe au croisement entre nos expériences pratiques au contact des acteurs de terrain et nos lectures théoriques sur la démocratie participative² et la crise démocratique.

Le titre du livre n'a donc rien d'une provocation. Ce n'est pas un pamphlet mais une tentative de prise de recul, pour sortir du piège dans lequel les outils de participation nous ont progressivement enfermés. Si nous proposons d'en finir avec la démocratie participative, c'est pour mieux renouer avec l'effort de démocratisation de l'action publique.

² Depuis son apparition, la démocratie participative a fait l'objet de nombreux travaux par une diversité de chercheurs (dont une partie est regroupée au sein du groupement d'intérêt scientifique Démocratie et participation qui organise un colloque chaque année). Il serait impossible de tous les citer. Dans les pages qui suivent, nous avons fait le choix de mentionner les publications qui nous ont été les plus utiles pour décrypter les mécanismes à l'œuvre.

Chapitre 1

La gueule de bois du renouveau démocratique

Ce livre trouve son origine dans l'organisation successive du Grand Débat national (décembre 2018 – avril 2019) puis de la Convention citoyenne pour le climat (avril 2019 – juin 2020). Et dans le malaise croissant que ces deux démarches lancées en réaction au mouvement des Gilets jaunes ont suscité en nous. Jamais la démocratie participative n'avait été déployée avec une telle ampleur et n'avait mobilisé autant de moyens. Mais pour quels résultats? Loin de redonner du pouvoir aux citoyens, ces deux expériences ont surtout fait la preuve de leur impuissance à transformer le système politique en place et le contenu des politiques menées.

Cette impuissance n'avait rien d'imprévisible. Elle est inscrite dans le fonctionnement de ce qui est à tort qualifié de « démocratie » participative. On la retrouve dans l'ensemble des dispositifs de participation mis en place par les collectivités locales. Pour chaque démarche, la frustration à l'arrivée est à la hauteur de l'espoir suscité par la promesse de départ. « Tout ça pour ça?! » nous disent les participants autant que les organisateurs.

Le Grand Débat national et la Convention citoyenne pour le climat apparaissent comme un miroir grossissant des travers que nous observons dans les dispositifs de participation déployés au niveau local. Leur analyse à froid jette une lumière crue sur ce prétendu « renouveau démocratique ». Sous couvert d'innovations, la démocratie participative accompagne la centralisation du pouvoir et renforce la défiance entre les citoyens et leurs institutions.

Des Gilets jaunes au Grand Débat

Décembre 2018: depuis plusieurs semaines, des dizaines de milliers de personnes se réunissent sur les ronds-points et manifestent chaque week-end, avec le besoin d'exprimer leur colère et l'espoir de se faire entendre du pouvoir. Suscité en réaction à la taxe carbone votée par le parlement, ce mouvement sans leader désigné y ajoute progressivement une autre revendication: le référendum d'initiative citoyenne, ou RIC, pour « redonner le pouvoir au peuple ».

Le 10 décembre, le président Macron intervient à la télévision pour tenter de mettre fin à cette contestation populaire qui ne cesse de s'intensifier. En conclusion, il annonce l'organisation d'un « débat sans précédent (...) pour prendre le pouls vivant de notre pays³. ». Présenté comme un « outil consultatif de sortie de crise » qui « doit se dérouler partout sur le terrain », le Grand Débat national est lancé un mois plus tard. Tous les acteurs locaux (élus, associations ou simples citoyens) sont invités par le gouvernement à organiser un « grand débat » dans leur commune, à en assurer l'animation et la restitution. L'ensemble des événements est agrégé sur une plateforme numérique, permettant à chaque citoyen de trouver un débat près de chez lui ou de contribuer en ligne. Le président s'engage quant à lui dans un tour de France des sous-préfectures, pour aller

dialoguer des heures durant avec des centaines de maires censés faire remonter les doléances de leurs concitoyens.

La ficelle est un peu grosse, mais force est de constater que ça marche! Les médias s'emparent avec gourmandise de cette démarche participative d'une ampleur inégalée. Dix mille réunions sont organisées en trois mois d'après le gouvernement⁴. Et des citoyens y participent: 50 personnes en moyenne à chaque réunion, toujours selon les organisateurs du Grand Débat. Cinq cent mille personnes, c'est peu rapporté à une élection présidentielle avec ses 49 millions d'inscrits et ses 35 millions de votants. Mais pour une démarche participative, c'est une sacrée performance! Surtout si on y ajoute les 500 000 contributions sur la plateforme en ligne.

La plupart des Gilets jaunes décident de boycotter, d'autres viennent aux réunions faire entendre leurs revendications. L'Association des maires ruraux de France reprend à son compte l'imaginaire révolutionnaire en proposant aux citoyens de venir remplir des « cahiers de doléances » dans les mairies⁵.

L'animation des réunions est un peu aléatoire, sans parler de leur restitution écrite. Les animateurs disposent d'un kit téléchargeable sur la plateforme et peuvent faire appel à la hot-line mise en place par l'équipe de 40 personnes qui pilote le Grand Débat depuis Paris. Mais au moins les gens s'expriment et leur parole est relayée dans les médias. Les séances de dialogue entre les maires et le président sont

3 Discours d'Emmanuel Macron prononcé le 10 décembre 2018.

4 Consultable sur le site internet officiel du Grand Débat: www.granddebat.fr.

5 L'AMRF a publié en janvier 2019 la synthèse des « doléances et propositions collectées par les maires ruraux de France », dans un document au titre symptomatique: « La parole aux citoyens. Les maires ont la clé. »

même retransmises sur les chaînes d'information en continu.

Du côté des « professionnels » de la participation citoyenne, on s'interroge : faut-il prendre la démarche au sérieux ? Tout le monde sent bien qu'il s'agit avant tout d'une stratégie de diversion du président et de son gouvernement pour sortir de l'impasse dans laquelle les ont mis les Gilets jaunes⁶. Mais tout de même, pour une fois que la participation citoyenne est reconnue au plus haut sommet de l'État, ce serait malvenu de cracher dans la soupe.

Cette consécration de la démocratie participative est d'autant plus savoureuse qu'elle émane d'un président se présentant lui-même comme jupitérien, adepte d'une pratique descendante du pouvoir et de la décision. « Ce débat est une initiative inédite dont j'ai la ferme volonté de tirer toutes les conclusions. Ce n'est ni une élection, ni un référendum. C'est votre expression personnelle, correspondant à votre histoire, à vos opinions, à vos priorités, qui est ici attendue, sans distinction d'âge ni de condition sociale. C'est, je crois, un grand pas en avant pour notre République que de consulter ainsi ses citoyens. C'est ainsi que j'entends transformer avec vous les colères en solutions. » écrit ainsi Emmanuel Macron dans sa *Lettre aux Français*⁷.

6 Pour une analyse critique du Grand Débat national, voir les travaux de l'Observatoire des débats mis en place par l'Institut pour la concertation et la participation citoyenne et le groupement d'intérêt scientifique Démocratie et participation, notamment la note de travail no 1 de Jean-Michel Fourniau, « Le Grand Débat national : un exercice inédit, une audience modérée au profil socioéconomique opposé à celui des Gilets jaunes », rédigée le 12 avril 2019.

7 Lettre du président de la République aux Français, publiée sur la page d'accueil du site internet officiel du Grand Débat.

Si le caractère inattendu de ce retournement interroge sur sa sincérité, il n'en marque pas moins une mise en visibilité de la participation citoyenne. La démocratie participative est considérée comme le meilleur moyen de recréer les conditions d'un débat apaisé après les manifestations violentes (et violemment réprimées) des Gilets jaunes. L'onction présidentielle oblige ministres et éditorialistes, élus locaux et corps intermédiaires à prendre la participation citoyenne au sérieux : tous se retrouvent à devoir jouer le jeu du Grand Débat présidentiel, en se pliant à l'exercice des réunions publiques et du recueil des doléances. Mieux, la démocratie participative est présentée par le président comme un levier de transformation plus structurel du fonctionnement des institutions en vue de sa réforme constitutionnelle : le « nouveau démocratique », concept qui deviendra ensuite un intitulé ministériel, sera participatif ou ne sera pas.