

LA PLACE INSTABLE DU CITOYEN

Entre illusions et projets réalistes, comment promouvoir l'engagement et l'action des citoyens, à la fois comme moyen et finalité du développement humain ?

Pratique somme toute récente (à peine 150 années), la démocratie en France reste à construire :

- « représentative » quand elle associe le plus grand nombre à la « chose publique » par des intermédiaires,
- « participative » quand ces intermédiaires impliquent le plus grand nombre à leur réflexion.

Cette seconde forme, si vantée aujourd'hui, n'est généralement citée qu'en dernier lieu : quatrième des principes du développement durable¹, septième finalité du manifeste pour une économie humaine².

Deux processus démocratiques antagonistes

En fait, cette participation n'est invoquée que dans des situations limites : quand les modes de décision habituels de la démocratie représentative font défaut. Les situations de ce type ne manquent pas.

- Lorsque les élites savantes ne parviennent pas à dégager une position commune, les politiques ont recours au peuple censé avoir, dès lors, la « science infuse »³ ; ce qui laisserait entendre, *a contrario*, que l'on se passe du peuple avec un gouvernement bien conseillé par des experts.
- Quand des intérêts particuliers se heurtent les uns aux autres et qu'un intérêt commun ne parvient pas à se dégager ou bien qu'un groupe de pression empêche la décision publique d'être prise, les élus se retournent vers les gens... pour qu'eux s'entendent.
- Si des élus ne savent pas quelles décisions prendre, ils reviennent devant les électeurs pour que ceux-ci décident, sans que leur fonction représentative soit pour autant remise en cause.

¹ « Le principe de précaution, le principe pollueur-payeur, le principe de transparence et le principe de participation ».

² « L'économie au service de l'humanité, la satisfaction des besoins fondamentaux, les conditions de la vie sociale, le progrès humain, la justice et les inégalités, la solidarité, la démocratie effective ».

³ « Lorsqu'on est dans un contexte où les savants et les experts donnent leur langue au chat, en termes plus prétentieux on dit qu'on est dans un contexte d'incertitude radicale (...), alors il faut en dernière instance passer le relais aux responsables des paris politiques sur l'avenir, c'est-à-dire, aux simples citoyens » (Actes de la session d'été d'Economie & Humanisme », p.29.

Complémentaires, ces deux formes du processus démocratique obéissent à deux logiques antagonistes :

- l'une de réduction du plus grand nombre à quelques-uns, chargés de décider pour l'ensemble, c'est-à-dire à la fois à leur place et en leur faveur ;
- l'autre d'extension, intégrant le plus de citoyens possible au processus d'élaboration de la décision publique.

A chacun ses écueils

Ces deux processus cachent en fait des exclusions qui nuisent à leur légitimité.

Dans le système électoral français actuel, il existe, deux écueils, parmi d'autres : l'âge auquel est reconnu le droit de vote et la sous-représentation des minorités.

- Récemment accordé aux femmes⁴, le vote ne concerne que les plus de 18 ans⁵ : un jeune de 17 ans, reconnu par ailleurs capable d'élever un enfant et d'encourir des peines, n'a pas le droit de décider des politiques qui concernent son avenir.
- Les personnes qui ne possèdent pas l'identité française, bien que payant impôts et cotisations sociales, n'ont pas le droit de décider de l'usage des fonds publics qu'ils alimentent.

Par ailleurs, la mécanique électorale tend à dégager des majorités de gouvernement, avec une prime aux gagnants. Selon cette arithmétique, le débat au sein des assemblées délibérantes n'est pas nécessaire pour aboutir à une décision. En revanche, le débat s'avère parfois utile dans des majorités composites ou plurielles. Pouvant se dispenser de dialoguer avec sa minorité, l'élu majoritaire ira le faire avec les électeurs de cette même minorité, dans les conseils de quartier par exemple.

Les processus de participation souffrent eux aussi de deux écueils : un certain élitisme et le flou qui entoure la représentativité des instances de participation.

- La participation à l'élaboration de projets de développement concerne, en réalité, une élite sociale : corps constitués, associations, individus avertis. La mobilisation sociale ne s'effectue que lorsque les réalisations prennent corps, au grand dam des plus fervents promoteurs de cette participation⁶. De fait, sont exclus des pans entiers de population, et parfois les instances de

⁴ Depuis guère plus de 50 ans.

⁵ Depuis guère plus de 25 ans.

⁶ Un projet d'extension d'une maison de retraite dans un quartier populaire de Lyon n'a mobilisé les voisins qu'au moment où les travaux commençaient, alors qu'élus et associations avaient organisé des réunions de concertation sans grand succès jusque-là.

participation elles-mêmes freinent cette démocratisation : des conseillers de quartier se transforment en juges locaux de l'intérêt général, des militants d'une cause transforment en querelles d'experts les consultations, écartant ainsi les autres du débat...

- En outre, les instances de participation ne parviennent pas à se constituer de manière claire. Selon les cas, elles proviennent de sélections, cooptations, tirages au sort, auto-désignations. Beaucoup les voudraient davantage représentatives, ce qu'elles ne parviendront jamais à faire aussi bien que les assemblées élues, consacrées par le suffrage universel, malgré les limites des processus de représentation.

La participation, quoi qu'on puisse faire, n'est pas la représentation ; elle est l'association du plus grand nombre à l'élaboration des décisions.

Une culture de débat

Il est facile de dire que la démocratie est mise en péril par la classe politique et que la participation vient la sauver. C'est oublier que les responsables politiques sont élus et ne représentent jamais que leurs électeurs. En fait, la demande de davantage de démocratie directe - consultations sous différentes formes⁷ - est une demande de réhabilitation du débat démocratique. Mais parler ensemble, « parlementer », peut lasser : « *à quoi cela sert-il ? ce sont paroles en l'air !* ». On le sait, de plus en plus de Français souhaitent un gouvernement fort, avec ou sans experts, qui décide pour tous, quitte à être critiqué⁸. L'exercice démocratique suppose une culture de débat, avec trois dimensions plus nécessaires que jamais : faire droit au temps, apprendre à argumenter, intégrer l'échec.

- Prévoir est certes l'obligation des gouvernants, mais chacun est appelé à réfléchir au développement de son environnement social, économique, culturel et naturel. Alors que la société de consommation a habitué les citoyens à satisfaire dans l'immédiat leurs besoins les plus apparents, la réalisation des politiques publiques s'inscrit dans une durée nécessaire pour recueillir le maximum d'avis et inventer les financements, lancer les projets et les réaliser, contrôler l'usage des fonds publics et évaluer les résultats.
- Argumenter s'apprend : le succès d'un débat repose sur le sérieux des paroles des uns et des autres. Or, pour gagner en efficacité, la défense des intérêts particuliers a tendance à se cacher sous des arguments généraux et généreux. Il n'est pas rare de voir se développer des argumentations à géométrie variable : les mêmes arguments écologiques, par exemple, vont revêtir davantage de valeur lorsqu'ils émanent de propriétaires de pavillons entourés de verdure

⁷ Référendum, conseil de quartier, commission extra-municipale, comité d'usagers, conseil de développement, conférence de débat public, conférence citoyenne, à la limite sondages d'opinions.

que lorsqu'ils sont portés par des locataires d'immeubles collectifs posés au milieu de parkings.

- Le débat comporte sa part d'échec. Souvent les personnes consultées ne comprennent pas que les décisions prises ne suivent pas leur conseil et déclarent, dès lors, que le débat ne sert à rien ou bien que la forme de consultation n'est pas idoine. A force de s'entendre dire qu'on va être consulté, on peut accroire qu'on va en fait décider pour soi, sans forcément tenir compte des autres. Il s'avère bien difficile d'établir des conditions d'égalité dans un débat, tant d'intérêts étant en jeu avec des acteurs qui disposent de moyens disproportionnés pour parvenir à leurs fins. L'échec est la plupart du temps ressenti comme celui du faible par rapport aux puissants. La démocratie peine à entrer dans les mœurs.

La démocratie pour le développement humain

Si la démocratie s'avère la forme de gouvernement la plus apte à *assurer «un développement de tout l'homme et de tous les hommes»*, on peut s'étonner qu'elle ne soit pas davantage répandue.

- Ainsi dans l'entreprise, les relations entre salariés, actionnaires et dirigeants ne suivent pas cette voie. La « gouvernance », notion pourtant inventée dans ce contexte, a connu davantage de succès en politique qu'en économie. Les forces de résistance à cette évolution ne manquent pas de moyens...
- Les associations elles-mêmes sont invitées à exercer davantage de démocratie en leur sein, alors qu'elles en sont théoriquement les lieux naturels : c'est dire !
- Quant à un parlement mondial auprès de l'Assemblée inter-étatique de l'ONU ou à des processus réellement participatifs à l'échelon de la planète, qui ose y croire à court terme ?

L'introduction de la participation dans le système démocratique français oblige à revoir le système électif majoritaire, qui écarte de fait la minorité élue des processus de prise de décision dans les assemblées délibérantes et privilégie la logique du gagnant et non celle de la négociation.

Le débat public entre élus y gagnerait sans doute en qualité et esprit de responsabilité s'il s'avérait indispensable à la construction de la décision.

Si on limite la participation des citoyens à des consultations sur des projets d'aménagement, de construction, de taxation..., on court le risque de lasser et surtout de ne pas donner sens aux différentes décisions à prendre.

⁸ D'après les enquêtes européennes sur les valeurs. Lire P.Bréchon (dir.), *Les valeurs des Français. Evolution de 1980 à 2000*, Armand Colin, 2000, pp.123-125, et « *Cahier de Millénaire 3* », parution fin 2002, sur le même sujet.

Les processus de participation devraient permettre d'ancrer les décisions publiques sur des valeurs humaines ou sociétales partagées, et les responsables politiques devraient mieux afficher leurs convictions (la traditionnelle «profession de foi» du candidat) et indiquer les moyens choisis pour les mettre en œuvre : constitution de majorités de gouvernement autour de ces valeurs et non de compromis de programmes, modalités de participation des citoyens à leur mise en œuvre.

Une difficulté majeure subsiste : comment associer à la réalisation de politiques publiques les personnes qui ne partagent pas les valeurs qui les fondent ?

Le pari de la démocratie demeure bien d'associer le plus grand nombre à des valeurs communes inscrites dans des projets et des programmes politiques ; et le débat n'est pas près d'être clos avant que tous s'accordent à penser que le développement humain requiert :

- de devenir solidaire pour inventer ensemble le bien commun de l'humanité,
- de se rendre égaux dans cette construction collective,
- de donner la liberté à l'autre comme à soi-même pour parvenir à «mieux vivre ensemble».

Le rêve ou l'utopie d'aujourd'hui ne sont-ils pas là ?

Georges Decourt
sociologue
Economie & Humanisme

Article paru dans *Economie & Humanisme*, n° 360, Développement durable. Développement de l'homme ?, mars 2002, pp.61-64.