

La démocratie est-elle soluble dans la concertation ?

Lundi 8 juin 2009S

Séance inaugurale du Séminaire « Pratiques et recherches sur la concertation »
Institut de la concertation

Avec Loïc Blondiaux, sociologue Université Paris 1
Et Gilles Laurent Rayssac (Res Publica)

Introduction par Loïc Blondiaux

Ce séminaire est la première initiative publique de l'Institut de la Concertation, une initiative que l'on doit à Pierre-Yves Guihéneuf et qui vise à fédérer un lieu d'échanges sur le mode du « forum hybride » (Callon, Lascoumes et al., 2001). Loïc Blondiaux insiste sur l'aspect ironique du terme « institut », dès lors que c'est davantage un lieu / collège invisible et informel / peu formalisé. Loïc Blondiaux rappelle les quatre groupes de travail fondateurs et balaye les avancées et initiatives plus ou moins fortes de ces derniers en fonction des temporalités des chantiers. L'élément financier est récurrent : les initiatives sont toujours tributaires du degré de financement disponible, or aujourd'hui il est près d'être nul. Loïc Blondiaux rappelle le but fédérateur de l'Institut de la Concertation, qui constitue ainsi une sorte de « réseau de réseaux ».

La raison de l'intitulé de ce premier séminaire: la concertation peut-elle contribuer à démocratiser véritablement la démocratie ? Il s'agit d'examiner les effets de l'institutionnalisation et de la professionnalisation de la concertation.

Trois grandes séries de questions sont associées à cette problématique.

1) L'institutionnalisation

La démocratie participative peut-elle supporter l'institutionnalisation ? Cf. L. Mermet et la notion de « démocratie d'élevage » versus « démocratie sauvage » (Mermet, 2007). la démocratie participative ne devrait-elle pas rester un pouvoir ascendant d'interpellation ? La finalité de la plupart des dispositifs de concertation existants n'est-elle pas la canalisation et le refoulement du conflit ?

2) La professionnalisation

Si on se réfère aux travaux de Magali Nonjon (Nonjon, 2006), un monde professionnel est en train de se constituer autour de la participation, un monde auquel tous les membres de l'IC, universitaires spécialisés compris, émargent plus moins. La démocratie participative doit-elle être une affaire de professionnels ? Le cas échéant, quels savoirs, quelle expertise, quelle formations sont susceptibles d'être concernés ? Se pose immédiatement la question de l'asymétrie des ressources entre experts et simples citoyens. S'agit-il d'une donnée inévitable à intégrer ou à tenter de modifier ?

3) L'instrumental(lisa)tion

On a finalement peu de recul théorique sur les instruments, les outils et méthodes employées, notamment sous la focale du pouvoir (cf. la définition foucauldienne) et sous l'angle de l'analyse des effets des instruments de l'action publique ((Lascoumes et Le Galès, 2006) ; car un instrument est un dispositif technique, mais également social et politique. On dispose de peu d'études sur ces instruments qui visent à organiser les relations de pouvoir entre gouvernants et gouvernés. Je vais m'efforcer de le démontrer ici, à partir d'une discussion

critique d'une catégories d'instruments utilisés dans les procédures participatives de proposer un exemple de réflexion sur cette instrumentation de la participation.

Exposé « côté recherche » : Loïc Blondiaux, Les « mini-publics » comme instruments de participation : une discussion critique.

- a) La notion de « mini-publics » renvoie à un type d'instrument de participation radicalement nouveau dont l'essor remonte aux années 80-90, et dont la prolifération accompagne le renouveau de la démocratie participative.
- b) Les sources de ces dispositifs varient selon les pays et les contextes. L'inspiration a pu venir tantôt des conférences de consensus médicales (conférences de consensus danoises) ou des jurys criminels (jurys de citoyens). Leur apparition remonte aux années soixante (Les citizen juries du Jefferson Center (Ned Crosby) ou les Planungzelle allemands de Peter Dienel.
- c) Aujourd'hui, les mini-publics englobent :
 - a. Les jurys de citoyens
 - b. Les conférences de consensus ou de citoyens d'origine danoise
 - c. Les Planungzelle allemands
 - d. Les sondages délibératifs
 - e. Les 21st Town Century Meetings (America Speaks)
 - f. Les dispositifs du National Issue Forums ou America Speaks
 - g. La proposition de Conventions de Citoyens (cf. proposition de projet de loi de J.Testard, M. Callon et al)
 - h. Les forums électroniques du type e-deliberation...
 - i. Les panels citoyens européens ou internationaux du type World Wide Views on Climate Change, Europolis ou Tomorrow's Europe.

Qu'est-ce qu'un mini public ?

Les procédures «mini public» visent à associer un petit groupe de citoyens, le plus souvent tiré au sort, à la prise de décision publique en l'amenant à formuler un avis individuel ou collectif sur un sujet.

- Un caractère ponctuel qui pose la question de l'après-délibération et de l'institutionnalisation de ces dispositifs
- Un recours fréquent au tirage au sort, rainsi évalué et réhabilité (cf. (Sintomer, 2007))
- L'invention d'une figure nouvelle en démocratie, le « profane » (cf. (Fromentin et Wojcik, 2008).
- Un groupe mandaté formant un public sélectionné, sans possibilité d'ouverture possible en cours de procédure
- Un caractère non décisionnaire
- Un haut degré de codification et de formalisation. Cf. la notion de « séquençage » des procédures, et le caractère solennel des conférences de consensus
- Une dimension publique,mais au caractère variable (alternance de phases publiques/privées) avec en filigrane, la question de l'importance de l'arbitrage entre critère du huis-clos et des principes de vérité, publicité et universalité habermassiens

Il faut interroger les raisons de la diffusion et de la popularité de ces instruments. Trois raisons, parmi d'autres, permettent d'expliquer le succès académique et politique de ces conférences de consensus :

- 1) Permet de simuler une situation délibérative idéale, proche en cela d'un idéal de discussion académique (d'où le succès auprès des universitaires)
- 2) Réintroduit, dans l'espace de la participation, la possibilité d'une représentativité socio-démographique.
- 3) L'unité d'acteurs, de temps (y compris lorsque l'événement se déroule sur plusieurs séquences) et de lieu permet un pilotage relativement efficace par l'autorité commanditaire.

Loïc Blondiaux fait le choix d'un « plaidoyer critique », en analysant les avantages et inconvénients de ces procédures ayant recours à des « mini public »

Les avantages des mini-publics

- Une portée symbolique forte : permet la transgression des frontières entre représentants et représentés, experts et politiques. Cette transgression de la double délégation (Latour) permet de renouer avec les fondements égalitaires de la démocratie
- Une transgression des échelles territoriales avec possibilité d'organiser des opérations à l'échelle nationale, voire internationale (nombreuses expériences passées ou en cours à l'échelle européenne).
- La production d'une opinion publique de type particulier, cf. Fishkin : « une opinion publique idéale, cette opinion qu'auraient les citoyens s'ils avaient la possibilité d'être informés »
- Permet d'introduire des points de vue, regards et éléments d'appréciation généralement absents des arènes du gouvernement et de l'administration, de penser simplement des questions complexes
- Permet des apprentissages cognitifs croisés, entre experts, élus, savants et citoyens
- Produit des avis citoyens dont les choix et la qualité sont très acceptables et souvent modérés,
- Une inclusion effective des catégories généralement absentes de la participation (rôle de l'indemnisation) : une forme de démocratie artificielle qui semble résoudre en partie le problème des inégalités sociales devant la participation et l'engagement démocratique
- Une expérience enrichissante pour les participants, au-delà de certaines frustrations
- Permet de sortir d'une controverse sur un sujet donné
- Produit souvent des changements d'opinion (cf. les sondages délibératifs), donc un avantage en termes de construction des opinions et de politisation
- Quand les expériences sont reversées dans l'espace public, c'est un très bon dispositif d'intéressement citoyen / public. Ces mini-publics peuvent stimuler le débat public.

Les limites de ce type de dispositif

- Un risque de marginalisation / d'exclusion / de concurrence avec les citoyens de la société civile organisée : le recours à ce type de procédure peut être une ruse du pouvoir pour les contourner
- La figure du « profane » est une pure construction savante, l'usage qui en est fait est ambigu (Blondiaux, 2008)
- Un caractère codifié et formalisé qui rend difficile pour les participants la possibilité de remettre en cause les règles du jeu et l'assignation des rôles (là encore, un rôle prépondérant de l'indemnisation)
- Un dispositif qui vise à 1) cimenter un groupe (influence mal connue des techniques d'animation) et 2) le consensus
- Un caractère artificiel. Des membres non avertis découvrent une question dont l'appropriation est parfois difficile, et le cadrage initial peu susceptible d'être remis en cause (cf. le projet Dem'eau ou encore le cas des sondages délibératifs européens). La découverte du sujet pose problème, et la virtualité de l'exercice peut engendrer un « trouble de légitimité » (Barbier, Bedu et al., 2009) chez les participants
- Des phénomènes de leadership incontournables en petits groupes
- La délibération reste une boîte noire, avec en point d'orgue problématique le poids des techniques d'animation employées pour la construction de l'avis collectif
- De même, la rédaction de l'avis avec le passage de l'opinion individuelle à l'avis collectif reste peu connu et difficile à explorer
- Une dimension expérimentale qui pose des questions épistémologiques, le citoyen étant pris parfois pour un sujet d'expérience, un cobaye.
- Un problème de médiatisation de ces dispositifs. Leur absence de médiatisation pose le problème de leur impact politique et de leur légitimité (comment penser que ceux qui n'ont pas participé puisse s'approprier les résultats du dispositif ?)
- Question de l'articulation délicate entre la production du mini public et le macro public, avec comme problème consubstantiel celui de la légitimité de ces instances
- L'engagement des commanditaires est une question problématique : si le commanditaire s'intéresse moins au produit final qu'au simple fait que la procédure ait existé, quel intérêt ?

Au final la critique principale porte sur la nature politique et la légitimité de cette forme très artificielle de démocratie, assistée par les sciences sociales et par les technologies numériques, très souvent. Ne risque-t-on pas de créer des « bulles démocratiques », hors sol, sans réalité politique véritable ? Des points qui constituent autant de questions à étudier, et à solutionner en vue d'un recours raisonné et politiquement acceptable à ces procédures.

Exposé « côté praticien » : Gilles Laurent-Rayssac

Voir document PDF joint : Séminaire IC 090608 intervention GL Rayssac.pdf

Références bibliographiques

- Barbier, Bedu, et al., (2009), "Portée et limites du dispositif « jury citoyen ». Réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc." *Politix* 86.
- Blondiaux, (2008), ""Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d'une notion."" *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*. L'Harmattan. Paris.
- Callon, Lascoumes, et al., (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil.
- Fromentin et Wojcik, (2008), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*. Paris.
- Lascoumes et Le Galès, (2006), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Mermet, (2007), "Débattre, sans savoir pourquoi: la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs". *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*. M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux et al. Paris, La Découverte: 369-380.
- Nonjon, (2006), *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*. Paris, Université de Lille 2: 438 p. + annexes.
- Sintomer, (2007), *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*. Paris, La Découverte.