

Analyse critique de la démocratie participative

Intervention de Michel Koebel le 6 juin 2009 – Etats généraux du sport – Strasbourg

Je vais pour ma part vous proposer une analyse critique de cette fameuse démocratie participative. Et pour commencer, je vais essayer de la définir.

La démocratie participative ne peut se comprendre que si on la met en rapport avec les autres types de démocratie, et tout d'abord la forme dominante aujourd'hui dans notre pays, la démocratie représentative. Dans cette forme, le pouvoir politique est délégué à une partie de la population. Généralement, les représentants sont élus démocratiquement.

Mais il existe également une forme qu'on appelle la démocratie directe où les décisions politiques sont prises directement par le peuple (en assemblée générale, à l'occasion d'un référendum...). Attention : la plupart des assemblées générales, notamment associatives, ne rentrent quasiment jamais dans cette forme : elles sont le plus souvent des chambres d'enregistrement de décisions préalablement élaborées par les véritables détenteurs du pouvoir.

Enfin, on voit se développer depuis quelques décennies une démocratie participative. Celle-ci est étroitement liée à la démocratie représentative, et c'est dans le cadre de celle-ci qu'elle peut se développer : les décisions restent prises par les représentants élus, mais avec la participation des citoyens. Cette participation peut prendre deux formes principales : la première peut être appelée « ascendante » : c'est la prise en compte d'initiatives populaires, où la parole est « conquise » par des habitants, par des citoyens ; la seconde, « descendante », est caractérisée par le fait que la concertation avec les citoyens est organisée à l'initiative des détenteurs du pouvoir ; c'est une participation « octroyée ». Et c'est la plus fréquente. C'est celle qui a été adoptée par les élus strasbourgeois pour vous écouter et prendre en compte vos analyses, vos critiques, vos souhaits.

Mais organiser cette démocratie participative pose un certain nombre de difficultés. Je vais en citer quelques-unes en vrac, en fonction de diverses expériences que j'ai analysées ou observées à travers la France :

- 1^{ère} difficulté : souvent, la volonté politique n'est pas claire au départ : jusqu'où les élus sont-ils prêts à prendre en compte les souhaits des citoyens ? Cette incertitude se traduit par un flou sur les moyens consacrés à l'opération ; et cela peut ensuite créer des frustrations auprès de ceux qui ont l'impression de ne pas avoir été entendus ;
- 2^e difficulté : pour espérer une participation, il faut bien entendu informer les citoyens ; or l'information a un coût, et un certain nombre de choix doivent être opérés pour rester dans un budget raisonnable (en effet, certains habitants interpréteront une campagne d'information comme une dépense inutile et exagérée, d'autres considéreront toujours qu'ils n'ont pas été suffisamment informés) ;
- 3^e difficulté : pour espérer une participation, il faut aussi « intéresser » les citoyens ; or on sait combien il est difficile de convaincre les gens de participer, de venir à des réunions, de donner leur avis : certains n'ont tout simplement pas envie de participer ; d'autres n'osent pas venir ou n'osent pas prendre la parole parce qu'ils n'ont pas l'habitude de s'exprimer en public ;
- 4^e difficulté : la participation est « organisée » par ceux qui ont décidé de s'ouvrir au-delà du cercle habituel à l'intérieur duquel sont prises les décisions : la forme de

l'organisation adoptée va avoir des conséquences importantes sur l'expression des citoyens : exposé préliminaire par un élu ou par un « spécialiste » puis débat ? Ou débat tout azimut d'entrée ? Débat dirigé ou débat libre ? On peut aller jusqu'à la configuration de la salle qui peut faciliter le débat en mettant tous sur un pied d'égalité ou qui peut induire une hiérarchie par une grande estrade, des micros pour les uns pas pour les autres, etc.

Tout cela n'est pas facile à mettre en œuvre et de nombreuses erreurs peuvent être commises quand on ne prend pas le temps de la réflexion.

Cette démocratie participative, quand elle est mise en œuvre, a bien entendu des effets. Certains sont ceux qui étaient attendus, mais d'autres sont plus inattendus.

Le principal effet attendu est de pouvoir recueillir l'avis des citoyens sur un certain nombre de questions que les élus se posaient et ont accepté de mettre en débat. Un autre effet attendu est lié à une certaine idéologie de la démocratie participative : on pense que si une politique est en partie construite avec les citoyens, elle a plus de chances d'être acceptée par la population : parce qu'elle est plus en prise avec les problèmes vécus par eux, parce que les élus qui en sont convaincus savent que leurs idées ne sont pas toujours les idées de toute le monde...

Bien entendu, il faut aussi parler des effets inattendus.

La population visée ne correspond pas à la population touchée : d'abord par le nombre (ce n'est qu'une infime partie de la population qui participe) ; mais aussi par les caractéristiques de ceux qui participent.

Je ne veux pas encore parler du cas présent, ces états généraux du sport. Je vais prendre un autre cas, celui des conseils de quartiers et des réunions de quartiers qui leur sont associées. Ces formes de concertation ont été « radiographiés » par des chercheurs et j'ai moi-même réalisé plusieurs monographies de ce type.

Le fait que ces conseils de quartiers soient contrôlés dans leur forme par le détenteur du pouvoir local va très vite provoquer des discriminations sociales souvent involontaires. Lors des réunions ouvertes aux habitants d'un quartier, les prises de parole des uns et des autres vont être diversement valorisées selon les caractéristiques de celui qui parle : le maire ou l'adjoint vont être présentés en tant que tels, ce qui a pour effet d'asseoir d'entrée leur importance, de rappeler leur pouvoir et ainsi de légitimer leur discours. Le technicien est présenté comme spécialiste du dossier ; le langage qu'il utilise ne laisse d'ailleurs aucun doute sur ce point. Il est ainsi armé face à d'éventuelles tentatives de remise en cause de la part de citoyens ordinaires dont les critiques peuvent ainsi être facilement balayées. Les citoyens ordinaires n'ont d'ailleurs pas préalablement accès aux dossiers, et même s'ils l'avaient, encore faudrait-il qu'ils disposent des compétences techniques pour le comprendre.

Les interventions des gens dans la salle vont être diversement accueillies, entre d'un côté le représentant d'une association importante ou le représentant d'une institution, et de l'autre l'habitant ordinaire, qui ne parle que pour lui-même. Ce dernier, pour peu qu'il ne sache pas bien s'exprimer en public, qu'il montre sa colère en haussant le ton, ou qu'il expose maladroitement une revendication proprement individuelle, va faire l'objet de recadrages, de remarques sur des manières plus acceptables de s'exprimer, de rappels sur

la prééminence de l'intérêt général des habitants du quartier. Autant de remarques qui dévalorisent celui dont les mots, le ton et le statut ne conviennent pas à la situation et ôtent toute valeur au contenu de ce qu'il tentait d'exprimer. Il n'est même pas question de tous ceux, présents, qui ne parviennent pas du tout à exprimer leurs idées, et encore moins de tous ceux qui ne participent pas aux réunions de quartier, généralement plus de 98% de la population concernée.

Les caractéristiques des citoyens, comme le niveau de revenus, le quartier d'habitation, le niveau d'études et la position professionnelle, sont pour certains des portes d'accès, pour d'autres, des barrières parfois insurmontables. Les uns ont déjà un certain prestige social et des compétences pour prendre la parole en public, gérer des dossiers complexes, gérer des ressources humaines et financières ; les autres non, parce que leur métier ne leur en donne pas l'occasion. Les formes de participation proposées sont conçues par des membres de catégories sociales supérieures, et sont en général plus adaptées à ceux qui leur ressemblent, ceux qui possèdent déjà les codes sociaux et qui maîtrisent l'art de masquer leurs intérêts privés et personnels dans leurs discours et leurs stratégies.

Le bonne volonté de certains élus locaux, celle d'avoir voulu donner la parole aux citoyens et les associer aux décisions locales, est ainsi rattrapée par des logiques de discrimination sociale, parfois tout à fait involontaires.

Toutes ces remarques sont peut-être un peu « dures », peut-être un peu exagérées, mais elles correspondent à une réalité observée par des chercheurs, et qui n'est pas toujours perceptible au premier abord.

Ces remarques me paraissaient nécessaires pour expliquer en quoi notre équipe de recherche a proposé de diversifier les sources d'expression des Strasbourgeois dans le cadre de ces états généraux du sport.

Nous savions d'avance que ce n'était qu'une infime partie de la population qui se déplacerait aux réunions thématiques (malgré tous les efforts d'information réalisés). Nous savions que, parmi les « participants », certains ne prendraient pas la parole, et que les chances de la prendre étaient très liées au statut et aux compétences des personnes présentes. Pour résumer, nous savions que nous ne pouvions pas nous limiter à ces réunions pour avoir l'avis de tous.

Alors comment avoir l'avis de tous par un autre moyen ?

C'est quasiment impossible *a priori*. C'est là qu'interviennent les sciences sociales qui nous permettent d'aller vers les gens plutôt que d'attendre qu'ils viennent vers nous. Mais d'aller vers un grand nombre de personnes qui soient en quelque sorte choisies pour être représentatives de tous les Strasbourgeois, c'est à dire de construire un échantillon à partir de critères définis par avance. Aller vers les Strasbourgeois et les interroger, par un questionnaire (pour avoir des tendances générales), par des interviews pour approfondir leur façon de voir les choses.

Et malgré ces efforts, nous savons que certaines personnes refusent cette démarche également, et il a fallu forcer un peu les choses pour parvenir à un échantillon représentatif.

C'est le résultat de ces enquêtes, qui apportent des sources supplémentaires, je dirais « complémentaires » sur l'avis des Strasbourgeois, sur leurs pratiques sportives, que Valérie Moralès va vous présenter maintenant.