

Nicolas Rio

La priorité démocratique, c'est de réduire les inégalités de représentation

GILLES PINSON

Pourquoi voulez-vous en finir avec la démocratie participative ?

Nous appelons d'abord à faire une pause, pour prendre le temps de questionner ce qui a fini par devenir une injonction procédurale. Il faudrait faire toujours plus de participation, alors que sur le terrain les résultats sont assez décevants ! Notre livre, c'est une invitation à lever la tête du guidon pour se demander : finalement, qu'est-ce que tout cela produit ?

Il faut arrêter de regarder la participation citoyenne comme une fin en soi, et l'analyser comme un moyen au service de quelque chose. Ce quelque chose pour nous, c'est la démocratie en général, ou plus précisément la démocratisation de l'action publique. Le développement des dispositifs participatifs observé depuis maintenant 30 ans contribue-t-il à rendre la fabrique de l'action publique plus démocratique ? Pas si sûr ! Non seulement ces dispositifs participatifs ne parviennent pas à surmonter la crise démocratique, mais ils ont aussi tendance à l'accentuer. On le voit sur les inégalités de représentation, la défiance qu'éprouve un nombre croissant de citoyens à l'égard des institutions, des élus ou de l'administration.

Quelles sont les expériences concrètes qui vous ont inspiré un tel diagnostic ?

Par rapport aux professionnels de la participation, on regarde ces dispositifs de biais car, notre métier avec

Manon Loisel, c'est d'accompagner la fabrique de l'action publique locale. Ce qu'on constate, c'est le décalage entre les deux. Les collectivités passent beaucoup de temps, d'énergie et d'argent à animer des dispositifs participatifs, qui restent souvent cantonnés à la marge. On gagnerait à réorienter une partie de l'effort sur le fonctionnement interne des collectivités. Pour nous l'enjeu n'est pas de faire participer, mais de démocratiser l'action publique.

En complément de notre expérience de praticiens de l'action publique locale, deux autres démarches ont servi d'élément déclencheur à notre réflexion : le grand débat national mis en place par le président Macron en

« L'enjeu n'est pas de faire participer, mais de démocratiser l'action publique. »

réponse à la crise des Gilets jaunes, puis la Convention citoyenne pour le climat. Voilà deux grands « raouts » qui, à l'échelle nationale, offraient un miroir grossissant de tous les biais que nous avons pu percevoir dans les dispositifs locaux. Grossissant parce que ce qui se passe au niveau national n'est pas tout à fait de même nature que ce qui se passe au niveau local ; mais miroir tout de même, parce que ça vient rendre visible ce qu'on refuse de voir au niveau local.

Vous pensez que l'on peut établir un parallèle entre les grandes messes participatives nationales et les dispositifs locaux (consultations diverses, budget participatif, convention citoyenne organisés par des villes) ?

Oui ! Nous faisons le constat que tous ces dispositifs de participation institutionnalisés, qui ont en commun de vouloir « faire parler les citoyens », se confrontent aux mêmes plafonds de verre, quelle que soit la sincérité des acteurs politiques et techniques qui les mettent en place. Le premier plafond de verre a trait à l'incapacité des dispositifs participatifs à faire entendre les inaudibles. Malgré tous les efforts de ceux qui les conçoivent et les animent, ces espaces participatifs touchent souvent des profils de citoyens assez similaires : plus âgés, plus diplômés...

Les travaux du CEVIPOF¹ ont montré que les participants aux réunions du Grand Débat n'avaient pas du tout la même sociologie que les Gilets jaunes ! Globalement, l'offre de participation est surtout saisie par celles et ceux qui sont déjà insérés dans la vie démocratique. On rencontre beaucoup plus rarement les abstentionnistes dans des réunions publiques ou dans des consultations en ligne. En redonnant la parole aux citoyens qui la prennent déjà, ces dispositifs contribuent paradoxalement à invisibiliser davantage les personnes qui étaient les plus en retrait de notre vie

1 | Le Centre de recherches politiques de Sciences Po.



© Nicolas Rio.

démocratique. Quand la participation renforce les inégalités de représentation, peut-elle vraiment être qualifiée de démocratique ?

Le risque de la démocratie participative, c'est de déboucher sur une « présentocratie ». De donner le pouvoir aux présents, c'est-à-dire à ceux qui ont les moyens de l'être. Et on connaît toutes les barrières à l'entrée qu'il peut y avoir en termes de participation citoyenne. Ce qui fait la force de la démocratie à notre sens, notamment par sa dimension représentative, c'est aussi de se préoccuper des absents. C'est là-dessus que les pouvoirs publics et les partisans de la démocratie devraient concentrer leurs efforts : comment faire en sorte que chaque personne soit également prise en compte, même quand on n'arrive pas à les faire venir ?

Les conventions citoyennes ne sont-elles pas une solution au problème que vous décrivez, en sélectionnant des échantillons représentatifs par tirage au sort ?

Les conventions citoyennes ont le mérite de diversifier la sociologie des participants. Mais parviennent-elles à faire entendre les inaudibles ? Là encore, il est permis d'en douter. D'une part, car les productions des

conventions sont autant à l'image des intervenants auditionnés (choisis par les organisateurs) que des conventionnels eux-mêmes. D'autre part, car les paroles les plus dissonantes ont tendance à être invisibilisées au cours du processus. Avec les conventions, on demande aux citoyens de se mettre à la place des institutions (pour finir par tenir le même discours), alors qu'il faudrait faire l'inverse : demander aux pouvoirs publics de se mettre à la place des inaudibles ! À quoi ressemblent les politiques de transition écologique quand on est en situation de précarité et/ou victimes de discriminations ? Que veut dire décarboner les mobilités pour des employés en horaires décalés dépendants de leur vieille voiture diesel ?

L'exemple des conventions montre que l'enjeu n'est pas uniquement la représentativité, mais bien la redistribution de l'attention des pouvoirs publics. Comment pourrait-on utiliser la participation citoyenne pour être plus attentif aux personnes qu'on n'entend pas d'habitude ou que les pouvoirs publics ont plus de mal à comprendre parce que leur vécu est plus éloigné de celui qu'ils connaissent ?

L'autre plafond de verre commun à tous les dispositifs participatifs, c'est

Nicolas Rio est consultant-chercheur en stratégies territoriales et enseignant à l'École Urbaine de Sciences Po. Docteur en science politique, il a fondé l'agence *Partie Prenante* spécialisée dans l'accompagnement des collectivités et la démocratisation de l'action publique locale. Avec Manon Loisel, il a récemment publié *Pour en finir avec la démocratie participative* (Textuel, 2024) qu'ils prolongent chaque mois par une « lettre aux 500 000 (futurs) élus municipaux ». Pour *CaMBo*, il revient sur les principaux constats et propositions de l'ouvrage et les débats parfois vifs qu'il a suscités.

leur impuissance transformatrice. La réception des expressions citoyennes se confronte à un biais de confirmation : les organisateurs ne retiennent que ce(ux) qu'ils étaient prêts à entendre au départ. Les élus ne sont pas les seuls en cause : agents, citoyens, nous sommes tous confrontés à ce biais de confirmation. Sauf que le rôle de la démocratie, c'est justement de nous aider à le surmonter !

Avec Manon Loisel, nous proposons donc de prendre le problème dans l'autre sens. La priorité n'est pas de « faire parler » les citoyens, mais d'améliorer la capacité d'écoute des institutions pour atténuer leur surdité sélective.

Dans votre livre, vous expliquez que le problème n'est pas du côté de l'expression des citoyens, mais du côté de l'écoute, de ce que font les élus de ce qu'ils ont entendu. La démocratie participative n'a-t-elle pas contribué à la diversification des canaux d'expression à disposition des citoyens ?

Elle a ce mérite mais dans une certaine limite, et c'est là le piège ! On a effectivement démultiplié les canaux d'expression, mais comme ces canaux démultipliés sont saisis par les mêmes

personnes, on a l'impression qu'on élargit alors qu'en réalité on resserre l'expression citoyenne et on s'éloigne davantage de cette promesse d'égalité démocratique.

C'est là que, de notre point de vue, se situe le problème. On fait des budgets participatifs, des conseils de quartier, des réunions publiques sur telle ou telle opération d'aménagement et, au bout du compte, lorsqu'on tire le portrait des participants, ce sont souvent toujours les mêmes personnes qui étaient là. Les professionnels de la participation ont même inventé un acronyme pour décrire ce biais systématique : « TLM » pour « Toujours les mêmes ». Ce sont toujours les mêmes qui captent les différents dispositifs mis en place.

L'un des aspects les plus originaux de votre ouvrage, c'est que vous plaidez pour une revitalisation de la démocratie représentative. C'est assez rare comme discours !

Effectivement, la conclusion à laquelle nous sommes arrivés avec Manon Loisel, c'est le caractère central, presque indépassable, de la question représentative. À force de promouvoir la participation citoyenne, on a fini par abandonner le combat sur la qualité de la représentation. Or c'est la clé pour réussir à donner du pouvoir aux absents et à faire valoir leurs droits. C'est en repensant et en retravaillant sur la fonction représentative des institutions que l'on arrivera à mieux prendre en compte le vécu de ceux qui ne participent pas à la démocratie participative et que l'on pourra espérer mettre en œuvre des politiques publiques qui servent leurs intérêts.

Le défi est de taille et ne pourra pas être résolu par un nouveau dispositif clés en main. Mais ça n'empêche pas de le mener ! Cela peut prendre plusieurs formes. La première consiste à interroger la fonction des élus. Dans la fabrique de l'action publique, les élus sont considérés uniquement comme des « décideurs », alors qu'ils

« Réparer notre démocratie représentative, c'est aussi redonner plus de place à la collégialité et au débat contradictoire. »

devraient surtout être des « représentants ». C'est pour cela que nous nous intéressons aux « comités de pilotage ». Cela peut paraître techno ou anecdotique, mais en réalité les COPIL remplissent le quotidien des élus et formatent leur fonction. Plus que des comités de « pilotage », l'action publique a besoin de comité de « politisation » pour justifier au nom de qui et de quoi telle décision est prise ou telle politique impulsée. Il faut redonner aux élus leur rôle de porte-voix du vécu et des préoccupations de leurs différents concitoyens, et notamment ceux que l'on entend et écoute le moins. Ce qui interroge à la fois la sociologie des élus, leur formation et la hiérarchisation de leur agenda : sont-ils en capacité d'assurer cette fonction ? Et comment faire pour y parvenir ?

Réparer notre démocratie représentative, c'est aussi redonner plus de place à la collégialité et au débat contradictoire. Pour décider, cela peut être plus efficace d'être tout seul. C'est pour cela qu'on assiste à un phénomène de centralisation du pouvoir dans les mains de l'exécutif, au niveau national comme au niveau local. Mais pour

représenter une population de plus en plus hétérogène et diverse, du fait notamment de la hausse des inégalités, on a besoin d'élus au pluriel.

Par exemple, il n'est pas simple d'être le maire d'une commune, de réussir à représenter tous ses habitants. C'est bien pour ça qu'on a un conseil municipal ! Pour jouer leur fonction représentative, les collectivités ont besoin des assemblées qui, dans leur dimension collégiale et par le croisement de points de vue, peuvent avoir la capacité de représenter la population dans sa diversité.

Mais ces assemblées municipales et métropolitaines ont tendance à être reléguées dans la fabrique de l'action publique. Ce ne sont souvent que des chambres d'enregistrement qui valident *in fine* une action publique qui se fabrique loin d'elles. Avec peu de place pour le débat contradictoire, pour une confrontation des points de vue qui soit autre chose que la mise en scène d'une opposition entre une majorité et une opposition qui, là aussi, est souvent un peu en décalage avec les enjeux d'action publique.

Si l'objectif est de revitaliser la démocratie, il vaut mieux s'attaquer au fonctionnement effectif de nos assemblées politiques existantes plutôt que de créer des dispositifs annexes. Elles ont un rôle important car elles restent un point de passage obligé, mais elles ne se sont pas utilisées au plein de leur potentiel. Elles pourraient apporter beaucoup plus à la fabrique de l'action publique.

Vous insistez sur la nécessité de travailler sur la qualité de l'écoute et de l'attention accordée à la parole et au vécu des citoyens. Vous évoquez notamment la vertu des auditions.

Les élus mais aussi les services, les techniciens sont confrontés à un même défi : comment se représenter le quotidien et les préoccupations de citoyens qui, sociologiquement, peuvent être très éloignés ? Au lieu de chercher à entendre tout le monde (ce qui consiste la plupart du temps à écouter les TLM), essayons plutôt d'identifier qui sont les inaudibles. Ceux qui passent sous les radars, non pas parce qu'ils sont muets, mais parce que les institutions publiques n'arrivent pas à les entendre. Une fois qu'on les a identifiés, essayons de mieux les comprendre pour réussir à prendre en compte leur expérience dans la conception des politiques locales comme dans leur mise en œuvre.

Les auditions peuvent être un outil, telles qu'on les pratique par exemple à l'Assemblée nationale dans le cadre des commissions d'enquête. On pourrait imaginer, au niveau local des commissions d'enquête sur des sujets qui sont insuffisamment travaillés. On n'y auditionnerait pas uniquement des experts, mais aussi des citoyens identifiés comme inaudibles pour mieux se représenter leur quotidien. Cela peut également passer par un recours plus systématique aux sciences sociales dont l'une des fonctions est de donner à comprendre la situation des inaudibles. Il y a une masse de travaux et de chercheurs prêts à épauler les institutions publiques mais qui ne sont pas du tout pris en considération par ces

dernières. Bien souvent, les budgets dédiés aux enquêtes sociologiques ou ethnographiques ont été reportés sur de l'ingénierie participative.

Enfin, il faudrait s'appuyer davantage sur les acteurs de l'éducation populaire et leurs méthodes. Certaines structures mettent par exemple en place des groupes de pairs avec des personnes en situation de précarité, afin de partir de leur point de vue et de forcer l'institution à aborder les enjeux d'action publique du point de vue des personnes concernées et pas de celui de l'institution. Dans le livre,

« Au lieu de chercher à entendre tout le monde [...], essayons plutôt d'identifier qui sont les inaudibles. »

on évoque le travail d'ATD Quart Monde et celui d'Aequitaz qui a pris l'initiative de constituer des groupes de pairs avec des bénéficiaires du RSA pour engager le dialogue avec les conseils départementaux. L'idée c'est d'inciter les élus et les services à se mettre à la place des personnes qui touchent le RSA. Les obligations qu'on leur impose en compensation des allocations sont-elles pertinentes, réalistes ? Inverser les points de vue, c'est aussi contribuer à renverser les rapports de pouvoir ou, *a minima*, à atténuer les asymétries de position.

À Bordeaux, la municipalité expérimente la démocratie d'interpellation. Est-ce un moyen de pallier les manques de la démocratie participative ?

Effectivement, on entend de plus en plus parler de la démocratie d'interpellation, et pour nous, c'est une évolution qui va dans le bon sens. Il s'agit

d'assumer le fait que la démocratie ne peut se limiter à l'offre participative, qu'elle peut venir de l'extérieur des institutions. Les citoyens ont tout un tas d'autres possibilités pour s'exprimer : les pétitions, les manifestations, la mise en place de collectifs ou les actions associatives. La démocratie d'interpellation, c'est une manière d'élargir le terrain de jeu démocratique à ce que Pierre Rosanvallon appelle la « contre-démocratie ».

En revanche, il ne faudrait pas que cette démocratie d'interpellation subisse le même sort que la démocratie participative, à savoir une reprise en main par les institutions publiques. Le rôle des collectivités, ce n'est pas d'organiser la démocratie d'interpellation mais de parvenir à la

prendre en compte (et de lutter contre les formes de répression dont elle fait l'objet). Le défi pour les institutions, c'est d'accepter de « lâcher prise » pour se concentrer sur les responsabilités qui sont les leurs. Reconnaître l'existence de contre-pouvoirs en dehors des institutions municipales, ça passe aussi par donner plus de place aux contre-pouvoirs « internes ». On en revient à la question sur la place du débat contradictoire dans la fabrique de l'action publique ! C'est aussi la vitalité démocratique au sein même des institutions qui rendra possible la capacité à accueillir cette démocratie d'interpellation. —