

POUR UNE PLUS GRANDE IMPLICATION DES CORPS INTERMÉDIAIRES DANS LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS



CONTRIBUTION DE BARBARA SERRANO



Barbara Serrano est consultante en stratégies de conduite de changement, de concertation et de participation citoyenne. Après un troisième cycle universitaire à l'EHESS, elle a travaillé plus de dix ans à la CFDT et à la Ligue de l'enseignement et a siégé à la Commission nationale du débat public de 2013 à 2018 en tant que représentante des salariés.

Elle enseigne sa pratique à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines en qualité de Maîtresse de conférence associée. Elle est également garante de la concertation pour la CNDP et a été membre de 4 commissions particulières de débat public.

RÉSUMÉ

La démocratie participative s'est développée dans un espace laissé vacant par les corps intermédiaires. Mais, les dispositifs de participation publique recueillent trop souvent des expressions de préoccupations individuelles et ne compensent pas le rôle des associations et des syndicats qui consiste à parler au nom de groupes et mettre en forme des revendications collectives. Il convient à la fois d'inviter les corps intermédiaires à investir davantage les dispositifs de participation publique, mais aussi de faire en sorte que ceux-ci prennent mieux en compte leurs fonctions irremplaçables.



■ POUR UNE PLUS GRANDE IMPLICATION DES CORPS INTERMÉDIAIRES DANS LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS ■

Les promoteurs de la démocratie participative opposent souvent celle-ci à la démocratie représentative. Ils considèrent que les dispositifs de consultation directe des citoyens permettent de déboucher sur des décisions plus démocratiques et plus conformes à l'intérêt général que les mécanismes représentatifs classiques. Ils sous-entendent que les représentants (élus, mais aussi responsables syndicaux ou associatifs) agissent trop souvent en fonction des intérêts de leurs seuls mandants, voire de leurs intérêts propres, et sont devenus trop éloignés des citoyens « ordinaires » pour appréhender leurs problèmes et aspirations.

Ces critiques sont fondées et les exemples qui confirment ce présupposé ne manquent pas. Cependant, cette façon d'opposer « bonne » et « mauvaise » démocratie oublie que les citoyens ont des intérêts souvent contradictoires. Les dispositifs de participation publique débouchent d'ailleurs régulièrement sur des catalogues de demandes incompatibles entre elles, le Grand débat national nous en a offert un exemple magistral.

Si les mauvais exemples de participation publique peuvent aisément

être contrebalancés par de belles réussites, il n'en reste pas moins que la façon habituelle de concevoir la démocratie participative repose souvent sur une vision individualiste de la société dans laquelle le rôle des organisations « intermédiaires » entre le pouvoir politique et les citoyens est largement impensé.

Or, la société est composée de groupes sociaux de nature diverse dont les intérêts et les visions du monde sont souvent antagoniques et les capacités de se faire entendre inégales. Pour défendre leurs intérêts, ces groupes se sont dotés au fil du temps d'organisations qui ont noué avec les pouvoirs publics des relations fondées alternativement sur la pression et la négociation.

Ces relations continuent d'exister, d'être utiles et légitimes. Et quel que soit aujourd'hui leur manque de représentativité, ces corps intermédiaires demeurent une manière efficace pour les citoyens d'exercer une influence.

Renouveler la démocratie en faisant table-rase des organisations et des rapports de force déjà existants est donc aussi illusoire que non souhaitable. Dès lors, plutôt que de cher-

cher des nouvelles recettes dans l'espoir de faire advenir un monde nouveau, nous proposons de tenter de faire collaborer ce qui existe déjà : les mondes de la démocratie sociale et du dialogue associatif d'un côté, et celui de la participation publique de l'autre.

« Nous proposons de tenter de faire collaborer ce qui existe déjà : les mondes de la démocratie sociale et du dialogue associatif d'un côté, et celui de la participation publique de l'autre. »

C'est un fait largement commenté par les observateurs, la participation publique rencontre depuis sa naissance des difficultés pour attirer les citoyens les moins politisés qui sont souvent aussi les moins dotés culturellement. Or les associations et les syndicats restent le meilleur relais pour atteindre ces personnes, de même qu'ils ont le pouvoir d'organiser – à l'échelle locale ou nationale – de véritables espaces délibératifs, en rassemblant les prises de positions et organisant leur confrontation.

Malheureusement, notre expérience des débats publics organisés sous l'égide de la CNDP autour de grands

projets d'aménagements montre que les syndicats et les grandes associations (hormis les organisations directement concernées par les projets) ne s'y investissent qu'à minima et mobilisent très peu leurs publics. Deux cas frappants concernent des projets de transport en zone métropolitaine – à Toulouse et à Lyon – qui, derrière des aspects éminemment techniques, sont des projets à fort enjeu d'aménagement du territoire (centralisation métropolitaine versus développement multipolaire, densification de la ville versus étalement urbain, etc.), relevant en filigrane de véritables choix politiques.

Le cas de Toulouse est certainement le plus frappant : les salariés de l'aire métropolitaine résidant en 2e et 3e couronne passent un temps quotidien important dans le trafic routier. Ils se sont installés dans des agglomérations périphériques à une époque où l'essence était peu chère et le trafic routier fluide. En 2016, date de notre débat public, ce compromis initial est rompu. Débattre d'une ligne de métro dédiée aux parcours domicile-travail, qui parcourt seulement le centre de l'aire métropolitaine plutôt que, par exemple, d'un tram-train qui viendrait chercher les salariés beaucoup plus loin, présentait par conséquent tous les atouts



■ POUR UNE PLUS GRANDE IMPLICATION DES CORPS INTERMÉDIAIRES DANS LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS ■

pour intéresser les syndicats organisés au niveau territorial. Ces derniers avaient tout pour « politiser », au sens noble du terme, ces débats : quelle métropole et quelle périurbanisation voulons-nous ? Dans quelles conditions les salariés peuvent-ils encore « vivre et travailler au pays » ?

Or, mis à part quelques syndicats d'entreprises qui ont accepté d'organiser des débats dans leurs établissements, la société civile organisée du territoire ne s'est impliquée qu'à minima, à travers les représentants des différents CODEV.

Pourquoi ces rendez-vous manqués ? Plutôt que de faire le procès des corps intermédiaires, il faut insister sur les contraintes qui pèsent sur eux. En perte de vitesse depuis plusieurs décennies et s'étant beaucoup professionnalisés, ils n'ont souvent pas d'autres choix que de se concentrer quasi exclusivement sur leur « cœur de métier ». Dans le milieu syndical, cela signifie contenter leurs adhérents, ne pas les froisser (surtout sur des sujets qui ne seraient pas « rentables » à court terme) et redoubler d'efforts pour en gagner de nouveaux. Pour le milieu associatif, cela se traduit par une dépendance croissante vis-à-vis des finan-

cements publics. Pour ce faire, tous se technicisent, se sur-spécialisent, travaillent en silo et se dépolitisent. Et c'est ainsi qu'au fil du temps ces grandes organisations ont tourné le dos à des sujets transversaux et/ou de long terme (ainsi qu'à nombre de sujets sociétaux) et se sont éloignées de certaines préoccupations des populations qui constituent leur public, au risque que ces dernières se mobilisent en dehors d'elles comme on l'a vu avec les « gilets jaunes ».

« Les grandes organisations ont tourné le dos à des sujets transversaux et se sont éloignées de certaines préoccupations des populations qui constituent leur public. »

Cet état de fait conforte le monde de la participation dans l'idée que ces organisations font partie du passé et que l'on peut – voire que l'on doit – faire à côté d'elles, sinon sans elles.

La méfiance est réciproque. Syndicats et fédérations associatives ont longtemps montré les mêmes réticences que les élus politiques envers la montée de « l'impératif participatif ». Ils renvoient aux tenants de la démocratie participative la même

question de la représentativité. Ils déplorent que les dispositifs participatifs donnent la parole aux intérêts individuels tout en estimant, de façon quelque peu contradictoire, que la participation publique ne donne la parole qu'à ceux qui ont la capacité de s'informer et de s'exprimer. De leur point de vue, une concertation n'est bonne et utile que si les voix des personnes les moins dotées en compétence d'expression et en connaissance des arcanes décisionnelles peuvent véritablement peser sur la décision.

La question de l'impact des dispositifs participatifs sur la décision est peut-être la meilleure manière de conclure et d'exemplifier la façon dont les défaillances que présentent les uns peuvent se résoudre grâce à l'apport des autres. De manière générale, les lieux de concertation, s'ils ne sont pas très fortement investis par un public organisé, ne transforment pas substantiellement les décisions. Les corps intermédiaires, en s'investissant massivement et en incitant leurs publics à débattre peuvent modifier le rapport de force et changer la donne. Il est donc temps pour chacun de ces deux mondes de cesser de construire sa légitimité en-dehors et par rapport à

celle de l'autre et qu'ils réfléchissent ensemble à la meilleure manière de conjuguer leurs efforts. Ce pourrait être un beau chantier pour Décider ensemble.

Cette contribution fait partie de l'ouvrage collectif coordonné par Décider ensemble « La démocratie bousculée. Quel renouvellement pour notre démocratie et nos systèmes de décisions ? ».

Publié le 2 juillet 2020