

Dans leur livre récemment paru aux éditions Textuel, Manon Loisel et Nicolas Rio mettent en évidence les raisons pour lesquelles la démocratie participative – devenue si consensuelle ces 20 dernières années – n’est nullement parvenue à revitaliser la participation démocratique. Nous vous en proposons ici un extrait.



## Quand « la » parole citoyenne invisibilise la pluralité des citoyens

Ce décryptage de la composition et du fonctionnement des dispositifs participatifs contraste avec la restitution qui en est faite. La plupart des démarches ont en effet tendance à essentialiser l’expression des citoyens, et à la réduire à une parole unique.

Dans une démarche de participation, on ne sait jamais vraiment qui a parlé. On peut avoir une idée du nombre de participants, mais leur composition sociale est rarement objectivée et les propos ne sont pas attribués. Chaque personne s’exprime « en tant que citoyen », ce qui contribue à mettre tous les participants sur le même plan. Comme s’ils étaient interchangeables. Comme si « les citoyens » formaient un groupe unique et homogène, dont il était possible de conjuguer la parole au singulier. De la même manière que les sondages fabriquent l’opinion publique, les dispositifs de participation fabriquent « la » parole citoyenne.

Cet accent sur « la » parole citoyenne conduit à sous-estimer l’hétérogénéité de la population et les divergences d’intérêt qui la traversent. En synthétisant les éléments

exprimés par les participants présents, les dispositifs contribuent à passer sous silence toutes les personnes qui ne sont pas venues ou n'ont pas pris la parole. Ils apparaissent comme un miroir déformant de la société, qui permet de transformer l'addition de quelques interventions émises par des participants aux profils sociologiques similaires en l'expression d'une parole citoyenne.

Chaque dispositif fabrique « la » parole citoyenne sur le sujet abordé par la concertation. Il permet aux institutions de maîtriser la définition du casting et de lui donner une légitimité officielle, tout en passant sous silence ses biais de sélection et sa fragilité. C'est ainsi que cinq personnes impliquées dans un conseil de quartier se transforment en porte-parole des habitants du quartier, sans que ces derniers n'aient été associés à leur désignation ni à leur déclaration.

Dans certains cas, la participation citoyenne peut même être utilisée pour substituer un public à un autre, faire émerger la bonne parole citoyenne pour chasser la mauvaise. La mise en place du Grand Débat en réponse au mouvement des Gilets jaunes illustre ce phénomène. En ouvrant des espaces de discussion officiels, le Grand Débat a surtout servi à modifier le profil des citoyens soucieux de se faire entendre. La sélectivité sociale de la participation cesse d'être un problème à surmonter pour devenir une stratégie délibérée.

Mise en avant par les organisateurs, la quête de représentativité des dispositifs participatifs pose davantage de questions qu'elle n'apporte de réponses. Si le panel participatif doit aussi être représentatif, de quelle population de référence doit-il être l'échantillon ? Faut-il intégrer les personnes résidentes n'ayant pas le droit de vote, qui seraient aussi légitimes à partager leur vécu du territoire et leurs besoins ? À travers quels critères définir l'échantillon ? Et surtout, quelle peut être la prétention d'un participant ou même d'un groupe de participants à se poser en porte-parole d'une catégorie, comme « les jeunes » ou « les précaires » ? On retombe vite sur les dilemmes de la démocratie représentative, mais en se privant de l'outil qui reste encore le plus efficace pour associer le plus grand nombre à la décision : l'élection au suffrage universel direct.

Face à la hausse de l'abstention, le but de la participation citoyenne est moins d'atteindre le graal de la représentativité que de se mettre à l'écoute de toutes les personnes que l'élection passe sous silence. Mais est-ce vraiment entendable ?

## Une écoute sélective difficile à assumer

Peu après les élections municipales de 2020, nous avons accompagné une municipalité pour l'aider à repenser le fonctionnement de sa démocratie locale. Fruit d'une alliance d'entre-deux-tours entre une liste socialiste et une liste citoyenne, la nouvelle majorité avait choisi de mettre la participation citoyenne au cœur de son programme et s'interrogeait sur la façon de la mettre en œuvre. L'une des préoccupations portait sur le fait que ce sont toujours les mêmes personnes qui prennent la parole dans les réunions publiques.

Au cours du processus, nous proposons de formuler un petit nombre d'engagements communs pour en faire le socle du nouveau fonctionnement démocratique. Avec un point spécifique sur ce sujet : « Nous, élus, citoyens, agents et associations, nous engageons à écouter en priorité celles et ceux qui s'expriment le moins. » Cette formulation nous

paraissait la plus adaptée pour exprimer en peu de mots l'importance de mettre tout le monde à égalité sur la possibilité de prendre la parole et d'être entendu.

Lors du comité de pilotage destiné à valider les engagements avec le maire, sa première adjointe et l'adjointe en charge de la démocratie participative, les trois élus se sont tout de suite arrêtés sur ce passage, en partageant leur malaise. « Vous ne pouvez pas écrire "en priorité" ! Pourquoi avantager une catégorie de personnes, plutôt qu'une autre ? » nous interpellent-ils. « Précisément parce qu'elles s'expriment moins. C'est tout l'intérêt de la formule. » leur répond-t-on. « Je préférerais l'enlever, ça marche aussi bien sans. » insiste le maire. Enfermés dans le rôle du « prestataire », on tente une dernière fois de préciser l'intention : « Si on peut se permettre, ça lui enlève au contraire toute sa force. Tout le monde est d'accord pour écouter celles et ceux qui s'expriment le moins. La question est de savoir si on leur laisse la priorité... ou pas. » La discussion s'est arrêtée là, et la formule a été retirée du texte final.

Si on revient sur cet échange plusieurs années après, c'est qu'il nous semble emblématique des fausses promesses de la démocratie participative. Les institutions présentent la participation citoyenne comme une réponse à l'abstention, mais sont-elles prêtes à tirer le raisonnement jusqu'au bout ? Car politiquement, cela n'est pas sans risque. Donner la parole en priorité aux personnes qui s'expriment le moins, cela suppose de demander à tous les autres de rester temporairement silencieux. Autrement dit, c'est risquer de se mettre à dos les habitués de la participation, ces fameux TLM, qui sont aussi les habitués des élections municipales. Pour se rendre attentif à des personnes qui ne voteront pas.

Cet exemple montre l'imbrication qui existe entre démocratie représentative et démocratie participative. Et la subordination structurelle qui existe de l'une à l'autre. C'est bien que tout le monde puisse s'exprimer, tant que cela ne vient pas mettre à mal les équilibres électoraux. Ce n'est pas faire un procès d'intention aux élus que de dire cela. Même l'élu le plus enthousiaste pour développer la participation serait réticent à l'idée de mettre un sparadrap sur la bouche de ses électeurs pour les inviter à écouter les abstentionnistes.

En réalité, l'écoute des institutions et des élus est déjà sélective et les dispositifs d'expression citoyenne n'y font pas exception. Surtout que les habitués de la participation ont une forte capacité de nuisance : leaders associatifs, ils ont souvent l'oreille des médias locaux et savent très bien comment lancer une pétition. Quand on sait que les élections municipales se jouent parfois sur quelques dizaines de voix... Si la démocratie participative reste impuissante dans sa capacité à redistribuer la parole à tous les citoyens, c'est aussi qu'elle reste soumise au jeu des élections. Et qu'en matière électorale, les abstentionnistes ont toujours tort.

## Redistribuer l'attention des institutions

« Écouter en priorité les personnes qui s'expriment le moins. » Si la formule suscite le malaise, c'est qu'elle révèle l'ambiguïté qui demeure sur l'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative. Tout le monde s'accorde à dire qu'il faut combiner les deux. Mais en réalité, les institutions ne cessent de les séparer pour mieux les mettre à distance. À la genèse de la Convention citoyenne pour le climat, il avait par exemple été question que la convention soit composée à parité de citoyens tirés au sort et de parlementaires<sup>[1]</sup>. Cette option hybride a rapidement été abandonnée, suite notamment

aux protestations des élus qui refusaient d'être mis sur le même plan que des citoyens tirés au sort. Ce cloisonnement est aussi à l'œuvre avec les budgets participatifs. En proposant aux citoyens de voter eux-mêmes sur les projets de leurs choix, on garantit dans le même temps que les discussions budgétaires restent l'apanage des élus.

Du côté des partisans de la démocratie participative, celle-ci est souvent présentée en opposition à la démocratie représentative. Comme si l'objectif ultime était de remplacer l'une par l'autre. C'est cette ambition qui conduit les dispositifs de participation à courir après le graal de la représentativité, de manière à se poser en alternative aux assemblées élues.

On gagnerait pourtant à être plus pragmatique. Au lieu d'opposer démocratie participative et démocratie représentative, nous proposons de penser la participation citoyenne comme un correctif aux limites de l'élection (et vice versa). Arrêtons de découper la démocratie en tranches ! Chaque outil participatif prend place dans un paysage démocratique plus large. Qu'on la qualifie de représentative, participative, électorale, délibérative, contributive ou autre, il n'y a qu'une seule démocratie. C'est en regardant l'ensemble du fonctionnement démocratique qu'il faut évaluer la capacité de chacune de ses composantes à tendre vers la promesse de la souveraineté du peuple. Il s'agit avant tout d'organiser leur combinaison pour mettre en pratique le principe « une personne, une voix ».

C'est bien parce que l'écoute des citoyens a pour but de corriger les inégalités de représentation associées à l'élection, que l'ajout du « en priorité » est à la fois pertinent et nécessaire. La participation citoyenne n'est démocratique que si elle agit comme un outil de redistribution de l'accès au débat public et à l'attention des institutions. Elle n'a de sens que si elle sert de caisse de résonance aux inaudibles pour que leurs points de vue puissent être intégrés à la définition de l'intérêt général et à la fabrique de l'action publique.

L'intérêt du « en priorité » est aussi d'obliger les institutions à préciser la cible de leurs dispositifs de participation. Tout comme « les » citoyens, « les » inaudibles ne forment pas un groupe homogène. D'autant qu'il s'agit d'une catégorie soumise à interprétation : à partir de quand une personne ou un groupe social doivent-ils être considérés comme inaudibles ? Parmi toutes ces personnes restées en marge de la vie démocratique, sur lesquelles faut-il concentrer l'attention ? La priorisation conduit à politiser la participation citoyenne, à travers la définition (forcément controversée) des publics cibles. La question n'est plus de savoir combien de personnes ont participé, mais qui les institutions ont-elles réellement besoin d'entendre. Question ô combien politique tant les élus sont susceptibles d'y apporter des réponses différentes. Chacun a sa lecture des inaudibles, qui pour être légitime nécessite d'être argumentée. Pourquoi tel profil plutôt que tel autre ? La hausse de l'abstention met à mal la notion de « majorité silencieuse » si souvent agitée par les élus pour justifier leurs positions. Elle oblige à déployer d'autres outils que le vote pour se mettre à l'écoute des citoyens et revendiquer la possibilité de pouvoir se prononcer en leur nom.

Mettre l'accent sur les inaudibles est un moyen d'obliger les institutions à identifier les publics qu'elles n'arrivent pas à (se) représenter. C'est ce que nous avons tenté dans une mission sur les territoires périurbains, dans la périphérie de l'agglomération de Caen. En écoutant les maires nous brosser le portrait de leur commune peuplée de quelques centaines d'habitants, nous nous étions rendu compte qu'ils avaient tendance à réduire leur population à deux profils types : les personnes âgées qui passent leur quotidien dans la commune et les couples avec enfants travaillant à Caen qui viennent peupler les nouveaux lotissements. Ce biais de représentation du politique n'est pas sans conséquence sur

l'action publique. C'est autour de ces deux profils et de leurs besoins que se concentraient les politiques de ces communes : la construction d'un pôle scolaire ou l'ouverture d'une micro-crèche, le soutien aux petits commerces de proximité et au club des aînés, etc. Pour inviter les élus à prendre conscience de ce biais, des collègues designers ont eu l'idée d'élaborer un jeu de cartes sur le mode du « qui est-ce ? » pour questionner les élus sur la connaissance de leur population : connaissez-vous un agriculteur ? Une famille mono-parentale ? Un bénéficiaire du RSA ? Un adolescent ? Leurs réponses mettaient en lumière le décalage entre la population de la commune projetée par les élus et sa sociologie effective.

Si les maires périurbains comptent sur les enfants pour remplir l'école communale et croisent régulièrement les personnes âgées du village qui leur font remonter leurs difficultés, ils ont moins souvent l'occasion d'échanger avec des adolescents. Et ils ont systématiquement tendance à sous-estimer les situations de précarité sur leur commune. Cette attention sélective se retrouve du côté de l'administration. En fonction des indicateurs de suivi de leurs actions mais aussi de la sociologie de leurs agents, les services ont eux aussi des biais de représentation qui se retrouvent dans l'identification de leurs publics et la priorisation de leurs actions. Plus les personnes ont des caractéristiques en décalage avec le profil des agents publics ou avec les catégories administratives préétablies, moins la spécificité de leurs besoins a de chance d'être prise en compte.

## La démocratie pour garantir la prise en compte des absents

Écouter en priorité les personnes qui s'expriment le moins, c'est avant tout se rendre attentif aux absents. Celles et ceux qui n'ont pas voté et qui ne sont pas présents aux réunions publiques ; celles et ceux dont le profil et le quotidien sont le plus éloignés de ceux censés les représenter et leur venir en aide. Tenir la promesse d'égalité démocratique, c'est accepter de se préoccuper aussi des personnes que l'on n'a pas entendues et dont le silence laisse un vide dans le débat démocratique.

C'est tout l'inverse de la démocratie participative, qui s'intéresse uniquement aux présents. Les dispositifs de participation relèvent davantage de la *présentocratie* que de la démocratie : le pouvoir n'appartient pas au peuple, mais aux personnes présentes pour participer. Les institutions ouvrent les invitations le plus largement possible, mais elles ne discutent qu'avec ceux qui sont là. Les élus donnent la parole à tout le monde, mais n'entendent que ceux qui arrivent à la prendre. Les pouvoirs publics affirment que chaque participant est sur un pied d'égalité, mais valorisent surtout ceux qui respectent les codes...

Voilà pourquoi nous nous méfions des formes de démocratie directe qui poussent la logique présentocratique à son paroxysme. Dans une société inégalitaire, la démocratie directe conduit davantage à reproduire les mécanismes de domination structurelle qu'à les atténuer. En voulant donner le pouvoir au peuple sans aucun intermédiaire, la démocratie directe risque en réalité de déboucher sur une démocratie censitaire<sup>[2]</sup>. Le temps disponible pour s'impliquer dans les affaires publiques comme le sentiment de légitimité nécessaire pour s'autoriser à prendre position sont des ressources inégalement réparties, qui constituent autant de barrières à l'entrée.

Qu'elles soient du côté du mouvement social comme Nuit debout<sup>[3]</sup> ou de la conquête des institutions comme Ma voix<sup>[4]</sup>, les expérimentations de démocratie directe semblent ainsi condamnées à rester au stade de l'utopie imparfaite et inégalitaire. Le mouvement Nuit debout<sup>[5]</sup> a généré beaucoup d'enthousiasme chez les partisans de la démocratie directe, mais il en a aussi révélé les limites. Qui a réellement la possibilité de passer des journées entières place de la République pour débattre des heures durant ? Et parmi ces personnes, combien ne se sont pas senties légitimes à s'exprimer au micro devant plusieurs centaines de personnes ?

Le même problème se pose pour Ma voix, qui comptait sur le numérique pour permettre à tous les citoyens de prendre part à l'élaboration des lois. S'il est techniquement possible de recueillir les vœux des citoyens en temps réel pour orienter le vote des députés, une telle solution est en pratique impossible à appliquer et socialement exclusive. Quels seraient les citoyens en capacité de suivre en continu le travail parlementaire derrière leur écran ? Et sur la base de quelles informations seraient-ils en mesure de se prononcer ? Dans ce cas de figure, le mandat impératif risque vite de se transformer en dictature du sondage d'opinion.

Loin d'être un obstacle à l'égalité démocratique, la présence de médiations en constitue selon nous la condition pour neutraliser (ou a minima atténuer) les effets des inégalités socio-économiques sur le partage du pouvoir. Si nous avons besoin de représentants pour faire vivre notre démocratie, c'est pour qu'ils garantissent en permanence la prise en compte des absents dans la définition de l'intérêt général. Pour que les choix collectifs ne se fassent pas au détriment des personnes qui n'étaient pas là.

Voilà pourquoi l'abstention électorale pose des problèmes d'action publique, d'autant plus marqués que la (non)participation électorale est socialement située<sup>[6]</sup>. On voit bien dans nos missions pour les collectivités locales à quel point la hausse de l'abstention dans les quartiers populaires s'est accompagnée d'une perte de vitesse des politiques qui leur étaient destinées (notamment dans l'offre de services publics). Le différentiel de participation électorale a aussi un impact sur la façon dont les pouvoirs publics envisagent les politiques de transition. On peut sans risque de se tromper faire l'hypothèse que les utilisateurs de véhicules susceptibles d'être interdits par les zones à faibles émissions ont un taux d'abstention bien plus élevé que le reste de la population.

Écouter en priorité les personnes qui s'expriment le moins, c'est aussi souligner les liens qui existent entre la parole des uns et le silence des autres. L'accès au débat public et l'écoute des institutions est une ressource finie. Prétendre « écouter tout le monde sans distinction », c'est faire fi de tous les mécanismes de domination qui parcourent notre société.

Le combat pour la parité femmes/hommes en est l'illustration. Pour que les femmes puissent accéder aux fonctions électives et être présentes dans les médias, encore faut-il que les hommes leur laissent la place... et prennent conscience que, souvent sans s'en rendre compte, ils occupent cette place-là. C'est en objectivant, et en contestant la surreprésentation des hommes que les féministes sont parvenues à la réduire (même si le combat est loin d'être gagné).

La parité montre que pour entendre l'ensemble des citoyens, il ne suffit pas de redoubler d'efforts pour aller vers les inaudibles. Il faut aussi restreindre la place accordée à ceux qui s'expriment déjà. Les contraindre à se mettre temporairement en retrait pour prêter attention aux absents. C'est d'ailleurs le principe de base de toute élection : chaque électeur ne dispose que d'un seul bulletin. La présentocratie participative permet au

## Notes

[1] Cet élément est évoqué dans l'ouvrage de Thierry Pech sur la convention citoyenne pour le climat, *Le Parlement des citoyens*, op. cit.

[2] Ces mécanismes d'exclusion du processus démocratique ont été mis en lumière dès les années•1970 par le politiste Daniel Gaxie dans son ouvrage *Le Cens caché*, Seuil, 1978. Si son analyse porte sur le suffrage universel direct, elle est transposable aux dispositifs de démocratie directe.

[3] À mi-chemin entre la manifestation et l'expérience de démocratie directe, Nuit debout désigne les occupations de places publiques initiées le 31•mars•2016, dans le prolongement des manifestations contre la loi Travail. Sans leader ni porte-parole, ces assemblées populaires spontanées rencontrent un succès inattendu. L'occupation de la place de la République dure plusieurs semaines, et les prises de parole s'enchaînent pour tenter d'organiser la convergence des luttes contre « la loi Travail et son monde ».

[4] Ma voix est un mouvement citoyen initié en vue des élections législatives de 2017, en vue de « hacker l'assemblée nationale ». L'objectif consiste à introduire des mécanismes de démocratie directe au sein de la V<sup>e</sup>•République. Les candidats aux législatives sont tirés au sort parmi une liste de volontaires. Le vote de ces députés a-partisans serait déterminé selon les vœux exprimés par tous les citoyens qui le souhaitent sur une plate-forme en ligne publiant en continu les textes de loi et les amendements mis en discussion.

[5] Pour une analyse de ce qui s'est passé durant ces cinq semaines place de la République, voir Sélim Smaoui, *Faites place : novices en lutte*, Textuel, 2017.

[6] Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, *La Démocratie de l'abstention : aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Gallimard, 2007.