



Mediapart, 27 janvier 2024

« L'impuissance de la démocratie participative aboutit à renforcer la défiance et la colère »

Manon Loisel et Nicolas Rio publient « Pour en finir avec la démocratie participative », un ouvrage critique des dispositifs de concertation qui se multiplient en France. Selon eux, les institutions doivent surtout corriger l'absence de transparence et de véritables délibérations en leur sein.

Fabien Escalona

C'est un pavé lancé dans la mare de la démocratie participative, devenue un véritable marché avec ses prestataires et ses donneurs d'ordres, de plus en plus friands de réunions, consultations, appels à idées, jurys de citoyen·nes ou encore conférences de consensus.

Enseignants-chercheurs et consultants pour les collectivités locales, Manon Loisel et Nicolas Rio publient *En finir avec la démocratie participative* (Textuel, 2024). Celle-ci risque bien, à les suivre, d'approfondir plutôt que de résoudre le malaise démocratique. Derrière les prétentions au « *dialogue citoyen* », les deux chercheurs déplorent la réalité d'un « *monologue* » qui n'affecte qu'à la marge l'action publique, au niveau national comme au niveau local.

« *L'addition d'instances participatives, écrivent-ils, finit par provoquer une accumulation incohérente, ingérable [...] et illisible.* » Au-delà de ce diagnostic sans merci, ils proposent d'introduire plus de délibération et de transparence dans les processus de décision, et suggèrent de recourir au tirage au sort pour la composition des assemblées élues, à proportion du niveau d'abstention. Entretien.

— **Mediapart** : Dans votre ouvrage, vous écrivez qu'il faut « arrêter de faire diversion », afin de « remettre la question du partage du pouvoir au centre du jeu ». La principale raison d'en finir avec la démocratie participative, c'est donc son innocuité sur la décision publique finale ?

Nicolas Rio : Notre point de départ, c'est le constat d'impuissance de ces dispositifs de concertation à transformer les institutions et le contenu de l'action publique. Au niveau national, deux exemples ont

été des miroirs grossissants de ce qu'on observe depuis longtemps au niveau local.

En 2019, le « Grand Débat » a consisté en une série de réunions publiques censées répondre à la crise des « gilets jaunes ». Le processus s'est achevé par une conférence de presse d'Emmanuel Macron, tirant la conclusion que la parole recueillie confortait l'action qu'il avait menée jusqu'ici. C'était la caricature d'une démocratie participative instrumentalisée uniquement comme outil de légitimation. La Convention citoyenne pour le climat, en 2019-2020, a été un cas plus complexe, car le dispositif était plus abouti, mais sa conclusion a été tout aussi décevante.

Nous avons essayé de comprendre d'où venait cette impuissance de la démocratie participative, et d'alerter. Faire parler les citoyens sans prendre en compte ce qui est dit, en effet, aboutit plutôt à renforcer la défiance et la colère qu'à surmonter la crise démocratique.



Nicolas Rio et Manon Loisel. © Photos DR

— Vous dites, de manière un peu provocante, que la démocratie participative est davantage « un besoin des institutions plutôt qu'une demande des citoyens ». Est-ce que cela suggère qu'on surestime la volonté de participation ?

Manon Loisel : Nous pointons surtout une volonté des institutions d'avoir le monopole de l'organisation de l'expression des citoyens. En fait, les citoyens s'expriment déjà à plein d'endroits, par des manifestations, par des pétitions, par la presse quotidienne régionale... On a envie de dire aux collectivités : « Demandez-vous sur chaque sujet : "Qui a-t-on vraiment besoin d'entendre ?" et tendez l'oreille, car les citoyens prennent déjà la parole ! »

La légitimité politique des collectivités locales est fragilisée aujourd'hui, comme en témoignent les hauts niveaux d'abstention qui les touchent. Elles peuvent dès lors avoir la tentation d'utiliser la participation citoyenne pour compenser ce déficit de légitimité. Mais au lieu de tendre un micro aux citoyens, elles feraient mieux de se mettre à leur écoute, et surtout à l'écoute de celles et ceux qu'on

entend le moins.

— Vous décrivez la démocratie participative comme une « présentocratie ». Que voulez-vous dire par là ?

Manon Loisel : Ce qui nous intéresse, ce sont les inégalités de représentation. Une des promesses de la démocratie, c'est « une personne = une voix ». De ce point de vue, la démocratie participative et certaines formes de démocratie directe viennent augmenter les inégalités existantes, en favorisant celles et ceux qui peuvent se mobiliser.

Les professionnels de la démocratie participative ont un acronyme pour désigner les personnes qui s'impliquent dans ces dispositifs : « les TLM », pour « toujours les mêmes ». Par rapport à la moyenne de la population, ce sont des personnes plus diplômées, plus âgées, riches en capital social, économique et culturel, qui se sentent assez légitimes pour venir et pour intervenir. Malgré toute l'inventivité de nouvelles méthodes pour se parler et s'écouter, les dispositions à prendre la parole et défendre un point de vue restent inégales.



Lors d'une étape du Grand Débat avec Emmanuel Macron à Rodez, le 3 octobre 2019. © Photo Patrick Batard / Pool / Sipa

Nicolas Rio : Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que ça ne pose pas uniquement un problème théorique par rapport à un idéal démocratique. Cela a des conséquences concrètes sur l'usage de l'argent public. La surmobilisation d'habitants et de quartiers plus aisés se retrouve dans les choix d'investissement des collectivités. On l'a vu aussi lors de la crise énergétique de l'hiver dernier, lorsque certaines instances participatives réussissaient à faire augmenter le chauffage à certains endroits – et pas à d'autres...

— Dans le livre, vous évoquez des initiatives participatives dans les années 1970, bien plus subversives que les dispositifs d'aujourd'hui. Comment le fil s'est-il rompu ?

Nicolas Rio : On peut se demander si le fil a jamais été tenu. Il y a une forme d'ambiguïté et même de supercherie à ancrer la généalogie des dispositifs institutionnels de participation dans des luttes urbaines qui ont été faites à distance, voire contre les institutions. Les dispositifs d'aujourd'hui ne sont pas des contre-pouvoirs et ne peuvent pas en être, car ils trouvent leur origine et leur légitimité dans les institutions qui les mandatent. Un budget participatif, une réunion publique, ce n'est pas la même chose qu'une lutte autonome.

Manon Loisel : Cela va plus loin. Les dispositifs participatifs actuels peuvent masquer, voire délégitimer ces luttes, en offrant des espaces de concertation acceptables. La tentative de remplacer les gilets jaunes par le Grand Débat de 2019 illustre cela très bien. D'autant plus qu'en parallèle de cette vogue participative, on observe une répression plus forte des protestations populaires, et des obstacles mis aux contre-pouvoirs, comme on l'a vu récemment avec [la fin de l'agrément accordé à Anticor](#).

— À vous suivre, les représentants devaient donc redistribuer leur écoute. Concrètement, cela veut dire quoi ?

Nicolas Rio : Nous préconisons de cibler davantage les dispositifs d'écoute sur celles et ceux qui vont être affectés, à des degrés divers, par des politiques publiques. Cela peut passer par des auditions d'un petit nombre de citoyens s'exprimant devant les institutions et leurs agents. Il y a déjà une habitude de l'audition d'experts. On pourrait décliner ce format pour mieux comprendre le vécu des gens. Prenez l'exemple des zones à faibles émissions (ZFE) : il aurait été possible d'identifier plus tôt les problèmes soulevés aujourd'hui, et de mieux concevoir les dispositifs d'accompagnement en se mettant à la place des personnes concernées par l'interdiction du diesel.

Manon Loisel : À la métropole de Grenoble, nous avons justement organisé des ateliers sur la prise en compte des sentiments d'injustice sur la ZFE. C'était instructif de comparer avec ce que l'institution avait recueilli à travers la concertation officielle ! Celle-ci a surtout recueilli des avis d'habitants de la ville-centre, usagers du vélo, mais les colères s'exprimaient ailleurs et sous d'autres modalités, notamment depuis des territoires limitrophes de la métropole, qui allaient être impactés par la ZFE sans être accompagnés.

— Dans cette perspective d'améliorer le travail de représentation, vous décrivez de manière assez cinglante la réalité de la prise de décision dans les collectivités locales. Quels sont les aspects qui posent le plus problème ?

Manon Loisel : Il y a d'abord le fait que l'administration est un acteur central massif, qui est totalement ignoré dans les tentatives de dialogue entre citoyens et élus. Il est important qu'il y ait davantage de transparence sur son rôle, de lui donner une place dans les débats et de laisser de la place à des contre-expertises. Car l'administration ne forme pas un tout homogène, elle est traversée elle aussi par des controverses et clivages.

Ensuite, la qualité de la délibération est très pauvre au sein des institutions. Les débats contradictoires arrivent en fin de processus, lorsqu'il s'agit de voter une décision ou pas, alors qu'ils devraient être un point de départ. On a donc à la fois un fonctionnement technocratique, une concentration du pouvoir dans les mains des exécutifs et une capacité de débat assez faible sur des arbitrages essentiels.

— **Votre critique de la démocratie participative existante s'accompagne d'une insistance sur l'importance des corps intermédiaires : en quoi les deux réalités s'opposent-elles ?**

Nicolas Rio : La gouvernance jupitérienne et la démocratie participative ne s'opposent pas, elles s'alimentent. Elles se combinent dans la mise en scène d'un dialogue direct entre un président et des citoyens rassemblés dans une convention citoyenne. Cela se décline aussi au niveau local.

On défend le principe de représentation pour faire valoir les intérêts de ceux qui n'ont pas les moyens d'être présents, mais pour cela nous avons justement besoin de corps intermédiaires capables d'interpeller le pouvoir au nom des différentes composantes de la société. À condition que ces corps intermédiaires se démocratisent eux aussi.

— **L'exemple du partage de l'eau revient souvent dans votre livre. En quoi illustre-t-il votre propos plus général ?**

Manon Loisel : Il illustre le fait que les institutions peuvent faire dialoguer les citoyens sur des sujets sur lesquels ils n'ont en fait pas de prise directe, tout en négociant de façon plus opaque avec tout un tas d'acteurs organisés, que ce soit les agriculteurs ou les acteurs industriels. Le cas des [mégabassines](#) a donné lieu à une colère citoyenne, parce qu'il n'y a pas eu de négociation équitable entre tous les intérêts concernés, permettant de cibler les responsabilités et d'identifier pour chacun l'ampleur des efforts à faire.

Nicolas Rio : C'est une question qui va devenir de plus en plus cruciale avec le dérèglement climatique. Or, on constate une impuissance à produire de l'action collective sur le sujet, et cette impuissance nous effraie. Un format autoritaire ne résoudra pas le problème, car les choix seront faits au bénéfice des plus puissants. On a besoin de négociations démocratiques pour obtenir des compromis justes et redistributifs.

— **Vous écrivez à ce propos que le politique devrait se faire plus « diplomate » que « décideur ». Est-ce que l'analogie est recevable ? Il est tout de même censé exprimer une part de la souveraineté populaire, et porter une vision politique parmi plusieurs qui s'affrontent...**

Nicolas Rio : Évidemment que sur un certain nombre de sujets, le politique reste le décideur en dernier ressort. Mais la fonction de diplomate n'a rien d'anecdotique. Définir qui participe au tour de table de négociation, et construire cette dernière pour atténuer les mécanismes de domination qu'il peut y avoir entre les acteurs en présence, c'est hyper important.

On peut reprendre l'exemple de l'eau pour le comprendre. Qui a son mot à dire ? Les syndicats agricoles bien sûr, mais aussi les défenseurs de la biodiversité, les citoyens usagers...

— **La proposition finale du livre porte sur le tirage au sort. Quel rôle lui donnez-vous, et en quoi y recourir est plus intéressant que les dispositifs actuels de démocratie participative ?**

Manon Loisel : Au cœur du malaise démocratique, il y a la montée en puissance de l'abstention et l'incapacité des dispositifs participatifs à redistribuer la parole. Pour nous, le tirage au sort est une façon de corriger les défauts de l'élection au suffrage universel direct. On n'a rien inventé de mieux que ce dernier pour démocratiser la participation : il y a des règles de campagne, un isolement qui permet le secret du vote... mais il reste à faire entrer les abstentionnistes dans le débat.

Nous proposons donc qu'un premier tour permette d'élire des représentants sur la base d'une campagne classique, mais que la proportion d'abstention soit convertie en sièges attribués au tirage au sort. On ajoute que ce tirage au sort doit servir à opérer un correctif sociologique par rapport au profil des élus déjà désignés, pour que l'assemblée soit la plus représentative possible. Cela veut dire que parmi les personnes tirées au sort, il y aura d'autant plus de femmes ou de catégories populaires.

Nicolas Rio : On ne veut pas créer une nouvelle chambre citoyenne, condamnée à rester à la marge. C'est au sein de nos assemblées politiques que siègeraient les personnes tirées au sort. On hybride les mécanismes de désignation de nos représentants, chacun tirant sa légitimité des manques de l'autre (compenser le déficit de représentativité d'un côté, être issu d'une campagne où se sont affrontées des visions politiques de l'autre). Élus ou tirés au sort, ils ont tous la même fonction.

— **Concrètement, qui peut porter une telle proposition pour qu'elle voie le jour ? La classe politique n'y a pas vraiment intérêt...**

Manon Loisel : Nous ne sommes pas des adeptes du grand soir institutionnel. Dans le livre, nous formulons une variété de propositions qui vont de la petite transformation du quotidien des élus ou des agents à cette mesure finale qui est la plus réformatrice. Il peut y avoir plusieurs fenêtres d'opportunité pour défendre cette proposition, par exemple lors des élections municipales de 2026. Des listes citoyennes pourraient s'en emparer.

Nicolas Rio : C'est une proposition « bas les masques ! », pour interpeller les élus qui s'alarment de l'abstention au soir des élections puis passent à autre chose. Mais ce n'est pas à nous de réunir la coalition qui va la mettre en œuvre. Ce qu'on cherche, c'est à mettre chacun face à ses responsabilités : les partis politiques (« soit vous réussissez à mobiliser et le tirage au sort reste à l'écart de vos assemblées, soit vous échouez et le nombre de postes à pourvoir diminue), mais aussi les citoyens (« soit vous votez pour les candidats d'une offre politique qui peut se révéler décevante, soit vous vous en remettez au sort »).

Boîte noire

L'entretien a été réalisé en visio mardi 23 janvier. Il a été relu par les intéressés, qui n'ont apporté que des modifications marginales.

À lire aussi

[Le tirage au sort pour rendre le pouvoir accessible à tous](#) 20 décembre 2020

[Démocratie et tirage au sort: des affinités en trompe-l'œil](#) 25 octobre 2019