

Pour un travail d'élaboration de l'ADELS¹ sur :

La démocratie participative, délibérative

Mes contributions à l'Adels (« Vers une démocratie royalement participative ? » au lendemain des dernières régionales, l'article sur la subsidiarité, le débat avec Gérard Mendel sur « Autorité, pouvoir et démocratie » le 4 avril 2004) tournent autour de ce thème.

De 2002 à 2005, j'ai animé un groupe de travail de l'Adels sur les services publics : il s'est traduit en septembre 2005 par la publication d'un livre² qui traite cette question de manière large et pluridisciplinaire, rejoignant le thème de la démocratie participative, parce que le « service public » est la légitimité de l'État et que sa crise actuelle exprime les attentes de sa transformation, démocratisation.

Cela fait près d'un demi-siècle que l'Adels dont l'objet est la démocratie locale, a à la fois analysé et soutenu les expériences locales d'innovation démocratique, nombreuses dans la plupart des domaines de la vie collective. Elle a aussi constaté l'absence de durée et de diffusion de ces expériences. Décidées souvent par un élu-décideur novateur, elles se terminent généralement avec son mandat.

Elle a cherché à comprendre les raisons de ce blocage. Au fondement se trouve la conception du pouvoir et le rapport au pouvoir : en France prédomine un Pouvoir personnel qui se veut souverain, donc estime n'avoir de compte à rendre à personne. Cette illusion prédominante³ provoque des réactions de soumission, de résignation mais aussi de révolte. Elle est au fondement de la crise politique et sociale, qui tourne en rond et s'aggrave depuis plus de trente ans. Depuis le référendum européen, elle est devenue une crise de régime ouverte.

Avec des styles de pouvoir différents (« grand corps » au niveau national, notable au niveau local), c'est la même conception exclusivement représentative qui verrouille aujourd'hui la démocratie. Cette conception repose sur le mythe que la décision publique serait un moment sacré unique, réservé à la personne du seul souverain. En réalité, c'est un processus complexe : les citoyens veulent et peuvent participer de différentes manières à ses différentes phases. Mais la « participation » qu'ils leur proposent généralement n'est que de la consultation, qui reste dans l'univers de la souveraineté du Pouvoir personnel.

Le plus souvent, la réalité du processus de décision publique actuel qui se cache derrière la fiction du Pouvoir personnel est une techno-bureaucratie dominée par les experts et une pyramide de services administratifs. Mais l'expertise est une fonction, pas un acteur : la techno-bureaucratie actuelle consiste à la traiter comme si c'était un acteur légitime, à organiser la confusion entre fonction et acteur.

Il est paradoxal que l'aspiration à la « démocratie participative » s'exprime à l'occasion de la campagne présidentielle. Car elle ne peut trouver de réelles réponses que dans une démarche ascendante à partir de la proximité, alors que la présidentielle hypertrophie la personnalité des candidats, vassalise les entourages et transforme des citoyens-électeurs en consommateurs-spectateurs passifs et isolés. Mais les citoyens prennent les échéances électorales dans l'ordre où elles se présentent. Ils ne sont pas dupes des promesses, au fondement de la méfiance de beaucoup à l'égard de la politique et des politiques. C'est cette attente d'une autre façon de faire de la politique qu'exprime l'aspiration à la « démocratie participative ».

Elle commence par la revendication d'une **véritable concertation**. La différence avec la consultation⁴ se situe dans la clarté des engagements pris par le décideur quant à son objet et aux méthodes utilisées : la concertation suppose, au minimum, *ex ante*, un affichage précis du champ qu'il ouvre à la concertation et *ex post*, une explication de ce qu'il retient des avis et propositions émis dans sa décision. En effet, il est de la responsabilité du décideur de n'en retenir que ce qu'il veut des propositions issues de la concertation, mais la moindre des corrections est qu'il motive, argumente sa décision au regard des avis qu'il a lui-même sollicités.

¹ 108-110 rue Saint Maur 75 011-Paris Tél. 01 43 55 40 05. Internet : www.adels.org Blog : www.revueterritoires.wordpress.com. Courriel : territoires@adels.org.

² Philippe Brachet (avec un collectif) *Les services publics : les défendre ? les démocratiser ?* comprendre pour agir [Publisud] 2005.

³ *Idem*, *Le pouvoir sera-t-il toujours une illusion prédominante ?* pp. 217-221.

⁴ *Idem*, *Les « services publics » entre souveraineté et participation* pp. 104-105.

La « démocratie participative » est la solution à la crise profonde de légitimité que traversent aujourd'hui les institutions républicaines, qui se sont enfermées dans une démocratie exclusivement représentative. Car la représentation est aujourd'hui dé-légitimée, elle tourne à vide parce qu'elle s'est coupée de plus en plus de la participation des citoyens. En effet, représentation et participation sont les deux dimensions complémentaires de la démocratie et non deux principes rivaux, concurrents, entre lesquels il faudrait choisir. Car le vote est une forme de participation, celle du citoyen-électeur. En démocratie, la participation des citoyens à la chose publique est le fondement de la légitimité des institutions, donc celui de la représentation elle-même. La « démocratie participative » consiste donc à dépasser le caractère « exclusivement représentatif », donc formel, de la démocratie actuel,

- d'une part, en élargissant le **champ** de la représentation par le vote, par exemple en élisant les représentants des usagers-citoyens des services publics dans des instances comme les *conseils* (national et locaux) *d'usagers* proposés en 1983 par Michel Sapin,⁵ ou les *conseils départementaux et régionaux* proposés en 1998 par l'AITEC ;

- d'autre part, en renouvelant les **formes** de la participation au-delà du vote. Par exemple dans des *comités d'usagers*, par l'évaluation démocratique⁶ des résultats au regard des objectifs et des "missions", ou dans des *conférences de citoyens*.

Aujourd'hui, la démocratie ne peut plus se limiter à l'élection des représentants : à tous les niveaux territoriaux, elle doit se traduire par des politiques publiques pluralistes et englober les « services publics » qui en sont le cœur. Dans l'optique de la démocratie participative, ce qui caractérise une politique publique comme pluraliste, c'est :

1. le choix des acteurs admis à y participer (leur légitimité et représentativité),
2. la définition des objectifs, des "missions" et l'évaluation des résultats à travers des processus et des instances d'évaluation ouvertes à tous les acteurs concernés,⁷
3. l'organisation de débats publics, contradictoires et approfondis entre ces mêmes acteurs, et enfin
4. l'articulation entre ces débats et le processus de décision. publique.⁸

Délibérer signifie à la fois débattre et décider : le renouveau démocratique consiste à dépasser leur dissociation actuelle pour les réarticuler, les intégrer l'un à l'autre. La "participation" désigne donc à la fois un principe général et une dimension de la démocratie à construire. Quant à la "délibération", elle caractérise la société qui articulerait participation et représentation (en tenant compte d'autres principes comme la subsidiarité, la péréquation et la coopération), dans une société complexe où les institutions garantiraient par leur pratique l'intégration du débat et de la décision publics.

Ce renouveau démocratique suppose un approfondissement de la collégialité, du fonctionnement collectif, dans la société française comme dans ses relations avec ses partenaires de l'Union européenne. Car seuls des ensembles de la taille de l'UE peuvent s'organiser de manière autonome dans la société mondialisée et peser sur elle dans le sens d'une alter-mondialisation citoyenne.

Depuis 2005, la crise de l'UE est celle d'une construction exclusivement de sommet, dans laquelle les seuls acteurs sont les gouvernements et le patronat : c'est elle qui a fait faillite parce qu'elle n'était plus capable d'honorer ses promesses d'un surplus de croissance. La relance de la construction européenne passe désormais par une nouvelle étape, caractérisée par la constitution d'une société civile européenne et sa reconnaissance par les institutions comme acteurs du processus de décision. Le même combat pour la démocratie participative doit donc désormais se mener à la fois aux niveaux local, national et européen.

Philippe Brachet

⁵ Michel Sapin *La place et le rôle des usagers des services publics* [la Documentation française] 1983. Ce rapport parlementaire devait servir à préparer la loi de décentralisation sur les droits des usagers-citoyens qui n'a jamais vu le jour. En a tenu lieu dix ans après la loi sur l'*administration territoriale de la République (ATR)* de 1992.

⁶ Cf. (avec Jean-Claude Boual) *Évaluation et démocratie participative acteurs ? méthodes ? buts ?* [L'Harmattan] 2004 et France Qualité Publique *Évaluer la qualité et la performance publiques* [la Documentation française] 2006.

⁷ Aujourd'hui, la définition des objectifs n'étant jamais affichée par les décideurs, la notion de "mission" reste obscure et confondue le plus souvent avec les objectifs. Or **c'est la manière dont les missions concourent à la réalisation des objectif qui devrait être au centre des débats publics contradictoires**. Ce qui suppose qu'ils soient distingués les uns des autres.

⁸ Ces débats publics étant aujourd'hui complètement dissociés du processus de décision, ils tournent le plus souvent à vide dans des « comités Théodule », selon la formule du général de Gaulle.