



PARTICIPATION CITOYENNE EN DEMOCRATIE REPRESENTATIVE : LA DISCUSSION

Les élections communales remettent à l'ordre du jour les questions de la participation citoyenne.

Sous l'argument que « la commune serait le pouvoir le plus proche du citoyen », on en déduit que l'espace communal serait un lieu privilégié, si ce n'est de démocratie participative proprement dite, au moins pour développer des outils de participation citoyenne, dans un cadre de démocratie représentative que par ailleurs on ne remet pas en question.

L'objet de la présente analyse est d'interroger cette idée.

LE CONCEPT DE DÉMOCRATIE : UNE IDÉE QUI ÉVOLUE ; UNE PRATIQUE QUI NE NOUS MET PAS À L'ABRI

L'idée de démocratie a évolué au fil du temps. Bernard MANIN en retrace l'Histoire dans un ouvrage fort stimulant¹. En quelques mots, le XVIII^e siècle a marqué un tournant. Avant cela, à Athènes, c'est le tirage au sort qui paraissait le mieux apte à respecter l'égalité stricte des candidats. C'était encore ce que plaidaient des auteurs tels que MONTESQUIEU et ROUSSEAU, par exemple. Ce n'est que dans le courant du

XVIII^e siècle que s'est imposée l'idée qu'une démocratie est un gouvernement représentatif. L'instauration du gouvernement représentatif n'a pas pour autant signifié qu'il y a eu *gouvernement du peuple par lui-même*. L'idée conserve dès lors son statut d'utopie. Le gouvernement représentatif est un mixte : il présente des traits démocratiques autant qu'aristocratiques. En effet, si, depuis le suffrage universel, grosso modo « tout le monde » est électeur², il n'en reste pas moins que les chances d'être éligibles ne sont pas égales : la revendication de parité est le témoignage du fait que le mécanisme ne permet pas, par ses vertus propres, l'égalité entre les candidats. Par ailleurs, malgré ce qu'il en dit parfois lors de ses campagnes, l'élu n'est ni le double, ni le porte-parole de l'électeur. Le plus souvent, il gouverne (« *Je suis élu, j'ai donc la légitimité. Que ceux qui ne sont pas d'accord commencent par se faire élire* ») ; sa prise en compte des électeurs ne consiste qu'à chercher à anticiper ce que sera le jugement du public le jour où tombera le verdict.

D'autre part, les démocraties contemporaines ne nous mettent nullement à l'abri de maux parfaitement terrifiants, tels qu'en génèrent les pires dictatures : simplement, les procédures de décision sont différentes ; les effets, quant à eux... Larguer une bombe sur Hiroshima fut la décision d'une démocratie ; c'est une démocratie qui a couvert la torture pendant la guerre d'Algérie ; c'est

une coalition de démocraties qui a accepté la guerre d'Irak ; ce sont toutes les démocraties qui ont regardé le génocide au Rwanda, sans intervention ; ...

Quand on écrit cela, on ne remet pas en cause le fait que, malgré ses défauts, la démocratie est à ce jour le meilleur des systèmes politiques. La vraie question est : comment peut-il y avoir plus de démocratie, comment faire meilleure démocratie ? Pour cela, il faut d'abord poser un diagnostic plus fin sur la crise de la démocratie représentative.

CRISE DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

Bien des signes en effet laissent à penser que la démocratie représentative est en crise, si pas à bout de souffle : le monde politique est secoué par les affaires ; les élus sont discrédités ; « tout simplement », le citoyen se désintéresse des affaires de la Cité.

Il est sans doute trop simple de lier ce désintérêt au fait que l'élu s'approprie trop souvent tout seul le gouvernement de la Cité.

Il faut aussi prendre la mesure de la **complexité des problèmes** à résoudre. D'autant plus complexes d'ailleurs qu'ils sont liés entre eux, souvent de niveaux européens, si pas mondiaux. Ainsi, par exemple prend-on conscience que de « petites » décisions locales sur l'eau ont quelque chose à voir avec un enjeu planétaire : promouvoir le gaspillage chez nous, c'est évidemment aggraver à terme les pénuries sur la planète. On peut trouver à juste titre que le logement est une priorité ; on n'a pas pour autant les moyens d'y répondre de manière satisfaisante, ou de faire la pression efficace sur les échelons supérieurs. Décider correctement en matière de gestion des déchets nécessite d'accepter d'entrer dans beaucoup de technicité. On peut multiplier les exemples, dans des registres différents, qui découragent l'investissement citoyen.

Le corollaire de la complexité, c'est le **poids de l'expertise**. On a besoin d'experts pour instruire les dossiers, éclairer la décision, piloter les mises

en œuvre. Pour le dire crûment, pour ce qui est de la « confiscation » du pouvoir des citoyens, les élus sont en concurrence avec les experts !

Le savoir de l'expert est ambigu : pour emporter l'adhésion à sa thèse, il doit soigneusement doser les arguments scientifiques à d'autres qui ne le sont pas du tout : son discours doit aussi savoir manier la séduction, l'émotion, ... En d'autres termes, « *le savoir de l'expert, c'est de la science habillée de rhétorique* »³.

On peut formuler autrement **la crise de la démocratie représentative : certes, l'espace public existe, mais la délibération ne s'y exerce pas de façon satisfaisante**. Un tel diagnostic impose de revenir sur le fonctionnement de l'espace public.

RAISONNER L'ESPACE PUBLIC

Jürgen HABERMAS⁴ est la référence contemporaine la plus souvent citée lorsqu'il s'agit de débattre... du débat.

HABERMAS définit l'espace public, tout au moins celui qui existe depuis le XVIII^{ème} siècle, moment d'émergence sous la forme de la sphère publique bourgeoise, comme lieu privilégié de la **raison communicationnelle**. Comme, sur l'espace public, il y a intersubjectivité, interaction sociale, par l'intermédiaire du langage, la raison communicationnelle ne dépend dès lors pas de principes universalistes, mais de valeurs (d'une structure éthique) propres au langage. En fait, cette structure éthique est assez simple à comprendre. **Paul RICOEUR** explique : *pour être possible, la communication présuppose la reconnaissance de l'autre comme sujet et comme égal*. Cette obligation fonde à la fois le caractère éthique et procédural de la communication. *Son mode d'expression, c'est l'argumentation, c'est-à-dire une procédure qui oblige à tenir compte de l'autre et de son point de vue*.

Selon cette approche, d'emblée, les intérêts particuliers sont supposés être dépassés. L'aboutissement de la procédure de communication n'est pas un compromis sur des intérêts particuliers (sur « *l'agir stratégique* ») mais un

accord justifié sur l'intérêt général (« *l'agir communicationnel* »)⁵.

Estelle FERRARESE⁶ commente l'ensemble la théorie d'Habermas. Celle-ci repose sur la supposition que celui qui entre dans une argumentation n'en sort jamais indemne. Ainsi, dans « La théorie de l'agir communicationnel », HABERMAS parle-t-il de « *la force sans violence du discours argumentatif* », lié au principe d'une force interne à l'argumentation, qui oblige les parties à se décentrer. Jan PATOCKA⁷ ajoute que l'espace public suppose une sortie de l'entre-soi immédiatement là, et par là produit « *l'ouverture à ce qui ébranle* ». En d'autres termes, les auteurs qui suivent HABERMAS s'accordent pour considérer que la délibération rend possible l'expérience du décentrement : en introduisant à « *l'étrangeté* », elle donne au participant les moyens d'une distanciation par rapport à lui-même.

Dans cette même veine optimiste, même si la formulation est différente, Jean-Pierre VERNANT⁸ expose : l'avènement de la cité, avec ses lieux propices à l'échange, permet au groupe humain de dépasser les intérêts particuliers et de prendre des décisions d'intérêt général au terme d'un débat public, argumenté et contradictoire. Cet intérêt général conduit à s'intéresser non seulement au « vivre ensemble », mais au « bien vivre ensemble ».

Pierre BOURDIEU⁹ critique féroce ce point de vue, qu'il juge d'une extrême candeur. En effet, développera-t-il, le monde réel n'est pas celui des idées : « **la force de l'argument cède généralement devant l'argument de la force** ». En aucun cas, les rapports de communication ne peuvent faire abstraction des rapports de domination.

Ce commentaire de BOURDIEU ouvre la voie à d'autres, pessimistes sur les qualités du débat en espace public. Pour Albert OGIEN¹⁰ par exemple, aujourd'hui, le débat ne serait rien d'autre qu'une procédure pour faire avaliser pacifiquement le point de vue des experts et des gouvernants.

Au stade où nous sommes, l'affaire s'est donc singulièrement compliquée : la participation citoyenne doit prendre place en un espace public à

propos duquel il n'y a pas de vision unanime. Il faut se mouvoir dans un espace aux contours incertains : les uns y aperçoivent un objectif d'harmonie atteignable par les vertus de la « raison communicationnelle » ; les autres y voient surtout une simple modalité, parmi d'autres, pour les affrontements, les rapports de force et les manipulations.

Retenons au moins ceci : si nous voulons délibération collective, il nous faut passer par des méthodes de communication sur l'espace public. Il ne faut pas aborder les choses avec candeur : il faut aussi prendre acte du fait qu'il y a conflits et rapports de force, et donc trouver des méthodes adaptées.

LA DÉLIBÉRATION COLLECTIVE : ATOUTS ET FAIBLESSES

Avant d'en venir à l'examen de la participation proprement dite, il nous faut encore discuter d'un de ses postulats fondateurs : le collectif serait plus intelligent que l'individu, ce qu'exprime par ailleurs fort bien la maxime populaire : « *Il y a plus dans deux têtes que dans une* », par exemple. Malgré la popularité de la maxime, il se trouvera pourtant d'autres personnes qui exprimeront au contraire que les foules sont souvent d'une irrémédiable stupidité : n'y a-t-il pas en effet stupidité à se réunir pour applaudir tel ou tel démagogue, ou, pire, pour partir en guerre, *a fortiori* si c'est la fleur au fusil ?

Là non plus, la littérature de sciences humaines n'offre de conclusion tranchée : en fait, elle balance entre les deux thèses.

Ces dernières années en effet, l'idée selon laquelle notre époque verrait émerger une **intelligence collective** tient assez solidement le haut du pavé. Elle est étroitement liée à la fascination qu'exerce le web, comme sorte de grand « cerveau global ». Les technologies interactives facilitent l'auto-organisation des groupes humains, l'information mutuelle, la réaction instantanée à un événement. En quelques minutes, d'un écran à l'autre, un message peut circuler rapidement vers des milliers d'individus. Cela permet l'auto-organisation de communautés intelligentes, sans chef ni gourou¹¹.

En définitive, l'intelligence collective repose sur un principe simple, qui, en incidente, justifie **une morale positive** : la coopération d'entités multiples aboutit à la formation d'une intelligence supérieure. Dans la foulée, James SUROWIECKI¹² soutient que l'agrégation spontanée d'une foule d'individus peut conduire à des décisions ou choix bien meilleurs que les décisions d'experts. Illustration inattendue : si l'on prend la moyenne des investissements faits à la bourse par un panel important d'individus pris au hasard, on s'aperçoit que la rentabilité est plus avantageuse que celle des experts ! En d'autres termes, il vaut mieux suivre l'avis de la foule, meilleure conseillère que l'avis des spécialistes !

Du point de vue de la démocratie, une vision optimiste se dégage de ces développements sur l'intelligence collective : la délibération collective, en laissant s'exprimer les opinions diverses, vaut mieux que la parole d'expert, qui raisonne seule et en fonction d'une logique unique.

Vraiment plus pertinent, le collectif ? Il existe des catalogues de contre-exemples ! Ainsi Christian MOREL est-il l'auteur d'une étude, dont le titre à lui seul est tout un programme : « **Les décisions absurdes. Sociologie des erreurs radicales et persistantes** »¹³. En finale, l'auteur ne conteste pas qu'une organisation possède une intelligence propre qui la rend plus efficace qu'un individu seul. Mais cette intelligence collective, pour fonctionner, doit utiliser des processus spécifiques comme le travail en groupe et la coordination : ces processus présentent des risques propres de dysfonctionnement qui peuvent détériorer cette intelligence collective. La division du travail, les règles impersonnelles, les actions méthodiques ont des qualités avérées. Néanmoins, appliquées à des collectifs, elles sont la cause de certains silences qui empêchent de voir des problèmes (« *Puisque la règle est suivie, il n'y a pas de problème* »). MOREL analyse notamment quelques grandes catastrophes, tels un crash aérien, une collision de navire, l'explosion de la navette Challenger, qui auraient pu être évités si, aux moments les plus cruciaux, les acteurs étaient sortis des règles et procédures. Suivre la procédure, c'est considérer que, lorsqu'on a averti une fois, cela est suffisant : aux autres de prendre les responsabilités qui leur incombent (ainsi, lors d'une réunion décisive pour

le lancement de la navette Challenger, qui allait exploser en vol, les ingénieurs se sont-ils tus parce qu'ils estimaient inutile de reparler des défauts des joints après qu'un autre participant les eut déjà évoqués). Le fait est paradoxal : le bon fonctionnement d'un groupe de travail exige des manières policées, mais cette politesse peut mener le collectif à ignorer les problèmes et à faire des erreurs. Des méthodes ont pour objectif d'améliorer le fonctionnement des réunions classiques : fixation d'un ordre du jour détaillé, minutage du temps de parole, tour de table démocratique, obligation de prendre une décision en fin de réunion, rédaction d'un compte-rendu de séance, etc. Ces règles, pourtant de bon sens, mènent parfois à un excès d'organisation qui réduit la réflexion : un ordre du jour rigide empêche de parler d'une difficulté non prévue, ou de développer une idée fructueuse. Le tour de table démocratique ne distribue pas systématiquement la parole de la manière la plus pertinente, l'obligation de prendre une décision oblige à se précipiter. Tout cela fait que la recherche d'un ordre collectif ne se traduit pas forcément par une rationalité accrue des décisions.

Pourtant, il est évident qu'un groupe est capable de réalisations qui sont hors de la portée d'un individu : interpréter une symphonie, construire un avion, transplanter un organe. Comment expliquer ce paradoxe ? Pour MOREL, **la rationalité collectivement limitée des organisations modernes produit à la fois des objets extraordinaires, et beaucoup de « bruit »**. Ce bruit est masqué par le caractère extraordinaire des objets et reste en général imperceptible, sauf en cas d'accident.

Retenons que le collectif est nécessaire à produire du mieux. Mais que se mettre en collectif n'est pas, en soi, automatiquement producteur de mieux.

Et ceci d'autant moins que le collectif produit encore un **effet de polarisation**. Bernard MANIN¹⁴ attire l'attention : si la fonction de la délibération est bien d'éclairer l'opinion des participants avant une décision, il apparaît toutefois que la délibération argumentée elle-même n'a pas nécessairement, ni exclusivement des effets désirables. Des études de psychologie sociale ont en effet montré que la discussion a souvent pour effet de renforcer la

tendance préexistante des opinions au sein d'un groupe délibérant. Ainsi, un groupe dans lequel l'opinion médiane se trouve, avant la discussion, modérément favorable à une politique quelconque (l'usage de la peine de mort, par exemple) aura une opinion médiane fortement favorable à cette mesure après en avoir discuté. Inversement, si la tendance au sein du groupe était, au départ modérément défavorable à la mesure considérée, elle y sera, après discussion, fortement opposée. Ce phénomène est nommé « effet de polarisation ». On pourrait le décrire comme étant la radicalisation de l'opinion dans le sens initialement dominant. Il est clair qu'il y a des sujets qui ne peuvent que provoquer la polarisation : sur un sujet comme la torture, il est logique qu'il n'y ait pas de position modérée ; le problème n'est donc pas que la discussion mène à des opinions extrêmes. Non, l'élément indésirable dans le phénomène de polarisation tient à ce qu'il se produit de manière systématique, quasi mécanique, quel que soit le sujet discuté : à quoi bon soumettre un objet à la délibération collective si ce que l'on obtient est le renforcement mécanique de la tendance préalable ?

L'IDÉE DE PARTICIPATION

On peut à présent discuter l'idée de participation elle-même. A ce niveau encore, les choses sont moins claires qu'on dit parfois.

La participation : simplement une procédure pour améliorer l'efficacité des décisions ?

Lorsqu'il y a instauration de procédures de participation, celles-ci sont souvent posées moins comme une question de démocratie que comme un problème d'efficacité des décisions. Pour Jean-Michel FOURNIAU¹⁵, la messe est dite : la participation du public s'impose surtout parce que les maîtres d'ouvrage ne peuvent plus passer en force ; la concertation a donc pour fonction de faire accepter des projets déjà dûment dessinés ; cela n'interdit pas que, parfois, la participation du public permet d'améliorer lesdits projets. De ce point de vue, la participation est plus souvent un processus

descendant qu'ascendant : le public/institutionnel est le premier et le dernier intervenant. Le budget participatif est une illustration de ce processus descendant : il faut, d'abord, un pouvoir qui accepte de mettre quelque chose en discussion. Alexandre SERON commente : « *Les processus participatifs ne renversent pas la pyramide, mais cherchent plutôt à activer de meilleurs allers-retours en termes de fréquence, de quantité, de qualité entre le sommet et la base. Ils ne déposent pas les élus : ils les activent, les vivifient dans un processus relationnel plus présent et fréquent* ». Plus loin, il ajoute : « *Un des grands paradoxes des processus participatifs est qu'ils sont souvent lancés de façon autocratique, sans participation* »¹⁶.

Sandrine RUI¹⁷ dira cependant que, dans la réalité, c'est quelque chose de plus subtil qui se joue, qui est de l'ordre de la dialectique. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, par exemple, il faut bien se rendre compte qu'on ne naît pas riverain : on le devient par hasard, par la volonté d'un maître d'ouvrage puissant, qui est censé agir au nom de l'intérêt général : il n'y a pas de collectif préconstitué de riverains pour vérifier l'intérêt général annoncé d'un projet. Et donc, les conflits d'aménagement revendiquent précisément de vérifier cet intérêt général annoncé. RUI détaille le processus. A l'ouverture du débat, l'échange consiste à ce que chaque intervenant, pour légitimer son propre point de vue, dévoile d'abord la fausseté des positions de son adversaire. La dénonciation du Nimby par les aménageurs (« *Vous masquez sous un discours de l'intérêt général la défense de vos intérêts particuliers* ») s'oppose au soupçon du public de n'être convié à la discussion que pour avaliser une décision déjà prise ailleurs. Le soupçon est l'expression litigieuse de la revendication d'un droit à la parole. Ainsi les riverains ne sont-ils pas les seuls à faire l'objet d'une disqualification dans le déroulement de la discussion publique. Par ce **processus de qualification/déqualification croisée** des interlocuteurs, la légitimité des uns et des autres s'avère toujours limitée. Et précisément, puisque la légitimité de chacun est limitée, chacun se retrouve à égalité pour construire l'intérêt général.

Si cependant on suit Cécile BLATRIX¹⁸, la dialectique décrite par RUI semble fort optimiste.

BLATRIX constate en effet que nombre de blocages empêchent l'expression des citoyens ; ces blocages participent de la violence symbolique organisée dans la procédure même. La procédure est d'ailleurs paradoxale, qui s'autorise à déduire de la participation souvent réduite du public, mais expressive de sa composante la plus touchée et la plus armée symboliquement une approbation du projet par le reste de la population demeurée silencieuse¹⁹.

La participation : sur des enjeux de proximité ?

Corollaire de la participation, la célébration du retour aux enjeux de proximité, à « ce qui intéresse vraiment les gens ». Ces processus sont supposés participer de la réconciliation du public avec les politiques.

Certes. Mais il y a un revers à la médaille : la participation qui relève du confinement.

Ne s'exprimant que sur des enjeux de proximité, elle peut fort bien n'être autorisée que pour traiter les « petites » choses. On ne sait encore rien des enjeux les plus importants.

Et tout ceci sans compter que, jouer la proximité, ça peut aussi contribuer à renforcer les logiques de replis identitaires, dont on a pu déjà mesurer les dangers !

Peut-on oser la participation sur des enjeux de plus grande ampleur ? Il est nombre de questions fort délicates, que nous n'oserions sans doute pas poser crûment, par peur des réactions que nous supputons être majoritaires. Pourtant, un détour - troublant - par la Suisse donne matière à réflexion. On y a parlé de l'immigration et des problèmes liés beaucoup plus tôt, dès les années 60, et plus massivement que dans les autres pays européens confrontés au même problème. C'est un des résultats du système politique suisse, qui intègre de la démocratie directe. Sans conteste, la démocratie directe est une idée plus risquée, si ce n'est plus ambitieuse, que la participation ! Dès qu'une frange de la population est inquiète, elle peut le manifester publiquement. Les propositions radicales (par exemple une réduction du taux de population immigrée) ont déclenché un débat public généralisé et permanent, d'une rare intensité et violence. Aujourd'hui pourtant, c'est beaucoup moins brûlant alors que la proportion

d'immigrés est plus importante qu'hier. Pourquoi donc ? Selon le sociologue suisse Uli WINDISCH²⁰, c'est précisément parce que le problème a été discuté largement pendant près de 40 ans sous tous ses aspects, même les moins agréables : la Suisse a connu une vingtaine de votations sur le sujet ! En moyenne, une votation tous les deux ans, rien que sur les questions d'immigration ! Avantage : les choses ont été dites, les citoyens mécontents ont pu s'exprimer, même dans les termes les plus crus. Pour WINDISCH, cet exutoire verbal aurait servi de sas de décompression, et utilement canalisé des protestations qui, sans cela, auraient été plus concrètes et violentes. A le suivre on dira : la gauche peut gagner, pacifiquement, sur le thème

de l'immigration. Mais elle doit accepter les expressions les plus révoltantes, et tenir bon... pendant 40 ans. Déprimant programme !

La participation : un paradoxe pour la gauche ?

Le paradoxe s'exprime comme suit : nous voulons l'expression du peuple autant que nous la craignons : il n'a pas la formation et la maturité suffisante pour participer aux décisions importantes ; il risque de se faire manipuler par des démagogues ; une puissance financière peut avoir des moyens beaucoup plus importants que les nôtres pour faire la propagande de sa thèse ; ...

Dans une société où progressent l'individualisation et le besoin de liberté individuelle, la participation peut ne consister qu'en la collecte d'un ensemble d'expressions individuelles. Cela débouche le plus souvent sur des résultats du type « not in my backyard » (nimby) et favorise les utilisations populistes. C'est cela même qui est utilisé comme prétexte pour en rester à un « *je suis élu ; j'ai donc mandat à décider seul ; la participation ne permet pas de dégager ce qu'est le bien public* ».

En outre, vouloir délibérer alors qu'on a en tête qu'il ne peut en sortir qu'une conclusion déjà dûment préparée n'a pas de sens. Ainsi, Jean DANIEL²¹ écrit-il : « *Faire un débat, c'est ne pas savoir à quelle conclusion on va aboutir. C'est le contraire des dogmatismes, c'est le contraire de l'idéologie* ». Mais c'est très énervant, même pour

la gauche, de voir un groupe qui, après délibération, décide de faire le contraire de ce que nous pensons bon !

Ces doutes peuvent tout aussi bien amener à renoncer à la participation qu'à faire naître une intuition : pour dépasser ces limites, il faut réhabiliter le rôle des associations.

Résumons les quelques idées qui émergent de cette discussion sur la participation :

- elle peut ne consister qu'en une manipulation ; mais elle peut aussi, par la vertu de sa procédure elle-même, être détournée dans le sens du rétablissement d'une égalité entre les décideurs et les riverains. **Posons l'hypothèse : c'est cette égalité qui fonde la possibilité d'une délibération de bien public dans l'espace public ;**
- il n'est pas dit que la participation doive être confinée à la proximité ;
- **pour dépasser les limites identifiées : il faut réhabilitation du rôle des associations.**

PRATIQUES RÉCENTES

Quand on pense à organiser de la participation, toutes sortes d'échelle sont envisageables : de la procédure sans pouvoir (on fait un sondage, juste pour avoir une idée) à la procédure des pleins pouvoirs (les conclusions du débat doivent obligatoirement être reprises par le décideur public), en passant par la procédure consultative. Selon qu'il s'agit d'informer le public, de l'écouter, ou de l'impliquer dans la décision finale, les méthodologies doivent s'envisager autrement.

Deux méthodes occupent particulièrement le terrain ces dernières années : la « conférence de consensus » d'une part, le « sondage délibératif » d'autre part.

Conférence de consensus

Comment redonner au débat un caractère public, alors qu'on est « cerné » par la technocratie et la démocratie représentative ?

Il est clair qu'un grand groupe ne peut délibérer d'un sujet au-delà d'un certain nombre de

participants. Il ne sait y avoir débat public que via un plus petit groupe, soit représentatif, soit motivé. Le principe des « citizens jury » américains ou des « conférences de consensus » danois est de constituer un panel de profanes, qui a l'exclusivité du débat. C'est organisé essentiellement pour permettre la participation à l'évaluation de choix technologiques. Les scientifiques n'y participent qu'au titre d'informateurs (éventuellement de formateurs).

Les choses sont réputées publiques parce qu'il y a médiatisation et que les conclusions sont portées à la connaissance du public, qui doit y retrouver ses propres interrogations et la solution à ses propres questionnements et divergences.

Selon le point de vue critique de Bernard CASTAGNA²², « la conférence de consensus » est une méthodologie qui part d'un postulat typique du pragmatisme de la culture américaine : l'idée selon laquelle aucun conflit ne saurait résister à la volonté de trouver une solution.

C'est trop simple, dira CASTAGNA, car, à la base de toute rencontre délibérative, il y a aussi et d'abord conflit. Les rencontres devraient avoir pour tâche de repérer le conflit, certes pour le limiter, le circonscrire, le... débattre, mais en aucun cas le clore. Malheureusement, la « conférence de consensus », dont, soit dit en passant la dénomination est déjà tout un programme, ne sort pas vraiment du piège de la légitimation : elle établit un lien entre les citoyens et les décideurs, pour mieux faire « avaler les pilules ».

Sondage délibératif

Quoique lui aussi de panel, le « sondage délibératif » est néanmoins une méthode différente. Avant de se rencontrer pour discuter, les participants reçoivent une documentation « équilibrée » sur le sujet discuté, puis des experts ou des hommes politiques viennent leur présenter des positions différentes. D'après MANIN²³, l'effet le plus notable de la formule est d'éviter l'effet de polarisation identifié ci-dessus. On ne sait pas précisément auquel des éléments est due l'absence de polarisation. L'un d'entre eux attire néanmoins l'attention : le fait que les participants sont exposés à des informations et des positions « balancées ». Cela fait tirer à MANIN la conclusion selon laquelle la structure la plus

propice à la délibération est celle où deux défenseurs de points de vue opposés argumentent pour et contre une décision projetée face à un tiers, formé par une assemblée. Ce dispositif présente évidemment une parenté avec la procédure contradictoire utilisée dans les tribunaux. Toutefois, dans le domaine de la justice, l'emploi de la procédure contradictoire se fonde d'abord sur des considérations d'équité entre les parties. Mais la procédure contradictoire a aussi d'autres valeurs, essentielle à la délibération : elle stimule l'examen critique et freine le conformisme.

On ne peut cependant s'empêcher la perplexité : comment sont constitués ces panels ? l'expression du « je » est parfaitement préservée, tout au moins pour les participants au panel, mais quel « nous » en sort-il ? qu'est-ce qui garantit que le « nous » qui s'exprime puisse être opérationnel ? ne court-on pas le risque d'une délibération factice, dans laquelle, en définitive, personne ne se retrouvera ?

Et le « budget participatif » dans tout cela ?

Le budget participatif a vécu sa première expérience en 1989, au Brésil, à Porto Alegre. En 1997, la pratique s'était étendue à 130 municipalités brésiliennes. A partir de 2000, elle a « fait des petits » en Europe et en Amérique latine. Derrière la notion, il y a une idée, mais pas « un » modèle. Au contraire, il y a une multitude de systèmes différents, qui mêlent des regroupements de citoyens sur base volontaire (participation dans un processus descendant) et des procédures représentatives classiques (les citoyens d'une zone en désignent d'autres pour la discussion à un échelon supérieur). Incontestablement, il en résulte une implication d'un plus grand nombre de personnes. Ceci étant, les limites s'identifient assez vite. Selon Patrick BODART et Loïc GERONNEZ, il n'y a que de 1 à 10% de la population qui est intégré au processus. En général, le budget sur lequel on délibère porte lui-même sur une fourchette de 1 à 10% du budget total. Le budget concerné est plutôt d'abord du budget d'investissement. Mais, comme chaque fois qu'on investit, il en résulte de devoir intégrer des coûts de fonctionnement, plus on avance dans le temps, moins il y a de moyens pour discuter de choses nouvelles (les contraintes du fonctionne-

ment mangent le budget), sauf, bien entendu, si les ressources sont augmentées²⁴. Les observateurs repèrent de nombreuses autres difficultés : la grande lourdeur du processus ; le fait que les médiateurs doivent pratiquer deux traductions, l'une à destination du public, l'autre pour l'administration ; le fait encore que les gens ont les yeux rivés sur leur quartier, quant ce n'est pas simplement sur leur trottoir ; l'articulation entre une démarche budgétaire (à un an) et les enjeux de planification urbaine (à plus longue durée) n'est pas simple à établir ; ...

Nécessité d'un « consensus a minima » et d'une facilitation

Comment peut-on sortir de ces limites ? Au moins pourra-t-on rejoindre Roger M. SCHWARTZ, pour lequel il faut une mécanique de facilitation. Des méthodes et des règles doivent être instituées au préalable, et enseignées au panel. D'une certaine manière, l'existence d'une règle est plus importante que son contenu : de ce point de vue, il est essentiel que les participants à une délibération soient en total accord sur la procédure et les règles (« consensus a minima ») même s'ils n'arrivent pas in fine à se mettre d'accord sur la conclusion et son contenu (« consensus a maxima »). Bien sûr, l'esprit de la règle procédurale doit l'emporter sur la lettre : c'est cela qui fait du facilitateur le personnage central du processus, le gardien de « l'esprit des lois » qui donnent toute son efficacité à une délibération.²⁵

Les associations : pour créer un « nous » qui n'étouffe pas le « je »

Au-delà, nous pensons qu'il faut prioritairement organiser des procédures de médiation. Menées par les associations, elles doivent être facilitées par la puissance publique. Le programme de base se définit simplement :

- entendre les expressions ;
- mais aussi les confronter les unes aux autres ;
- en sorte que les enjeux en soient clarifiés pour tous.

Les associations permettent cette réconciliation :

- elles confrontent entre elles les libertés individuelles ;

- par les effets de la délibération, cela contribue à créer un « nous ».

CONCLUSIONS

Une double conclusion pour clore ce parcours tout empli d'incertitudes²⁶.

D'une part, les associations sont les indispensables médiatrices des projets de participation. Alain TOURAINE formule cela : « *Il faut remplacer l'ancienne idée de démocratie définie comme participation à la volonté générale par l'idée nouvelle d'institutions au service de la liberté du Sujet et de la communication entre les sujets. Le renforcement des associations et des*

mouvements culturels, et l'appui que peuvent leur donner les médias, permettent de faire pénétrer les demandes sociales dans le champ politique, et donc de contribuer à la démocratie. »²⁷

D'autre part, ne pourrait-on poser comme postulat que, par essence, la démocratie est diverse et se prouve dans l'expérimentation ? Assumer cela, c'est dire qu'il faudrait ajouter à la définition canonique de la démocratie **une constante obligation de mise à l'épreuve de méthodes.**

Pierre GEORIS

Notes

- 1 Bernard MANIN, Ecole des hautes études en sciences sociales et université de New York, « Principes du gouvernement représentatif », Calmann Lévy, Paris, 1995.
- 2 Il subsiste des exceptions : les résidents sans citoyenneté de l'Union Européenne ne sont électeurs qu'aux élections communales, et après avoir exécuté un « parcours du combattant » qui n'est pas demandé aux autres.
- 3 Formule reprise à Bernard CASTAGNA, directeur du Centre d'Etude du Débat Public, Université de Tours, « Pour une théorie et une propagation du délibératif » in « La situation délibérative dans le débat public », Presses Universitaires François Rabelais, Maison des Sciences de l'Homme, 2004, Tours.
- 4 Jürgen HABERMAS : « De l'éthique de la discussion », Cerf, Paris, 1992.
- 5 Synthèse inspirée de Bernard CASTAGNA, déjà cité.
- 6 Estelle FERRARESE, New School University New York, « Que peut-on espérer du débat public, ou l'inflation normative autour de l'idée de délibération ? » in « La situation délibérative dans le débat public », Presses Universitaires François Rabelais, Maison des sciences de l'Homme, 2004, Tours.
- 7 Jan PATOCKA, « L'espace et sa problématique », in « Qu'est-ce que la phénoménologie », Grenoble, éd. J. Millow, 1988, repris par Estelle FERRARESE.
- 8 Jean-Pierre VERNANT : « Entre mythe et politique », Seuil, Paris, 1996.
- 9 Pierre BOURDIEU : « Méditations pascaliennes », collection Liber, Seuil, Paris, 1997.
- 10 Albert OGIEN : « Les formes modernes d'encadrement du débat public », in CRESA-CNRS « Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat ». Actes du colloque de Saint-Etienne, 12-14 mai 1992, l'Harmattan, Paris, 1993.
- 11 Présentation inspirée de : Jean-François DORTIER, « Des fourmis à Internet : le mythe de l'intelligence collective », « Sciences humaines », n°169, Auxerre, mars 2006. Le livre fondateur du mythe est de Howard RHEINGOLD, « Smart mobs », M2 Editions, USA, 2002.
- 12 James SUROWIECKI, « The Wisdom of Crowds », repris dans Jean-François DORTIER, déjà cité.
- 13 Christian MOREL, « Les décisions absurdes. Sociologie des erreurs radicales et persistantes », Gallimard, Paris, 2002.
- 14 Bernard MANIN, « Les conditions du bon débat », échange avec Nicolas JOURNET pour la revue « Sciences Humaines », n°169, mars 2006.
- 15 Jean-Michel FOURNIAU, directeur de recherche INRETS-DEST, « Mésentente et situations délibératives. L'expérience de la participation aux débats publics dans le domaine de l'aménagement », in « La situation délibérative dans le débat public », Presses Universitaires François Rabelais, Maison des sciences de l'Homme, 2004, Tours.
- 16 Alexandre SERON est conseiller à l'Institut Emile Vandervelde. Propos tirés de « Gérons la ville nous-mêmes ! Catalogue d'expériences participatives », journée du 26 novembre 2005, organisée par Solidarité Socialiste et Pour la Solidarité, Actes, in « Politique » Hors Série n°3, septembre 2005.
- 17 Sandrine RUI, « Débat public, conflit et légitimité limitée », in S. RUI, M. OLLIVIER-TRIGALO et J-M FOURNIAU, « Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? », Les collection de l'INRETS, rapport n°240.
- 18 Cécile BLATRIX : « Vers une démocratie représentative. Le cas de l'enquête publique », in « La gouvernabilité », CURAPP, PUF, Paris, 1990.
- 19 C'est la posture prise par Anne-Marie LIZIN lors de la consultation à Huy relativement à l'aménagement d'un espace. En l'occurrence « le résultat de la consultation montre qu'une majorité des votants est opposée au projet de la Ville. Mais puisque les participants au vote ne constituent qu'une minorité de la population, il y a donc une majorité qui, dans les faits, soutient le projet ».
- 20 Uli WINDISCH, Université de Genève, « Participation politique généralisée en démocratie semi-directe suisse : l'exemple des votations populaires sur l'immigration de 1960 à 2002 », in « La situation délibérative dans le débat public », Presses Universitaires François Rabelais, Maison des sciences de l'Homme, 2004, Tours.
- 21 Jean DANIEL, « L'Europe réclame un mythe », in « Peut-on encore débattre en France », repris dans Sylvain GALLAIS, déjà cité.
- 22 Bernard CASTAGNA, directeur du Centre d'Etude du Débat Public, Université de Tours, « Pour une théorie et une propagation du délibératif » in « La situation délibérative dans le débat public », Presses Universitaires François Rabelais, Maison des Sciences de l'Homme, 2004, Tours.

- ²³ Bernard MANIN, « Les conditions du bon débat », déjà cité.
- ²⁴ Voir la contribution de Patrick BODART et Loïc GERONNEZ, de l'asbl Périféria (qui anime des consultations d'acteurs dans le cadre de processus participatifs) in « Gérons la ville nous-mêmes ! Catalogue d'expériences participatives », journée du 26 novembre 2005, organisée par Solidarité Socialiste et Pour la Solidarité, Actes, in « Politique » Hors Série n°3, septembre 2005.
- ²⁵ Roger M. SCHWARTZ, « The skilled facilitator », Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994. D'après Sylvain GALLAIS, CEDP, Université de Tours, « La facilitation, cœur de la délibération », in « La situation délibérative dans le débat public », Presses Universitaires François Rabelais, Maison des sciences de l'Homme, 2004, Tours.
- ²⁶ Consolation par Edgar MORIN : « Connaître ou penser ne consiste pas à construire des systèmes sur des bases certaines : c'est dialoguer avec l'incertitude », in Magazine littéraire, juillet-août 1993.
- ²⁷ Alain TOURAINE, « Pouvons-nous vivre ensemble ? », Paris, Fayard, 1997.



**AVEC LE SOUTIEN DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE,
SERVICE DE L'ÉDUCATION PERMANENTE**