

La démocratie est-elle soluble dans la concertation : à quoi peut servir l'Institut de la concertation ?

Intervention de Gilles-Laurent Rayssac
lors de la séance inaugurale du Séminaire
« Pratiques et recherches sur la concertation »
Institut de la concertation

Si l'on pose la question de la capacité de la concertation à dissoudre la démocratie, c'est certainement que cette idée ne paraît pas totalement incongrue. Et, bien entendu, puisque rien n'est impossible, il est très vraisemblable que la démocratie pourrait souffrir en même temps que se développe la concertation voire même souffrir de son développement.

Dans le premier cas, on pourrait imaginer que la démocratie se dégrade – ce que d'aucuns n'excluent plus en ce qui concerne la période actuelle, en France tout au moins – en même temps que se déploieraient des pratiques de concertation de plus en plus nombreuses et diversifiées : rien n'empêcherait, en effet, que l'on voit plus de personnes participer à des processus tels que les conseils de quartier pendant que de moins de citoyen(ne)s iraient voter. N'est-ce pas d'ailleurs ce qui se passe aujourd'hui ? La question restant de savoir quels seraient les bons instruments de mesure de la « qualité de la démocratie » d'un côté et du poids politique réel de la concertation de l'autre. Nous n'entrerons pas dans ces réflexions aujourd'hui : partons simplement du principe que l'éventualité d'un « ciseaux démocratique » qui verrait certaines pratiques perdre de l'influence au profit d'autres n'est pas une aberration.

Dans le second cas, celui où la démocratie souffrirait du développement de la concertation, les choses semblent moins évidentes, mais elles ne sont pas impossibles. En effet, les auteurs sont nombreux, qui mettent en cause de façon plus ou moins forte, le côté parodique ou artificiel de la concertation – du moins de certaines de ses pratiques – cette artificialisation étant, par définition, appréhendée comme une menace. On retrouve ici deux types d'argumentations qui n'ont pas exactement la même valeur. D'un côté, à l'instar d'expressions telles que « démocratie sauvage, démocratie d'élevage », on voit bien le recours à la distinction rousseauiste entre ce qui est « naturel » et bon (le « bon sauvage ») et ce qui est antinaturel et synthétique et donc mauvais. Peut-être que les canards d'élevage sont moins bons que les canards sauvages mais, outre que ces derniers ne sont pas les enfants du bon Dieu, il faut aussi reconnaître que sans élevage, nous serions peu nombreux à manger du canard. En outre, on sait que tout dépend de l'élevage : le canard de batterie n'a rien à voir avec le canard élevé en liberté. Il y a cependant une seconde argumentation qui me semble plus percutante : l'instrumentation des processus de concertation ne va pas sans poser des questions et, en particulier, lorsque la procédure prend le pas sur le processus, autrement dit quand la « mise en méthode » revient à mécaniser un dialogue au point de lui retirer tout ce qu'il peut avoir de spontané, de « réel ». Il est

évident que si l'instrument prend le pas sur l'intention, la question de la pertinence démocratique d'un processus se pose. Pour autant, cela conduit-il à mettre en danger la démocratie ? Oui, si, la communication s'en mêlant, on faisait justement prendre au bon peuple des vessies pour des lanternes. Nous n'en sommes pas encore là. Du moins, je ne développerai pas ce point ici – même si cette réflexion mérite d'être approfondie – car une autre voie de réflexion s'offre à nous.

En effet, dans la question de savoir si la démocratie est soluble dans la participation, un second sens du terme « soluble » est intéressant : est soluble ce que l'on peut résoudre, du latin *solvere* qui signifie certes « défaire » mais aussi « délier ». En quoi, la démocratie serait-elle liée et nécessiterait-elle d'être déliée ? Et, en quoi la concertation et plus largement encore la participation permettraient-elle justement de la délier ?

Pour répondre à cette question, je propose trois remarques. Elles permettront de conclure sur l'intérêt mais aussi sur les objectifs et l'utilité de la concertation et de l'Institut de la concertation.

La première remarque tient aux caractéristiques mêmes de la démocratie et au fait que ce régime qui serait le pire à l'exception de tous les autres (W. Churchill) est aussi et surtout une dynamique bien plus qu'un état. C'est sans doute en cela que la démocratie se distingue des autres formes de gouvernement : les démocrates savent, ou devraient toujours se souvenir, que la démocratie n'est pas éternelle. Les fascistes et même les communistes de l'Union soviétique croyaient que leurs régimes respectifs étaient installés pour l'éternité. Le régime démocratique, parce qu'il postule la liberté, la discussion, la contestation – y compris de lui-même – est une sorte d'équilibre instable, dynamique, qui connaît des phases de plus ou moins grandes intensité démocratique.

Il est bien entendu possible que la dégradation de la démocratie ne soit pas incompatible avec le déploiement de formes diverses de concertation : tout est une question d'échelle et de thématique. On peut avoir une façon très démocratique de décider de la couleur de bancs et beaucoup moins de celle de savoir s'il faut ou non favoriser l'installation d'un centre de hébergement pour sans domicile fixe dans un quartier de ville. On peut aussi observer cette question à une échelle temporelle nettement plus large, à l'échelle de l'Histoire et non à celle des générations (politiques).

D'où la seconde remarque qui me conduit à constater que la démocratie, tout en étant une dynamique, s'est institutionnalisée : parce qu'elle concerne une foule voire une multitude et non pas seulement quelques happy few, la démocratie a dû prendre corps dans des institutions qui se sont portées garantes de règles. Or, les institutions démocratiques, principalement en ce qui concerne leurs règles majeures de fonctionnement, sont historiquement datées : sans remonter à la Grèce ancienne (l'époque justement des happy few, vue d'aujourd'hui) partons de l'Indépendance américaine et de la Révolution française jusqu'aux institutions d'aujourd'hui, pour constater qu'il y a des rapports de cousinages évidents qui, malgré quelques différences parfois importantes montrent que nous vivons aujourd'hui selon des idées et des règles qui ont été pensées il y a environ 250 ans.

Les institutions démocratiques que nous connaissons aujourd'hui puisent leurs racines dans les profondeurs de l'histoire ; elles ont été constituées à des époques diverses et, surtout, différentes d'aujourd'hui. Pour exprimer les choses plus précisément : nous vivons aujourd'hui avec des institutions démocratiques qui ont été pensées à une époque qui n'a rien à voir avec la nôtre. Je vois principalement deux différences majeures entre aujourd'hui et les moments historiques pendant lesquels la démocratie s'est constituée : l'une tient à l'objet de la question démocratique, l'autre tient à la nature de la question démocratique.

L'objet de la question démocratique a principalement été, jusqu'à une période très récente (du moins dans l'histoire de l'humanité), celle de sa propre conquête et de celle de la règle dite, justement, « démocratique ». Comme l'a dit P. Rosanvallon lors de sa leçon inaugurale au Collège de France, en démocratie, le politique, c'est la recherche des conditions du vivre ensemble : c'est ce vivre ensemble qu'il a fallu – et qu'il faut encore – mettre en règle. Si aujourd'hui, il faut encore produire des règles, la question est moins centrale qu'elle ne l'a été parce qu'il ne s'agit plus de conquérir la règle ou l'espace dans lequel elle peut s'appliquer : il n'y a plus, à la surface de la Terre, d'espace qui ne soit soumis à des règles humaines ; il n'y a plus de peuple qui ne soit, de même, soumis à des règles qui les contraignent au moins autant si ce n'est plus que la simple nature. La force de la civilisation, et particulièrement de la civilisation démocratique, c'est qu'elle est capable de faire accepter la règle alors qu'elle s'adresse au plus grand nombre. De ce fait, et pour reprendre ce que dit Marcel Gauchet, avec l'extension universelle du domaine des droits de l'Homme, la conquête de la règle ne peut plus être l'objet central de la question démocratique puisque cet objectif – même s'il n'a jamais été posé par qui que ce soit – est atteint.

Si l'objet central de la question démocratique aujourd'hui n'est plus de conquérir son propre espace, il est de créer des règles qui assurent à long terme la survie de l'espèce. Et, ce faisant, c'est non seulement l'objet de la question démocratique qui change mais aussi sa nature.

En effet, la nature de la question démocratique a longtemps été de créer des règles qui, pour rendre possible la conquête de son espace, devaient s'appliquer ici et maintenant : « tu ne tueras pas » n'est pas une promesse d'un avenir meilleur, c'est la condition pour que la vie collective soit possible. Cela doit être mis en œuvre tout de suite, là, à ce moment même. L'ensemble des règles qui répondent de cette nature, qui permettent d'organiser une vie vivable aujourd'hui sont connues. Elles ne sont pas nécessairement appliquées partout avec la même intensité, mais elles existent. Et il n'est pas invraisemblable que la transgression majeure de ces règles – la Shoah – joue un rôle important dans l'affirmation universelle de ces règles.

En revanche, il nous faut d'autres règles, d'une nature nouvelle qui en devenant nécessaires, contribuent à changer la nature de la question démocratique elle-même. La nécessité de ces règles apparaît, grosso modo, en même temps que la prise de conscience de la fragilité de la situation de l'espèce humaine et, plus généralement, de la vie sur la Planète. Pour dire les choses plus brutalement : nous avons fini de conquérir l'espace des règles de nature humaine – est-ce à cause de cela que l'on a parlé de la fin de l'histoire ? – nous devons maintenant imaginer des règles relatives à la biosphère. Ces règles se caractérisent par le fait qu'elles ne s'appliquent pas uniquement ici et maintenant mais que leur portée est universelle et qu'elles

concernent le futur au moins autant sinon plus que le présent. Les règles nécessaires dans le domaine du changement climatique relèvent directement de cette catégorie : l'obligation que nous nous faisons de diminuer par 4 la production de gaz à effets de serre entre 1990 et 2050 est une règle qui doit s'appliquer dès aujourd'hui mais dont les effets ne seront ressentis que dans plusieurs décennies ; elles me concernent, mais elles concernent aussi tous ceux qui ont susceptibles de produire des gaz à effet serre.

Un autre aspect est à considérer. A l'époque où elles furent pensées, les règles de la démocratie avaient pour étalon une notion alors nouvelle, celle de l'intérêt général. Or, autre changement radical par rapport à cette époque, aujourd'hui, l'intérêt général n'est plus unique et ne s'oppose pas seulement aux intérêts particuliers : il doit aussi composer avec des « intérêts collectifs » qui présentent souvent des caractéristiques similaires à celles de l'intérêt général. Cette concurrence rend la définition de la règle de plus en plus complexe et, surtout, conduit à repenser la place des élus qui ont la charge de définir ce qu'est l'intérêt général dans la vie quotidienne. Or, c'est bien dans la vie quotidienne que l'on a besoin de savoir comment agir, en fonction de quels critères faire des choix qui peuvent changer la vie d'un grand nombre.

D'où, ma troisième remarque : la démocratie n'est pas seulement nécessaire pour établir les règles. Elle l'est aussi, et de plus en plus, pour les faire vivre. L'environnement sociopolitique, (les connaissances acquises par chacun, la quantité d'information disponible, etc.) a changé radicalement depuis l'époque pas si lointaine où l'on s'inquiétait seulement de la démocratie politique – élire des représentants selon des règles démocratiques – et où la mise en œuvre des programmes était l'apanage exclusif d'une technocratie qui, elle, procédait du pouvoir démocratique mais n'avait rien, en elle-même de démocratique – que l'on se souvienne de l'autorité, voire de l'autoritarisme du subdivisionnaire de l'équipement dans le monde rural ! N'a-t-on pas parlé, à l'époque des lois de décentralisation de 1982-1983, d'une démocratisation de la vie locale ? Aujourd'hui, l'exigence démocratique s'applique aussi bien à l'établissement de la règle et au choix du programme qu'à sa mise en œuvre. Pour le dire plus simplement : on est passé d'une époque où la démocratie devait être seulement garantie dans le strict champ politique à une époque où elle doit l'être dans l'ensemble de la vie publique (ou sociale). Cet extension du domaine de la démocratie, alliée aux autres modifications citées plus haut (changement de l'objet et de la nature de la règle démocratique) nécessitent de repenser la pratique de la démocratie qui ne doit plus seulement s'exprimer dans le champ politique mais dans l'ensemble de la vie publique collective ; plus seulement dans la définition des programmes mais dans leur mise en œuvre ; plus seulement à propos de règles qui s'appliquent ici et maintenant mais aussi de règles qui ont un impact universel et pour le futur. Or, les institutions démocratiques n'ont pas été pensées à une époque où ces questions se posaient : de ce fait, elles ne suffisent plus et suffiront de moins en moins à affronter ces nouveaux défis dans les conditions traditionnelles de fonctionnement qui sont les leurs.

C'est en ce sens que la concertation, au sens large, devient une nécessité. Il ne s'agit plus seulement du résultat d'une demande sociale ou d'une exigence théorique d'approfondissement démocratique : la concertation et plus largement la participation qui implique aussi l'empowerment anglo-saxon deviennent des nécessités absolues qui, loin de dissoudre la démocratie, la délie de ses anciennes conceptions et la

complètent pour la renforcer. Sans évolution, la démocratie ne peut durer : l'évolution liée à la concertation est majeure et indispensable.

Cependant, cette évolution ne va pas sans poser quelques questions majeures. Car, il ne faut pas oublier la question posée dans ce séminaire et considérer que cette question n'appelle pas qu'une seule réponse. La démocratie pourrait, si l'on y prenait garde, se dissoudre dans la participation.

Si l'Institut de la concertation peut avoir un rôle à jouer, c'est bien dans l'accompagnement de cette évolution. C'est la raison pour laquelle il est important qu'il regroupe à la fois des praticiens et des chercheurs : ces deux approches sont complémentaires par rapport à la question que nous nous posons aujourd'hui de trouver les moyens de faire évoluer les pratiques et les principes de la démocratie. Le rôle de l'Institut de la concertation pourrait être de répondre à un certain nombre de questions que nous nous posons dans notre pratique quotidienne ; d'étudier et d'évaluer ces pratiques et de proposer des voies d'amélioration et/ou de consolidation ; de proposer des expérimentations et de valider des principes, des outils, des méthodes, etc.

De ce fait, plusieurs questions se posent que nous allons commencer d'étudier dans le cadre de ce séminaire ; elles constituent les séances qui vont se dérouler à partir du mois de juillet et pendant au moins une année. Après cela, peut-être approfondirons-nous un thème.

Quelles sont les conditions éthiques de la concertation ? Une éthique de la concertation est-elle nécessaire ? En quoi se différencie-t-elle de l'éthique démocratique ? Dominique Bourg et Philippe Barret – Le 6 juillet 2009

Quels sont les effets de la concertation ? Comment les appréhender, voire les mesurer ? A quoi la concertation permet-elle d'aboutir effectivement ? Quels sont les effets inattendus voire indésirables ? Jean-Michel Fourniau et Mireille Ferri – Le 14 septembre 2009

Concertation en ligne et hors ligne. Le numérique permet-il de se concerter ? Ouvre-t-il de nouveaux espaces de discussions publiques et lesquels ? Le « en ligne » n'est-il pas excluante ? Quels degrés de liberté nouveaux ? Quelles articulations entre le en ligne et le hors ligne ? Laurence Monnoyer-Smith et Philippe Aigrain – Le 5 octobre 2009

La concertation en rénovation urbaine. Où en est-on de la participation des citoyens ? Quelles avancées depuis les années quatre-vingt ? Progresse-t-on dans l'empowerment des habitants des quartiers ? Comment ? Pourquoi ? Renaud Epstein et Pierre Mahey – Le 16 novembre 2009

Concertation et communication. Concertation est-ce communiquer ? Que faut-il communiquer dans la concertation ? Quelles articulations ? Comment éviter les effets d'artifice ? Où sont les limites, s'il y en a ? Dominique Pagès et Christian de La Guéronnière – Le 7 décembre 2009.