



Critique de la participation

Guillaume GOURGUES

Maître de conférences
Université de Franche-Comté

June 2013

Aborder de front la question de la « critique » de la participation publique impose d'opérer une distinction entre deux niveaux. D'une part, les travaux académiques spécifiquement consacrés à cet objet ont émis différents types de « théories critiques » à l'encontre du déploiement de la démocratie participative et de ses dispositifs. D'autre part, les enquêtes servant de base à nombre de ces travaux ont recensé l'existence de « critiques » formulées par des acteurs divers à l'encontre de ces mêmes dispositifs. Cette distinction entre critiques académiques et critiques sociales fait écho à la sociologie pragmatique de la critique suggérée par Luc Boltanski (2009) : penser la méta-critique (de la domination, du pouvoir) impose de ne jamais négliger les situations dans lesquelles l'action se confronte à une activité critique des acteurs sociaux eux-mêmes. En suivant cette inspiration, il est possible de saisir les évolutions parallèles des deux types de critiques et de saisir la diversité des « fronts » ouverts par celles-ci.

Avant d'explorer chacune de ces critiques, rappelons qu'elles restent marquées par une hétérogénéité fondamentale, chacune articulant des niveaux d'analyse et de réflexion très divers. Il n'existe pas de « théorie critique » homogène, pas plus qu'on identifierait de « théorie non critique ». Les critiques adressées à la participation articulent des dimensions normatives, empiriques et théoriques radicalement hétérogènes, et peuvent donc s'affronter sur les fondements même de leurs points de vue. Certaines vont jusqu'à remettre en cause le bien fondé de la participation publique tandis que d'autres soulignent des controverses ne remettant pas en cause son existence. Nous proposons ici un premier aperçu, forcément partiel, de ces critiques en tentant de structurer ce tour d'horizon autour de trois questions : qui les portent ? Sur quoi portent-elles ? Jusqu'où vont-elles ?

LES CRITIQUES ACADÉMIQUES : DE LA QUESTION DÉMOCRATIQUE AU GOUVERNEMENT DU PARTICIPATIF

En se risquant à résumer de manière quelque peu incomplète les tendances et évolutions des dimensions critiques de la recherche en sciences sociales sur la participation, nous pouvons identifier plusieurs critiques distinctes, elles-mêmes attachées à différentes controverses.

Un premier débat critique est formulé à partir d'une controverse normative sur ce que doit être une « bonne » démocratie. Au sortir de la seconde guerre mondiale, les théories dites « scientifiques » ou « réalistes » de la démocratie, notamment formulées par Joseph Schumpeter, proposent en effet de concevoir la démocratie comme un système institutionnel de compétition entre élites, limitant la participation directe des citoyens au strict minimum (le vote, périodiquement organisé). Face à cette modélisation d'inspiration économique, les théories prônant une démocratie « participative » (Pateman, 1970) opposent une conception de la démocratie fondée sur la lutte contre l'apathie et sur l'implication directe du plus grand nombre de citoyens possible dans l'ensemble des espaces sociaux (travail, famille, école) constitutifs de nos sociétés. Ce débat critique entre représentation et participation persiste encore aujourd'hui, et prend la forme d'une tension autour du rôle politique accordé au peuple : celui-ci est encore très largement considéré comme un facteur de trouble et de désordre, dans une tradition platonicienne persistante (Rancière, 2005). La participation menacerait alors la démocratie, compris comme régime d'institution stabilisé. En cela, les théories participatives se sont pensées (et se pensent encore) comme des théories critiques, contestant l'hégémonie politique et intellectuelle d'une définition représentative de la démocratie.

Un second débat critique est formulé à partir de l'écart entre les idéaux normatifs pouvant justifier la mise en œuvre de tel ou tel dispositif et la réalité effective de leur fonctionnement. Les travaux ancrés dans la sociologie critique soulignent notamment que les dispositifs participatifs, aussi vertueux soient-ils *a priori*, demeurent soumis aux cadres institutionnels de la domination politique qu'ils contribuent de fait à reproduire. La participation s'apparenterait alors à une simple diversification des instruments de légitimation du pouvoir (Gaxie, 1996 ; Blatrix, 2009), les timides effets des dispositifs ne parvenant pas à contrecarrer l'instrumentalisation de la participation, réduite bien souvent à la seule « proximité » (Nonjon, 2006). De la même manière, certains travaux affirment que la participation ne peut atteindre les objectifs de redistribution des ressources et de baisse des inégalités (sur le cas des budgets participatifs voir Boulding et Wampler, 2010), désavouant ainsi les promesses de justice sociale systématiquement attachées à la mise en œuvre des dispositifs participatifs. Les effets de la démocratie participative sur l'action publique restent éminemment complexes à identifier et comprendre (Mazeaud, Sa Vilas Boas, *et al.*, 2012), et invitent encore un peu plus à se défaire de tout « procéduralisme ».

Des travaux, davantage ancrés dans la philosophie et la théorie politique, permettent d'élargir cet angle critique en insistant sur l'ambiguïté de la dimension délibérative de la participation institutionnelle, progressivement affirmée dans le courant des années 1990 (Blondiaux et Sintomer, 2009). Selon ces travaux, la mise en œuvre du principe délibératif dans les dispositifs concrets de participation se heurterait aux distorsions des inégalités de classe et/ou de genre (Sanders, 1997 ; Young, 2000) et ne représenterait au final que le vecteur d'une pacification de l'être-ensemble démocratique, atténuant le caractère résolument conflictuel et agonistique de l'action des contre-publics (Fraser, 1990 ; Mouffe, 2000). L'idéal normatif, cette fois-ci délibératif, menacerait de « dépolitiser » les enjeux politiques et sociaux (Abram, 2007), en imposant une norme de consensus à même d'éradiquer le conflit, limitant les répertoires d'expression politique légitimes.

Les critiques évoquées ci-dessus ont en commun de se fonder sur des questionnements concernant le lien entre participation et démocratie : la première est-elle vraiment en mesure de servir la seconde ? La participation produit-elle plus ou moins de démocratie ? C'est ce type de question qui anime, par exemple, nombre de travaux relatifs à l'instauration de dispositifs de participation dans le monde du travail. L'explosion, dans les années 1980, du « management participatif », incarnée par le recours à différents dispositifs (cercles de qualités, groupe projet, auto-organisation des collectifs de travail) a ainsi été analysée comme le symptôme d'un détournement du principe « démocratique » de la participation des travailleurs à des fins exclusivement managériales (Martin, 2009). La participation, devenue un outil patronal, menace les capacités de mobilisation des syndicats (De Coster et Pichault, 1998) et se retourne contre la démocratie. Du côté de l'action publique, la critique soulignant l'ambiguïté du lien entre l'adoption des dispositifs participatifs et la montée en puissance du *New Public Management*, comme en Angleterre par exemple (Pratchett, 1999), s'inscrit dans ce même ordre d'idée. Faute de démocratie, c'est dans un objectif de rentabilisation des services publics et de prise en compte d'une « clientèle » à satisfaire que seraient adoptés les dispositifs de participation.

Les débats ouverts par ces critiques reposent ainsi sur une controverse entre focales micro et macrosociologique. En effet, des travaux centrés sur l'économie interne des dispositifs participatifs (micro) ont affirmé que la participation est davantage limitée que verrouillée (Rui, 2004 ; *Politix*, 2006). Sans condamner d'avance la participation au terme d'une analyse macro, ces travaux prônent l'observation fine des logiques internes des dispositifs et de leur capacité, non anticipée, à produire des résultats.

Au-delà de ce premier type de problématisation critique, le développement des recherches académiques sur la participation publique a suscité l'apparition de nombreux travaux se désintéressant (partiellement) de la question démocratique, pour comprendre en quoi la participation est en mesure d'éclairer des mécanismes contemporains de pouvoir et de gouvernement. Dans ces travaux, le gouvernement n'est plus défini comme un rapport de domination, mais comme la construction d'une interrelation complexe, impliquant l'enrôlement, le consentement voir l'engagement des individus (Clarke Newman, 2009). La base du lien entre participation et gouvernement repose sur le constat d'une déconnexion grandissante entre offre et demande de participation publique. En effet, si les dispositifs participatifs ont tendance à se multiplier à travers les échelles et les contextes, d'importantes controverses persistent sur l'existence d'une demande sociale de participation (Hibbing et Theiss-Morse, 2002 ; Gourgues et Sainty, 2011). Cette faiblesse de la demande, couplée à l'essor d'un marché concurrentiel de prestations participatives en quête de débouchés (Nonjon, 2006), alimente l'analyse selon laquelle la participation se transforme progressivement en instrument de gouvernement, à la disposition d'autorités publiques quelconques, soucieuses, entre autres choses, de légitimer leurs décisions, d'agir dans tel ou tel secteur d'action publique, ou de mobiliser des acteurs d'un nouveau type dans le cadre, par exemple, de la construction d'une alternance politique (Mazeaud, 2010).

Enfin, nous pouvons évoquer une dernière critique académique concernant l'engouement de la recherche, jugé excessif, pour un objet ne représentant, au final, que bien peu de choses dans la régulation des systèmes politiques et sociaux. Si cette critique est rarement explicitement formulée, elle n'en demeure pas moins importante, puisqu'elle pose la question du lien entre la recherche académique et le déploiement d'une offre publique de participation. La focalisation récurrente des universitaires sur cet objet est alors rapportée à différents types de processus : engagement normatif (voir militant) plus ou moins latent, spécialisation du système de production de la recherche, conséquence de l'orientation des fonds publics de recherche. Cette critique, comparable à ce que Yannick Barthe (2002) nomme la « thèse de l'inanité », ouvre en réalité un débat dépassant largement la participation en tant que telle, renvoyant aux controverses relatives à l'orientation de la recherche en sciences sociales (ses conditions de production, la fixation de ses priorités) dans son ensemble.

LES CRITIQUES SOCIALES : DE LA HAINE DE LA DÉMOCRATIE AUX ALTERNATIVES DÉMOCRATIQUES

Parallèlement à ces débats et controverses académiques, les acteurs impliqués concrètement dans la mise en œuvre des dispositifs participatifs sont également porteurs de différentes dimensions critiques. Ces critiques peuvent être visibles et explicitées publiquement, ou au contraire s'exprimer plus discrètement. Elles peuvent également être relayées par des travaux de recherche basée sur l'observation empirique. Les critiques répertoriées plus bas sont issues de sources diverses, allant de la mobilisation publique à l'analyse d'entretiens semi-directifs avec des élus ou des fonctionnaires.

Une première catégorie de « critique sociale » peut être identifiée au sein des acteurs « classiques » du gouvernement public, à savoir les élus et les fonctionnaires. Les élus, malgré un engouement certain pour les dispositifs participatifs, demeurent extrêmement prudents quant à leur soutien pour le thème de la participation. La plupart d'entre eux perçoivent la participation comme un « complément » de la représentation, devant être surveillé, contenu et contrôlé pour être pleinement satisfaisant. La liste des « dérives » du participatif peut alors être étendue à l'infini : démagogie, excès des demandes, ralentissement du temps de l'action publique, surreprésentation d'un petit groupe d'individus (tantôt « nimbystes », tantôt « groupe d'intérêt »), voire délégitimation du rôle des élus. Les controverses politiques publiques concernant la démocratie participative restent pourtant peu nombreuses. Les réactions sceptiques de la classe politique face à l'annonce de probables « jurys citoyens » par la candidate socialiste à l'élection présidentielle française de 2007 ont été l'occasion de recenser ces critiques : coût, absence de demande, perte de temps, incompetence des citoyens. Pour Yves Sintomer (2007, p. 11), ces arguments ne seraient pas uniquement « un symptôme du repli fâcheux de la classe politique en elle-même et de son aveuglement devant la crise de légitimité profonde qui touche notre régime politique », mais reflèteraient également « une « crainte des masses », voire chez certains une véritable « haine de la démocratie », évoquée par Jacques Rancière à propos de la défiance persistante des dominants à envisager l'irruption du peuple sur la scène politique, ce dernier ne disposant d'aucun titre à gouverner. Cette analyse s'appuie sur un décalage évident entre la mobilisation des dispositifs participatifs et le maintien d'un scepticisme vis-à-vis de la participation.

Du côté de l'administration et des fonctionnaires, les critiques exprimées ou relevées doivent être rapportées aux activités des agents. Les fonctionnaires ayant la responsabilité « technique » de la conduite d'une politique publique reprochent régulièrement à la participation d'instaurer un conflit potentiel de légitimités entre « experts » et « profanes » de l'action publique, aggravé par le manque de compétence des citoyens, entraînant par là même une perte de temps considérable. Les dispositions légales contraignant la mise en place d'une concertation sur des projets d'intérêt public peut également donner l'impression aux ingénieurs et techniciens de subir des procédures dont ils peinent à comprendre l'apport en termes de maîtrise d'ouvrage ou d'efficacité de la conduite des projets. Toutefois, le rapport entre les fonctionnaires et la participation ne peut se limiter à ces critiques relevant des freins de la « culture » administrative à la mise en œuvre des dispositifs participatifs (Behrer, 2011). En effet, la constitution progressive d'un corps de fonctionnaires spécifiquement en charge de la « démocratie participative » au sein des administrations (notamment locales), débouche sur un nouveau type de critique : les injonctions politiques à plus de participation sont alors rapportées aux difficultés de concrétisation et de pilotage des procédures participatives, qui cantonnent bien souvent la participation à une démonstration de la mise en œuvre des « innovations » dont les fonctionnaires eux-mêmes peinent à saisir l'influence sur l'institution et ses politiques (Gourgues, 2012).

Une deuxième catégorie de critique peut être portée par les acteurs précisément invités à participer : citoyens, activistes, responsables d'associations, riverains, etc. Il est possible de schématiser deux grands types de critiques émises par ces acteurs. D'un côté, les participants aux dispositifs, qu'il s'agisse de responsables associatifs, syndicaux ou de citoyens engagés à titre individuel, peuvent exprimer leur insatisfaction quant aux modalités de la participation, le manque de prise en compte de leur prise de parole, ou le « verrouillage » du thème du débat. Ces critiques, souvent internes aux dispositifs et qualifiées de « débat sur le débat » (Fourniau, 2007) permettent de relativiser des lectures trop accablantes du « contrôle » exercé par les dispositifs participatifs sur la conduite de la participation. Ces critiques n'empêchent pas ceux qui les expriment de se prêter au « jeu » participatif.

D'un autre côté, on trouve une catégorie de critiques plus radicales, souvent exprimées par des acteurs des mouvements sociaux. Certains militants ou mouvements insistent ainsi sur le caractère fondamentalement protestataire de leur engagement, et refusent bien souvent de prendre part aux débats tels qu'ils sont proposés par les autorités publiques, les considérant comme biaisés et inutiles. Si cette critique s'exprime la plupart du temps par un boycott, elle peut prendre également la forme d'un sabotage : tel a été le cas du débat conduit en 2009 par la Commission nationale du débat public sur le thème des nanotechnologies, dont plusieurs sessions ont été interrompues par des opposants au développement de cette industrie, dénonçant ainsi un débat tardif, mis en scène et tronqué, se limitant à « accompagner » l'engagement des financeurs publics. Les critiques radicales exprimées contre l'offre publique de participation s'articulent bien souvent avec la défense et la revendication d'une démocratie « réelle », impliquant une organisation alternative des responsabilités et des prises de décision, tant dans la sphère politique qu'économique.

Si les critiques « internes » se présentent souvent comme « raisonnables », car s'exprimant dans le cadre d'une participation régulée, les critiques « externes », ou radicales, n'en constituent pas moins des éléments incontournables et vitaux, dans la mesure où celles-ci relèvent d'une capacité de résistance, pouvant prendre des formes diverses (Brossat, 2006), mais indispensables au fonctionnement démocratique de nos sociétés.

LES FRONTS HÉTÉROGÈNES DE LA CRITIQUE DE LA PARTICIPATION

Ce parcours rapide parmi les diverses critiques adressées à la participation publique est bien évidemment non exhaustif et nécessite d'être complété et enrichi. Toutefois, la distinction opérée entre les niveaux académiques et sociaux des critiques a pour but de souligner la pluralité fondamentale des enjeux soulevés par ce terme toujours ambigu de « critique ». Nous nous limiterons à un bref exposé de trois de ces enjeux en guise de conclusion.

D'une part, l'enjeu de la « critique sociale », porté explicitement par les mouvements radicaux, ou implicitement par l'absentéisme persistant des « publics », invite à prendre en considération le décalage fondamental existant entre offre et demande de participation. Si les militants les plus actifs observent avec méfiance les espaces « officiels » de participation et que, dans le même temps, l'immense majorité de la population persiste à ne pas s'investir dans ces mêmes espaces, il semble que la construction de l'offre ne parvienne à ne satisfaire aucune demande, réelle ou supposée. La brèche, toujours ouverte, entre offre et demande constitue une voie stimulante et nécessaire de recherche et d'action, pour quiconque prend au sérieux le projet d'un changement des formes de nos démocraties.

D'autre part, la prise en compte de ces critiques fournit un levier de re-politisation de la participation, qui semble aujourd'hui nécessaire. L'ambition d'une re-politisation doit être pensée en réaction à une forme de « managérialisation » des dispositifs participatifs, particulièrement alimentés par les organisations internationales (Banque mondiale, Organisation de coopération et de développement économiques). Situer les controverses entourant la participation est une manière de contester l'idée selon laquelle la participation démocratique peut être résumée à une collection de procédures clefs en main, de bonnes pratiques, librement adaptables par tout type de gouvernement. Comme nous l'indique les différentes critiques évoquées plus avant, l'instauration de dispositifs participatifs ne doit pas être considérée comme un processus neutre, entièrement maîtrisé, ne bousculant rien ni personne.

Enfin, sur un plan académique, l'enjeu de la critique concerne essentiellement l'ambition des travaux académiques qui prennent la participation comme objet d'étude. Le « tropisme procédural » (Mazeaud, 2010) qui marque indéniablement nombre de travaux portant sur la participation, privilégiant la promotion des dispositifs participatifs et la compréhension du « bon » fonctionnement de leur ingénierie, pose la question de la portée « critique » des recherches menées sur ce thème. Sans doute, le statut politique de l'objet « participatif » exige également d'engager une réflexivité des travaux produits sur ce thème. Ce travail de réflexivité engage l'ensemble de la communauté scientifique, et ne doit pas occulter les apports de l'étude de la participation pour la compréhension des évolutions contemporaines du gouvernement, de l'action publique ou des résistances actuellement à l'œuvre dans nos sociétés.

Pour citer cet article

Guillaume GOURGUES, « Critique de la participation », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/it/dico/critique-de-la-participation>.

Bibliographie

ABRAM S., 2007, « Participatory Depoliticisation: The Bleeding Heart of Neo-Liberalism », in NEVEU C. (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, p. 113-133.

BARTHE Y., 2002, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 57-78.

BEHRER L., 2011, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, n° 1, p. 105-133.

BLATRIX C., 1998, « Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? Bilan et perspective », in GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, p. 233-269.

BLATRIX C., 2009, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, p. 97.

BLONDIAUX L., 2008, « Démocratie délibérative vs démocratie agonistique ? », *Raisons politiques*, n° 30, p. 131-147.

BLONDIAUX L., SINTOMER Y., 2009, « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, n° 63, p. 28-38.

BOLTANSKI L., 2009, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard.

BRESSON M., 2004, « La participation des habitants contre la démocratie participative dans

les centres sociaux associatifs du nord de la France », *Déviance et Société*, vol. 28, p. 97.

BROSSAT A., 2006, *La Résistance infinie*, Paris, Lignes.

BOULDING C., WAMPLER B., 2010, « Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being », *World Development*, vol. 38, n° 1, p. 125-135.

DE COSTER M., PICHault F., 1998, « Les syndicats face aux défis de la participation », in DE COSTER M., PICHault F. (dir.) *Traité de sociologie du travail*, Bruxelles, De Boeck supérieur, p. 157-186.

FOURNIAU J.-M., 2007, « L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 45, n° 136, p. 149-179.

FOURNIAU J.-M., 2011, « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 70-93.

FRASER N., 1990, « Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy », *Social Text*, n°s 25-26, p. 56-80.

GAXIE D., 1996, « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », in CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE, *La Gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, p. 249-273.

GODBOUT J., 1983, *La Participation contre la démocratie*, Montréal, Éd. coopératives Albert Saint-Martin, « Pratiques sociales ».

GOURGUES G., 2012, « Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s) », *Socio-logos*, n° 7.

GOURGUES G., SAINTY J., 2011, « Does Public Participation Only Concern Upper Classes? The "Social Oligarchization" of New Types of Democracy », Cooperative Institute for Research in Environmental Sciences Working Papers.

HIBBING J., THEISS-MORSE E., 2002, *Stealth Democracy. American's Beliefs About How Government Should Work*, Cambridge, Cambridge University Press.

MARTIN D., 2009, « De la démocratie participative à la question de la coopération : retour sur deux décennies d'inventions dogmatiques dans les organisations », in BOUQUET B., DRAPERI J.-F., et al. (dir.), *Penser la participation en économie sociale et en action sociale*, Paris, Dunod, p. 41-58.

MARZELIER C., 2004, *Décentralisation acte II : chronique des assises des libertés locales*, Paris, L'Harmattan.

MAZEAUD A., 2010, *La Fabrique de l'alternance. La démocratie participative dans la recomposition du territoire régional*, thèse de science politique, université de La Rochelle.

MAZEAUD A., SA VILAS BOAS M.-H., et al., 2012, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, n° 2, p. 5.

MOUFFE C., 2000, « Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism », *Political Science Series*, n° 72, p. 1-17.

NONJON M., 2006, *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation*, thèse de science politique, université de Lille 3.

PATEMAN C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

POLITIX, 2006, dossier *Dispositifs participatifs*, *Politix*, n° 75.

PRATCHETT L., 1999, « New Fashions in Public Participation: Towards Greater Democracy? », *Parliamentary Affairs*, vol. 52, n° 4, p. 616-633.

RANCIÈRE J., 2005, *La Haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique.

RUI S., 2004, *La Démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.

SANDERS L., 1997, « Against Deliberation », *Political Theory*, vol. 25, n° 3, p. 347-376.

SINTOMER Y., 2007, *Le Pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte.

YOUNG I.M., 2000, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Groupement d'intérêt scientifique **Participation du public, décision, démocratie participative**

Maison des Sciences de l'Homme Paris Nord - 4 rue de la Croix Faron - 93210 Saint-Denis la Plaine
Tél : 01 55 93 10/93 00 | gis-dep@mshparisnord.fr | <http://www.participation-et-democratie.fr>

