

LA PARTICIPATION POLITIQUE : NOUVELLES DIMENSIONS, NOUVEAUX PROBLÈMES

Patrice Duran, Fabien Truong

Réseau Canopé | « *Idées économiques et sociales* »

2013/3 N° 173 | pages 4 à 7

ISSN 2257-5111

ISBN 9771636569001

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-idees-economiques-et-sociales-2013-3-page-4.htm>

Pour citer cet article :

Patrice Duran, Fabien Truong « La participation politique : nouvelles dimensions, nouveaux problèmes », *Idées économiques et sociales* 2013/3 (N° 173), p. 4-7.
DOI 10.3917/idee.173.0004

Distribution électronique Cairn.info pour Réseau Canopé.

© Réseau Canopé. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La participation politique :

nouvelles dimensions, nouveaux problèmes

Patrice Duran,
professeur des
universités au
Département de
sciences sociales
de l'École normale
supérieure de Cachan
Fabien Truong,
professeur agrégé de
sciences économiques
et sociales au
Département de
sociologie de
l'université Paris-VIII

Longtemps, la participation politique est restée identifiée au seul taux de participation annoncé lors des soirées électorales. De nouvelles formes sont apparues ou simplement revendiquées qui ont pour nom démocratie participative, débat public, démarches citoyennes... et visent à assurer une meilleure présence des citoyens dans les circuits de la décision publique. Une telle actualité assure incontestablement un regain de vitalité à un thème de recherche déjà ancien, mais fortement investi jusque-là par la sociologie électorale. En attestent tout à la fois la constitution d'un groupement d'intérêt scientifique (GIS¹) réunissant l'ensemble des équipes de recherche concernées et la création en 2011 d'une nouvelle revue, *Participations*². L'extension du champ à d'autres préoccupations que la seule élection est toutefois le signe de l'affirmation d'une conception elle-même renouvelée du pouvoir politique.

¹ Pour plus d'informations, on peut aisément consulter le site du GIS *Participation du public, décision, démocratie participative* : <http://www.participation-et-democratie.fr>.

² *Participations, revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, Paris, Éditions de Boeck, <http://www.revue-participations.fr>.

³ Les nombres entre crochets renvoient à la bibliographie en fin d'article.

La participation politique : d'une conception restreinte à une conception élargie

Question pratique autant que de recherche, la participation politique dans ces nouvelles perspectives naît des interrogations et insuffisances de la démocratie constitutionnelle pluraliste, comme la nommait Raymond Aron, à assurer la pleine légitimité du pouvoir politique en même temps qu'un contrôle satisfaisant sur les actes de ce même pouvoir. La participation politique est au fond largement fonction de la nature de l'État. Dès lors qu'on sort du cadre d'un État simple veilleur de nuit, pour reprendre la formule suggestive d'Antonio Gramsci, pour aller vers un État dirigeant porteur de politiques publiques, cherchant par là même dans l'efficacité de son action le gage de sa légitimité, la confiance ne peut s'accorder indépendamment de la qualité des produits qu'il délivre. Jürgen Habermas fut d'ailleurs un des premiers à marquer à quel point la légitimité du pouvoir se nourrissait de son efficacité, appelant ainsi des procédures de légitimation plus complexes dont il trouvera plus tard une des formulations possibles dans la théorie de l'agir communicationnel [1]³.

La démocratie politique définit classiquement le droit de chacun à choisir ceux qui vont gouverner et, de fait, les institutions représentatives ne sont guère plus que des procédures de sélection des dirigeants comme l'avait exprimé clairement Max Weber. Reposant sur un très haut niveau d'agrégation des choix individuels des citoyens, les élections ne sont jamais des moments décisifs de discussion rationnelle sur ce que les gouvernements ont fait et sur ce qu'ils entendent faire. Elles ne font tout au plus que donner aux citoyens la possibilité de choisir ceux en qui ils peuvent mettre leur confiance à travers des processus complexes d'identification au sein desquels la part des programmes politiques reste d'autant plus restreinte qu'ils sont toujours plurifinalisés. Selon une définition de la démocratie que l'on a qualifiée de bidimensionnelle, un bon gouvernement se doit désormais d'être *responsive*, sensible aux demandes sociales, et *problem solving*, efficace dans le traitement des problèmes qui se posent à la collectivité [2, 3 et 4]. Ainsi, si la participation politique telle qu'elle ressort de l'élection définit l'autorité d'un gouvernement à prendre des décisions et une autonomie à agir, elle doit pouvoir s'articuler

avec d'autres formes de participation susceptibles de permettre un meilleur contrôle des actions entreprises par les gouvernants. Pierre Rosanvallon a écrit avec raison que la démocratie ne peut plus s'envisager à travers la seule activité électorale, elle doit aussi bien assurer la participation de tous ceux qui sont concernés par les conséquences de l'action publique que promouvoir un contrôle impartial des activités de gouvernement à travers des institutions de surveillance adaptées⁴. C'est dans ce cadre général qu'il faut comprendre le développement de ce que l'on a pu nommer les nouvelles formes de la participation politique, qu'il s'agisse plus spécifiquement des approches participatives ou délibératives de la démocratie.

Le soutien généralisé dont les autorités doivent bénéficier pour agir doit s'accompagner d'une capacité de contrôle sur la conduite même de l'action. La politique est bien *a matter of concern*, comme la définissait John Dewey, elle est affaire d'enjeux et des modalités de leur prise en charge. Les politiques publiques sont du même coup de plus en plus liées à des procédures de consultation et de participation susceptibles d'assurer une emprise spécifique des assujettis et des citoyens sur l'action publique en même temps qu'elles sont sources d'information pour les pouvoirs publics. À travers le traitement de problèmes particuliers, elles sont donc créatrices d'un public qui se définit comme l'ensemble des personnes affectées par les conséquences d'une politique et qui sont du même coup pleinement justifiées à intervenir dans l'espace public pour faire valoir leurs positions. En l'occurrence, la « publicité » des problèmes implique la « publicité » des résultats de leur traitement, au sens où ils déterminent précisément un public concerné. Dans une période délicate qui voit les repères s'effriter, les identifications partisans devenir plus lâches, le pouvoir politique a souvent besoin d'un soutien et d'une participation des acteurs à la gestion des politiques qui les concernent, comme bien sûr de leur consentement. La participation politique n'est, on le voit, pas exempte de soucis gestionnaires.

La participation ambiguë

L'idée de participation est inscrite dans la réalité même de l'action publique en fonction d'une double exigence technique et politique. L'évolution de la nature des politiques publiques explique qu'il faille bien souvent se préoccuper de motiver les acteurs dont l'adhésion aux objectifs de la politique est essen-

tielle, comme on le voit aujourd'hui de manière exemplaire en matière de gestion des déchets radioactifs. Il en résulte la nécessité d'impliquer les groupes sociaux concernés dans la prise de décision publique ou dans la mise en œuvre afin de réduire les possibilités de résistance ou de pouvoir anticiper les blocages éventuels, au risque d'ailleurs de renforcer bien au contraire la contestation en lui offrant des marges de jeu supplémentaires. Tout gouvernement doit, il est vrai, faire face à une double contrainte : répondre aux problèmes tels qu'ils se posent et en rendre les solutions acceptables. Mais cette autre manière de chercher l'assentiment, si l'on n'y prend garde, est aussi porteuse de manière latente d'une critique implicite de la démocratie représentative qui n'est pas totalement sans risque car elle peut favoriser un scepticisme déjà bien répandu.

Quelle que soit la pertinence des analyses de départ, le thème de la participation tel qu'il trouve à s'incarner dans la notion de pluralisme n'est pas exempt de lourdes ambiguïtés. Il n'est pas du tout sûr qu'il faille confondre ce qui relève éventuellement de la négociation et de la participation dans des pratiques gestionnaires avec l'établissement de la démocratie. De plus, la prise en compte de l'action publique fait surgir la société dans sa réalité pluraliste de groupes sociaux différenciés, aux intérêts multiples et souvent contradictoires, c'est-à-dire une société forcément inégalitaire, inéquitable et différenciée. On peut se demander si des procédures de participation non maîtrisées ne risquent pas de conforter « le libéralisme des groupes d'intérêts » ou le risque de la pléistocratie, comme la nomme Jean-Daniel Reynaud [6], caractérisée par un nombre trop important de parties prenantes pour être maîtrisée. Le risque est dans la tentation de morceler à l'infini des canaux d'expression et de revendication, car le pouvoir est facilement tenté de chercher dans les microrégulations d'une démocratie dite « participative » l'utile contrepoint à une démocratie politique incertaine en même temps qu'un mode de gestion spécifique des problèmes publics. Pour autant, il convient d'être prudent : la maîtrise des processus sociaux n'est jamais assurée. Le fait d'ouvrir des possibilités de prise de parole contribue aussi à créer des opportunités d'action aux acteurs sociaux les mieux organisés.

On le voit, les changements qui se sont produits dans les modes de justification du pouvoir amènent bien à se poser de nouvelles questions quant à l'exer-

⁴ Ce qui correspond au triptyque de Pierre Rosanvallon : impartialité, réflexivité, proximité [5].

cice de la légitimité et donc du contrôle démocratique. Comment concilier dès lors le traitement d'intérêts particuliers avec le maintien d'une confiance généralisée ? Comment faire la part du citoyen et celle de l'individu socialement situé ? En effet, si les citoyens se définissent comme des «égaux différents», selon la belle formule d'Hannah Arendt, les usagers ou les assujettis d'une politique se présentent comme des acteurs dont les caractéristiques et les ressources sont socialement situées. Dans un processus de participation, comment dès lors faire la part des revendications citoyennes qui visent le bien-être de la communauté des revendications d'acteurs qui cherchent à maximiser leurs utilités individuelles et/ou collectives ? Aujourd'hui, l'ambiguïté qui caractérise le politique vient de la difficulté à lier un agir stratégique toujours spécifique avec l'affirmation d'une justification légitime susceptible de s'imposer à tous. Incontestablement, l'absence d'intérêts clairement universalisables constitue une contrainte forte à la légitimité. Les nouvelles formes de participation risquent de se trouver confrontées à la complexité et à la multiplication croissante des intérêts.

Un optimisme raisonné

Au-delà des ambiguïtés, des difficultés importantes inclinent à la prudence et incitent à la connaissance. La question est bien celle des conditions de possibilité d'une participation susceptible de donner aux individus une meilleure prise sur les décisions et les réalisations affectant ce qui constitue l'espace auquel ils identifient leur avenir. Certes, il n'est guère pensable de produire soudainement un citoyen éclairé qui serait une sorte d'*Aufklärer* rationnel ; cela renvoie plus généralement aux possibilités concrètes de construction d'un espace public ouvert dont il ne nous revient pas ici d'explicitier les modalités. Quels sont les dispositifs les plus appropriés, quelles règles du jeu, quelles pratiques et quels résultats ? Mais, du même coup, quels acteurs ? L'évidence nous rappelle aussi que l'histoire, et donc l'avenir des institutions ne peuvent être pensés indépendamment de ceux qui les portent. C'est à cela que ce dossier s'est attaqué, avec pour objectif de tirer les leçons d'une histoire, certes encore jeune, mais très instructive.

De ce point de vue, l'article de Charles Girard montre bien comment les théories de la « démocratie délibérative » sont les héritières de la « démocratie participative ». Le « tournant délibératif » avait pour vocation de compléter une démocratie parti-

cipative dont l'efficace ne peut procéder que d'une amélioration de la capacité d'argumentation des acteurs sociaux. La participation ne saurait aller de soi et soumettre les préférences des acteurs sociaux à l'épreuve d'une discussion publique n'est pas chose facile, car l'engagement dans un affrontement discursif positif suppose la qualité des arguments, mais aussi celle d'une procédure permettant de maîtriser les inévitables inégalités entre les participants. Dès lors que la délibération est affaire d'action collective, il convient cependant de ne pas oublier que les processus d'argumentation sont tributaires de fonctionnements collectifs susceptibles d'en altérer la portée et les possibilités d'expression. La qualité des arguments n'implique pas *de facto* la qualité du processus de délibération. De ce point de vue, l'apport de la psychologie sociale à la compréhension de tels mécanismes s'est avéré décisif. Devant une telle complexité, l'auteur ne peut que se résigner à constater que la délibération est d'application restreinte et cède fréquemment la place à d'autres formes d'action politique qui n'exceptent pas la violence.

L'apport de Julien Talpin est très complémentaire en ce qu'il observe que, si la démocratie participative est toujours partie prenante de dispositifs institutionnels, il est alors pertinent d'en évaluer la portée, tout particulièrement sur les participants eux-mêmes. Les dispositifs ont aussi une fonction manifeste de socialisation politique et l'idée de formation par la participation leur est souvent sous-jacente. Certes, ils ont souvent permis de rapprocher les savoirs et de les partager, mais pour autant la pérennité de l'engagement dans les dispositifs participatifs reste tributaire moins directement de la nature de ces derniers que de « l'expérience participative » qu'y ont vécue les individus, sans compter qu'ils ne touchent généralement qu'un public restreint. La conclusion empirique invite du même coup à relativiser leur efficacité à produire un « nouvel esprit de la démocratie ».

On voit à quel point il est difficile de se passer d'un raisonnement sur l'acteur, ses capacités à agir et à se mobiliser, ce qui est aussi une manière de reposer la question décisive des « compétences politiques » de l'acteur⁵. C'est là tout l'intérêt de l'article suivant sur l'*empowerment* de Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener. Outre que celui-ci a l'intérêt de nous introduire à la genèse et à l'importation d'une notion complexe qui a une histoire très spécifique, née en particulier des revendications féministes radicales

⁵ On consultera avec profit le numéro spécial de la *Revue française de science politique* (vol. LVII, n° 6, 2007) consacré à « la compétence politique » avec les articles de Daniel Gaxie, Loïc Blondiaux, Yves Déloye et Alfredo Joignant.

dans les années 1970, il a l'avantage de se situer clairement dans une problématique du pouvoir. Il est bon en effet de rappeler que le pouvoir *sur* est aussi un pouvoir *de*, *to affect* et *to effect* aurait dit Peter Morris [7]. Ce qui n'exclut pas le pouvoir *avec*, car, comme le montrent les auteurs, c'est dans leur capacité à agir que les individus affirment leur existence et combattent ainsi la trop forte prégnance d'une domination multiforme. Aujourd'hui, cependant, le concept d'*empowerment* n'est plus identifiable à sa seule dimension critique : on peut voir qu'il s'identifie à tous les efforts qui contribuent à produire des acteurs autonomes et engagés. Il montre en tout cas qu'il ne peut y avoir de vraie participation sans capacité à faire. Et que cela suppose toute une pédagogie visant à permettre aux acteurs impliqués de passer de la passivité à l'affirmation d'une présence légitime. Idéal de transformation sociale, l'*empowerment* ne peut aller sans transformation des individus eux-mêmes, sans que les acteurs soient eux-mêmes mieux équipés pour affronter des situations de participation où les asymétries de ressources peuvent être grandes.

Internet serait-il susceptible de renouveler les formes fatiguées de la participation politique conventionnelle ? Telle est la question que pose Dominique Cardon et à laquelle il apporte une réponse largement contre-intuitive en même temps que décisive. Le champ des nouvelles technologies de la communication a toujours nourri beaucoup d'espoirs quant à sa capacité à enrichir la vie démocratique. En fait, Internet a permis clairement une extension des échanges, mais ceux-ci se sont essentiellement déployés en dehors des espaces d'une « participation numérique institutionnalisée ». De ce point de vue, les efforts des pouvoirs publics pour favoriser les dispositifs de consultation et de délibération se sont révélés peu efficaces quand, à l'inverse, l'engouement est marqué pour les échanges horizontaux à l'écart des circuits traditionnels et de leurs structures historiques (partis, syndicats). Les mobilisations manifestent bien plutôt des dynamiques d'individualisation et d'autonomisation par rapport aux formes institutionnalisées de la participation politique, au point que les formes d'expression de la citoyenneté dont elles sont porteuses ne sont pas superposables à ces dernières. La contribution de Dominique Cardon en cela démontre clairement que c'est aussi le rapport que les individus ont au politique qui permet de comprendre la nature et l'orientation des modes de participation.

Ainsi, pour résumer, on peut dire que si la délibération reste une activité essentielle mais complexe, il ne faut pas trop attendre de dispositifs institutionnels participatifs s'ils ne favorisent pas une expérience vécue positivement. Il ressort aussi qu'il ne saurait y avoir d'avancées fortes dans la participation démocratique sans que l'on puisse fournir aux citoyens les capacités à s'engager. Enfin, et contre toute attente, il ne faut pas trop compter sur les nouvelles technologies de la communication car, si elles favorisent une participation « par le bas », elles ont plutôt tendance à la construire en opposition aux canaux habituels de la participation politique.

L'analyse empirique a le mérite du réalisme. Sans être pessimiste sur des résultats mesurés, elle est la preuve qu'il n'y a jamais de *one best way* dans la gestion des relations sociales. En allant au-delà de la simple description, elle permet cependant de mettre au jour des mécanismes dont la connaissance est essentielle à qui veut éviter les surprises. Si l'on ne peut accepter une conception élitiste et fermée du politique visant à se contenter d'une « démocratie d'appoint », on voit qu'on ne saurait non plus rêver d'une « société civile improbable ». La démocratie, parce qu'elle ne procède d'aucun fondement méta-social, est au cœur de contradictions multiples qu'elle ne peut résoudre qu'imparfaitement.

Bibliographie

- [1] HABERMAS J., *Raison et légitimité, problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris, Payot, 1978.
- [2] SCHARPF F., « Européanisation et gouvernement démocratique », *Politiques et management public*, vol. XV, n° 1, 1997.
- [3] LECA J., « Le gouvernement en Europe, un gouvernement européen ? », *Politiques et management public*, vol. XV, n° 1, 1997.
- [4] DURAN P., *Penser l'action publique*, 2^e édition augmentée d'une postface, avec une préface de J. Caillosse, Paris, L.G.D.J., coll. « Droit et Société », [1999] 2009.
- [5] ROSANVALLON P., *La Légitimité démocratique*, Paris, Seuil, 2008.
- [6] REYNAUD J.-D., *Les Règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1989.
- [7] MORRIS P., *Power: a Philosophical Analysis*, Manchester, Manchester University Press, 1987.