

La démocratie participative en questions*

Hervé POURTOIS

Université catholique de Louvain

Chaire Hoover d'éthique économique et sociale & FOPES

A quelques années près, l'expression « démocratie participative » a le même âge que la Fopes. Elle apparaît aux Etats-Unis, à la fin des années 60, au sein de mouvements contestataires. Depuis lors, elle s'est popularisée et est le plus souvent associée au développement de dispositifs ou de pratiques visant à impliquer des citoyens, des personnes concernées, dans l'élaboration de politiques publiques : budget participatifs, conseils de quartier, conférences de citoyens, G1000 et autres sondages délibératifs,... Ces pratiques ou dispositifs sont créés tantôt à l'initiative de citoyens ou d'associations, tantôt à l'initiative des pouvoirs publics ou encore d'universitaires désireux d'expérimenter de nouvelles voies pour la démocratie. Ces initiatives prennent des formes très diverses. Ceux qui les promeuvent ont toutefois en commun la conviction qu'une implication des citoyens dans la décision publique est nécessaire pour répondre aux insuffisances de la démocratie représentative – que ce soit, dans la version la plus radicale, pour remplacer celle-ci, ou, dans la version la plus répandue, pour la compléter. On ne peut donc comprendre la portée de ces initiatives et de la démocratie participative dont elles se revendiquent sans évoquer la démocratie représentative, les crises qu'elle a traversées et les critiques qu'elle a subies depuis plusieurs décennies.

En guise d'introduction à cette journée, je voudrais partager quelques réflexions visant à éclairer le sens et la portée de cette notion de démocratie participative, de manière à évaluer les pratiques qui s'en recommandent. Mon objectif n'est pas de décrire ces pratiques dans leur diversité et dans leur histoire. Mon propos se veut de philosophie politique. La philosophie politique consistant, selon moi, en un travail d'élucidation des concepts et des idées que les agents utilisent, souvent confusément, pour nommer ce qu'est et surtout ce que devrait être une communauté politique.

Je m'attacherai donc à deux questions :

* Communication présentée en ouverture du Colloque "La démocratie participative en questions...et en pratiques" organisé à l'occasion du 40^e anniversaire de la Faculté ouverte de politique économique (FOPES) de l'Université catholique de Louvain le 13 décembre 2014.

1. Comment comprendre la notion de démocratie participative ? Quelle est sa signification ?
2. Pourquoi la démocratie devrait-elle être participative dans le sens ainsi défini ?

La participation dans la démocratie athénienne

L'expression « démocratie participative » semble relever du pléonasme. L'étymologie tout autant que les définitions les plus classiques de la démocratie, comme « gouvernement du peuple par le peuple », indiquent bien qu'il ne peut y avoir démocratie sans participation.

Ceci est bien entendu évident dans le modèle de la démocratie athénienne. Pour ceux qui suivent ce modèle, assurément très souvent idéalisé, le citoyen devrait être impliqué directement dans l'élaboration et l'approbation des décisions majeures et associé aux tâches de gouvernement de la cité. Cela suppose qu'il devrait en permanence avoir le souci du bien public. On pourrait ici citer Thucydide relatant l'oraison funèbre prononcée par Périclès face au peuple athénien à l'issue de la première année de la guerre du Péloponnèse :

Nous [athéniens] sommes (...) les seuls à penser qu'un homme ne se mêlant pas politique mérite de passer, non pour un citoyen paisible, mais pour un citoyen inutile. Nous intervenons tous personnellement dans le gouvernement de la cité au moins par notre vote ou même en présentant à propos nos suggestions. Car nous ne sommes pas de ceux qui pensent que les paroles nuisent à l'action. Nous estimons plutôt qu'il est dangereux de passer aux actes, avant que la discussion nous ait éclairé sur ce qu'il y a à faire. (Thucydide, Histoire de la guerre du Péloponnèse, II, 40)

Ce modèle athénien est souvent invoqué aujourd'hui par ceux qui promeuvent la démocratie participative, oubliant parfois un peu trop vite que tous les habitants d'Athènes n'étaient pas citoyens et que la participation supposait une forte unité morale et culturelle assortie de lourdes sanctions sociales à l'égard de ceux qui s'en écartaient.

La participation dans la démocratie représentative

Quoiqu'il en soit de la pertinence de cette référence positive à l'antiquité, il est assez évident que c'est plutôt la référence négative à la démocratie représentative qui anime les défenseurs de la démocratie participative. Une telle opposition semble suggérer que la démocratie représentative ne laisse guère de place à la participation. Mais peut-on dire que la démocratie représentative réduise la participation à peu de choses ?

Oui, si l'on se fie à la définition de la démocratie représentative que proposait, en 1942, l'économiste autrichien J.A. Schumpeter. Schumpeter défendait en effet une conception minimaliste de la démocratie. Celle-ci ne serait rien de plus qu'un mécanisme qui assure la sélection des élites dirigeantes par la compétition électorale. Le rôle du citoyen devrait se limiter à élire les dirigeants. A ces derniers, et à eux seuls, reviendrait la tâche et le droit de faire de la politique. La politique serait une affaire de professionnel trop sérieuse et complexe pour la laisser au citoyen. En effet,

(...) le citoyen typique, dès qu'il se mêle de politique, régresse à un niveau inférieur de rendement mental. Il discute et analyse les faits avec une naïveté qu'il qualifierait sans hésiter de puérile si une dialectique analogue lui était opposée dans la sphère de ses intérêts réels. Il redevient un primitif. (Capitalisme, socialisme et démocratie, ch. 21)

Mais Schumpeter avait tort. Les travaux de B. Manin et P. Rosanvallon notamment ont montré que la démocratie représentative ne réduit pas la participation à peau de chagrin, ni dans les modèles qu'en proposent ses promoteurs ni même dans les réalisations qui s'en sont inspirées.

La représentation en effet permet et favorise la participation. Pour deux raisons au moins.

1. La démocratie représentative ne réduit pas le vote à un simple acte de sélection comparable à celui qu'opère un consommateur lorsqu'il achète un produit. L'acte même de voter ne manifeste pas simplement l'expression subjective d'une préférence. Il s'inscrit dans un contexte institutionnel et culturel qui lui donne un sens collectif et public. Les travaux d'historiens et de sociologues du politique ont ainsi montré que l'instauration du suffrage universel au tournant du 20^e s. fut un formidable vecteur non seulement de contrôle du pouvoir politique mais aussi de socialisation politique des masses, d'éducation citoyenne, amenant un nombre croissant de citoyens à prendre part à la vie publique et leur donnant un pouvoir politique réel.

2. La démocratie représentative ne réduit pas la participation du citoyen à l'acte de voter. Bien sûr, l'élection génère une distance et une différence de rôle entre représentants et représentés. Même si on peut parfois regretter la forme que prend cette distance, elle est indispensable à la préservation de l'autonomie des représentés, rendant possible une activité politique hors cadre institué. C'est précisément parce que les citoyens ne sont pas directement associés à toutes les décisions prises par les autorités, qu'ils ont le pouvoir de

s'associer indépendamment de celles-ci au sein de la société civile, de débattre librement dans l'espace public, de protester, de contester les décisions et les projets du gouvernement, de formuler des alternatives. Et lorsqu'ils font cela, les citoyens ne régressent pas, comme le croyait Schumpeter, à un « niveau inférieur de rendement mental » : ils participent à la vie publique dans un cadre représentatif.

La démocratie participative : une nouvelle modalité de participation

La démocratie représentative, en son principe, a donc des vertus participatives fortes. Certains pourraient s'arrêter là et conclure que l'enjeu aujourd'hui ne serait donc pas d'introduire des pratiques de démocratie plus participatives, mais plutôt de revitaliser la démocratie représentative, en redonnant du sens à l'action des partis, aux campagnes électorales, au débat public, etc.

Cela est certainement nécessaire mais probablement pas suffisant.

Certaines innovations démocratiques récentes produisent en effet une nouvelle forme de participation, qualitativement différente, qui vient compléter utilement les pratiques de participation que permet la démocratie représentative, tout en radicalisant l'exigence démocratique.

En quoi consiste cette forme de participation inédite ? Dans un certain nombre de dispositifs, comme les conférences de citoyens, il s'agit en fait de donner à des individus, à des citoyens ordinaires, la possibilité effective de participer, *à titre individuel*, à un processus collaboratif qui devrait contribuer à l'élaboration de décisions politiques.

A côté des acteurs traditionnels de la décision — mandataires publics, experts, fonctionnaires, organisations sociales —, un nouveau type d'acteur est donc mobilisé : le « citoyen ordinaire » (souvent sélectionné par tirage au sort). Et il ne s'agit pas simplement, comme dans un sondage, de prendre connaissance de ses opinions et préférences. Il s'agit de l'amener à débattre avec d'autres citoyens, tout autant « ordinaires » et aussi, dans le meilleur des cas, avec d'autres acteurs traditionnels (mandataires, fonctionnaires, associations, experts). Des informations, des points de vue, des arguments doivent être échangés et interrogés dans un processus collaboratif. De la sorte, les citoyens impliqués peuvent construire collectivement des opinions raisonnées sur le bien public, et celles-ci devraient, on l'espère en tout cas, informer les décisions prises.

On peut ainsi identifier, dans le chef des concepteurs de ces dispositifs, la volonté de développer une forme de participation originale caractérisée par deux traits importants :

- il s'agit d'une participation individualisée et directe de citoyens (non médiatisées par des représentants ou des organisations) ;
- il s'agit de prendre part à une délibération, à un échange coopératif d'arguments orienté vers la recherche de la meilleure solution/décision. La participation prend donc une forme moins agonistique que dans le vote ou dans la contestation.

La démocratie participative : réponse à un impératif délibératif

Le recours à ce type de dispositif n'est pas sans risques et sans ambiguïtés, ne serait-ce que sur l'identification de ce qu'est un « un citoyen ordinaire ». Les ambitions affichées ne sont pas toujours rencontrées ni dénuées d'effets pervers. Néanmoins, je voudrais faire l'hypothèse que ces ambitions révèlent une exigence, un impératif de légitimité démocratique que les institutions classiques la représentation politique ne suffisent à satisfaire, cet impératif c'est celui d'une démocratie délibérative.

Invoquant ici un impératif, je me tourne à présent vers la seconde question que je mentionnais en commençant : pourquoi faut-il rendre la démocratie plus participative ? Pourquoi favoriser cette nouvelle forme de participation que je viens d'identifier ?

Il y aurait plusieurs réponses possibles à cette question. Je n'ai pas le temps de les examiner avec vous aujourd'hui. Je me tournerai donc directement vers celle qui me paraît la plus prometteuse : celle de la théorie délibérative de la démocratie.

Les auteurs qui défendent cette théorie, comme J. Habermas, J. Cohen ou B. Manin, proposent une définition intéressante de ce que doit être une démocratie authentique. Pour eux, la démocratie ne consiste pas d'abord à prendre les décisions collectives à la majorité ou en négociant des accords lorsque l'on est en désaccord. La règle de la majorité ou la recherche du compromis ne sont pas suffisantes. En effet les préférences et les intérêts que l'on avance lorsque l'on vote ou lorsque l'on négocie ne sont pas nécessairement des préférences ou des intérêts raisonnés et conformes au bien commun. Les accepter comme tels reviendrait aussi à entériner un rapport de force. Si la démocratie, dans son principe, doit viser à ce que les décisions collectives soient prises de manière autonome et en vue de l'intérêt public, il est indispensable que les opinions qui les déterminent soient non seulement informées, mais aussi raisonnées. Cela est possible, cela n'est possible que quand

ces décisions sont prises à l'issue d'un échange d'opinions et d'arguments entre tous ceux qui sont affectés par les décisions. Comme l'écrit J. Cohen « une société est démocratique lorsque ses affaires sont gouvernées par la délibération publique de ses membres ». C'est la délibération publique qui permet notamment d'examiner le bien fondé des alternatives politiques qui se présentent et aussi d'innover, de produire des solutions nouvelles. C'est le processus délibératif qui donne sa légitimité à la décision qui en émane : « La décision politique légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous; c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat, non les volontés déjà formées » (Manin) .

A dire vrai, cette insistance sur la délibération publique, n'est pas vraiment neuve : elle était déjà présente chez les promoteurs du parlementarisme moderne, comme J.S. Mill : le parlement devait être le « congrès des opinions », le lieu où l'échange d'arguments conduirait à de bonnes lois. Le rôle des citoyens se limitait toutefois à choisir les représentants, la masse étant incapable de délibérer. Mais l'ambition des défenseurs actuels de la démocratie délibérative est plus exigeante : pour eux, la délibération, la participation à l'échange d'arguments, ne peut être réservée aux seuls parlementaires, aux représentants, elle doit devenir l'affaire de tous les citoyens.

Cela ne signifie pas que tous les citoyens doivent être en permanence assemblés pour débattre de chaque décision à prendre. La démocratie délibérative n'est pas la démocratie directe permanente. Mais elle demande que les décisions politiques importantes, quels qu'en soient les responsables, soient précédées de moments délibératifs au cours desquels les opinions et les arguments, quelle qu'en soit l'origine, sont soumis à l'épreuve d'un débat inclusif. Les décisions publiques devraient ainsi être mieux informées et raisonnées, plus soucieuses de l'intérêt de tous et aussi, par conséquent, plus acceptables par ceux auxquels elle s'impose.

Délibération participative inclusive et représentation

Naïveté de philosophe ?

Je ne le crois pas, quoique la naïveté philosophique puisse parfois être féconde.

Il me semble que la naïveté était plutôt du côté des conceptions classiques du gouvernement représentatif qui faisaient reposer sur les épaules des représentants deux tâches distinctes : prendre les décisions publiques majeures et discerner l'intérêt général.

L'élection était dès lors à la fois une délégation de pouvoir mais aussi, au moins à un certain point, une délégation de jugement, la masse en étant largement incapable. Tâches promothéennes et pas toujours conciliables. Au fond, ce que propose la démocratie délibérative et ce que rendent possibles les dispositifs participatifs, c'est une réarticulation de ces deux tâches.

Nos démocraties modernes sont complexes. Dans la plupart des cas, une délégation du pouvoir de décider à des représentants est souhaitable. Non seulement parce que la complexité appelle une division du travail, mais aussi parce que la délégation du pouvoir de décider rend possible une reddition de compte et un contrôle des décideurs. Et il est vraisemblable que l'élection au suffrage universel est souvent le moins mauvais des systèmes lorsqu'il s'agit de désigner ceux qui assumeront la responsabilité de décider.

Mais l'élection est rarement un moyen approprié pour désigner les meilleurs juges de l'intérêt public. Car le jugement sur l'intérêt public ne peut se déléguer, certainement pas à travers la compétition électorale. Il doit se former à travers un débat public inclusif associant toutes les perspectives, en ce compris celles des plus marginalisés. Bien entendu, les parlements, les institutions publiques en général, doivent être des lieux de délibération. Bien entendu, les acteurs organisés de la société civile, tout comme la presse ou les intellectuels, ont un rôle important à jouer dans les débats publics. Mais les discours que tiennent les différents acteurs, dans les institutions et dans l'espace public, doivent être mis à l'épreuve. Ils doivent être soumis au jugement d'usage du citoyen, de n'importe quel citoyen. Car, comme le disait John Dewey : « le meilleur juge de la qualité du travail du cordonnier, c'est celui qui porte la chaussure », c'est l'utilisateur. Les meilleurs juges de la qualité des politiques se sont les citoyens délibérant.

Si donc le pouvoir politique de décider peut, doit même, être délégué, celui de juger doit demeurer l'affaire de tous, non pas de manière solitaire — seul, le citoyen demeure souvent enfermé dans son intérêt privé et dans son ignorance — mais dans la confrontation avec le point de vue de l'autre, dans ce que Kant appelait un « usage public de la raison ». Car le travail public d'un débat inclusif permet de rendre les opinions plus raisonnées. Le plus grand nombre est plus intelligent que le plus petit nombre, pour autant qu'il diversifie les points de vue et les confronte par l'argumentation. C'est précisément sur ce pari que reposent certaines des innovations démocratiques que j'évoquais en commençant : elles visent à accroître la qualité de la délibération publique en la rendant plus inclusive et en

l'ancrant dans les pratiques. Elles ne se substituent cependant pas aux institutions représentatives, même si les modes décisions et de délibérations de celles-ci devraient être réarticulés à la nouvelle donne.

Au fond, c'est c'est aussi ce pari d'une intelligence collective inclusive qui animait, il y a 40 ans, les fondateurs de la Fopes. C'est ce même pari encore qui a présidé à l'organisation originale de cette journée.

Il s'agira en effet de mettre la démocratie participative en questions en la mettant en pratique. Quatre propositions ambitionnant de rendre nos démocraties plus participatives vont être présentées. Mais plutôt que demander à quelques experts éminents de les discuter, nous avons fait le choix de les soumettre à votre jugement, à votre délibération collective. Nous nous efforcerons ainsi de mettre la démocratie en pratique au cours de cette journée, avec la liberté de parole que cela autorise mais aussi avec les contraintes qu'impose le débat démocratique.

Bonne journée, à tous.