

**La démocratie participative locale en Europe : tendance et évolutions**  
**Euro-Institut, Kehl (D) – 15 et 16 septembre 2011**

*L'évolution de la démocratie participative : le point de vue des sciences administratives*

**Christian de Visscher**  
**Professeur à l'Université catholique de Louvain (Belgique)**

**TEXTE PROVISoire**

**Introduction**

Nous aborderons la démocratie participative sous l'angle de la relation entre le citoyen (ou les groupes sociaux) et l'administration publique : Comment les rapports entre ces deux catégories d'acteurs ont-ils évolué dans le cadre de la relation de service? Sous l'impulsion de quels facteurs ?

Qu'est-ce que les sciences administratives ou le management public nous révèlent sur cette évolution ?

Ne seront pas traitées ici les formes de démocratie participative qui visent à associer d'une façon ou d'une autre le citoyen (ou les groupes sociaux) à l'élaboration ou à la définition même des politiques publiques (comme la consultation publique, le referendum, ou à d'autres pratiques plus récentes comme le budget participatif, ...) qui relèvent plutôt de la science politique.

Enfin, notre exposé n'a pas pour objet de faire une sorte de panorama des bonnes pratiques ou des expériences intéressantes en matière de démocratie participative, mais il entend plutôt apporter un éclairage théorique sur l'évolution de la démocratie participative.

**I Retour aux origines – le modèle bureaucratique de Weber**

Selon Weber, la rationalité bureaucratique repose sur la règle impersonnelle qui délimite le pouvoir et la responsabilité de l'administration. Celle-ci est aussi dépourvue d'une légitimité propre. Elle reçoit ses ordres du politique et rend des comptes à ce dernier. L'impulsion vient du sommet et non de la base (Spanou, 2003).

La professionnalisation du métier de fonctionnaire entraîne une distanciation avec le citoyen, une rigidité aussi, voire le secret, l'isolement. L'utilisateur est considéré comme un « assujéti » ou un « administré » qui se voit imposer les vues de l'administration. L'action administrative prend la forme du « commandement ». (Chevallier, 2002). De plus, dans la mesure où un des principes fondamentaux du service public est celui de l'égalité des citoyens, la personnalisation du produit ou de la prestation, le « sur-mesure », paraît difficile à envisager (Bartoli, 2007).

Certes, le degré de bureaucratisation (et donc de distanciation vis-à-vis de l'administré) varie en fonction des pays. Ainsi, entre deux traditions politiques, celle de l'Etat de droit sur le continent européen qui privilégie la centralisation, comme en France, et celle de l'autogouvernement des villes, comme dans les pays anglo-saxons, des différences importantes existent dans la relation de proximité avec le citoyen.

## **II Les « dysfonctions » du modèle bureaucratique**

Les critiques du modèle bureaucratique ont porté dans un premier temps sur le fonctionnement interne des administrations publiques, par exemple sur les tensions entre les règles formelles et les relations informelles entre les membres de l'organisation, sur les différences entre les fonctions « manifestes » et les fonctions « latentes », sur les zones d'incertitude non contrôlables par la direction et les blocages bureaucratiques qui en résultent (Pour plus de détails, voir par exemple : Aim, 2010 ; Cabin, 1999).

Ces critiques débouchent sur des aménagements au modèle, lesquels visent avant tout à modifier l'organisation du travail, voir à associer les employés et les cadres, à la définition d'objectifs et de stratégies. La direction participative par les objectifs (Drucker) lancée dès les années '50 – dans les entreprises d'abord, dans les administrations publiques bien plus tardivement - en est un bon exemple. Mais point de modification majeure dans la façon d'envisager le rapport à l'utilisateur.

Plusieurs facteurs contextuels vont contribuer à « ébranler » le modèle bureaucratique dans ses fondements à partir des années' 80 :

- Les contraintes budgétaires: la croissance des déficits publics suite aux deux chocs pétroliers des années '70 impose de maîtriser les coûts et l'évolution des dépenses publiques dans un contexte de déflation ; plus tard, en 1992, la qualification pour entrer dans la monnaie unique aboutit à la fixation des « critères de Maastricht » (3% de déficit public et 60% de dette publique). De manière indirecte, l'Etat-Providence est mis en question.

- Le développement des technologies de l'information :

Au-delà du simple passage à l'informatique, toute l'organisation du travail au sein des entreprises s'est trouvée modifiée ; dans des systèmes économiques de plus en plus ouverts, l'exportation, et non plus la consommation domestique, devient le moteur de la croissance. Et la financiarisation de l'économie impose au secteur privé de trouver de nouveaux

secteurs de croissance dans des secteurs intensifs en capital : l'investissement privé dans les secteurs délaissés à l'Etat redevient une source de rentabilité (grandes infrastructures, réseaux de distribution, etc.).

Le modèle intégré d'organisation de l'Etat paraît dès ce moment obsolète ; les grandes bureaucraties sont démantelées. La libéralisation ou la mise en concurrence, de même que la privatisation d'organismes publics, sont avancées par les tenants de la Nouvelle Gestion Publique pour alléger les dettes publiques et rendre le service au citoyen plus performant. En outre, les pressions « industrielles » visant à accélérer la mise en œuvre de la Gestion de la Qualité Totale se répandent dans les organisations publiques par mimétisme avec ce qui se pratique dans le privé.

- Le Changement dans la manière de faire campagne:

Les campagnes électorales sont davantage morcelées et dirigées vers des groupes cibles (par ex. les professions libérales, les femmes, les chômeurs, les fonctionnaires, les patrons de PME, etc.). Les programmes électoraux mettent l'accent sur des propositions tendant à satisfaire chacune des « cibles » plutôt que sur une grande idéologie de rassemblement et de volontarisme étatique (par ex. le socialisme ou le gaullisme). Le comportement électoral des individus devient plus volatile.

- La pression citoyenne: impôts et services

La montée en puissance de l'individualisme amène les usagers à comparer de plus en plus les prestations des organisations publiques à celles fournies par le secteur privé pour des biens ou services équivalents. Les fonctionnaires eux-mêmes cherchent à conquérir certains droits face à « l'Etat-patron », comme le droit d'expression ou encore le droit de grève. En conséquence, le changement dans les niveaux et la distribution des revenus affaiblit le soutien à la croissance de l'Etat et réunit les conditions de succès de coalitions politiques conscientes des niveaux d'imposition. La dépense publique est passée du statut de démultiplicateur de croissance à celui de frein à la croissance.

Les sociétés de 'cols blancs' étant plus hétérogènes sur le plan social, sont moins tolérantes aux approches « statiques » et uniformes des politiques publiques. On assiste à un mécontentement croissant des citoyens vis-à-vis des services publics et des administrations. Les files d'attente, la lenteur administrative, ou pire la corruption sont dénoncées régulièrement dans les médias.

Le système wébérien n'est plus adapté aux temps modernes, affirment plusieurs auteurs. L'administration publique, tant dans la réflexion sur ses fondements théoriques que dans ses pratiques de gestion, connaît un tournant important dès le début des années '90 (Chevallier, 2002 ; Hood, 1991 ; Lynn, 2005 ; Pollitt & Bouckaert, 2004 ; Suleiman, 2005). La Nouvelle Gestion Publique s'impose en tant que nouvelle doctrine du service public visant à faire des administrations publiques traditionnelles des organisations orientées vers la performance. L'Etat s'assure de la sorte une légitimation secondaire, au travers de la qualité des prestations publiques et de l'usage efficient des deniers publics. Celle-ci renforce sa légitimité primaire qui se base sur le respect des règles démocratiques encadrant les processus décisionnels (de Visscher & Varone, 2004).

Tirant son inspiration de la nouvelle économie institutionnelle (en particulier les théories du « Public Choice », des coûts de transaction, et de l'agence), la Nouvelle Gestion Publique dénonce les gaspillages et l'inefficacité inhérents à l'organisation bureaucratique, recommande le démantèlement des monopoles publics, et remet à l'honneur l'idée d'un « service » public qui doit satisfaire au mieux les besoins ou les attentes de ses « clients ». Une impérieuse nécessité de modifier les rapports entre l'administration et ses usagers en découle. Les notions de transparence administrative et de « client » des services publics font ainsi leur entrée dans le vocabulaire administratif. La Nouvelle Gestion Publique place le citoyen au cœur de l'action administrative en appelant à un modèle plus « équilibré » des rapports entre les fonctionnaires et les usagers.

En synthèse, on pourrait représenter l'évolution des rapports entre l'Etat et les citoyens/usagers en quatre temps suivant la matrice suivante :

	<b>Rapports d'autorité entre l'Etat et les citoyens</b>	
<b>Intérêts de l'Etat et des citoyens</b>	<b>Hiérarchiques</b>	<b>Horizontaux</b>
<b>- Antagoniques</b>	Temps 1 : Les citoyens = assujettis  L'Etat « surpuissant » commande	Temps 2 : Les (groupes de) citoyens = porteurs d'intérêts catégoriels  L'Etat « Providence » cherche à concilier les intérêts catégoriels
<b>- Convergents</b>	Temps 3 : Les (groupes de) citoyens = clients des services publics  L'Etat « fournisseur de services »	Temps 4 : <i>L'empowerment</i> ou les (groupes de) citoyens comme partenaires  L'Etat « gouverné » en partenariat avec les groupes sociaux

Source : Librement adapté de De Vries (2002)

Le temps 1 correspond à l'état de toute puissance de la bureaucratie. Au temps 2, qui coïncide avec la période de croissance économique de l'après-guerre, les citoyens et les organisations commencent à se regrouper pour faire valoir des intérêts catégoriels face à l'Etat. L'Etat-Providence négocie des accords avec ces groupes catégoriels pour redistribuer les fruits de la croissance économique. Son périmètre s'étend, mais son organisation et ses modes de fonctionnement internes ne sont pas vraiment mis en cause.

La crise de l'Etat-Providence dans les années '80 constitue, comme on l'a dit, un tournant important. La NGP et les réformes qui s'en inspirent interviennent au temps 3. L'Etat, devenu « fournisseur de services » se doit de respecter son « client » et est en quelque sorte « décentré » face aux citoyens. Le temps 4 implique l'idée d'*empowerment*. Le citoyen devient acteur ou partenaire dans la définition des missions du service public.

La capacitation (*empowerment*), consiste en la reconnaissance de l'expérience pratique des usagers comme ingrédient nécessaire dans l'amélioration du fonctionnement administratif. Cette capacité initiale reconnue aux usagers, les pouvoirs publics tendent à la consolider sur un mode processuel et progressif (Cantelli, 2006).

La plupart des démocraties européennes convergent aujourd'hui vers une combinaison des situations 3 et 4. Elles soulèvent des questions de légitimité et de responsabilité sur lesquelles nous reviendrons en conclusion.

### **III Les différentes approches mises en œuvre en vue de réformer le rapport administration – usager**

Nous proposons de regrouper ces approches autour de quatre axes :

- La marchandisation : il s'agit d'introduire l'idée du choix pour le consommateur par le biais d'un mécanisme fondé sur la concurrence là où cela s'avère possible. Objectif : faire baisser le coût du service tout en augmentant la qualité. La fragmentation des grandes organisations publiques suivant le principe de séparation entre conception et exécution, ou l'introduction de bons d'achat (« vouchers ») qui permettent au citoyen consommateur de faire un choix parmi les services offerts par le secteur public (écoles, soins de santé, sports, culture, ...), relèvent de cette première approche. Par son choix, l'utilisateur indique quels biens et services publics doivent être offerts.

- La participation : Le choix du citoyen s'exerce non pas à travers un mécanisme de type économique (prix), mais par son implication personnelle dans la gestion de l'administration ou du service. La mise sur pied de comité d'utilisateurs ou la rédaction de chartes de service public en sont de bons exemples (Peters, 2001).

- Le mouvement vers la qualité : Les administrations développent, de leur propre initiative, des projets visant à davantage de transparence (publicité de l'administration, motivation formelle des actes administratifs, « téléphone vert », ..) de manière à faciliter les démarches des citoyens. Plus en aval de la relation administration - usagers, on songe aussi à la gestion des plaintes ou à la médiation, lesquelles visent à désamorcer les conflits qui pourraient surgir entre l'administration et le citoyen.

Parallèlement, l'introduction d'instruments de gestion de la qualité ou de la performance, comme le CAF – *Common Assesment Framework* -, la certification ISO des processus de

gestion ou le *Balanced Scorecard*, sont de nature à pousser indirectement les administrations à prendre davantage en compte les intérêts des usagers.

- La « dérégulation », la simplification administrative et/ ou la réduction de la charge administrative pour les citoyens : nous visons ici les mesures visant à simplifier la réglementation et/ ou à fluidifier les structures administratives – souvent plus faciles à dire qu'à faire – pour rendre l'administration plus réceptive aux attentes des usagers : Lisibilité de la réglementation, interconnexion entre les bases de données pour éviter qu'un même renseignement ne soit demandé plusieurs fois, traçabilité du suivi des dossiers, guichets « uniques » (électroniques) pour éviter de trop nombreux points de contact, paiements et signatures électroniques, ...en sont quelques exemples.

## CONCLUSION

En dépit des améliorations apportées dans la relation entre l'administration publique et l'utilisateur au cours des deux dernières décennies, le discours de la Nouvelle Gestion Publique et les pratiques qui s'en inspirent, ne sont pas sans soulever quelques contradictions. Nous voudrions en souligner deux.

**1/ Au sujet de la chaîne de responsabilité.** En démocratie, ce sont en principe les élus qui sont censés exprimer les attentes et les intérêts de la population. La légitimité de ces élus repose sur le mécanisme de l'élection. Selon la théorie de Scharpf (2000), sont considérés comme légitimes un gouvernement et un parlement qui s'appuient sur une large assise de leurs électeurs (=légitimité primaire).

Si la chaîne de responsabilité ne donne plus entièrement satisfaction, suite notamment à des changements contextuels (voir supra), quel point d'équilibre faut-il alors rechercher entre les mécanismes de démocratie représentative et participative ? Comment faut-il concilier la réceptivité du pouvoir politique aux attentes des citoyens-électeurs et celle de l'administration vis-à-vis de ses « clients » ? Et que se passe-t-il lorsque les intérêts des électeurs ne coïncident pas avec ceux des « clients » ? (Spanou, 2003)

**2/ Au sujet de la marge d'autonomie accordée à l'administration.**

Accroître le niveau de performance dans la résolution des problèmes contribue à augmenter la légitimité de l'Etat (des élus aussi bien que de l'administration). Scharpf la qualifie de légitimité secondaire. Selon le discours « utilitariste » de la NGP, aussi longtemps que l'efficacité et l'efficience dans la mise en œuvre des politiques publiques apportent plus de bénéfices que de coûts, le soutien de la majeure partie de la population est peu susceptible d'être mise en cause.

Mais jusqu'où étendre l'autonomie accordée à l'administration pour traiter directement avec l'utilisateur ? « Comment concilier la subordination de l'administration au politique et, donc, sa réceptivité aux instructions venues du sommet, avec sa capacité de répondre aux attentes des consommateurs/ usagers des services fournis (venues d'en bas) » ? (Spanou,

2003). Ne court-on pas le risque d'assister à des défaillances, des détournements de pouvoir, voire à la multiplication des cas de corruption ?

Ne doit-on pas aussi réfléchir aux conséquences sur l'organisation interne des formes de dialogue direct entre l'administration et le citoyen ? Qui est, par exemple, habilité à répondre dans les forums de discussion sur Internet ? Comment arrive-t-on à définir le point de vue des pouvoirs publics (politiques et administrations confondus) dans ces forums de dialogue ?

## Bibliographie

- AIM, R. (2010), *L'essentiel de la Théorie des Organisations*, Paris, Gualino.
- BARTOLI, A. (2007), *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2<sup>e</sup> édition.
- CABIN, P. (1999), *Les organisations. Etat des savoirs*, Paris, Editions Sciences Humaines.
- CANTELLI, F. (2006), « De la subjectivité dans l'action publique: entre petits gestes et contraintes », CANTELLI, F., JACOB, S., GENARD, J.L., DE VISSCHER, C. (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, pp. 39-60.
- CHEVALLIER, J. (2002), *Science administrative*, Paris, PUF.
- CROZIER M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- DE VISSCHER, C., VARONE, F. (2004), « La nouvelle gestion publique en action », *Revue internationale de politique comparée*, vol 11, n°2, p. 177 – 185.
- DE VRIES, M.S. (2002), « Interactive Policymaking in Local Governance : An International Comparaison », BOIVARD, T., LOFFLER, E., PARRADO-DIEZ, S. (eds.), *Developing Local Governance Networks in Europe*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, p. 91-106.
- HOOD, C. (1991), « A Public Management For All Seasons ? », *Public Administration*, Vol.69, Spring, p. 3-19.
- LYNN, L., “Public management: A Concise History of the Field”, FERLIE, E., LYNN, L. & POLLITT, C. (2005), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, p. 27-50.
- PETERS, B.G. (2001), *The Politics of Bureaucracy*. New York & London, Routledge.
- POLLITT C., BOUCKAERT G., (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, second edition.
- SPANOU, C. (2003), « Abandonner ou renforcer l'état webérien ?, *Revue française d'administration publique*, n°105-106, p. 109-120.
- SCHARPF, F. (2000), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- SULEIMAN, E. (2005), *Le démantèlement de l'Etat démocratique*, Paris, Seuil.