

Les défis de la démocratie participative

# Une refondation politique et culturelle

par Giovanni Allegretti, octobre 2011

En moins de dix ans, des milliers de villes à travers le monde ont transformé leurs pratiques démocratiques. Symbole de ce mouvement, le budget participatif, inventé à Porto Alegre en 1989, est aujourd'hui utilisé par 15 300 communes sur tous les continents. Il s'agit de répondre aux préoccupations des populations, notamment les plus défavorisées, souvent exclues de la gestion municipale. Ce que les politologues français Loïc Blondiaux et Yves Sintomer nomment « *l'impératif délibératif* (1) » de la modernité s'impose progressivement aux administrateurs et dirigeants de la planète.

Concrètement, il s'agit d'ouvrir les lieux de pouvoir au dialogue, tant politique que social. On organise donc des espaces — comme ceux que le forum « 2011, Aubagne à l'heure du monde » permet de structurer — qui contribuent à l'intensification de l'échange entre, d'une part, associations, citoyens, mouvements et organisations syndicales et, d'autre part, les forces politiques et les représentants institutionnels. Le plus souvent, ces initiatives sont prises au sein de structures de proximité (municipalités, arrondissements, unions intercommunales), plus rarement aux niveaux supra-locaux (régions ou provinces, comme par exemple à Málaga ou dans les régions italiennes de Toscane et du Latium).

## De la méfiance à la participation

Pour expliquer ce mouvement, les politologues brésilien et portugais Leonardo Avritzer et Boaventura de Sousa Santos ont analysé le cercle vicieux dans lequel sont enfermées les démocraties modernes : la méfiance que suscite le comportement des instances représentatives provoque un désintérêt pour la participation active, considérée comme « sans influence » et incapable de transformer la gestion publique (2). Soigner cette « pathologie » typique des sociétés libérales implique d'inventer des pratiques permettant de sortir du domaine du discours pour peser directement sur les choix gouvernementaux. Ces processus ne se limitent pas, comme le voudraient certains courants libéraux, inspirés par le New Public Management (3), à modifier les rapports entre fournisseurs de services et usagers / clients. Ils constituent un moyen de transformer la culture politique dans le but de favoriser une réelle implication de toutes les couches de la population.

Ainsi comprise, la participation ne craint ni le débat ni le conflit, au sens où elle suppose de valoriser des points de vue différents, exprimés librement. En effet, il est normal que des tensions surgissent lorsque s'ouvre un espace de dialogue au bénéfice de ceux qui ont trop longtemps été étouffés par des majorités politiques dominatrices (*lire* « *Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ?* »). En outre, ces confrontations ne sont pas stériles, car elles doivent permettre de faire émerger l'intérêt général de la communauté. La « participation » des populations s'oppose ainsi à l'inertie de ce que le sociologue Antonio Tosi appelle la « *théorie administrative des besoins* (4) ». C'est-à-dire l'incapacité, dans laquelle se trouvent souvent les institutions, de connaître intimement l'ensemble de leurs territoires, et d'en percevoir les nécessités non exprimées. La montée des inégalités et la mobilisation multiforme des populations posent aux villes des défis nouveaux qui sortent des réponses toutes faites. C'est pourquoi, notamment en Amérique latine et en Afrique (*lire* « *Quand l'Afrique réinvente la citoyenneté locale* »), la gestion municipale a dû se transformer radicalement.

C'est plus qu'un simple mouvement néomunicipaliste (5). En effet, l'enracinement et la diffusion des innovations effectuées à la base doivent permettre in fine de modifier tous les échelons de gouvernement. Le but est d'instaurer une sorte de « fédéralisme solidaire » qui parte d'« en bas » pour réformer les relations entre les différents chaînons de l'Etat tout en renforçant les échanges entre cultures et pays différents. Le monde politique local se présente ainsi comme le premier maillon reliant les acteurs de la « société civile » aux institutions de représentation. Le mouvement national pour la réforme urbaine (Fórum Nacional de Reforma Urbana, FNRU) au Brésil est l'un des meilleurs exemples du rôle joué par l'expérimentation locale dans la transformation durable des politiques publiques. Dans un pays en proie à une urbanisation accélérée et à une forte ségrégation spatiale et sociale, le FNRU, créé en 1988, a lutté contre l'habitat précaire et pour une gestion municipale démocratique. Lors de l'Assemblée constituante de 1988, il a obtenu l'inscription dans la Loi fondamentale du principe selon lequel la ville a une fonction sociale qui implique l'adoption de mécanismes de participation directe de la population. Ce qui implique aussi d'encadrer le droit de propriété privée pour des motifs d'intérêt général.

Dans ce combat, il a pu compter sur plus de mille associations, syndicats et regroupements professionnels, mais aussi sur la mise en œuvre au niveau local de nombre des innovations qu'il proposait. Et c'est grâce à ce travail de terrain mené avec succès par de multiples municipalités — à leurs risques et périls — que, en 2001, le FNRU a en outre convaincu le Parlement brésilien de voter (à l'unanimité, et sous la présidence d'un homme pourtant fortement imprégné d'idéologie libérale, M. Fernando Henrique Cardoso) la loi sur le « statut des villes ». Ce cadre juridique urbain demeure aujourd'hui le plus audacieux du monde.

## Une convergence perverse

Cependant, si les progrès sont visibles, l'extension de la démocratie participative sur tous les continents connaît des tentatives de récupération. La politologue brésilienne Evelina Dagnino évoque notamment une « *convergence perverse* (6) » entre les aspirations des populations et un certain credo libéral. Les grandes institutions internationales font ainsi de la « participation » locale le véhicule de la déresponsabilisation institutionnelle et de la réduction du rôle de l'Etat social. La promotion de partenariats avec des organisations du tiers secteur — associations caritatives et d'entraide — tend ainsi à détruire les cadres publics de la solidarité qui sont remplacés par des mécanismes de charité ou d'assurance privée. Dans une perspective utilitariste, l'implication des citoyens est orientée vers la seule expression individuelle et l'addition mécanique de leurs préférences diverses. Il en est ainsi lorsque les élus invitent les habitants à commenter les plans de rénovation urbaine — comme on le voit dans la plupart des capitales qui installent des bureaux d'information et organisent de belles expositions — sans pour autant leur donner prise sur les choix effectués. De même, certains outils électroniques (comme les forums de discussion sur les sites Internet des communes) ne servent qu'à favoriser le « dialogue » entre citoyens et administrateurs, les seconds conservant le pouvoir d'interpréter les préférences des premiers comme bon leur semble. Au total, il s'agit pour les institutions de « diviser pour mieux régner ».

On en voit une illustration dans le débat engagé par le premier ministre anglais David Cameron sur le rôle que devrait, selon lui, jouer la « Big Society » (une communauté de bénévoles) dans la réforme de l'Etat-providence, en en réduisant les dimensions et en en externalisant les services ?

La perspective libérale a également été formulée de manière plus brutale par l'entrepreneur indien Narayana Murthy à travers l'adage qu'il cherche à rendre célèbre : « *In God we trust. Everyone else brings data to the table* » (« *Nous plaçons notre confiance en Dieu ; les autres ne sont que des porteurs d'information* »). Dans cette lecture utilitariste de la participation, les citoyens ne sont que des « informateurs-clés » pour les stratèges en communication ou en marketing des administrations publiques, et non pas des codécideurs et des porteurs de savoirs.

Il est vrai que la crise politique que traversent les sociétés modernes favorise la confusion et il arrive que des administrateurs locaux reprennent à leur compte indifféremment l'une ou l'autre des approches, progressiste ou libérale. Car le constat est le même pour tous : 1. les institutions sociales et politiques (administrations, partis, syndicats, médias, Eglises, organisations non gouvernementales...) auraient perdu leur légitimité ; 2. la crise financière mettrait à mal les ressources publiques locales, dans un contexte de « subsidiarité asymétrique » où la décentralisation des responsabilités les plus « sensibles » (social, santé, infrastructures) s'effectue sans moyens suffisants ni réelles capacités décisionnelles ; 3. les besoins sociaux se multiplieraient de même que les solutions techniques s'offrant pour y répondre. Faire un choix parmi ces dernières devient alors un acte politique difficile, qui affecte leur durabilité.

C'est pourquoi il est nécessaire de réfléchir aux pratiques engagées et de clarifier des concepts dont l'ambiguïté peut faire obstacle aux renouvellements réels des politiques. Les lectures honnêtes de l'« *impératif délibératif* » partent du constat que, dans une société fragmentée, il convient d'élargir le dialogue social au-delà des « corps intermédiaires » déjà organisés du monde associatif et syndical. Il s'agit d'écouter également les composantes informelles et « émergentes » de la société volontairement ignorées par les utilitaristes libéraux. Cette « citoyenneté insurrectionnelle » concerne aussi bien les mouvements « rebelles et contestataires » analysés par l'anthropologue américain James Holston (7) que les organisations « préprojectuelles et de solidarité », telles que celles décrites par la sociologue australienne Leonie Sandercock (8). Ces dernières œuvrent de façon empirique sur le territoire, sans projet préconçu.

## Pédagogie et autoformation

La difficulté dans les deux cas tient au fait que, travaillant sur le principe du réseau, ces acteurs se soucient davantage de survie à travers le « soutien mutuel » que du rôle innovateur qu'ils pourraient jouer dans la transformation de la société. Or la démarche participative vise non pas un gain utilitariste, mais à mettre en valeur chaque individu avec ses exigences propres, sans renoncer pour autant à offrir à tous la possibilité de partager de nouveaux espaces collectifs.

Pour éviter les pièges de l'utilitarisme libéral, plusieurs défis, liés les uns aux autres, doivent donc être relevés.

1. Mettre en valeur la composante pédagogique de la participation, conçue comme un moyen pour les intervenants de se transformer à travers l'écoute réciproque, en cherchant à sortir « différents » du processus. A cet égard, les « cours d'autoformation sur les politiques publiques » — qui précèdent les sessions de bilan participatif dans plus de soixante-quinze villes de Corée du Sud mais aussi dans de grandes villes brésiliennes comme Fortaleza et Guarulhos — sont instructifs. Ces dernières ont expérimenté les méthodes d'autoapprentissage du pédagogue Paulo Freire, qui tendent à éviter aux citoyens l'impression d'être « endoctrinés » par leurs propres administrateurs.

2. Utiliser la participation pour faire passer des informations que les médias dominants ignorent. Eviter ces pièges suppose une mise en valeur des réseaux alternatifs de communication et, surtout, la volonté d'« ouvrir les boîtes noires » des administrations publiques, notamment celles à forte composante « technique ». C'est pourquoi on voit naître des groupes d'« observateurs de la participation » ou de « suivi des promesses électorales » au Cameroun et au Brésil, par exemple. Ce sont souvent des structures mixtes composées de citoyens, de mouvements, d'universitaires et d'administrateurs.

3. Réformer les outils mêmes de la participation afin de limiter les possibilités de récupération. Si nous continuons à utiliser des outils qui ne permettent pas aux acteurs de négocier des solutions entre eux, la plupart des dirigeants politiques continueront à ne voir dans les citoyens qu'une masse d'égoïstes ; les élus ne seront jamais portés à ouvrir de nouveaux espaces de codécision.

Il est donc nécessaire d'abandonner la séparation entre « savoirs profanes » (populaires) et « savoirs experts ». Le processus participatif doit susciter une « justice cognitive » qui met à profit toute une série de connaissances tirées du monde des techniciens mais aussi des pratiques des habitants. En outre, il mobilise ce que Sintomer nomme le « *savoir politique* » du citoyen, c'est-à-dire la capacité des habitants à élaborer des stratégies qui entrent en dialogue avec celles du monde politique. Parallèlement, les gestionnaires publics doivent être associés à ces échanges, pensés comme autant d'occasions pour eux de mettre en doute certaines certitudes professionnelles.

La ville portugaise de Cascais offre un exemple de réorientation constructive de la culture technique des fonctionnaires. Cette municipalité est dirigée par un maire libéral, M. Carlos Manuel Lavrador de Jesus Carreiras (Parti social-démocrate), mais extrêmement sensible aux innovations participatives. Dans le cadre du programme In Loco (« sur place »), plusieurs dizaines d'agents publics suivent chaque année une formation destinée à les faire progresser dans leur carrière, à valoriser leurs capacités d'autoréflexion et à générer de nouvelles médiations sociales permettant d'enraciner leurs compétences techniques. Il s'agit aussi de faire place à ce que de Sousa Santos appelle une « *écologie des différents savoirs* » n'excluant aucun des savoirs ancestraux ni aucune des cultures minoritaires qui constituent l'identité même d'un territoire.

4. La reconnaissance d'un véritable rôle d'interlocuteurs aux citoyens (et à leurs organisations) implique la rénovation des modèles culturels dans lesquels s'insèrent les projets locaux. Il existe en effet des habitudes administratives, des idées préconçues dont la reproduction fait obstacle à une évolution vers un développement durable endogène. Ce n'est qu'en présentant un tableau clair du rapport coûts / bénéfices de chacune des options (projetées sur les moyens et longs termes), et en proposant la mise en regard de scénarios différents, qu'il sera possible de parvenir à des résultats novateurs, avec le soutien des acteurs sociaux. C'est la dimension « culturelle » de la participation : la société doit prendre conscience des principes qu'il est indispensable de respecter pour parvenir à une véritable « durabilité ». Il en est ainsi, surtout dans le Sud, des processus de rénovation urbaine des bidonvilles

D'un point de vue bureaucratique et utilitariste, l'expansion urbaine s'accommode très bien, à court terme, de la ghettoïsation des bidonvilles expulsés des centres. En revanche, une réflexion participative permet de voir que cette option se traduira in fine par le financement public coûteux d'infrastructures en périphérie et, pour ceux qui perdront leurs réseaux professionnels et sociaux, par une lutte quotidienne contre les distances... Face à de tels enjeux, les institutions ne peuvent pas se contenter de solutions simplistes mais doivent — au contraire — jouer un rôle de « provocatrices » pour aider à renouveler les pratiques. L'anthropologue ougandais Mahmood Mamdani a bien montré comment de nombreuses communes africaines ont, à travers des programmes agricoles, contribué à lutter contre la dépopulation rurale (9). Dans le même esprit, la ville d'Aubagne a travaillé à de nouvelles perspectives politiques et culturelles par le biais de réseaux transnationaux urbains et ruraux. De son côté, de Sousa Santos a souligné le rôle central qu'ont joué, dans la dernière décennie, tant d'administrations locales équatoriennes et boliviennes, en collaboration avec les mouvements indigènes, pour réformer en profondeur l'Etat (10). De nouvelles Constitutions ont intégré d'autres valeurs, notamment les conceptions cosmogoniques enracinées dans la culture des populations andines indigènes, où la nature devient un sujet de droit, et non plus seulement un objet.

5. L'adoption de statuts juridiques encadrant les nouvelles approches ne devra pas uniquement servir de support « technique » ; elle devra aussi en constituer le socle culturel. En effet, sans l'affirmation claire de valeurs fondatrices, l'élaboration empirique de règles (qui caractérise actuellement bien des processus participatifs, notamment au Brésil et en Espagne) comporte le risque d'un délitement progressif. Face à ce risque, des villes (telles Lisbonne et Cascais, au Portugal) ont élaboré des « chartes de principes » auxquelles elles confrontent en permanence leurs parcours participatifs. Cette « constitutionnalisation » est pensée non seulement comme une garantie contre leur « volatilité », mais aussi comme une incitation à en améliorer constamment la qualité délibérative, la capacité d'intégration et la cohérence entre objectifs déclarés et instruments mis en œuvre pour les atteindre.

## **L'incohérence administrative**

Les ambiguïtés qui demeurent à clarifier sont les suivantes :

1. La complémentarité des acteurs locaux, publics et privés, administratifs et populaires, doit être réelle. Si les institutions locales souffrent souvent de l'emprise des niveaux supérieurs de pouvoir, elles reproduisent elles-mêmes bien souvent ces travers dans leurs relations avec les acteurs de terrain. Il en est ainsi lorsqu'elles confient en sous-traitance les services sociaux à des associations disposant de faibles ressources et surchargées de responsabilités. Il faut sortir de ce cercle vicieux, dans la perspective de faire front commun (société et institutions locales) pour réclamer à l'Etat plus de redistribution.
2. La rareté des ressources ne peut perpétuellement justifier le report des réformes réclamées par les citoyens. Le succès des milliers de « monnaies locales » dans le monde, comme celui des « économies du don » en vigueur dans de nombreux territoires du Sud, sont la preuve qu'il est possible de réintégrer le social dans l'économie (l'*oikonomia* dont parlait Karl Polanyi dans les années 1940). Certaines villes comme Santa Cristina d'Aro (Catalogne) ou Grottoammare (Italie) ont mis en œuvre des processus participatifs qui ne discutent pas seulement de la réorganisation des dépenses, mais sont centrées sur la discussion des recettes, pour trouver avec les habitants de nouvelles sources de revenus (monétaires et non monétaires).
3. L'incohérence des actions locales constitue une plaie pour de nombreuses agglomérations. Une ville qui parie sur les grands centres commerciaux n'est pas compatible avec le voisinage de petits bourgs, noyés dans la nature et valorisant le petit commerce de proximité ; si une municipalité veut construire un développement horizontal, elle doit refuser les ghettos et les polarisations sociales.
4. L'obligation de rendre des comptes ne peut se réduire à la seule composante technique de la transparence. Elle suppose une forte volonté politique de responsabilité à chaque phase des processus de coélaboration et de mise en œuvre des choix.
5. La participation ne doit pas être limitée à des innovations techniques ; elle doit être pensée comme un processus de transformation culturelle et politique. Imaginer que le monde de la « représentation » nationale puisse tirer profit d'un processus participatif sans céder une part de son pouvoir relève ou du malentendu ou de la chimère (lire « *Enquête délibérative en Andalousie* »). De la même manière, la « participation épisodique » ne suscite guère d'attachement.
6. Pour que la rencontre ait lieu entre les citoyens et les institutions, chacun doit faire un pas vers l'autre. Aux premiers, il est demandé de rechercher le « bien commun » et de dépasser leurs intérêts spécifiques défendus par leurs corps intermédiaires organisés. Au second, il est demandé plus encore : renoncer à prendre des décisions de façon discrétionnaire et selon les convenances du moment. Mieux : il s'agit également de lutter contre la fragmentation des responsabilités et la division entre secteurs d'action non coordonnés (typique de la logique bureaucratique-technocratique).
7. Enfin, il est dangereux de croire que l'intégration sociale ou la justice redistributive sont des effets collatéraux automatiques de tout processus participatif. Les expériences latino-américaines et africaines nous montrent que, sans reconnaissance explicite des inégalités qui fragilisent nos sociétés, et sans mise en œuvre des moyens destinés à les combattre, toute nouvelle politique risque de ne faire que reproduire la situation préexistante. Un parcours de participation qui n'est pas producteur de droits nouveaux mérite-t-il vraiment son nom ?

**Giovanni Allegretti**

Chercheur au Centre d'études sociales (CES) de l'université de Coimbra (Portugal).

(1) Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, n° 63, Collège international de philosophie, Paris, 2009.

(2) Leonardo Avritzer et Boaventura de Sousa Santos, « *Towards widening the democratic canon* », Eurozine, novembre 2003.

(3) Lire Jérôme Tournadre-Plancq, « *La faute aux Britanniques...* », *Le Monde diplomatique*, décembre 2009.

(4) Antonio Tosi, « Urban theory and the treatment of differences : Administrative practices, social sciences and the difficulties of specifics », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 15, n° 4, p. 594-609, Montréal, décembre 1991.

(5) Le municipalisme est une doctrine prônant l'intervention des municipalités dans l'économie.

(6) Evelina Dagnino, *Brasil. Sociedad civil, esfera pública y democratización en América latina*, Fondo De Cultura Economica, Mexico, 2002..

(7) James Holston, *Insurgent Citizenship : Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton University Press, 2007.

(8) Leonie Sandercock, *Towards Cosmopolis : Planning for Multicultural Cities*, John Wiley, Londres, 1998.

(9) Mahmood Mamdani, *Citizen and Subject : Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, 1996.

(10) Boaventura de Sousa Santos, *Reinventar la Democracia : Reinventar el Estado*, Clacso, Madrid, 2005.

