Note de lecture

Le marché de la démocratie participative

Alice Mazeaud et Magali Nonjon. Editions du Croquant, 2018.

Note de lecture établie par Pierre-Yves Guihéneuf et Lucie Anizon, Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne, mai 2018. Cette note ne constitue pas une critique du livre ni ne présente nos opinions, mais vise à résumer ce que nous avons retenu de l'ouvrage. Elle est donc nécessairement subjective et n'engage que nous. Seules les citations entre guillemets sont extraites de l'ouvrage.

> ***Alors que, dans les années 1960 et 1970, la démocratie participative était synonyme de luttes urbaines, de contestation du pouvoir et de revendications des classes populaires, on voit aujourd'hui que les initiatives participatives sont principalement le fait des autorités publiques, en particulier des collectivités territoriales. Ce sont d'abord elles qui, désormais, suscitent la participation des citoyens à l'action publique, devenue un « point de passage obligé » de l'action publique. Elles sont aidées en cela par des professionnels (agents publics, consultants, salariés du secteur privé) qui en font leur métier. Dans ce processus d'institutionnalisation de la demande et de marchandisation des prestations, le sens original de la démarche semble s'être évanoui. La démocratie participative n'est plus seulement une cause à défendre ni un projet politique, c'est un marché.***

Ce travail de recherche vise à mieux comprendre comment s'est construit ce marché et comment s'est institué une sorte de « standard participatif » qui fait désormais partie de l'action publique. Il étudie en particulier les professionnels, un ensemble hétéroclite traversé de luttes et de situations de concurrence, mais désormais doté d'une certaine reconnaissance sociale. Ces professionnels forment une sorte de « nébuleuse participative » et sont porteurs d'une expertise sur la méthode, promoteurs d'une vision avant tout procédurale et désidéologisée de la participation. Ils ont intérêt à développer ce marché qui les fait vivre et ils sont donc largement responsables de sa construction, tout en étant façonnés par lui. Ce livre cherche également à démontrer le « travail d'intéressement opéré par certains acteurs pour construire et objectiver l'existence de la demande de participation ».

Institutionnalisation et professionnalisation

Depuis une cinquantaine d'années, le thème de la participation a été saisi par des militants de causes variées et parfois contradictoires. La « cause participative » naît dans les années 1960 et 1970 dans le creuset de conflits sociaux, notamment les luttes urbaines (pour la rénovation de quartiers ou contre leur démolition), portée par des élites politisées. Elle se traduit rapidement par une offre de participation des pouvoirs publics soucieux de gérer les contestations. Dès les années 1980, des militants des luttes urbaines se professionnalisent et certains intègrent l'administration ou deviennent consultants, consolidant peu à peu leur expertise. Dans un autre domaine, les critiques écologistes contre les aménagements suscitent également des ouvertures au dialogue de la part des pouvoirs publics et donneront naissance à des partenariats durables entre l'administration et le monde associatif.

C'est dans les années 1990 et 2000 que se structure un marché de la participation, en premier lieu avec la mise en place du débat public autour des grands aménagements mais également du fait de concertations volontaires menées par des associations d'industriels comme l'Unicem ou d'entreprises comme Réseau Ferré de France (devenu SNCF Réseau). Dans le domaine des politiques urbaines, la réglementation impose des dispositifs participatifs et la vocation émancipatrice de la participation cède le pas à une vocation procédurale, conduisant à une domestication des dispositifs participatifs par les élus locaux. Une tentative de repolitisation émerge dans les années 2000, opposant la démocratie participative à la démocratie de proximité, la première devant donner un plus grand pouvoir de décision aux citoyens. Des budgets participatifs et autres dispositifs sont par exemple expérimentés dans ce but, sans parvenir véritablement à révolutionner les pratiques. Progressivement, ces dispositifs se diffusent et se routinisent.

A la fin des années 2000, les acteurs se structurent : dans le domaine professionnel avec la création de l'Institut de la Concertation (2008) et dans le domaine de la recherche avec celle du GIS Démocratie et participation (2009). Les formations et les guides méthodologiques se multiplient. Toutes ces initiatives contribuent à la visibilité du secteur et à l'uniformisation des pratiques. C'est aussi le moment où les critiques de l'offre institutionnalisée de participation s'intensifient notamment parmi ceux qui, inspirés par les ZAD ou les Indignés, revendiquent un retour à des luttes plus radicales. Sur le terrain, les conflits autour des aménagements ne cessent pas. Les expériences d'*empowerment* ou de *community organizing* sont également porteuses de critiques envers la participation institutionnalisée.

Le développement de l'ingénierie participative

Que ce soit chez les consultants ou chez les agents des collectivités ou des entreprises, les experts se sont ainsi multipliés, animés par des motivations diverses et porteuses de conceptions différentes de la participation, parfois éloignées de l'idéal participatif initial. Chez les consultants, le développement d'un marché concurrentiel a donné lieu à des stratégies visant à se différencier des concurrents, à renforcer le sentiment du caractère indispensable de l'ingénierie participative et à confirmer l'existence d'une demande sociale qui ne va pourtant pas de soi.

Si les motivations sont différentes, tous les praticiens s'accordent sur l'importance à donner à la méthode. Cet accord a eu plusieurs effets. En premier lieu, il a participé à sophistiquer les procédures, qui sont de plus en plus complexes ; si cela peut être analysé comme la volonté d'améliorer les dispositifs, c'est aussi la conséquence de la concurrence entre prestataires, qui oblige à se différencier. Cependant, toutes les procédures ne sont pas équivalentes. Certains dispositifs, « en particulier les dispositifs numériques de signalisation des problèmes urbains, de vote sur les projets de la collectivité ou de l'entreprise, organisent l'expression et l'agrégation d'opinions individuelles sur le modèle des outils marketing d'écoute du client. » Tous les promoteurs de la participation n'ont donc pas la même vision des choses.

En second lieu, en se focalisant sur le « comment faire de la participation ? » plutôt que sur le « pourquoi en faire ? », la priorité donnée à la méthode a contribué à élargir la communauté à des personnes qui n'appartiennent pas au même monde, ainsi qu'à la « dilution du sens politique de la démocratie participative dans les procédures supposées l'incarner ».

L'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne (ICPC) et d'autres ont ainsi contribué à « la mise en cohérence d'initiatives disparates poursuivant des finalités multiples ». L'ICPC, qui joue « un rôle de premier plan d'animateur du réseau des praticiens » répond à un besoin : les professionnels sont en effet nombreux à apprendre en marchant et à être isolés dans leurs

structures, en particulier dans les collectivités territoriales. Dès lors, ils sont particulièrement demandeurs d'espaces d'échanges.

Les chercheurs eux-mêmes ont reconnu et souligné la diversité des motivations sous-tendant les démarches participatives, qu'elles soient de nature politique, sociale ou gestionnaire.

Aujourd'hui, la question des méthodes, des procédures et des techniques de participation est devenue incontournable, aussi bien dans les réflexions des experts que dans les travaux de recherche. L'équipement méthodologique est devenu le moyen et la finalité de la participation.

La mise en scène d'une communauté de professionnels

Un des enjeux pour les professionnels de la participation est leur mise en visibilité ; cela explique l'émergence de réseaux créant des espaces dans lesquels on donne à voir « l'unité dans sa diversité », de façon plus ou moins artificielle.

Pour les consultants, un des enjeux actuels pour limiter l'explosion de la concurrence est de fermer leurs territoires professionnels, par exemple par des processus de certification (diplômes, prix, labels…) ; ceux-ci sont en cours d'émergence et il est trop tôt pour évaluer leurs effets. Aucun organisme n'a d'ailleurs la légitimité suffisante pour distinguer les bons et les mauvais praticiens de la participation. L'ICPC, réseau ouvert qui accueille sans grande restriction, ne va pas dans ce sens, au risque de devenir « attrape-tout ». Le seul dispositif de certification *a priori* des professionnels de la participation est celui mis en place par la CNDP pour les garants en 2017, pour un secteur d'activité nouveau mais qui n'est pas non plus dénué de rapports de concurrence.

Au sein de la « nébuleuse participative », on observe une diversité de statuts professionnels et d'objectifs attribués à la participation (acceptabilité sociale des projets, éducation populaire, approfondissement de la démocratie institutionnelle, etc.) qui marque un groupe professionnel fragmenté. Les dynamiques collectives en œuvre au sein de ces espaces tendent à occulter les inégalités et les rapports de forces professionnels, au profit de visions communes et de figures emblématiques qui soudent les professionnels.

Quant au champ académique de la participation, l'hétérogénéité y prédomine également, du fait de la diversité des disciplines et des thématiques.

Les marchés de prestations

Il n'existe pas un mais plusieurs marchés de l'expertise participative, dépendants de la commande publique. Certains sont fermés, comme le marché du débat public, administré par la CNDP. D'autres sont très ouverts (y compris à des non-spécialistes de la participation) et la concurrence y est donc intense, comme le marché des aménagements urbains et de la démocratie participative.

Issus du terreau des luttes urbaines, les premiers militants de la participation ont trouvé dans ces marchés de prestations en construction le moyen de concilier profession et engagement. Mais ils ont été rapidement rejoints par de nouveaux acteurs, qui mettent en avant des compétences techniques acquises dans des univers professionnels de plus en plus diversifiés, converties en savoir-faire participatif. Certes, l'engagement militant est toujours présent dans ce domaine, mais il n'est ni suffisant ni désormais indispensable. Les spécialistes sont de plus en plus concurrencés par des structures de conseils pour lesquels la participation constitue une activité secondaire et qui sont parfois très éloignées de l'univers politique : communication, management, intelligence collective, urbanisme, aménagement, environnement, etc.

Ces interpénétrations de marchés ne sont pas symétriques. Par exemple, si des experts de l'aménagement urbain investissent les marchés des professionnels de la participation, ceux-ci ne parviennent pas à remporter des marchés d'urbanisme, du fait d'un manque de compétences techniques. Ce lien asymétrique existe également avec le champ de la communication. Les experts de la participation constituent donc non seulement un ensemble hétérogène, mais qui entretient avec des secteurs d'activité proches des rapports de force qui sont loin de lui être favorables. Nombreuses sont les structures qui doivent se diversifier pour survivre.

Le secteur des administrations et entreprises

Les professionnels chargés d'administrer la participation, sont devenus de plus en plus nombreux, principalement à partir du début des années 2000, dans les collectivités territoriales, les grandes entreprises publiques et privées, les établissements publics gestionnaires d'espaces naturels ou les bailleurs sociaux. Chez les grands aménageurs, il s'agit souvent de relations avec les parties prenantes et de gestion des contestations envers les projets. Le secteur des administrations et celui des entreprises sont également pluriels et hétérogènes dans les conceptions de la participation.

Dans les collectivités, il s'agit d'administrer la relation aux citoyens et ses différentes instances, des conseils de quartiers aux agendas 21. Pour les agents concernés, l'engagement envers la participation est indissociable du professionnalisme, ce qu'illustre la figure du militant-technicien. Ils ont souvent du mal à faire reconnaître leur expertise par leurs collègues et leur « territoire bureaucratique » est loin d'être établi, mais ils considèrent que leur mission est « politique au sens noble » (dégagée des enjeux politiciens et partisans). Ce secteur reste cependant fragile car dépendant de la conjoncture politique locale.

Des politiques sans politique ?

L'insertion de la norme participative dans les pratiques des collectivités se traduit par des phénomènes de bureaucratisation et de routinisation pour les agents, par des logiques de différenciation et de distinction pour les élus, par des stratégies de standardisation, de gains de productivité et de concurrence pour les consultants. Quant aux pratiques, elles se standardisent sous l'effet de la diffusion de guides méthodologiques et de labels. L'innovation est parfois perceptible cependant : par exemple, l'injonction à la mobilisation des « publics absents » ou « éloignés de la participation »… incitent les professionnels à imaginer des dispositifs toujours plus attractifs et visant à rendre « la démocratie amusante ».

Finalement, la forme prend le pas sur le fond, et le dispositif sur la finalité, « réduisant progressivement la démocratie participative aux procédures supposées l'incarner. » La démocratie en sort-elle gagnante ? Rien n'est moins sûr. Utilisée pour reconnecter les citoyens à des élus manquant de légitimité et disposant de peu de marges de manœuvre, elle tend à gommer les clivages politiques et sociaux au profit d'une illusion d'horizontalité et de convergence vers l'intérêt général, et donc à légitimer le système démocratique actuel. « Ce que la démocratie participative a gagné en audience, elle l'a indéniablement perdu en consistance ». Peut-être, à terme, finira-t-elle par intéresser les citoyens à la participation, créant enfin une demande qui n'existe pas vraiment aujourd'hui et réalisant la prophétie des entrepreneurs de la cause participative ?