

## **I. La démocratie participative entre renouvellement de la démocratie et gadget sans avenir.**

La démocratie participative a le vent en poupe. Tout le monde en parle et il n'est guère de parti politique qui ne feigne au moins de s'y intéresser. Mais de quoi s'agit-il au juste ? Dans quelle mesure s'agit-il de nouvelles conceptions permettant de renouveler en profondeur la démocratie et les rapports entre institutions publiques et citoyens ? A quelles échelles cette démocratie participative peut-elle s'exercer et sur quels sujets ? Quand il s'agit de répondre à ces questions les voix se font plus discrètes.

Il est utile, pour commencer à y voir clair, de partir de deux conceptions « repoussoirs » quoique fréquentes. L'image d'une « fausse » démocratie participative nous mettra sur la voie de ce que peut être une démocratie participative authentique. Les deux repoussoirs sont d'un côté ce que j'ai appelé « l'injonction à participer » et de l'autre les techniques miracles de la démocratie participative au niveau local.

L'injonction à participer est typique de ce qui se passe dans un certain nombre de pays pauvres. Elle se présente sous les nobles traits d'une démocratie où l'on associe la population à la création et à la gestion des services publics. Mais une analyse un peu moins grossière montre que cette association est réservée aux classes sociales les plus pauvres. Les classes moyennes, elles, ont mieux à faire dans leur travail et leurs loisirs que de consacrer des réunions interminables à discuter de la gestion de l'eau, de l'assainissement ou de la voirie. Tout ce qu'elles demandent, comme chacun d'entre nous, c'est de disposer, en échange des impôts qu'elles versent, de services publics qui fonctionnent. L'injonction à participer a aussi pour caractéristique que la population n'est pas véritablement en mesure d'être associée aux choix techniques et organisationnels majeurs : ils restent l'apanage des experts et des pouvoirs publics ; la population n'est invitée finalement qu'à apporter sa force de travail à la réalisation de projets conçus en dehors d'elle.

Le second repoussoir est celui de la démocratie participative locale et de ses modes. Tout d'abord, l'association des termes démocratie participative et démocratie locale est suspecte. D'autant plus qu'elle s'applique souvent non à des choix majeurs de l'organisation des territoires mais à des choix mineurs tels que l'aménagement des quartiers ou la gestion des écoles. Ce qui signifie que la démocratie participative, réduite aux questions accessoires, se présente d'entrée de jeu comme une caricature de la démocratie : faute de pouvoir participer aux grands choix, on se replie sur des choix secondaires, en se donnant l'illusion que l'on reste citoyen pour avoir pu participer à ces choix. Dans ces conditions, la démocratie participative détournerait l'attention de la crise fondamentale de la démocratie plutôt qu'elle ne permettrait d'y remédier. J'ai parlé à cet égard de démocratie occupationnelle : l'art d'occuper les gens à des questions secondaires. Ce type de dérive peut être encore aggravé lorsque l'on prétend mettre en œuvre des recettes de démocratie participative. La FPH a participé, au milieu des années 1980, à faire connaître le micro crédit, avec la réalisation en 1987 d'un film sur la Grameen Bank puis, au milieu des années 1990, à faire connaître les méthodes développées à Porto Alegre pour l'élaboration des budgets participatifs. Dans les deux cas, il lui est apparu en effet qu'il s'agissait d'une innovation sociale, économique et politique du plus haut intérêt. Mais parler d'innovation du plus haut intérêt ne signifie pas qu'elle a une valeur générale et qu'elle est exempte d'effets pervers. Or, beaucoup d'institutions sont à la recherche de remèdes miracles. C'est ainsi que la Banque Mondiale s'est saisie successivement de la question du micro crédit et de la question du budget participatif en en généralisant la pratique et plus encore le discours. Au moment où les politiques de développement sont en crise, il est en effet tentant pour des institutions internationales, plutôt que de réformer leurs propres pratiques, de prétendre découvrir de nouvelles solutions miracles que l'on généralisera comme on a généralisé les autres à toute la planète. Il est alors temps de dire que micro crédit et budget participatif ont beaucoup d'effets pervers. Le forum franco-brésilien de mai 2006 sur la coopération décentralisée (Cf : "Développer la philosophie et les méthodes de la démocratie participative : un enjeu de survie pour la démocratie ?" (synthèse de la table ronde franco-brésilienne) a permis à des responsables brésiliens des villes de Porto Alegre et de Belo Horizonte de mettre en évidence ces effets pervers : sectorisation accrue des services publics, développement d'une mentalité d'archipel, etc.

Un troisième risque de dérive est celui du populisme. Pour moi qui suis un tenant fervent de la démocratie participative, le risque de la dénaturer en la transformant en une sorte de motion de défiance à l'égard des élus locaux ou de tout corps constitué s'apparente à une dérive populiste à laquelle on assiste dans beaucoup de pays du monde, aussi bien en Amérique Latine qu'en Europe, en Afrique qu'en Asie. Si c'était le cas, le discours sur la démocratie participative aggraverait le mal au lieu de le traiter.

Face à ces risques de dérive, je crois nécessaire de revenir aux deux définitions comprises dans le terme de « démocratie participative » : la définition de la démocratie et la définition de la participation.

**Définition de la démocratie** tout d'abord. C'est la possibilité pour chaque être humain, hissé au rang de citoyen, de participer à la gestion de la cité, de la communauté, et à la définition du destin commun. Cette possibilité, dont la citoyenneté dans la cité grecque offre le meilleur exemple et qui continue à hanter les consciences, implique de définir ce qu'est la communauté (en l'occurrence à l'époque la polis, la cité) et ce qu'est le statut de citoyen. Ce statut, qui ne concernait d'ailleurs qu'une petite fraction de la population (femmes, étrangers et esclaves en étaient exclus) impliquait **un équilibre de droits et de devoirs**. La participation à la gestion des affaires de la cité n'est pas optionnelle, elle est obligatoire. Le temps consacré à cette gestion par les citoyens est considérable (ce qui est facile puisque ce sont les femmes, les métèques et les esclaves qui travaillent) et elle s'accompagne de devoirs, en particulier du devoir de défense : un citoyen est avant tout celui qui accepte de perdre sa vie pour la défense de la cité.

Si l'on transpose ce modèle au monde moderne, deux conséquences en découlent instantanément. Tout d'abord, **l'échelle à laquelle se joue la destinée et les moteurs de transformation des sociétés ont radicalement changé de nature**. Dans une société mondialisée, dans un monde peuplé, sur une terre aux ressources limitées et aux écosystèmes fragiles, l'oïkos, l'espace domestique, c'est la planète toute entière. A ce sens, il n'y a de véritable démocratie que s'il y a possibilité de chacun à participer à la gestion des affaires mondiales. A tout le moins, **la citoyenneté ne peut être que multi niveaux, aller du local au mondial**. La démocratie participative au niveau local ne trouve tout son sens que si elle constitue un effet d'apprentissage et un niveau intermédiaire pour participer à la gestion des affaires publiques d'autres échelles. Tout le contraire d'une démocratie locale en cul-de-sac. En outre, la démocratie participative suppose un équilibre de droits et de responsabilités : il n'y a pas de démocratie participative possible dans un état providence où la citoyenneté est définie uniquement par un ensemble de droits. Au bout du compte, **la démocratie, c'est les conditions dans lesquelles chacun d'entre nous peut devenir acteur de la destinée commune**.

Venons-en à la définition de la participation. Celle-ci ne saurait se limiter à la participation à l'élaboration des décisions publiques. C'est plus généralement **une participation à la production du bien public**. Or celui-ci n'est pas le monopole des pouvoirs publics. Dans la réflexion sur l'évolution du droit, François Ost et le réseau international de juristes organisé sur le thème « droit, responsabilités, gouvernance et développement durable », montrent que la production du droit elle-même n'est plus, tant s'en faut, le monopole de la puissance publique et en particulier de l'Etat. Nous allons vers une gouvernance multi-acteurs, vers une production plurielle du bien public. Dès lors, la participation réelle c'est avant tout la possibilité offerte aux différents types d'acteurs de contribuer à la production du bien public.

## **II. Enjeu de la démocratie participative et théorie de la gouvernance.**

Pour ordonner les idées sur la démocratie participative et sortir d'une opposition stérile entre démocratie représentative et démocratie participative ou entre implication des citoyens et rôle de l'Etat et des pouvoirs publics, il faut situer les uns et les autres dans une théorie plus générale de la gouvernance. Je définis la gouvernance comme la capacité des sociétés humaines à se doter de régulations de tous ordres leur permettant d'assurer leur pérennité, leur cohésion, leur développement et l'équilibre entre elles et leur environnement.

Par cette définition large, la gouvernance sort d'illusoires effets de mode ou de querelles sémantiques où les uns voient dans la gouvernance le moyen de sortir l'action publique de l'ornière et les autres le cheval de Troie d'un libéralisme aspirant à démanteler l'Etat et l'action publique. Avec cette définition, la gouvernance est une question éternelle, les textes écrits les plus anciens de l'humanité en font foi, mais de nouvelles modalités sont à inventer au sein de chaque culture, dans le cadre de chaque système technique, et en fonction de l'ampleur, de l'échelle, de la nature et de la complexité des défis concrets auxquels font face les sociétés à chaque époque de leur histoire.

Parce que la gouvernance est une question éternelle, chaque société, au delà des formes conjoncturelles que peut prendre la gouvernance, a à faire face à des défis de même nature. Il n'est donc pas si surprenant qu'on puisse, à l'issue d'un travail de comparaison internationale et d'une expérience professionnelle étalée sur près de quarante ans, montrer que la gouvernance repose sur cinq grands principes fondamentaux : la légitimité et l'enracinement ; la citoyenneté et la démocratie, c'est-à-dire les modalités de participation de chacun sous des formes multiples à la destinée commune ; la recherche des formes institutionnelles et des pratiques les mieux adaptées aux défis, ce que j'appelle l'ingénierie institutionnelle ; le partenariat entre les acteurs dans la production du bien public ; la relation entre unité et diversité, entre les échelles de gouvernance. Cette grille de lecture, pour simple qu'elle paraisse, peut me semble-t-il servir d'outil d'analyse utile de la démocratie participative.

#### *A. La légitimité et l'enracinement des institutions et de la gouvernance.*

Il n'est pas de pouvoir, aussi autoritaire et peu démocratique soit-il, qui puisse durer sans disposer d'une certaine légitimité aux yeux de la population. Une des fonctions de l'idéologie, « ce qui fait tenir les hommes debout », disait Paul Ricoeur, est d'asseoir cette légitimité. J'ai pu identifier cinq critères de légitimité : répondre à un besoin ressenti par la communauté ; reposer sur des valeurs et des principes communs et reconnus ; être équitable ; être exercé efficacement par des gouvernants responsables et dignes de confiance ; respecter le principe de moindre contrainte.

Le propre de la crise actuelle de la démocratie est qu'un fossé s'est instauré entre légalité des gouvernants et légitimité de l'exercice du pouvoir. Ce phénomène s'observe dans toutes les démocraties et l'on perçoit dans les enquêtes internationales une très forte dégradation de l'image des dirigeants politiques. De moins en moins de gens pensent qu'ils recherchent avant tout le bien commun, qu'ils sont compétents, qu'ils cherchent à tout moment à trouver le meilleur équilibre entre les exigences du bien public et celles des libertés et autonomies individuelles.

Cette perte de légitimité est d'une certaine manière un angle mort de notre pensée politique : la démocratie étant un régime qui permet au peuple de choisir ses propres dirigeants et ses représentants pour édicter les lois et règles qui régissent la société, comment celui-ci pourrait-il perdre confiance en eux ? En expliquer les raisons multiples sort du cadre de cette note et les analyses sur ce sujet ne manquent pas.

Disons seulement en un mot que la démocratie représentative classique, exercée de manière préférentielle au niveau national, ne correspond pas ni par son échelle, ni par son mode d'appréhension des problèmes, ni par l'organisation du dialogue avec la société, ni par la segmentation de ses organes, à la réalité et aux défis des sociétés contemporaines où tous les problèmes sont, pour utiliser une expression anglo-saxonne, « glocaux », c'est-à-dire sont tout à la fois d'échelle locale et d'échelle mondiale. Le système administratif et politique national finit alors toujours par tomber dans un « entre deux ». Quant au dialogue entre la société et les pouvoirs publics, le rôle éminent qu'y occupaient depuis le 18<sup>e</sup> siècle les représentants au Parlement correspond à un système technique basé sur un taux d'alphabétisation faible et des moyens de communication lents et coûteux. Rien qui ressemble à la réalité du monde actuel.

La première fonction de la démocratie dite participative est alors d'essayer de replâtrer l'édifice, de constituer les éléments de la légitimité. Une étude de la fondation Jean Jaurès a montré que partout en Europe, quel que soit le rôle qui lui est dévolu par la Constitution, le Parlement tend à s'effacer

derrière une forme de dialogue personnalisé entre des chefs de gouvernement et la société. On peut bien entendu y voir les risques d'une dérive populiste et celle-ci est réelle. Pour autant ce risque ne saurait nous conduire à nous voiler la face et à casser le thermomètre dans l'espoir de faire tomber la température du malade. Que de discours sur le souci des responsables politiques de partir des préoccupations quotidiennes des citoyens et que de contre discours décrivant le monde politique et médiatique enfermé dans sa bulle de verre et tout occupé à ses luttes intestines !

En tous cas de nouvelles formes de dialogue spontané ou organisé doivent s'inventer. Il est absurde en particulier de penser que laissés à eux-mêmes les citoyens ne s'intéressent qu'à leurs petites affaires à court terme. Les parents et les grands-parents sont bien plus préoccupés du long terme que les responsables politiques et administratifs eux-mêmes car ce long terme est l'horizon même de leur famille et de leur descendance. Dès lors des formes multiples doivent s'inventer. Les référendums d'initiatives populaires de type helvétique sont loin de constituer une panacée mais rentrent dans une panoplie plus large. L'exemple du panel européen de citoyens sur l'avenir des espaces ruraux, sur lequel je reviendrai en troisième partie est intéressant pour la légitimité à deux égards. D'abord parce que l'engagement d'une réflexion des citoyens permet de reconfigurer radicalement l'énoncé des enjeux là où le fonctionnement administratif et politique ordinaire fait la part belle aux parties prenantes déjà organisées et en général structurées en fonction des intérêts anciens et des politiques actuelles. Le cas de la Politique Agricole Commune européenne est particulièrement intéressant à cet égard. Il nous rappelle que toute politique publique s'apparente à une prophétie auto réalisatrice : elle donne naissance à de nouveaux systèmes d'intérêt et à de nouveaux corps sociaux organisés qui, fondés sur la politique actuelle, sont les plus ardents défenseurs du statu quo.

La démarche adoptée en 2001 pour l'Assemblée Mondiale de citoyens est, à ma connaissance, à l'échelle internationale, la forme la plus achevée d'un mode nouveau de participation pour élaborer l'agenda lui-même c'est-à-dire, en amont de tout programme politique, les véritables défis auxquels il faut s'attaquer, ceux qui garantiront le premier critère de légitimité : répondre à un besoin ressenti par la communauté. Les 400 citoyens du monde réunis en décembre 2001 venaient dans des proportions équitables des vingt régions du monde et appartenaient à tous les milieux sociaux professionnels, des militaires aux paysans, des chercheurs aux dirigeants de quartiers populaires. Leur représentativité n'était que sociologique. Ils ont consacré dix jours à discuter ensemble selon un processus de travail rigoureux de ce qu'étaient à leurs yeux les grands défis de l'humanité à l'orée du 21<sup>e</sup> siècle et les mutations qu'il était indispensable d'engager, d'où le terme latin d'agenda : les choses à faire absolument<sup>2</sup>. Il est remarquable qu'au bout de dix jours et par l'exploitation de l'ensemble de ces travaux, on ait pu effectivement dégager les trois mutations majeures des prochaines décennies : la révolution de la gouvernance ; l'éthique commune ; les modalités de production d'échange et de consommation permettant de créer une société soutenable. Ce type d'exercice nécessite un outillage conceptuel, notamment ce que l'on appelle la cartographie conceptuelle, pour dégager progressivement des éléments de convergence.

Si l'on revient au panel européen de citoyens sur l'avenir de l'espace rural, on voit que la mise en débat de ses conclusions, qui n'ont aucune autre légitimité que le processus qui leur a donné naissance et qui garantit leur honnêteté, permettra de confronter et de combiner trois ordres de légitimité : celle de la démocratie représentative, incarnée par les Etats et le Parlement européen ; celle de la société civile organisée, incarnée par le Comité économique social européen (CESE) ; celle, sociologique, d'un processus citoyen. J'insiste sur le fait que ces légitimités peuvent se renforcer mutuellement au lieu de se vivre comme concurrentes.

### **B. La démocratie et la citoyenneté.**

Deuxième principe de gouvernance, la citoyenneté et la participation de tous à la définition et à la gestion du bien commun. Aujourd'hui, la plupart des évolutions dont dépendent l'avenir de nos sociétés, en particulier dans le champ des sciences et des techniques ou dans le champ de l'économie échappe de façon presque radicale aux citoyens, soit parce que ces évolutions sont

mondiales et que la démocratie s'exerce de manière privilégiée sinon exclusive à l'échelle nationale, soit qu'il s'agisse de questions complexes ou les évolutions machinales des institutions scientifiques et la logique des entreprises déterminent les évolutions réelles des sociétés sans véritable décision politique sinon par défaut.

D'où le risque immense, déjà souligné dans la première partie, que la démocratie, en particulier au niveau local, soit une sorte de démocratie résiduelle, quasi occupationnelle, la cour des petits où les enfants s'amuse pendant que les grands travaillent sérieusement à Washington, Bruxelles, dans les grands organismes scientifiques où dans les états majors des très grandes entreprises.

En outre, dans un pays comme la France, où science et Etat se sont, depuis la Révolution française, volontiers placés en surplomb sur la société, incarnant une rationalité et un intérêt général désincarné au dessus des passions irrationnelles d'un peuple imprévisible, la plupart des professionnels sont sincèrement convaincus « que la population ne peut pas comprendre les problèmes complexes ». On l'a bien vu avec la faiblesse des processus d'évaluation populaire des choix technologiques ou avec le faible impact du panel de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés.

Or, la démocratie est fondamentalement un choix optimiste. Elle repose même sur ce que l'on pourrait appeler un optimisme pédagogique. C'est parce que les citoyens se sentiront respectés, écoutés et reconnus dans leur capacité à faire des choix, qu'ils seront entraînés par une spirale vertueuse à opérer des choix de plus en plus réfléchis et responsables. C'était toute l'idée de la démocratie grecque à ses origines de choix par tirage au sort des responsables de la gestion de la cité. Les jurys de citoyens, qui suscitent tant de passion soudain en France en cette période préélectorale, n'en sont qu'une résurgence. Ce même optimisme pédagogique a prévalu en France au moment de la décentralisation. Beaucoup de mes collègues de l'administration voyaient dans celle-ci le transfert irraisonné du pouvoir à des potentats locaux irresponsables. Or, si la décentralisation a très gravement pêché dans sa corruption, en n'organisant ni les bonnes échelles de gestion du territoire ni les modalités d'articulation et de travail en commun entre ces différentes échelles, elle n'a pas conduit à cette catastrophe annoncée : c'est en exerçant des fonctions de responsabilité que l'on devient responsable et pas l'inverse.

Le pari fondamental des panels de citoyens est que des « citoyens ordinaires » mais volontaires pour s'engager dans un processus collectif de dialogue et de réflexion, étaient en mesure de poser et de se poser les bonnes questions, de tirer parti des avis d'experts ayant des points de vue contradictoires, pour dégager au bout du compte un « avis informé ». Cette notion d'avis informé s'oppose radicalement à l'idée d'une simple enquête d'opinion, à l'idée passablement démagogique qu'une radio-trottoir permettra de dégager une authentique « vox populi » de valeur supérieure à celle des élus.

C'est en se saisissant régulièrement des problèmes les plus complexes, **en créant une pédagogie de ce travail citoyen**, en mettant largement en débat les conclusions des panels tant auprès de l'ensemble de la population qu'auprès des corps constitués qui disposent comme je l'ai dit des légitimités politiques et socioprofessionnelles, que l'on rendra la société familière de la maîtrise de son destin. Comme le montre l'exemple du panel européen de citoyens, l'avenir est probablement aux panels multi échelles. Dans le cadre de l'avenir de l'espace rural, nous avons conçu un dispositif à deux niveaux : d'abord des panels régionaux puis un panel européen. C'est un modèle inédit mais nécessairement promis à un grand avenir pour la raison déjà évoquée : les problèmes se situent à plusieurs échelles à la fois.

### *C. La pertinence et l'efficacité des institutions et des modes de faire.*

Le modèle politique canonique, celui qui demeure implicitement dominant dans la plupart des débats électoraux où des candidats s'affrontent sur la base de projets concurrents est que le moment fondateur du politique est celui du choix. Cela a d'ailleurs donné naissance au concept pseudo sociologique de « décideur ». Il dit bien ce qu'il veut dire : le décideur est celui dont la noblesse et

la responsabilité est de trancher entre deux solutions concurrentes. J'ai montré par ailleurs 3 que ce modèle est inopérant dans les situations complexes et pour des politiques où il est essentiel de développer des relations entre différents champs d'action des pouvoirs publics. A une démocratie du choix entre solutions contrastées se substitue une démocratie de processus dont l'honneur et l'efficacité consistent à organiser le processus de recherche d'une solution capable de prendre en compte le maximum d'aspects du contexte et le maximum d'intérêts des acteurs. Cela fait appel, au plan des techniques politiques, à des méthodologies plus proches de la cartographie conceptuelle ou de toutes autres modalités de construction de l'intelligence collective, que des méthodes de choix entre solutions contrastées. Ce qui est difficile, en réalité, c'est de trouver une solution satisfaisante, pas d'en inventer plusieurs entre lesquelles choisir.

C'est un autre domaine de la démocratie participative promis à un grand avenir. Pour l'instant c'est trop souvent réduit à de la commissionnisme, c'est-à-dire à une abondance de réunions en commissions et sous commissions, ne réunissant en général que les systèmes d'intérêt déjà organisés ou disposant des moyens de se faire entendre. Le développement massif des lobbyistes à Bruxelles ne peut pas être traité que par le mépris, c'est un des modes de construction d'une communauté européenne authentique mais il comporte les risques d'une véritable ploutocratie : ne sont entendus que les intérêts organisés et puissants.

Dans des processus de ce genre, un autre critère de légitimité de la parole citoyenne apparaît : celui de la pertinence. Ce qui compte ce n'est pas, comme disait Staline, le nombre de divisions derrière la personne qui parle mais plutôt l'intérêt même des énoncés qu'elle présente. Il se trouve que les entreprises, notamment les grandes entreprises, confrontées souvent à la nécessité impérieuse du changement, ont été amenées à investir dans des processus collectifs d'élaboration de stratégies. Pour des raisons idéologiques et parce que le monde politique et la sphère publique n'étaient pas soumis aux mêmes menaces, un retard culturel et méthodologique considérable a été pris, il peut néanmoins être comblé rapidement. Il faut à cet égard prendre au sérieux le terme de cycle d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques. Parler de démocratie de processus, c'est concevoir la participation citoyenne à chacune des étapes de ce cycle. J'ai montré en France, à propos de la réhabilitation des HLM ou à l'échelle européenne avec l'évaluation de la coopération européenne avec les pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) 4 tout le bénéfice que l'on pouvait tirer d'une évaluation collective des politiques publiques.

En particulier, l'évaluation citoyenne des politiques publiques ne doit pas être vue, comme on l'entend dire en cette période électorale, comme une sorte de défiance à l'égard des pouvoirs publics qui se verraient sanctionner par un verdict citoyen. C'est plutôt d'une conception profondément collective et cybernétique (c'est-à-dire avec des boucles d'évaluation et de correction) qu'il s'agit.

#### **D. La coopération et le partenariat.**

Dans les cas évoqués précédemment, celui de l'établissement d'un agenda pour asseoir la légitimité de la gouvernance et celui de processus citoyens pour élucider des problèmes complexes et y rechercher des réponses, le dernier mot est laissé aux pouvoirs politiques. Mais le bien public n'est pas le monopole de l'action publique. Dans le domaine de la délivrance des services publics, il y a déjà une longue tradition de coopération entre acteurs de nature différente pour l'eau, les transports, la santé ou même l'éducation. Les cris d'orfraie sur la privatisation du service public correspondent plus à des stratégies corporatistes qu'à une véritable pensée politique. Comme l'a fait un jour observer Marjorie Jouan, 5 quelque soit le régime politique, on n'a jamais vu privatiser en Europe un service public véritablement populaire. L'évolution européenne vers des Services d'Intérêt Général (SIG) est en train d'ailleurs de jeter les bases communes des modalités de coopération entre acteurs publics et privés pour la production de services qui ne sauraient par leur nature ou leur destination résulter du simple jeu de l'offre et de la demande solvable.

Mais les enjeux de la coopération et du partenariat débordent aujourd'hui de très loin le cas des services d'intérêt général. J'en prendrais trois exemples :

Celui de l'action économique : en réalité seule une coopération entre le public et le privé, entre les acteurs de différentes nature est en mesure de créer, dans une économie devenue de plus en plus une économie de la connaissance, les conditions d'une production efficace. A juste titre on s'intéresse aux systèmes productifs locaux, dont les districts industriels italiens ont donné l'exemple il y a une vingtaine d'années, on prône les pôles de compétitivité qui ont tous pour caractéristique l'art de la coopération entre instituts de recherche, centres de formation, services publics urbains, associations d'entreprises. De la même manière, dès lors que l'on s'intéresse au développement durable, on ne peut que mettre l'accent sur l'écologie territoriale, sur l'art de gérer les différents flux de matière et cet art, comme le montre l'exemple simple des symbioses industrielles dont Kalenborg, au Danemark a été le modèle historique, suppose de nouvelles formes de coopération entre des entreprises et entre elles et les pouvoirs publics locaux.

Deuxième exemple, la coproduction du droit. Une société s'institue en communauté quand elle devient productrice de ses propres règles. Et ces règles, ne sont, en réalité, plus l'apanage d'un Etat ou de la communauté internationale. Si l'on regarde l'évolution des systèmes productifs, les très grandes entreprises sont beaucoup plus sensibles aux menaces sur leur réputation, qui ont un impact immédiat et international, qu'à des contentieux avec tel ou tel Etat. De même, aucune norme classique ne peut garantir la qualité du produit parce que celle-ci résulte du processus de production lui-même plutôt que du contrôle de qualité à sa sortie. C'est pourquoi on a vu dans les vingt dernières années fleurir des labels, l'agriculture biologique, le commerce équitable, l'exploitation durable des forêts, etc.. ou encore des agences de notation sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, toutes choses qui résultent d'une production de la société civile organisée et non des Etats. De même, dans le champ propre de l'entreprise, les normes ISO, qui jouent un rôle décisif comme garantie de qualité, ont émané au départ non de l'Etat mais d'associations d'entreprises. Nous allons vers un système mixte et la production de normes et de repères est devenue un champ majeur d'action de la société civile organisée.

Troisième exemple, la coproduction de l'habitat. Depuis la déclaration de Caracas de 1991, qui énonce les principes de partenariat entre populations et pouvoirs publics pour l'amélioration des quartiers pauvres, de nombreuses réflexions ont fleuri, la forme la plus aboutie étant la Charte africaine du partenariat adoptée par le forum inter africain d'habitants à Windhoek en mai 2000. Il est à peu près unanimement reconnu que les modes d'action classiques de la puissance publique dans les quartiers très pauvres sont inadaptés. Pour autant nous avons vu qu'on ne pouvait bâtir le partenariat entre pouvoirs publics et habitants sur une injonction à participer à la réalisation de projets publics définis sans la population tant au plan de la conception qu'au plan de la mise en oeuvre. Dès lors s'instaurent nécessairement des normes, règles et principes quasi contractuels entre les pouvoirs publics et des groupes particuliers de la population.

#### *E. L'articulation des échelles de gouvernance.*

Le modèle des blocs de compétences, qui a fondé la loi française sur la décentralisation, a poussé jusqu'à la caricature l'idée selon laquelle toute bonne démocratie reposait sur une vision claire de ce dont chaque acteur est responsable, ce qui revient à dire que chaque niveau de gouvernance a des domaines de compétence exclusive. Malheureusement, puisque tous les problèmes sont locaux aucun ne peut se résoudre à un seul niveau de gouvernance et le coeur de la démocratie devrait être désormais constitué par les principes de coopération et d'articulation entre les différentes échelles de gouvernance. Mais il s'agit précisément d'un trou noir de la pensée politique classique. J'ai pu, au fil des années, dégager les règles fondamentales de coopération entre différentes échelles de gouvernance, regroupées sous l'expression : « principe de subsidiarité active » . Or, les citoyens et les mouvements de la société civile, plus souples et mobiles que les institutions publiques, moins encorsetés dans des idéologies et des fonctionnements institutionnels hérités du passé sont aujourd'hui beaucoup plus aptes à développer des organisations en réseau, articulant différentes échelles. On voit tout le parti que l'on pourrait tirer de ces capacités nouvelles pour revivifier la démocratie. Par exemple, les jurys de citoyens seraient très bien adaptés non pour censurer les actes de telles collectivités publiques territoriales mais pour évaluer la réalité de la coopération entre

échelles de gouvernance.

### **III. Les outils de la démocratie participative.**

Osons le dire, la démocratie moderne pour renaître de ses cendres a besoin d'outils et de méthodes. C'est justement parce qu'on vivait sur une idéologie de la démocratie héritière du 18<sup>e</sup> siècle et sacralisant l'opinion du peuple par le biais des élections et établissant une frontière étanche entre le corps politique détenteur du monopole du sens et le corps administratif détenteur du monopole de maîtrise sur la réalité que l'on a fossilisé progressivement l'action publique 6 que le fonctionnement civique et politique des sociétés a pris du retard. Tandis que pour résoudre des problèmes simples les entreprises ont investi depuis un siècle des milliards dans les méthodes de management, l'action publique a continué à reposer sur la fiction d'une sphère politique pure fondée sur la volonté et non sur des méthodes. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que lorsque la fonction publique a pris conscience de son retard, elle s'est souvent approprié servilement et de façon inadaptée les méthodes de management développées dans le monde économique.

Parler de démocratie participative, on l'a vu au fil des pages, c'est développer des outils et méthodes adaptés. J'en rappellerai à titre de résumé quelques uns :

**les outils du débat public** : un processus d'apprentissage est en cours avec la Commission nationale du débat publics (CNDP). Sa portée est relativement limitée parce qu'il s'agit en général uniquement de grands projets d'infrastructure. Néanmoins, des pratiques se développent progressivement pour aider les citoyens à comprendre les enjeux d'un projet, à en critiquer les hypothèses, à en confronter les avantages et les inconvénients. C'est une des branches de ce que l'on appelle de plus en plus fréquemment la « démocratie technique » .

**Les panels de citoyens**, conférences de consensus, jurys citoyens, noyaux d'initiative participative, selon des termes en usage dans telle ou telle partie de l'Europe, sont adaptés lorsqu'il s'agit d'élaborer une pensée collective sur des questions complexes, de structurer la scène politique à partir d'avis informés d'un échantillon de citoyens tirés au hasard.

**Les chartes**, conventions, chartes de partenariat sont adaptées lorsqu'il s'agit de définir ensemble les règles de coproduction du bien public.

**Les méthodes d'intelligence collective**, en particulier les méthodes de cartographie conceptuelle, sont adaptées lorsqu'il s'agit d'élaborer un diagnostic partagé, de construire un agenda commun, de définir une stratégie collective.

**Les méthodes d'évaluation collective** des politiques publiques sont adaptées pour aider à prendre conscience de l'impact des logiques institutionnelles qui produisent les résultats d'une politique à l'insu en quelque sorte des décisions politiques. Elles aident à prendre conscience du fait que le résultat de l'action publique est bien plus lié au dessin des institutions qu'au choix des responsables politiques. Elles s'inscrivent dans une vision continue de l'action publique faite d'apprentissages successifs.

**Les labels multi acteurs** sont particulièrement adaptés lorsqu'il s'agit de faire évoluer les modes de production, de distribution et de consommation.



Fondation Charles Léopold Mayer, Pierre Calame



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>