

La participation citoyenne au regard d'une mutation du régime épistémique

Jacques Commaille and Stéphanie Lacour

Number 92, 2024

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1112820ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1112820ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Commaille, J. & Lacour, S. (2024). La participation citoyenne au regard d'une mutation du régime épistémique. *Lien social et Politiques*, (92), 349–359. <https://doi.org/10.7202/1112820ar>

La participation citoyenne au regard d'une mutation du régime épistémique

JACQUES COMMAILLE

Professeur émérite — École normale supérieure Paris-Saclay

Chercheur — Institut des sciences sociales du politique (ENS Paris-Saclay/
Université de Paris Nanterre/CNRS)

STÉPHANIE LACOUR

Directrice de recherche — CNRS

Membre de — Institut des sciences sociales du politique (ENS Paris-Saclay/
Université de Paris Nanterre/CNRS)

—

L'exceptionnelle diffusion de l'article de Sherry Arnstein (1969) fournit en soi matière à une réflexion sociologique. Pour ce qui nous concerne, comme chercheur·s engagé·e·s dans un projet sur les expériences de participation citoyenne, en privilégiant comme entrée le droit et la place que ce dernier occupe dans les processus concernés, nous nous sommes attaché·e·s, comme préalable, à une analyse de la très abondante littérature internationale consacrée à cette question de la démocratie délibérative/participative. C'est en quelque sorte une confrontation à une thématique nouvelle à partir de nos compétences respectives, d'un côté une compétence de juriste attachée à la place du droit dans le fonctionnement de l'univers des sciences et des technologies, de l'autre celle de chercheur en sciences sociales soucieux de faire du droit un révélateur privilégié des transformations des régimes de régulation politique des sociétés.

Ce qui nous a frappé·e·s dans cette approche d'un nouvel univers de connaissance dont l'étude nous paraît susceptible de prolonger certaines de nos orientations théoriques fondées sur un intérêt central porté ainsi au droit, c'est l'existence de ce que Cécile Blatrix appelle un « marché des biens savants » (Blatrix, 2012). Les débuts en France de ce « marché » semblent

venir à la suite de cette publication de Sherry Arnstein et les travaux qui le composent ont majoritairement les mêmes tonalités, c'est-à-dire que « les chercheurs sont aussi les militants des objets sur lesquels ils travaillent » (Blatrix, 2012 : 60), de telle sorte que « la démocratie participative est ainsi devenue tout à la fois un marché et un champ professionnel » (Blatrix, 2012 : 60). Dans ce cadre, l'article de Sherry Arnstein donne l'impression de fonctionner comme un signal dans un contexte historique où s'esquissent « les nouvelles technologies sociales de la vertu démocratique » (Blatrix, 2012 : 73) et où se joue la question de l'appartenance à ce « marché des biens savants ». De tels enjeux expliquent certainement que la thèse soutenue par Sherry Arnstein soit très discutée, tant pour ce que pourrait être son caractère daté que pour son traitement très circonscrit.

C'est cette perception que nous avons de cet article, de son contenu et de son statut qui nous conduit à en entreprendre une analyse critique. Cette dernière est inspirée par le constat que les évolutions du champ des recherches sur la participation citoyenne ne peuvent se comprendre qu'en référence à un champ de savoir qui est celui des politiques publiques, et plus largement à une mutation du régime épistémique des savoirs en général. La conscience de cette dernière mutation est au cœur de notre propre engagement.

Les instances publiques comme acteurs centraux

En se centrant sur les politiques de lutte contre la pauvreté et sur la place des populations concernées : les « *have-nots* », les analyses de Sherry Arnstein s'inscrivent dans un champ de connaissance qui est celui des politiques sociales et de ce qu'on pourrait qualifier de l'ingénierie du travail social et de son éthique spécifique de la considération ou de la reconnaissance (Honneth, 2013). Une telle orientation conduit à un traitement de la question de la participation citoyenne dans une perspective utilitariste qui est celle des politiques publiques, de leurs défaillances et, par contraste, des efforts qu'il conviendrait d'accomplir pour que leur conception et leurs modes de mises en œuvre, pour être plus efficaces, favorisent une implication des citoyens concernés. La fameuse « échelle » de l'autrice Sherry Arnstein suggère ainsi une sorte de progression possible dans la pratique des processus de démocratie participative. Elle va du mauvais au passable jusqu'à l'idéal, sans ignorer ce que peuvent être les déviations, les manipulations que s'autorisent les instances publiques impliquées.

Le choix d'une telle problématique par Sherry Arnstein nous semble propre à susciter deux appréciations contradictoires. La première est que l'avènement d'initiatives de participation citoyenne paraît, selon l'autrice, le plus souvent tenir à la bonne volonté des institutions publiques, qu'elles soient nationales ou locales, ceci suivant une définition très classique du savoir sur les politiques publiques, inspirée des modèles de régulation keynésienne, de l'idée d'un pilotage par le haut de l'activité économique et du fonctionnement social. L'exemple du statocentrisme français a particulièrement exalté la croyance dans les vertus d'une telle régulation par le haut, d'un volontarisme politique s'imposant unilatéralement du sommet vers la base, associé à une vision linéaire allant de la conception des politiques publiques et incluant leur mise en œuvre pour aboutir à l'étude de leurs effets dans le cadre d'un processus totalement maîtrisé (Commaille, 2019). Ce que décrit Sherry Arnstein en s'attachant à dénoncer le rôle des instances publiques dans les refus ou les limites portées à la participation citoyenne, c'est bien ce schéma sous-jacent d'une régulation conçue et maîtrisée par les instances publiques, qu'elle dénonce ou qu'elle loue suivant la place que ces instances laissent à la participation citoyenne.

La relativisation du statut des instances publiques comme acteurs centraux

Même si Sherry Arnstein ne situe pas précisément ses analyses dans cette perspective, on peut se demander si la préoccupation pour la participation citoyenne ne s'inscrit pas finalement dans un processus marqué par la remise en cause progressive, tel que le rapporte toute une littérature consacrée à ce champ de savoir, de ce schéma où tout se réfère à ce que font ou ne font pas les instances publiques de décision. C'est un schéma qui va être contesté dans le cadre de la métamorphose de l'idée de politique publique. À cette évidence d'une régulation descendante s'est en effet progressivement substituée l'analyse de la sociologie de l'action publique. Sous cette nouvelle focale, à la vision monocentrée, hiérarchisée et descendante de la décision publique se substitue progressivement l'idée d'une action publique multinationaux impliquant une multitude d'acteurs et de configurations au sein desquelles l'instance publique n'est plus qu'un des partenaires participant à ce qui devient une construction collective. Une même évolution est également visible dans le champ de politiques sectorielles. *The New Production of Knowledge* (Gibbons *et al.*, 1994), ouvrage promouvant clairement ce nouvel ordre social et cognitif¹

dans le champ de l'innovation scientifique et technologique, soutient ainsi que la façon dont le savoir scientifique, les pratiques technologiques, l'industrie, l'enseignement et la société dans son ensemble s'organisent et fonctionnent aujourd'hui est marquée par une grande horizontalité et une indifférenciation qui se démarquent radicalement de la situation antérieure.

Une telle prise en compte de l'existence d'acteurs multiples associée à l'exigence posée d'une contractualisation et d'une « procéduralisation de l'action publique » (Gaudin, 2004) constitue l'expression de ce qui serait une métamorphose obligée de la politique publique en une action publique. Ce qui se joue alors, c'est une remise en cause de la toute-puissance des instances publiques. L'existence d'une pluralité d'acteurs – parmi lesquels, possiblement, les citoyens – participe de cette remise en cause. En ce sens, l'article de Sherry Arnstein trouve sa place dans un débat incontestablement bien installé aux États-Unis depuis le début des années 1960. Il s'agit de mesurer la portée de l'affirmation (Dahl, 1961) d'une évolution des conditions d'exercice du pouvoir. Selon Sherry Arnstein, en se basant sur de nombreux exemples concrets de politiques locales de lutte contre la pauvreté, on ne peut que développer une analyse critique. Si le pouvoir se présente, par la mobilisation du concept de participation, comme un phénomène pluraliste, il demeure néanmoins dans bien des cas – et son échelle, dans laquelle le pouvoir n'apparaît comme partagé qu'à compter du 6^e barreau (sur 8), en constitue l'illustration – le privilège d'une oligarchie (Wright Mills, 1956).

Il reste qu'à ce stade, le cadre d'analyse reste plus celui d'un débat sur la réalité des processus de relativisation du pouvoir des instances publiques que celui d'une évaluation de conceptions alternatives dans les procédures de décision.

D'un champ de savoir sur la gestion en soi des problèmes publics à un champ de savoir sur les nouveaux enjeux démocratiques

Les analyses de Sherry Arnstein paraissent ainsi *situées* du point de vue du champ de savoir sur les politiques publiques dans la mesure où elles suggèrent que la démocratie délibérative/participative dépendrait d'abord de la volonté des instances publiques de la mettre en œuvre. Toutefois, elles ont aussi le mérite de promouvoir une approche dans laquelle les acteurs et les configurations d'acteurs prennent une place importante. En posant avec

force et spécifiquement la question de la place laissée ou non aux citoyens dans les processus d'action publique, ses analyses constituent une rupture. Le choix est assumé de porter spécifiquement l'intérêt sur la place d'un acteur potentiel particulier : le citoyen, y compris le plus démuné. C'est alors d'un changement de nature épistémologique qu'il s'agit. *La question de la gestion des problèmes publics comme un problème en soi devient celle des formes d'exercice de la démocratie dans la gestion des problèmes publics.* En promouvant une hiérarchie (illustrée par sa célèbre échelle) au sommet de laquelle la participation des citoyens est pleinement réalisée, Sherry Arnstein ouvre implicitement une voie nouvelle. Si elle interpelle les instances publiques selon une procédure classique – celle de la science politique de son temps, caractérisée par la préoccupation de ce qui vient des instances de pouvoir, « d'en haut », elle le fait pour consacrer la place que les citoyens, l'« en bas », lui paraissent devoir occuper dans les processus à l'œuvre. En procédant ainsi, elle légitime implicitement un régime de production des savoirs sur la politique où la préoccupation de ce qui vient de la société, des sujets qui la composent, ce qui vient d'en bas, correspond à ce que James Scott, dans sa critique de la science politique, appelle l'importance du développement d'une « infra-politique » (Scott, 2009, 2016).

La question de la participation citoyenne s'inscrit dans un processus historique de « rupture épistémologique dans les sciences » (Orain, 2023)

L'invitation qui nous a été faite d'un retour à l'article de référence de Sherry Arnstein, en nous incitant à un travail réflexif sur le sens à donner à la prise en compte de la question de l'implication citoyenne dans la conduite des affaires publiques, nous apparaît ainsi comme offrant une remarquable opportunité pour situer ce que peuvent être les fondements épistémologiques d'une recherche actuelle sur la participation citoyenne et sur les formes prises ou espérées de la démocratie délibérative/participative. Notre hypothèse est que le développement de ce champ de savoir et l'écho que produit le choix d'une centration sur la place des citoyens ne dépendent pas seulement d'un itinéraire intellectuel adopté par un·e chercheur·e mais qu'il résulte d'un contexte historique. Ce contexte ne serait pas seulement celui d'un changement dans les façons d'analyser le politique mais, plus généralement, celui d'une « rupture épistémologique dans les sciences » qui aurait à voir avec les incertitudes de l'exercice du pouvoir (Commaille, 2023).

Précisément parce que, plus que pour d'autres champs des savoirs, la question du droit et des savoirs qu'il suscite est, par essence, indissociable de celle du pouvoir, le choix de privilégier le droit comme entrée permet cette montée en généralité consistant à avancer l'hypothèse de la relation entre la question de la participation citoyenne et un contexte historique marqué par des transformations des régimes de savoir renvoyant à des transformations des régimes de régulation politique des sociétés contemporaines.

En référence au champ de savoir que suggère dans sa genèse l'article de Sherry Arnstein – celui des politiques publiques –, l'entrée par le droit a ainsi déjà permis de saisir que le succès d'une politique publique ne dépend pas seulement de la manière dont elle est formulée mais de la manière dont ses destinataires se l'approprient, ceci pouvant dépendre des façons dont ils ont été impliqués dans l'ensemble du processus (Duran, 2010). « Dans un contexte d'épuisement de la solution hiérarchique et de relativisation de la souveraineté » (Sabino Cassese, 2011, cité dans Duran, 2012 : 34) s'est affirmée peu à peu l'exigence d'une politique d'accès aux droits prenant la forme d'un « procès de subjectivation qui travaille en profondeur le système juridique » (Chevallier, 2015 : 246).

De façon encore plus générale, l'entrée par le droit nous a permis de comprendre que les grandes transformations des sociétés contemporaines dans les dernières décennies relativisent l'influence d'un quelconque volontarisme des institutions publiques en la matière et mettent en valeur des facteurs structurels conduisant logiquement à imposer la mise à l'ordre du jour du problème de la participation citoyenne et des enjeux qu'il comporte. Dans ce contexte, le droit apparaît comme un révélateur exceptionnel à condition que les savoirs qui lui sont consacrés se libèrent de leur autoréférentialité et acceptent d'inscrire leurs transformations dans un processus historique plus général. C'est ce que suggère une analogie avec d'autres domaines de savoir comme ceux sur la société ou ceux sur la nature (Commaille, 2023)².

Par rapport à ce qui s'interprète comme un volontarisme de Sherry Arnstein s'illustrant au travers d'une échelle des mérites de ce volontarisme en faveur de la participation citoyenne que s'imposeraient les institutions publiques ou qu'on leur imposerait, les transformations des savoirs sur le droit sont particulièrement révélatrices. Si la question de la participation citoyenne se pose, c'est que, de toute façon, la régulation sociale, juridique et politique ne peut plus être assurée de manière monopolistique. Le « Social » au sens générique du terme ne peut plus être une variable dépendante.

L'analyse des transformations des savoirs sur le droit est ainsi particulièrement révélatrice du fait qu'il ne peut plus être question d'une « Raison » du droit, ou plutôt du « Droit » et que le dogme, quand il est défini « comme une vérité qui ne peut être dénoncée », apparaît comme une volonté de surpuissance. Cette dernière n'a absolument plus de raison d'être dans des sociétés où les individus aspirent de plus en plus à être parties prenantes des choix de vie que des prescripteurs convaincus de leur légitimité (sur le registre politique, savant ou de l'éthique) tentent de leur imposer. Une telle situation explique qu'un savoir autoréférentiel (qu'il s'affirme par le moyen de la doctrine juridique ou des savoirs internes comme la philosophie du droit ou la théorie du droit) ne suffise plus et qu'il soit de plus en plus fait appel aux savoirs de sciences sociales pour mieux comprendre ces effervescences de la société.

Une comparaison avec les transformations des savoirs sur la société ou sur la nature ne fait que confirmer ces mutations. À la prise de distance par rapport à l'idée d'une « Raison » surplombante que le droit prétendait incarner répond la marginalisation des métarécits et des métathéories que prétendaient imposer les savoirs sur la société, ceci au profit d'un pragmatisme qui prend ses distances avec les récits, rendant l'avenir inéluctable. À ces théories et à celles qui ne reconnaissent pas l'individu comme un acteur réel ou potentiel s'opposent de nouvelles formes d'appréhension du fonctionnement social. Ce sont, par exemple, des démarches qui empruntent entre autres à la démarche ethnographique, qui manifestent un intérêt pour le singulier, pour les études au cas par cas, en un mot qui privilégient un regard qui ne se porte plus exclusivement vers le haut, sur les structures totalisantes, mais aussi sur ce qui se manifeste en bas, dans l'effervescence ordinaire des sociétés. Les savoirs sur la nature, qui se voulaient l'expression la plus accomplie de la « Science », s'inscrivent dans ces mêmes évolutions générales des régimes de savoir. Cela s'exprime entre autres par le recul de la « Certitude transcendante » de la « Science » (Latour, 2012 : 17), de la prétention de cette dernière « à parler comme Dieu » (Pestre, 2006 : 89). L'idée est désormais communément partagée selon laquelle science et société ne peuvent en réalité pas être opposées ni même dissociées dans la production – la coproduction – des savoirs (Jasanoff, 2004). Dans ces trois domaines de savoir, ce qui s'affirme et nous renvoie finalement au projet porté par Sherry Arnstein dans ses analyses, c'est la question des formes susceptibles d'être prises par une implication citoyenne dans le processus de production des savoirs³.

Rien n'illustre mieux ces évolutions que les réflexions développées par l'historien des sciences Christophe Bonneuil :

Culturellement, ces passages multiples, de l'analyse à la synthèse, du réductionnisme au systémisme, de l'équilibre aux turbulences, des certitudes aux incertitudes, de l'ordre au désordre, des commandements hiérarchiques aux processus d'autopoïèse à causalité circulaire, des programmes aux réseaux, etc., traversent les sciences dans leur diversité et relèvent également d'un nouvel âge, post-1968, des sciences. S'y exprime un rejet des ordres centralisés, des imaginaires planistes, des hiérarchies fixes et des divisions du travail (Bonneuil, 2019 : 149).

Dans une analyse consacrée à une approche critique de la science économique comme « archétype de savoir moderne », l'historien de l'économie Arnaud Orain effectue un retour, à partir de la fin du XVIII^e siècle, sur des courants de pensée occultés par la science économique. Dans ces courants, comme ceux de la « science du commerce » ou de la « physique de l'économie », sont rejetés les savoirs autoréférentiels en même temps que sont soulignés l'importance de la relation avec le monde naturel, celle des « vérités locales », ou encore le caractère co-construit des savoirs. Ce retour à l'histoire est finalement prétexte à fonder l'exigence contemporaine d'un dépassement du régime de connaissance des sciences modernes marqué par l'hyper-spécialisation, la distance entre la science et le citoyen, l'exercice de l'autorité sans réserve, etc. Selon l'auteur, il est temps de se préoccuper « des interdépendances entre tous les phénomènes sans dualisme [...] parce que nous sommes à un moment de l'histoire qui précède une rupture épistémique dans les sciences » (Orain, 2023) en interaction avec de nouvelles interrogations sur la question démocratique.

Ce rapide tour d'horizon sur la survenance de cette « rupture épistémique dans les sciences », pour reprendre l'expression de Arnaud Orain, nous a permis de faire le constat que les analyses de Sherry Arnstein étaient datées si l'on s'en tient à cette référence implicite qui est faite aux développements les plus classiques du champ de savoir sur les politiques publiques. Mais, en se centrant sur l'enjeu des participations citoyennes, cette autrice témoigne d'un positionnement finalement précurseur dans la mesure où ce dont elle souhaitait l'avènement constitue un enjeu s'inscrivant désormais dans un contexte où les rapports entre savoirs et pouvoir comportent de nouvelles résonances et ouvrent de nouvelles perspectives.

Ce sont quelques-unes de ces nouvelles perspectives que les auteur·e·s du présent article, vivement conscients de la fonction heuristique du droit pour observer ce que sont concrètement les participations citoyennes ou ce qu'elles pourraient être, se proposent d'explorer. Notre recherche actuelle sur la place du droit dans les expériences de participation citoyenne vise à démontrer, précisément, que le droit, selon l'interprétation et le rôle qu'on lui donne, est susceptible :

- soit de préserver envers et contre tout une régulation par le haut qu'il permettrait, instrument privilégié, d'*imposer*, quoi qu'il en soit du degré d'implication citoyenne ;
- soit de promouvoir une vision utopiste consistant à penser, comme le laisse supposer le dernier barreau de l'échelle de Sherry Arnstein, qu'il suffirait que les dominés assument de façon très majoritaire l'exercice du pouvoir de décision pour que le problème démocratique soit résolu.

Notre propre positionnement épistémologique se situe à distance de ces deux écueils. Il s'agit alors de faire du droit un instrument privilégié dans le cadre d'une recherche de complémentarité des compétences et de se demander si et dans quelles conditions les citoyens impliqués dans les initiatives de démocratie participative ou délibérative pourraient être pleinement associés à une « mise en droit » des choix politiques qu'ils défendent. Ils vivraient alors l'instrument juridique non comme une dépossession mais comme une opportunité permettant l'éventuelle inscription formelle de leurs propositions, une occasion d'*instaurer* celles-ci dans le cadre d'une délibération réellement démocratique et offrant toutes les garanties démocratiques.

Bibliographie

Arnstein, Sherry R. 1969. «A Ladder of Citizen Participation», *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4 : 216-224.

Blatrix, Cécile. 2012. «Des sciences de la participation : paysage participatif et marché des biens savants en France», *Quaderni*, 79 : 59-80.

Bonneuil, Christophe. 2019. «La Cinquième République des sciences. Transformations des savoirs et des formes d'engagement des scientifiques», dans Christophe Charle et Laurent Jeanpierre (dir.). *La vie intellectuelle en France. 3. Le temps des crises (de 1962 à nos jours)*. Paris, Éditions du Seuil : 515-536.

Chevallier, Jacques. 2015. « Conclusion / État des droits versus État de droit ? », dans Pierre-Yves Baudot et Anne Revillard (dir.). *L'État des droits. Pratiques des droits et pratiques des institutions*. Paris, Presses de Sciences Po : 245-255.

Commaille, Jacques. 2023. *L'esprit politique des savoirs. Droit, société, nature. Une mise en perspective*. Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.

Commaille, Jacques. 2019. « Sociologie de l'action publique », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, 5^e édition : 576-580.

Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Yale University Press.

Duran, Patrice. 2010. *Penser l'action publique*. Paris, LGDJ-Lextenso éditions.

Duran, Patrice. « L'(im)puissance publique, les pannes de la coordination », dans Travaux de l'Association française pour la recherche en droit administratif, *La puissance publique*. Paris, LexisNexis, 2012 : 2-29.

Gaudin, Jean-Pierre. 2004. *L'action publique. Sociologie et politique*. Paris, Presses de Sciences Po-Dalloz.

Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott et Martin Trow. 1994. *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. Londres, Sage.

Honneth, Axel. 2013. *La lutte pour la reconnaissance*. Paris, Gallimard.

Jasanoff, Sheila. 2004. *States of Knowledge. The Co-production of Science and Social Order*. Londres, Routledge.

Latour, Bruno. 2012. *Enquête sur les modes d'existence : une anthropologie des modernes*. Paris, La Découverte.

Orain, Arnaud. 2023. *Les savoirs perdus de l'économie. Contribution à l'équilibre du vivant*. Paris, Gallimard.

Pestre, Dominique. 2006. *Introduction aux Science Studies*. Paris, La Découverte.

Scott, James C. 2009. *La domination et les arts de la résistance. Fragments du discours subalterne*. Paris, Éditions Amsterdam.

Scott, James C. 2016. « Infra-politique des groupes subalternes », *Vacarme*, 36 : 25-29.

Wright Mills, Charles. 1956. *The Power Elite*. New York, Oxford University Press.

Notes

¹ Pour une analyse critique de ce courant de littérature, voir Terry Shinn, « Nouvelle production du savoir et triple hélice. Tendances du prêt-à-penser les sciences », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 141-142, 1-2, 2002, p. 21-30, et surtout Dominique Pestre, « Regimes of Knowledge Production in Society: Towards a More Political and Social Reading », *Minerva*, 41, 2003, p. 245-261.

² On notera ici que c'est bien cette fonction heuristique du droit et des savoirs sur le droit qui nous conduit, co-auteur·e·s du présent article, respectivement juriste et chercheur de sciences sociales, à choisir le droit comme entrée dans un projet de recherche (projet « Droit

et démocratie délibérative») lui-même inscrit dans un projet international, conçu sous la direction de Pierre Noreau avec le concours de Yan Sénéchal, sur *La place des citoyens dans la fabrication des lois*.

³ Sur ces évolutions retracées ici de façon très schématique, on pourra se reporter à Commaille (2023).