

« Elargir la participation citoyenne, un défi à relever ?... »

C'est un objectif salubre que se fixe la septième conférence de l'Observatoire International de la Démocratie Participative qui se tiendra à Nanterre les 26, 27 et 28 novembre 2007, tant il est vrai que les dispositifs participatifs, hors des fièvres électorales, peinent à attirer le public dans leurs cénacles locaux. La démocratie participative reste confidentielle, à Bagneux comme à Caracas.

Elus et techniciens réunis à l'OIDP déplorent l'absence d'engouement participatif autour des lieux de concertation impulsés par les autorités locales.

Et pourtant les termes utilisés pour évoquer les non participants restent vagues, faute d'objectifs quantitatifs explicites. Rares sont les élus qui s'aventurent à fixer un objectif numérique à la concertation, même quand celle-ci est souhaitée large. L'expérience montre qu'ils répugnent à citer avec précision les chiffres des participants. Et l'on se félicite d'une réunion publique ayant attiré une centaine de personnes, quelque soit la part que ces volontaires représentent sur la population totale d'un quartier, d'une ville, d'un département<sup>1</sup>... Bien qu'ouverts à tous, certains dispositifs, surtout les plus techniques (comme les débats publics liés à des projets d'infrastructure) n'attirent que les plus instruits sur un sujet, les plus concernés (des riverains organisés en association) et peinent à faire venir et encore plus à faire prendre la parole aux citoyens non organisés.

Photo en négatif des habitués de la concertation, une large frange de la population déserte ces lieux, entre exclusion de fait et exclusion volontaire. L'accès à un conseil de quartier, comme aux autres réunions de concertation ouvertes à tous les résidents, recèle un *cens caché*<sup>2</sup>. Encore faut-il se sentir autorisé et suffisamment « compétent » pour prendre part aux échanges tantôt techniques tantôt empreints de rhétorique des débats publics. Force est de constater qu'une grande partie des jeunes, des catégories sociales populaires et des populations issues de l'immigration ne se sentent pas cette aisance publique, et préfèrent rester en dehors de ces arènes publiques dont ils ne possèdent pas les codes. A ces catégories qui ne se sentent pas à égalité dans la prise de parole publique s'ajoutent ceux qui ne peuvent tout simplement pas la prendre, faute de pouvoir assister aux dispositifs de concertation : travailleurs aux horaires décalés, parents –surtout mères- de jeunes enfants, personnes handicapées. Ces absents là, exclus de fait, interrogent la capacité d'inclusion sociale des dispositifs participatifs, qui pourraient s'avérer aussi sélectifs socialement que la démocratie représentative, où les classes moyennes et supérieures sont surreprésentées puisqu'un cadre supérieur a 30 fois plus de chances de devenir maire d'une commune qu'un ouvrier.

La question des absents pose donc à la démocratie participative un défi qui est finalement celui de l'ouverture effective de la démocratie à tous, de la capacité réelle de chaque individu à exercer sa citoyenneté. C'est à cet enjeu que s'attèlent certaines démarches entièrement tournées vers l'expression publique des plus éloignés de la parole publique (voir à ce sujet le reportage sur les expériences de Belo Horizonte et de la banlieue lyonnaise). Toutefois la question de l'élargissement se peut se lire d'une autre manière, non pas comme un défi politique, mais comme un défi numérique, celui d'accéder à une certaine représentativité

---

<sup>1</sup> Trois exemples : dans une étude menée pour la Région Ile de France en 2006, la chargée de mission évoquait pour les sept conseils de quartier du 20<sup>ème</sup> arrondissement de Paris un total d'environ 500 à 700 participants, après 11 ans de fonctionnement, sur une population de 183 000 habitants . En 18 mois de fonctionnement, le conseil municipal interactif d'Issy les Moulineaux, permettant l'intervention potentielle de tout Isséen ayant accès à Internet avait permis 500 interventions d'habitant, sur une population de 63 000 habitants. Enfin, l'élaboration de l'Agenda 21 départemental de l'Essonne en 2003, basée sur la tenue de plusieurs réunions publiques à travers le département, a réuni plus de 300 personnes (sur une population de 1 118 000 habitants), dont les propositions ont été reprises et enrichies dans le document final.

<sup>2</sup> Gaxie D, 1978, *Le cens caché, inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil.

statistique de la population. Les absents des concertations et des consultations ne sont pas seulement les dominés, ce sont la grande majorité de la population qui ne se déplace guère à l'invitation de leurs élus. Masse silencieuse et apathique ou masse dotée d'autres moyens de se faire entendre, au sein de structures organisées notamment ? Masse mal informée des espaces de participation existants ou masse considérant ces espaces comme inefficaces, telle que la dépeint Julien Talpin ?

Sans entrer dans une caractérisation plus fine des absents de la participation, à laquelle Marion Carrel s'essaie ici et dont la sociographie, variable selon les pays reste en grande partie à établir, nous proposons ici de clarifier quelques ambivalences, afin de rendre un élargissement de la participation possible ... et utile.

### Des participants spectateurs ou des participants acteurs?

Il serait d'abord souhaitable que les commanditaires politiques et administratifs clarifient les objectifs « numériques » liés à la participation. Le chiffre n'est pas synonyme de qualité. De même que l'audimat n'est pas directement corrélé à la qualité d'une émission télévisuelle, réunir quatre cent personnes au sein d'une réunion publique est un succès numérique sans influence directe sur la qualité de du débat démocratique qui a pu se nouer. Bien au contraire, le grand nombre ne permet pas des échanges en profondeur, qui laisseraient le temps aux différents protagonistes de dérouler leurs arguments initiaux et de rechercher l'élaboration d'une position commune. Les réunions publiques ouvertes au plus grand nombre et recherchant explicitement un public large permettent davantage une information descendante qu'une réelle discussion publique. Sur le plan de la qualité des échanges et de la construction collective d'un avis sur des enjeux publics, il est plus judicieux de réunir une assemblée réduite sur un temps long permettant une confrontation des points de vue à la recherche de points d'accord. C'est dans cette optique que de nombreuses méthodes délibératives sont mises en place, comme les conférences citoyennes par exemple, qui donnent la parole à un groupe de quinze à trente citoyens ordinaires sur des sujets complexes, après une phase d'information et de débats avec des experts. Il faut donc clarifier ce qui est attendu de la participation : une écoute, un plébiscite, le recueil de questions individuelles, ou la construction de prises de position collectives.

### Participer, oui mais à quel titre ?

La question de la représentativité est ambivalente. Il apparaît louable de rechercher la plus grande diversité effective dans les espaces de participation, afin que les prises de position exprimées ne reflètent pas seulement les intérêts des catégories les plus représentées<sup>3</sup>. Aujourd'hui, seuls des mécanismes de tirage au sort, encore peu répandus dans l'Hexagone, permet d'atteindre une diversité optimale (rappelons que la représentativité statistique est impossible à réaliser pour un groupe de taille qualitative), comme c'est le cas lors des échantillonnages par quotas réalisés pour les conférences de citoyens.

La recherche de représentativité à tout crin présente aussi un risque en ce qu'elle repose sur l'idée qu'un individu ne serait apte à s'exprimer qu'au nom de la catégorie sociale à laquelle il appartient, ce qui bat en brèche toute prétention à l'universalité du débat démocratique, cette capacité que nous avons tous, malgré et surtout avec nos identités situées, à penser le monde commun. Ne réussissant pas atteindre la représentativité souhaitée de la population dans les arènes participatives généralistes, la tendance est au saucissonnage du débat public, où les pairs se parlent entre eux, hermétiquement séparés de ceux qui leur sont différents :

---

<sup>3</sup> Par exemple en France, les classes moyennes ; le Brésil ayant fondé sa démarche de participation citoyenne sur la recherche d'une plus grande justice sociale a quant à elle du mal à intéresser les plus fortunés à ses budgets participatifs.

conseils des enfants, conseils des jeunes, conseils des sages ou des aînés, conseils des résidents étrangers...

Cela pose la question du titre à participer, rarement généraliste, souvent liée à une forme discutable car partielle d'appartenance sociale, où les citoyens ne seraient que partiellement compétents pour discuter des affaires publiques.

Tantôt jugés compétents car bien informés par la procédure, mais peu représentatifs d'une population dans son ensemble, comme dans le cas des conférences de citoyens ; tantôt jugés bons experts d'usage incompétents pour penser plus globalement le rapport à la Politique et au Politique, comme dans le cas de concertations locales voire microlocales, la parole du citoyen reste souvent sujette à suspicion par ceux- là même qui la commanditent...

### Rendre les dispositifs participatifs attractifs

Comment attirer plus largement les foules citoyennes si ce n'est en se demandant ce qui leur donnerait envie de participer ? L'idée n'est pas ici de calquer démagogiquement les dispositifs sur les attentes directes des citoyens, il s'agit de rapprocher les interrogations des citoyens des sujets de concertation qui leur sont proposés, et peuvent leur paraître trop techniques ou trop anecdotiques. C'est aussi le format des réunions de concertation qui serait à revoir : les horaires, les lieux souvent peu propices à des échanges à égalité du fait d'estrade ou d'un faste mettant en scène les rapports d'autorité. Ce sont sans doute aussi notre manière de concevoir les manières de parler en public acceptables ou non, qui tendent à exclure ceux qui n'ont pas eu accès à l'enseignement supérieur ou à des instances de socialisation politique.

Pour conclure, au-delà de ces propositions pour clarifier ce qui est attendu des espaces de participation, de leur mise en œuvre et de ce qui est attendu des participants, gageons que la meilleure manière d'élargir les acteurs de la démocratie participative, c'est de la juger sur pièce. Quand elle aura prouvé son efficacité, les gens y prendront part. Voilà sans doute un défi pour la septième conférence de l'OIDP, celui de faire voir et savoir en quoi les expériences de démocratie participative influent sur la répartition des pouvoirs, des savoirs, et peut-être même, grâce à nos *companeros* latino-américains, des avoirs.

*Judith Ferrando Y Puig est docteure en sociologie. Sa thèse porte notamment sur les effets des dispositifs participatifs sur l'action publique, l'administration et les citoyens qui y prennent part.*

*Rattachée au Cerlis CNRS Paris 5, elle est consultante pour Missions Publiques et chargée de cours à l'université d'Evry Val d'Essonne.*