Courts traités d’économie de la participation.

Michel Falise, La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés, 2003 ; Association France Qualité Publique, La participation des usagers / clients / citoyens au service public. Guide pratique, 2004.

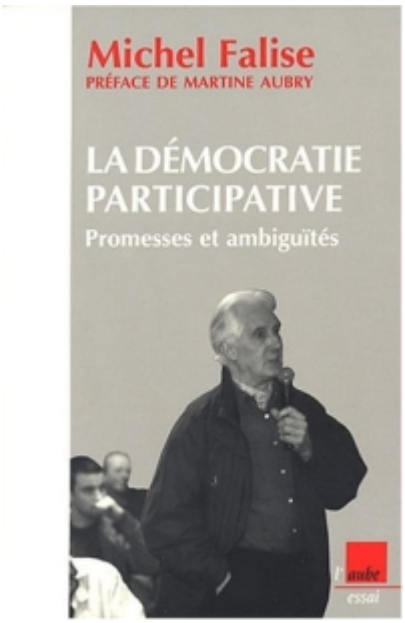
Par Marc Dumont

« Participation », « implication », « empowerment », « concertation » « politisation »… toutes sortes d’expressions, dont la multiplication récente traduit tant l’émergence de l’individu acteur spatial et politique que des formes de recomposition de l’action publique, et qui requièrent une certaine stabilisation de leur contenu. Brève analyse critique de quelques ouvrages s’inscrivant dans cette perspective.

Pour une autre analyse de l’ouvrage de Michel Falise, sur la démocratie participative, par Vincent de Briant.

Il n’est pas rare que les analyses contemporaines du phénomène politique en milieu urbain, lorsqu’elles évoquent la question de la participation, produisent des discours en soi sur la démocratie urbaine ou transforment des expériences participatives réussies en exemples idéalisés partout reproductibles. Ce foisonnement de sens et de contresens sur lequel peuvent également se greffer des versions militantes très imprégnées d’une opposition binaire entre « habitants » et « institutions », ne rend néanmoins pas facile la tâche de clarification du phénomène participatif en tant que tel.

À la question minimale, qui pourrait être même l’objet d’une interrogation d’éducation civique dans l’enseignement secondaire, du « quand on dit “participation”, de quoi parle-t-on ? », deux publications apportent de manière différente plusieurs éléments de réponse sans pour autant que l’éclairage proposé soit pleinement satisfaisant. Sans avoir la moindre prétention de parvenir en quelques lignes à réaliser un bilan critique de cette question, on profitera néanmoins de l’occasion pour souligner un des paradoxes propres à la « participation », ayant trait à la définition des « biens commun localisés ».



Le premier ouvrage, celui de Michel Falise, consacré aux promesses et ambiguïtés de la démocratie participative, est perturbant parce qu'il mêle en permanence les registres scientifique, normatif, idéologique et militant qu'explique la position sociale de l'auteur. Sa trajectoire révèle en effet un bien curieux mélange entre une idéologie catholique (recteur de l'université catholique de Lille, entre autres) se traduisant à plusieurs reprises par un propos à forte tonalité irénique voire paternaliste, une pratique d'enseignement (économiste), ainsi qu'un engagement politique (adjoint à deux maires socialistes successifs de Lille), activités auxquelles il faut ajouter celle de l'expert, propre à cet ouvrage, jugeant ce qui est de l'ordre de la « bonne » et de la « moins bonne » démocratie participative.

Au-delà de ce fait, notable il est vrai, son argumentation sur la participation s'articule en trois temps. En premier lieu avec la présentation de ce qu'il considère comme son contexte, marqué par un discrédit du politique concomitant à l'émergence de la *citoyenneté*. Il est à cet égard gênant que, pour parler d'une réalité floue, il se réfère à une autre, sans doute au moins aussi malaisée à saisir, utilisant un terme dont il fait ici le synonyme d'un « vouloir faire cité » qu'il repère dans des moments où s'exprime une sensibilité collective en matière d'environnement, par exemple. Puis, avec une présentation des acteurs de la démocratie participative et des questions que posent leurs implications respectives dans ce type de procédures, et enfin, après un bref historique des dispositifs mis en œuvre dans le cas lillois, Falise décrit un à un ceux-ci en

pointant leurs apports et leurs insuffisances, achevant son propos par un aperçu de ce qui peut se faire en la matière dans d'autres pays (Amérique Latine…).

Nettement plus exhaustif mais plus concis, le second ouvrage, collectif, consacré à la participation des usagers du service public, répertorie toute une série de procédures existantes en la matière, toujours dans le cas français. Élaboré par un groupe de travail composé notamment de représentants de la Sncf, d'intervenants urbains (élus, chargés de projet…), de la Poste ou encore de l'Éducation Nationale, son statut est assez particulier puisqu'il contient notamment une partie nourrie par des contributions de syndicats (Cgt, Cfdt…) qui énoncent respectivement leur position et leurs propositions par rapport à cette question de la participation.

Une présentation efficace des dispositifs participatifs….

Les deux ouvrages permettent de manière complémentaire d'avoir une vision précise de ce qui peut se réaliser en matière de participation institutionnelle, avec un contenu très accessible conçu tant en direction d'étudiants que de chercheurs ou d'enseignants.



Le *Guide pratique* offre pour sa part une présentation de « dix outils » de participation, dont sont précisés pour chacun d'entre eux des principes (« facteurs-clés ») et des règles à visée clairement opérationnelle, parfois déconcertantes de simplicité (« dérives ») : « Attention, la participation peut favoriser le clientélisme. » (p. 42). Il permet également de suivre « cinq applications fonctionnelles », exemples concrets de mise en œuvre, notamment avec un retour succinct d'expériences concernant le cas des comités consultatifs

à Lille (p. 88).
La question de l'évaluation y est également évoquée à partir d'une grille de questions qui s'apparente en réalité à une enquête de satisfaction, la participation étant dans ce cas considérée comme un produit. À cet égard, il ressort plus largement de l'ensemble de l'ouvrage une nette impression de « consumérisation » dans les relations institutions / usagers, explicitement citée (p. 23) : le rôle de la participation serait ainsi d'optimiser voire d'inverser ces relations, de transformer les individus en acteurs et non plus seulement en agents, voire, plus encore, d'assumer ce qui jusque-là pouvait ressortir de missions d'intérêt public. Il s'agit ici pour le coup d'une visée assez normative, l'idée que, *via* la participation, les individus auraient à se substituer à un État en voie de désengagement, une orientation que tous les lecteurs ne partageront sans doute pas.

Sur l'établissement même des termes, on relèvera une intéressante proposition de définition sous la forme d'un schéma (p. 27) qui présente une typologie des relations usagers/institutions allant de la *souveraineté* (faible) au *partenariat* (forte), en passant par la concertation puis par la participation. La différence entre les deux termes y est située sur la direction de cette relation : unilatérale (la concertation comme simple « prise d'avis ») et bilatérale (la participation comme reconnaissance l'usager en tant qu'interlocuteur).

Falise quant à lui nous fait davantage entrer à l'intérieur de la complexité d'un « système participatif » singulier, celui de Lille, dans le cadre d'une ville où les préoccupations des équipes municipales en faveur d'une implication des populations de l'agglomération à l'organisation du territoire sont restées très fortes, donnant lieu à des expériences multiples déclinées à trois niveaux d'échelles : la ville, le quartier et le secteur urbain.

L'ensemble des dispositifs est par ailleurs synthétisé dans un tableau final assez efficace (annexe 2, p. 186) qui pointe notamment l'absence totale de compétences financières pour l'ensemble des structures, à l'exception du Conseil de Quartier et de ses Fonds d'Initiatives Habitants. On aurait d'ailleurs apprécié avoir une évaluation approximative du montant dans le cas lillois, le volume de ces fonds étant souvent résiduel dans d'autres villes. De plus, il fait

apparaître de manière assez nette deux grandes catégories de dispositifs, l'une correspondant à des structures très statutaires, avec des modes de désignation et de fonctionnement précis (Conseils de Quartier, Commissions thématiques) qui opèrent déjà une sorte de « tri » de leurs membres, et d'autres nettement plus labiles, qui naissent avec des projets puis disparaissent, qui n'ont pas de statut et auxquelles participe tout public (ateliers urbains de proximité).

Il aurait sans doute été intéressant d'évoquer les éventuelles relations entre ces différentes structures puisque celles-ci sont suggérées par un schéma de synthèse au cœur duquel se situe le conseil municipal (p. 107). Sur ce point, l'ouvrage n'en dit pas davantage sinon que chacune est directement liée aux élus.

… mais une dynamique figée des situations de participation.

Les ouvrages présentent néanmoins deux risques importants liés pour l'un à sa structure même de guide : celui de réduire le contenu des situations de participation à leur cadre, et plus largement d'inciter à considérer que le discours sur la participation puisse épuiser le phénomène de participation.

On aurait certainement apprécié que le parcours des situations de participation soit davantage épaissi par des comptes-rendus de réunions présentant un caractère moins irénique, des moments marqués par des blocages, par exemple, ou l'évocation de réunions auxquelles n'assisterait qu'un nombre infime d'individus. Pour qui pratique ce type de situations, le magnifique dialogue au cours d'un forum urbain au cours duquel s'instaure un dialogue entre une « habitante » et un « jeune » quant à l'usage partagé et apaisé des bancs publics, a en effet de quoi faire sourire (p. 146).

Il s'agit par là d'insister non pas sur une certaine fadeur de ces restitutions, argument très peu valide, mais bien sur la dynamique en tant que telle des situations qui apparaissent comme de simples déclinaisons ou activations mécaniques d'un dispositif programmé, en particulier au niveau des catégories d'acteurs qui restent très générales (institutions, habitants, mouvements

associatifs et médias). Quant à la méthodologie en tant que telle, la manière même de restituer « ce qui se passe » dans ces réunions est administrative : il s'agit de comptes-rendus tel qu'ils sont établis dans les formes institutionnelles requises, qui effacent la forme parfois chaotique ou « hoquetante » que peuvent présenter ces situations, comme si l'idée d'une construction dans l'obstacle et dans l'échec risquait de discréditer le discours de l'auteur sur l'activité politique qu'elles révèlent.

Deuxième aspect, la réduction de la participation aux dispositifs institutionnels, effaçant sa dimension éventuellement informelle. Il est à cet égard étonnant que Falise n'évoque à aucun moment les moyens « alternatifs » propres aux activités de participation, qui sont le plus souvent, il est vrai, moins les bienvenus et pour des raisons aisément compréhensibles lorsqu'on exerce une fonction au cœur de l'institution municipale. En effet, la dynamique des situations se situe également à un niveau externe, celui de leurs cadres mêmes qui se voient dans les deux ouvrages réduits à leur unique production et mise en forme institutionnelle. Qu'en est-il donc de toutes les autres formes issues des pratiques de contestation, d'opposition, de revendication, de manifestation voire d'insurrection !, dans lesquels des individus s'expriment et s'engagent sur le statut et l'avenir d'un espace ? Tous les épisodes de conflits ou de micros-conflits urbains ne correspondent-ils pas également à des moments de réalisation d'une démocratie participative tout aussi signifiants, au cours desquels des citoyens-citadins contribuent à stabiliser des ordres urbains, participent à l'organisation de la ville au même titre que ce qui peut se produire à travers la succession des réunions d'un atelier urbain ? Or il s'agit bien de moment où convergent des pratiques informelles et pratiques institutionnelles pour produire du politique, dans lesquels les débats, en apparence et en apparence seulement, présentent moins de prestige, et qui ne seraient sans doute pas si résistants que cela aux typologies, obtenant parfois bien davantage de reconnaissance effective que les activités qui se réalisent dans les cadres officiels et programmés de la participation. Une évocation à laquelle on aurait pu néanmoins s'attendre, une fois la démocratie participative définie comme n'étant pas « une aspiration des populations, ou des nouveaux dispositifs institutionnels, ou un changement des comportements mais plus fondamentalement et tout en recouvrant ces différentes réalités, une recherche d'adaptation du

fonctionnement démocratique aux conditions d'aujourd'hui » (p. 23).

Les dispositifs participatifs : métalepse et métonymie du politique.

Le texte de Falise mérite d'être prise au sérieux parce qu'il est exemplaire d'un transfert dont le politique est souvent l'objet dans un certain nombre de recherches, à travers deux figures, la métalepse et la métonymie, une substitution qui, si elle reste en soi parfaitement acceptable, requiert néanmoins un certain nombre de justifications en l'occurrence ici inexistantes. Brièvement, la métalepse correspond à cette figure de discours qui inverse la cause et l'effet, la métonymie quant à elle consistant à prendre pour un tout ce qui n'en constitue qu'une partie, et inversement.

Or, c'est exactement ce cheminement que l'on peut suivre dans son argumentation. Premier aspect problématique, donc, la relation de cause à effet inversée entre le politique et les dispositifs participatifs, l'idée, à partir d'une citation bien mal détournée de Pierre Rosanvallon, que « la démocratie participative consiste bien, dans ce cadre, à transformer un peuple introuvable en une communauté vivante » (p. 44) : créer le dispositif, c'est probablement créer le politique, en tout cas, c'est recréer le politique qui pourra alors en apparaître comme le résultat[1]. Il faut ici renvoyer à la clarification importante qu'a réalisée Rosanvallon sur le fait que le politique se situe au-delà de la simple expression des individualités respectives, que le délibératif n'épuise pas le politique : « c'est peut-être d'ailleurs là le nœud du problème : la gestion de la tension entre le progrès pratique de l'activité civique et la difficulté plus grande à exprimer un point de vue de la généralité dans la société »[2].

L'enthousiasme démocratique de Falise, pour aussi respectable qu'il soit, le mène à réaliser un oubli préliminaire étonnant ; définir la question du politique en tant que telle autour de laquelle, tout au long du texte, subsiste un flottement constant, notamment lors de propositions déconcertantes de naïveté : « comme le bon sens dont parlait Descartes : "le bon sens est la chose du monde la mieux partagée", la compétence politique s'avère beaucoup plus largement partagée qu'on l'imagine le plus souvent » (p. 43).

En fait, le politique est considéré comme une relative évidence à partir du moment où l'on prend conscience qu'il rend les termes de démocratie et de politique substituables l'un à l'autre, sans contrepartie. Or, en suivant par exemple Jacques Lévy, c'est oublier que « le politique est méthodologiquement antérieur à la démocratie », ou que « la démocratie ne réside pas dans la constitution de la société politique mais dans sa gestion » (Lévy, 2002, p. 171), la technologie étant saisie par Falise comme étant forcément à même de traduire un contenu en train de se réaliser.

L'économiste réalise également une autre confusion en usant du terme de gouvernance pour remplacer celui de gouvernement —trop connoté de rigidité ?— parfois à travers des phrases un peu obscures, réduisant ou incluant l'activité politique au sens large à celle de sa gestion : « en même temps qu'elle en ternit l'image, la société de complexité pose au politique un deuxième défi : celui de la difficulté de la gouvernance. Gouverner, certes, n'a jamais constitué une tâche simple, aisément couronnée de succès et unanimement applaudie. Mais aujourd'hui et du fait même de l'accélération du changement, l'exercice du pouvoir devient plus délicat, incertain […] Simultanément sans doute —et fort heureusement—, cette même société offre à la gouvernance de nouveaux outils, encore faut-il s'en saisir » (p. 29). Il ne s'agit pas uniquement d'un effet de style lié au fait que la phonétique du verbe « gouvernancer » risquerait de paraître un peu étrange, mais surtout d'une assimilation d'un tout, la gouvernance, à sa partie, le gouvernement, et, en fait, d'un tout sans sa partie (Lévy, *op. cit*.). Ce que n'évoque pas Falise et qu'oblitèrent le plus souvent les discours les plus revendicatifs ou militants sur la démocratie participative, est précisément lié à cette confusion et à ses conséquences souvent non mesurées notamment quant à l'imputabilité des décisions.

La démocratie participative et le paradoxe des biens communs localisés.

Le second problème de fond se pose à travers l'ensemble des expériences restituées du cas lillois et soulève bien des questions quant à la réelle pertinence de ces dispositifs. On aurait pu s'attendre à que cette pertinence soit rappelée

lorsque leurs limites et de leurs ambiguïtés sont évoquées, limites et ambiguïtés dont on a par ailleurs une certaine difficulté à identifier précisément les traits après ces deux lectures. « Attention : une association peut représenter un seul individu, elle peut être instrumentalisée » prévient fort judicieusement le guide de la concertation en direction du « concerteur ». Une mise en garde sans doute bien involontairement teintée d'ironie qui permet précisément de souligner ce que peut aussi révéler la participation : *une dissémination des enjeux collectifs en une multitude de petits biens communs localisés*.

On suit bien sûr le fonctionnement des instances de concertation à l'échelle de la ville, mais il y a de quoi être frappé par les conclusions technologiques qui peuvent en être tirées : le premier élément de bilan sur le conseil communal de concertation, c'est le fait que « le dispositif a tenu » (p. 131), condition minimale, certes, on en conviendra. Deuxième bilan, de taille, qui lui est lié, celui d'être un lieu « promoteur d'ouverture mutuelle et de citoyenneté », ce dont on peut être également tout à fait convaincu. Mais de quoi y parle-t-on précisément, sur quels sujets y débat-on exactement ? À quels types de productions ce comité donne-t-il lieu hormis le fait qu'il permette aux professionnels de la culture d'organiser leurs stratégies par rapport à l'ensemble de l'agglomération (p. 132) ? La seule réponse se situe sans doute dans l'annexe 3 qui liste les thèmes abordés de 1997 à 2003, faisant apparaître un traitement sectoriel des questions. L'absence apparente de contenu est telle qu'on s'en prend à se demander si la raison d'être d'un dispositif de ce type ne se limite précisément pas à… être, à exister, bref à assurer une simple fonction de présence. Le bilan des instances à l'échelle du quartier ne donne pas tellement d'éléments rassurant en ce sens, bien au contraire, via la voix citée d'un de ses membres : « parfois aussi les conseillers regrettent l'absence de débats et de vision globale dans les choix budgétaires » (p. 116).

Par contre, les forums citoyens et les ateliers urbains de proximités, assez similaires au système des réunions publiques ou des comités de pilotages dans d'autres villes françaises, apparaissent beaucoup plus actifs, et les enjeux correspondent à l'échelle : « je rêvais d'arbre et d'eau sous mes fenêtres", dit une habitante. Il y a aura à la fois les arbres et l'eau, et les fleurs…. à la place d'un parking sauvage, véritable cloaque les jours de pluie, traversé par onze

voies de circulation ! » (p. 157). La définition de biens communs localisés telle qu'elle s'articule autour des débats sur les objets de l'environnement du quotidien immédiat exprime ici ce paradoxe et sans doute une des limites assez nettes de la démocratie participative. Le travail de Falise pousse de fait à considérer que les enjeux de la société urbaine lilloise se disséminent dans des objets urbains sans que leur correspondent simultanément de véritables réflexions sur un devenir collectif. Cet état de choses que met en exergue sa présentation soulève bien des questions de fond sur le politique, notamment celle consistant à s'interroger pour savoir si ce « bien commun », qu'il évoque à de nombreuses reprises, est à même de se constituer comme simple somme des intérêts particuliers ou, en l'occurrence, très localisés, ce dont on s'autorisera ici à douter.

Au final, plus qu'à se trouver avec le livre de Falise en présence d'un cours magistral de démocratie urbaine en fait de philosophie morale et politique appliquée, on aurait sans aucun doute apprécié une réelle restitution d'expérience (auto)biographique. Par exemple celles qui sont réalisées avec des acteurs-clés de la Politique de la Ville (Devismes, Pasquier, à paraître fin 2004), retraçant à la fois l'émergence d'un thème et la transformation de formes d'action à travers le prisme du parcours singulier d'individus. Or, l'expérience de terrain, impressionnante, de Falise à la fois acteur, organisateur et observateur se prêtait pourtant parfaitement à l'exercice. Simple jugement particularisé d'un lecteur déçu ? Certainement, mais pas seulement : par rapport à cette saturation normative à laquelle elle donne lieu, à toutes les productions narratives qui peuvent s'articuler autour d'elle, la démocratie participative gagnerait aussi à être mise en énigme, à que soient rendues davantage visibles des situations dans leur nudité comme matières à penser et non déjà pré-interprétées à l'aune de principes moraux dont on n'est d'ailleurs pas si sûr, finalement, qu'ils soient partagés.

« Le problème n'est plus de faire que les gens s'expriment, mais de leur ménager des vacuoles de solitude et de silence à partir desquelles ils auraient enfin quelque chose à dire » déclarait Gilles Deleuze. Sans doute un peu radicale, cette phrase incite pourtant à réfléchir comment à sa manière, et pour aussi paradoxal ou hétérodoxe que cela puisse paraître, il serait peut-être

également profitable que la participation fasse à son tour une certaine expérience du silence : économiser de la participation pour laisser place à l'apprentissage et au déploiement d'un véritable « parler politique », pas forcément cantonné aux lieux dans lesquels on voudrait l'y assigner, voilà sans doute l'un des enjeux fondamentaux que celle-ci semble aujourd'hui poser.

Laurent Devisme, Élisabeth Pasquier, *Daniel Asseray et la question urbaine*, Paris, Délégation Interministérielle à la ville (à paraître fin 2004).

Jacques Lévy, « Dix propositions sur le gouvernement urbain » *in* Thérèse Spector, Jacques Theys (dir.), *Villes du 19e siècle. Entre villes et métropoles, rupture ou continuité ?,* Paris, Certu, 1999.

Daniel Cefaï, Isaac Joseph (coord.), *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civilités*. Colloque de Cerisy, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2002.

Résumé

Il n'est pas rare que les analyses contemporaines du phénomène politique en milieu urbain, lorsqu'elles évoquent la question de la participation, produisent des discours en soi sur la démocratie urbaine ou transforment des expériences participatives réussies en exemples idéalisés partout reproductibles. Ce foisonnement de sens et de contresens sur lequel peuvent également se greffer des ...

Notes

1 Falise étant sur ce point nettement « participaliste » comme d'autres peuvent être « spatialistes » lorsqu'ils pensent qu'agir sur l'espace matériel en créant par exemple des équipements, c'est agir sur la société.
2 Pierre Rosanvallon, « Le mythe du citoyen passif », dans *Le Monde*, édition datée du 19 juin 2004.