



Agis t'es du local

2 Pourquoi et comment la démocratie peut-elle (ne pas) être participative ?

Par Hervé POURTOIS – Chaire Hoover d'éthique économique et sociale, Université catholique de Louvain

L'expression « démocratie participative » est plutôt floue et ambiguë. On peut se demander si elle ne relève pas du pléonasmisme. La démocratie n'est-elle pas nécessairement participative ? Un régime politique qui ne ferait pas droit à la participation des citoyen.ne.s serait-il démocratique ? Probablement pas. La difficulté à cerner le sens de cette notion s'amplifie lorsqu'on s'aperçoit qu'elle n'appartient pas au vocabulaire classique de la philosophie politique ou de la science politique au même titre que les notions de « démocratie représentative » ou « démocratie consociative ». L'expression provient du discours militant et non du discours scientifique. Elle apparaît aux États-Unis, à la fin des années 60, dans la vague de contestation, dans les milieux de gauche, du modèle de la démocratie représentative, ou en tout cas d'une certaine compréhension de celle-ci. Elle est alors reprise par un certain nombre de philosophes « engagé.e.s » : Carole Pateman, Hannah Arendt ou Crawford Brough MacPherson. Il s'agit de proposer une manière plus radicale de faire démocratie qui s'alimente d'une double référence :

- Une référence historique, très idéalisée, à la cité athénienne des V^e et IV^e s. av. JC, dans laquelle l'assemblée des citoyens était l'instance suprême de décision et les magistratures étaient confiées à des citoyens et non à des professionnels de la politique.
- Une référence utopique, tout aussi idéalisée, à un système économique qui, en rupture avec le capitalisme et le socialisme dirigiste, serait

fondé sur l'autogestion des entreprises par les travailleur.euse.s.

On notera que dans ces deux références, la participation des citoyen.ne.s ou des travailleur.euse.s s'inscrit dans un contexte de proximité, celui de la Cité-État ou celui de l'entreprise. La participation se joue donc à un niveau local.

Depuis lors, l'expression « démocratie participative » est entrée dans le vocabulaire politique commun d'acteur.rice.s les plus divers. Depuis deux ou trois décennies, elle est surtout utilisée pour désigner des pratiques ou des dispositifs innovants qui visent à associer des « citoyen.ne.s ordinaires » à la fabrique de la décision publique. Ces pratiques ou dispositifs peuvent prendre des formes très différentes : commissions consultatives, associations d'habitant.e.s, conférences de citoyen.ne.s, sondages délibératifs, budgets participatifs, assemblées de citoyen.ne.s. Dans certains cas, la référence au niveau local demeure présente, mais pas dans tous loin s'en faut. Pensons à la promotion d'une *e-democracy* affranchie de toute frontière.

Mon projet n'est pas ici de faire l'analyse de ces pratiques et de leurs évolutions. Il sera plutôt d'essayer de proposer une interprétation de l'idéal de participation démocratique qui souvent les habite implicitement, d'en aborder la justification, d'en proposer une illustration, et de souligner quelques difficultés auxquelles il se heurte.

La participation politique dans la « démocratie des anciens »

Le régime politique de la cité athénienne des V^e et IV^e s. av. JC auquel se réfèrent les philosophes susmentionnés se caractérisait par différents éléments :

- La participation directe et égalitaire de toutes les personnes considérées comme des citoyens à la décision politique et judiciaire par la prise de parole et le vote à l'assemblée.
- La participation - et donc la citoyenneté - est réservée aux « hommes libres » et s'exerce dans des communautés politiques de proximité (en sont exclu.e.s les femmes, les esclaves, les étranger.e.s).
- L'exercice par des citoyens, à tour de rôle et de manière collégiale, des mandats politiques et judiciaires, la désignation s'opérant le plus souvent par tirage au sort.
- Une participation qui n'est pas seulement un droit, mais aussi une obligation, une vertu morale qui fait l'objet d'un contrôle social et même judiciaire.
- Un fondement philosophique : l'humanisme civique. « L'homme est un animal politique » (Aristote) : il ne s'accomplit pleinement que par la participation à la vie publique.

En guise d'illustration, voici les propos que l'historien Thucydide attribue à Périclès : « Nous [athéniens] sommes (...) les seuls à penser qu'un homme ne se mêlant pas de 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 »¹.

¹ THUCYDIDE, *Histoire de la guerre du Péloponnèse*, II, 40.

La participation politique dans la démocratie moderne

À l'inverse de la conception de la démocratie des anciens, la plupart des conceptions modernes de la démocratie n'accordent qu'une valeur faible et purement instrumentale à la participation du.e la citoyen.ne. La position extrême à cet égard est celle des conceptions démocratiques minimalistes dont un des principaux représentants fut l'économiste d'origine autrichienne J.A. Schumpeter. Celui-ci avance un des deux arguments majeurs en faveur de ce minimalisme : l'incompétence du citoyen.ne. Dans son ouvrage de 1942, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Schumpeter écrivait qu'il fallait résolument abandonner l'idée que la démocratie serait le gouvernement du peuple par le peuple, le règne de la volonté générale et la souveraineté du peuple. De manière beaucoup plus « réaliste », la démocratie ne serait rien de plus qu'un mécanisme qui assure la sélection des élites dirigeantes par la compétition électorale. Le rôle du.e la citoyen.ne devrait se limiter à élire les dirigeant.e.s. À eux.elles seul.e.s, reviendrait la tâche et le droit de faire de la politique. La politique serait une affaire de professionnel.le.s, trop sérieuse et complexe pour la laisser aux citoyen.ne.s. 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 »².

L'argument de l'incompétence est très souvent complété par l'argument libéral. Les sociétés modernes posent comme principe suprême le respect de la liberté de chacun.e de poursuivre ce qu'il.elle estime être ses intérêts privés. La plupart des individus ne s'intéressent que très peu à la politique : ils sont plus soucieux de leur famille, de leurs affaires, de leurs loisirs, etc. C'est légitime. S'il faut assurer une participation du.e la citoyen.ne à la vie publique, ce n'est que pour lui permettre de défendre la poursuite de

² SCHUMPETER J.A., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, ch. 21.

ses intérêts privés contre ceux qui voudraient l'en empêcher. La démocratie n'est qu'un moyen de protection (à côté de l'état de droit). Et la politique est une affaire de professionnel.le.s, qu'il faut bien entendu contrôler mais auxquels il ne faut pas se substituer.

C'est à une telle dissociation des rôles entre les citoyen.ne.s et les hommes.femmes politiques que s'opposent les défenseur.e.s de la démocratie participative. Avant d'essayer de comprendre la nature de ce supplément d'âme, je voudrais m'arrêter quelques instants sur la place de la participation politique dans la démocratie représentative (DR). Car elle n'est, en fait comme en droit, pas aussi minimale que ne le prétendent les tenant.e.s de la conception minimaliste.

Les travaux de référence récents sur la démocratie représentative sont les ouvrages de Bernard Manin et de Nadia Urbinati³. La conclusion que l'on peut en tirer est que, tant dans son principe que dans la pratique, la démocratie représentative n'est pas une forme aussi minimaliste de démocratie que le prétendait Schumpeter. Elle laisse potentiellement une place importante à la participation.

Tout d'abord, la démocratie représentative ne réduit pas le vote à un simple acte de sélection comparable à celui qu'opère un.e consommateur.rice lorsqu'il.elle 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 XX^e siècle 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.ne.s à prendre part à la vie publique, à se reconnaître mutuellement comme citoyen.ne.s, et à acquérir, en se fédérant, un pouvoir politique réel même lorsque le vote n'est pas obligatoire. Le

simple fait qu'une part significative des citoyen.ne.s continue à participer aux scrutins suggère que, pour eux.elles, le vote n'est pas réduit à un acte purement privé. Il faut de plus souligner le caractère inclusif et égalitaire de la participation électorale : là où règne le suffrage universel aucune forme de participation politique n'est aussi pratiquée et socialement diffusée que le vote.

De plus, la démocratie représentative ne réduit pas la participation du.de la citoyen.ne à l'acte de voter. Il faut pour cela reprendre les quatre principes par lesquels B. Manin⁴ caractérise le gouvernement représentatif :

1. Les gouvernant.e.s sont désignés par élection à intervalles réguliers.
2. Les gouvernant.e.s conservent, dans leurs décisions, une certaine indépendance vis-à-vis des volontés des électeur.rice.s.
3. Les gouverné.e.s peuvent exprimer leurs opinions et leurs volontés politiques sans que celles-ci soient soumises au contrôle des gouvernant.e.s.
4. Les décisions publiques sont soumises à l'épreuve de la discussion.

Bien sûr, l'élection génère une distance et une différence de rôle entre représentant.e.s et représenté.e.s. Toutefois, cette distance permet également d'assurer l'autonomie et la légitimité d'une activité politique située hors du cadre institué. C'est précisément parce que les citoyen.ne.s ne sont pas directement associé.e.s à toutes les décisions prises par les autorités, qu'ils.elles 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. En faisant cela, les citoyen.ne.s ne régressent pas, comme le croyait J. Schumpeter, à un « niveau inférieur de rendement mental » : ils.elles participent à la vie publique dans un cadre représentatif sur le mode de ce que Rosanvallon appelle « la contre démocratie »⁵. Exemples de pratiques

3 URBINATI Nadia, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, University of Chicago Press, 2006.

4 MANIN Bernard, *Les principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996 (réédition 2012).

5 ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

« contre démocratiques » : la surveillance des gouvernant.e.s par des organismes indépendants, des observatoires, etc. et bien sûr par les organisations de la société civile, la possibilité de contester devant une juridiction constitutionnelle une décision politique.

La démocratie représentative laisse donc une place à la participation du/de la citoyen.ne au-delà même de la participation électorale. Mais cette place n'est pas suffisante. C'est en tout cas ce que mettent aujourd'hui en avant les promoteur.rice.s d'une démocratie plus participative. Selon ces dernier.ère.s, pour qu'un régime politique soit démocratique :

- il ne suffit pas de donner aux citoyen.ne.s le pouvoir de désigner des représentant.e.s ;
- il ne suffit pas de leur donner le pouvoir d'agir sur eux.elles, de faire pression, de les surveiller, de les contrôler, etc. ;
- il ne suffit pas de leur donner le pouvoir d'approuver les décisions par référendum ;
- il faut aussi donner aux citoyen.ne.s la possibilité et le pouvoir de *prendre part à une construction de la décision politique*.

Encore faut-il préciser la nature et l'objet de ce pouvoir de co-construction. Sur ce point, je voudrais présenter, de manière idéal-typique, deux versions de la défense contemporaine de la démocratie participative : la version populiste et la version délibérative.

La démocratie participative : la version populiste

Ce n'est pas ici le lieu de mener une analyse approfondie de cette notion tant invoquée de nos jours : le populisme⁶. Mais fondamentalement, le populisme, comme doctrine politique (plutôt que comme attitude), en appelle à (re)donner le pouvoir au peuple. En ce sens, il se présente

comme un appel à plus de démocratie contre les dérives élitistes de la démocratie représentative. On pourrait résumer la vision populiste de la démocratie comme suit :

- Les citoyen.ne.s savent spontanément et naturellement ce qui est bon pour eux.elles ;
- Ces préférences des citoyen.ne.s sont concordantes au sein d'un même peuple ;
- Les institutions politiques et les hommes/femmes politiques ne devraient être que des courroies de transmission qui assurent la traduction des préférences des citoyen.ne.s en décisions politiques et en normes juridiques contraignantes ;
- Les institutions actuelles de la démocratie représentative n'assurent plus/pas cette fonction : elles conduisent à une confiscation du pouvoir de décision par des élites politiques, expert.e.s, partis... qui les mettent au service de leurs propres intérêts ;
- Il faut inventer de nouvelles institutions, de nouvelles pratiques politiques qui soient plus "à l'écoute" des préférences des citoyen.ne.s et qui contraignent les élites politiques, expert.e.s, etc. à les respecter.

Le populisme repose ainsi sur une fétichisation du bon sens et de la volonté populaires. On peut lui objecter que les préférences des citoyen.ne.s ne sont pas toujours claires et cohérentes ; directement traduisibles en décisions/politiques publiques ; convergentes ou directement conciliables entre elles et respectables : elles peuvent être mal informées et/ou injustes. Cela implique que les institutions et les pratiques politiques ne sont pas des "courroies de transmission" de la volonté politique (le vote) ; elles peuvent contribuer à la construction de l'intérêt public. Celui-ci n'est pas un donné, il est construit. On ne peut en effet supposer que les intérêts et les opinions des citoyen.ne.s convergent spontanément. Ils sont divers et parfois antagonistes : entre locataires et propriétaires, entre habitant.e.s des centres urbains et ruraux, entre jeunes et vieux.vieilles, entre célibataires sans enfants et familles avec enfants... Ces intérêts ne s'harmonisent pas spontanément sous l'effet de quelque « main invisible ». Sans institutions

6 Sur ce point, voir les travaux récents de Jan-Werner MÜLLER, *Qu'est-ce que le populisme?* traduit de l'allemand par F. Joly, Paris, Premier parallèle, 2016, 200 p. et de Pierre ROSANVALLON, « Penser le populisme », *La vie des idées*, (en ligne) www.laviedesidees.fr/Penser-le-populisme.html (consulté le 21 septembre 2018).

politiques, il serait impossible de construire du commun. Encore faut-il qu'elles y soient aptes. Cela nous amène à nous tourner vers une autre version de la démocratie participative : la version délibérative.

La version délibérative de la démocratie participative : ajouter un impératif de délibération inclusive à la démocratie représentative

Pour cerner le « supplément d'âme » participatif dont aurait besoin la démocratie représentative, il est intéressant de se tourner vers les réflexions philosophiques contemporaines sur la légitimité démocratique et singulièrement vers les théories de la démocratie délibérative.

L'idée principale est la suivante : pour qu'une société soit démocratique, il est essentiel de donner aux citoyen.ne.s la possibilité prendre part à une construction coopérative de la décision politique par la discussion et la délibération publiques.

Ce qui est mis en avant c'est un impératif de **délibération inclusive**. Comme le souligne Bernard Manin, cet impératif implique une reformulation du sens de la légitimité démocratique. La question essentielle pour savoir si une décision est démocratique n'est pas d'abord de savoir qui a formellement pris cette décision et si cette décision respecte les préférences de la majorité ou de la totalité des citoyen.ne.s, mais comment, par quels processus, cette décision s'est construite et a été adoptée. « *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* »⁷.

Il faut bien saisir ce qui fait l'originalité de cette perspective qui associe étroitement deux exigences : une exigence de délibération et une exigence d'inclusion.

⁷ MANIN Bernard, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie de la démocratie délibérative politique », *Le débat*, vol. 33, 1985, p. 83.

Une exigence de délibération

Les décisions publiques ne peuvent être simplement le résultat de mécanismes d'agrégation des préférences ou des opinions. Elles ne peuvent être simplement la résultante de marchandages entre des agents qui ne poursuivent que la maximisation de leur intérêt particulier. Les décisions politiques doivent être prises à l'issue de processus qui ont permis de confronter et de mettre à l'épreuve la valeur des opinions sur la bonne décision à prendre, sur la solution à apporter, la valeur des raisons qui les fondent. Comme le soulignait le philosophe John Dewey, la démocratie doit reposer sur des pratiques de résolution collective et coopérative des problèmes publics. La question de savoir ce qui est public ou pas étant elle-même l'objet de délibération.

Mais les théoricien.ne.s de la délibération ne se limitent pas à dire qu'il faut débattre et délibérer avant de prendre une décision politique, de voter une loi. Cela, les théories classiques du parlementarisme (J.S. Mill, J.E. Sieyès) l'avaient déjà affirmé. Mais elles réservaient la délibération au Parlement, donc aux représentant.e.s en Chambre, considérant que les citoyen.ne.s n'avaient ni le temps, ni les capacités, ni l'intérêt à débattre des affaires publiques. Ce qui distingue les théories de la délibération des théories classiques du parlementarisme, c'est l'exigence d'inclusion qu'elles associent à la délibération.

Une exigence d'inclusion

Il s'agit de faire en sorte que chaque citoyen.ne, chaque personne affectée par une décision ou par un problème public puisse être associé à la délibération publique sur le sujet. Cela ne suppose pas que les citoyen.ne.s soient assemblé.e.s en permanence pour débattre. Cela ne suppose pas non plus qu'ils.elles aient toujours le dernier mot dans la décision. Mais cela demande que des pratiques publiques informelles et formelles de confrontation des opinions soient ouvertes à tous et toutes, et qu'elles soient déterminantes pour la prise de décision.

Il n'y a pas une voie royale vers un régime de délibération inclusive, mais plutôt une multipli-

cité de voies et moyens adaptés aux contextes et aux différents niveaux de la décision publique.

Il faut bien prendre la mesure du déplacement de perspective que proposent les théories de la délibération. Il s'agit d'amener la réflexion sur la démocratie à rompre avec un double fétichisme – pour reprendre un vocabulaire marxien : le fétichisme du peuple et le fétichisme des institutions.

Le fétichisme (de la volonté) du peuple se manifeste dans des conceptions de la démocratie qui supposent que le peuple est spontanément doté d'une volonté unanime qui devrait s'exprimer souverainement et se traduire dans des décisions politiques et dans des normes juridiques qui respectent au mieux cette volonté.

Le fétichisme des institutions se manifeste dans des conceptions qui posent que certaines institutions seraient par leur nature même les courroies de transmission de cette souveraineté populaire. Souvent, le Parlement élu au suffrage universel ou le référendum sont présentés comme les deux institutions au travers desquelles la volonté générale peut s'exprimer.

Le fétichisme du peuple et celui des institutions caractérisent le populisme. Contre cette position, la théorie de la démocratie délibérative renonce à faire du peuple ou d'une institution quelconque une hypostase de la démocratie. La démocratie doit plutôt être comprise comme une manière de faire société, de résoudre des problèmes collectifs et de prendre des décisions qui peut se modaliser de manières très diverses selon les contextes, du niveau local au niveau global, du champ socio-économique au champ politique en passant par celui de l'éducation ou de la culture.

Cette redéfinition processuelle de la démocratie appelle une redéfinition processuelle de la citoyenneté. Être citoyen.ne ne se définit pas par l'appartenance à un peuple, à une nation. La citoyenneté ne se réduit pas non plus à un statut juridique conférant des droits et des obligations. La citoyenneté se définit avant tout par une pratique, cette pratique qui permet à un individu de prendre part à la délibération publique sur les questions et les décisions qui l'affectent.

Pourquoi une délibération inclusive ?

Plusieurs arguments ont été invoqués en faveur de l'impératif de délibération inclusive. Je mentionnerai les deux raisons qui me paraissent les plus fondamentales. Elles sont importantes à saisir si l'on veut comprendre les objectifs que l'on peut assigner aux nouveaux dispositifs participatifs qui peu ou prou s'en réclament.

La vertu épistémique

La première raison invoquée en faveur de la délibération inclusive est de nature épistémique. En soumettant les différents intervenant.e.s des processus de décision publique à des contraintes argumentatives et discursives et en impliquant les citoyen.ne.s et les personnes affectées dans la délibération publique, on devrait pouvoir élaborer des décisions meilleures, mieux informées, mieux raisonnées, plus objectives et impartiales. La délibération inclusive génère de l'intelligence collective⁸. Des travaux en psychologie sociale ont ainsi montré que les qualités épistémiques d'une décision sont moins dépendantes de la compétence des expert.e.s que du degré de diversité de perspectives des acteur.rice.s qui y sont associés. Plus un panel est divers dans sa composition, meilleures sont les décisions qui en sortent, pour autant que cette diversité soit médiée par une confrontation des points de vue et des arguments. Ceci justifie l'importance de l'intégration des citoyen.ne.s ordinaires et plus largement des personnes affectées dans la délibération publique. Leurs perspectives, celles de destinataires et d'usager.ère.s des décisions, offrent des ressources cognitives qui ne peuvent être apportées par d'autres acteurs, fussent-ils des représentant.e.s élu.e.s.

Si la vertu des dispositifs participatifs est avant tout épistémique, cela implique qu'ils doivent être configurés et organisés de manière à maximiser cette vertu. Il faut veiller à ce que les informations et les raisons des uns et des autres circulent, à ce que les échanges obéissent à la logique de l'argumentation, à ce que chacun.e

⁸ Voir LANDEMORE Hélène, « La raison démocratique : les mécanismes de l'intelligence collective en politique », *Raison Publique*, 12, Mai 2010.

puisse s'exprimer et être entendue, à ce que les biais cognitifs soient réduits, etc. Conçus en vue de cette visée épistémique, les dispositifs participatifs obéissent à une logique différente des dispositifs ayant à prendre en charge des décisions et à en rendre compte (une conférence de citoyen.ne.s n'est pas un collège communal). Ils obéissent encore à une autre logique que celle qui préside à la négociation ou à la concertation entre des acteur.rice.s organisé.e.s. Il importerait donc de mieux penser l'articulation entre ces différentes composantes de la gouvernance que sont la délibération, la négociation et la prise de décision. Ce serait un trop vaste programme pour cette intervention.

La vertu socialisatrice

Mais je voudrais plutôt mentionner une seconde raison en faveur de la délibération inclusive. Elle est un vecteur indispensable à la constitution d'une identité de citoyen.ne et d'un public de citoyen.ne.s. Je ferai l'hypothèse que la qualité de vie d'une société démocratique ne dépend pas seulement de ses institutions mais aussi du type de relations que les citoyen.ne.s nouent les un.e.s à l'égard des autres et des dispositions, de l'attitude qu'ils développent à l'égard du bien public. Or les aptitudes et l'identité citoyennes ne se développent pas seulement à l'école, même dans un cours de philosophie et citoyen-neté dédié à cet objectif. Elle est aussi fonction de la forme que prennent les relations sociales et les processus sociaux au sein même des institutions. Comme le soulignait le philosophe John Dewey, démocratie et éducation se présupposent mutuellement : la démocratie présuppose un public éduqué, que par ses pratiques, elle doit contribuer à former. De ce point de vue, l'inclusion de chaque citoyen.ne dans des processus de délibération publique est essentielle.

D'abord, parce que l'inclusion dans la délibération publique développe les capacités à former un jugement public sur les questions politiques. Si la théorie de la démocratie délibérative valorise le point de vue du.de la citoyen.ne ordinaire, ce n'est pas parce qu'elle présupposerait, comme le font les populistes, que les opinions spontanées du.de la citoyen.ne sont intrinsè-

quement porteuses d'une vérité, de la vérité, que tendraient à négliger les professionnel.le.s de la politique et autres expert.e.s. Sur beaucoup de questions, les avis des citoyen.ne.s sont souvent contradictoires, incohérents, mal informés, incertains etc. Une société démocratique ne peut s'en satisfaire : elle doit au contraire viser à ce que le point de vue des citoyen.ne.s, les jugements qu'ils.elles posent soient informés, raisonnés et réfléchis. La participation à des processus de délibération publique peut y contribuer. On aurait donc tort de considérer, comme on le fait parfois, les nouveaux dispositifs participatifs comme des dispositifs consultatifs qui viseraient à ce què les acteur.rice.s politiques se mettent à l'écoute des citoyen.ne.s pour entendre leurs revendications spontanées et les intégrer à la prise de décision publique. Ces dispositifs sont tout autant des lieux et des vecteurs par lesquels peuvent se confronter à des opinions différentes, à des arguments nouveaux et à des informations nouvelles émanant d'autres acteur.rice.s, qu'il s'agisse d'autres citoyen.ne.s ou d'acteur.rice.s institué.e.s ou organisé.e.s. Ce sont aussi des lieux où le.la citoyen.ne peut prendre la mesure d'une nécessaire division des rôles dans l'espace politique, du fait que la responsabilité qu'il.elle a comme citoyen.ne est distincte de celle de l'homme/femme politique ou de l'expert.e. Les instances participatives sont des écoles du jugement public.

Mais il y a plus. La participation du.de la citoyen.ne à des instances délibératives peut aussi contribuer à ce qu'il.elle se construise une identité de citoyen.ne. Elle peut modeler ou remodeler sa subjectivité de sorte qu'il y intègre la prise en compte du bien public⁹. En ce sens, la participation à la délibération est un vecteur non seulement d'une formation du jugement mais d'une éducation à l'esprit public.

Le niveau local, celui de la commune ou du quartier, est certainement celui où pourrait probablement s'éprouver et se générer cet effet formatif et éducatif de la participation à des instances de délibération. On rejoint ici ce que

⁹ VITTELLO Audric, « L'exercice de la citoyenneté. Délibération, participation et éducation démocratiques », *Participations*, vol. 5, no 1, 2013, p. 207.

Carole Pateman écrivait en 1970 à propos de la démocratie participative à savoir que « *la principale fonction de la participation dans la théorie de la démocratie participative est éducative, éducative au sens le plus large du terme, incluant à la fois un aspect psychologique et un exercice des compétences démocratiques* »¹⁰.

Comment mettre en place de la délibération inclusive ? Le cas des mini-publics

La mise en place de lieux de délibération inclusive, donc de lieux participatifs, au sein de l'espace politique est une préoccupation qui semble agiter un certain nombre d'acteur.rice.s depuis deux ou trois décennies. On observe beaucoup d'essais d'innovation institutionnelle en la matière. Je ne peux les évoquer ici de manière systématique. Je voudrais simplement prendre un exemple qui semble rencontrer un certain succès : celui des mini-publics.

En 2011 et 2012 s'est tenu, à Bruxelles, un sommet citoyen : le « Grooo »¹¹. Plusieurs centaines de citoyen.ne.s, tiré.e.s au sort, ont débattu de grands enjeux de sociétés et se sont prononcé.e.s sur des recommandations. Celles-ci ont servi ensuite de base au travail d'un panel de 32 citoyen.ne.s chargé de formuler des propositions politiques concrètes. L'expérience du Grooo, à l'initiative de quelques intellectuel.le.s et acteur.rice.s de la société civile, s'inscrit dans une tendance qui, un peu partout dans le monde, a pris une ampleur croissante au cours des dernières années. Du Canada à l'Australie, en passant par la France, le Danemark, l'Islande et même la Chine, on assiste à une efflorescence de dispositifs qui impliquent un panel de citoyen.ne.s tiré.e.s au sort dans une procédure de consultation ou même de décision publique : qu'il s'agisse de légiférer sur le système électoral, de réviser une constitution, d'orienter les politiques environne-

mentales ou les choix technologiques. Les spécialistes ont pris l'habitude de les rassembler ce type d'expérience sous la notion de « mini-publics ».

Pour d'aucun.e.s, ces « mini-publics » traduisent un renouveau participatif indispensable pour relever le défi de la crise de la démocratie représentative. Les citoyen.ne.s ayant de moins en moins confiance non seulement dans les élu.e.s, mais dans les élections elles-mêmes, il faudrait leur donner l'occasion de participer plus activement et plus directement à la décision publique. Et les mini-publics proposeraient une voie originale de revitalisation de la participation. Plutôt que de consulter l'ensemble du *demos* (ou de solliciter son approbation), comme c'est le cas dans un référendum, les mini-publics réunissent un échantillon restreint de celui-ci et donnent l'occasion aux participant.e.s de débattre avant de se prononcer. Ce débat préalable - entre les participant.e.s mais aussi entre ceux-ci et des expert.e.s, des acteur.rice.s sociaux.ales, politiques et économiques - est ce qui distingue le mini-public d'un banal sondage d'opinion mais aussi de formes de consultations plus convenues. L'objectif n'est pas d'enregistrer et d'agréger des préférences ou des doléances mais de construire collectivement une position par l'échange d'opinions et d'arguments entre des citoyen.ne.s ordinaires. C'est la raison pour laquelle les promoteur.rice.s de ces initiatives se réclament de l'idéal de la démocratie délibérative : une décision publique ne doit pas simplement être le reflet des opinions ou préférences de la majorité, elle suppose avant tout que les opinions et décisions soient élaborées de manière raisonnée par la confrontation des arguments entre ceux et celles qui sont concerné.e.s.

Le bénéfice des mini-publics pour la démocratie serait donc double (au moins). D'une part, ils permettraient d'intégrer une grande diversité de points de vue et d'informations, en particulier celles émanant de groupes marginalisés, traditionnellement peu pris en compte par les partis politiques ou même par les associations ayant pignon sur rue. D'autre part, ils assureraient une formation mieux raisonnée, délibérative de la décision publique, car elle ne serait pas soumise

¹⁰ PATEMAN Carole, *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 42 ; BARBER Benjamin, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997 (1984), p. 178 ; SINTOMER Yves, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, coll. Poches, 2011.

¹¹ Voir <http://www.grooo.org/fr/>

aux rhétoriques électoralistes et aux marchandages qui émaillent la démocratie électorale. Bien évidemment, ces vertus demeurent hypothétiques tant que l'on n'a pas précisé quelles seraient les compétences de mini-publics s'ils étaient institutionnalisés (ce que le Grooo n'était pas). Certain.e.s vont même jusqu'à proposer qu'une des assemblées parlementaires de nos systèmes représentatifs soit constitué sur base d'un tirage au sort.

Ce n'est pas le lieu d'examiner ici, par le détail, ce genre de propositions. Je voudrais plutôt attirer l'attention sur quelques risques qu'il y aurait, en dépit des bénéfices évoqués, à jouer les mini-publics « contre les élections ». Je voudrais montrer que l'expérience des mini-publics est traversée par des tensions inévitables. Il s'agit bien de tensions inévitables - ce que les philosophes appellent « dialectique ». Mon objectif n'est donc pas de rejeter ces initiatives, mais d'explicitier les points de tension et donc les points d'attention dans la conception de dispositifs participatifs. Je relèverai ainsi quatre points d'attention.

Quatre défis aux dispositifs de démocratie participative (version délibérative)

1. Le pouvoir instituant et la dialectique de l'autonomie

Les concepteur.rice.s des mini-publics sont particulièrement soucieux.ses d'assurer une représentativité sociologique du panel, une qualité de la délibération, dument informée et raisonnée, ainsi qu'une implication égale des participant.e.s. Cela requiert une organisation minutieuse et une régulation très approfondie des opérations : sélection de l'échantillon, formulation des enjeux traités, choix des expert.e.s et des acteur.rice.s invité.e.s, configuration des discussions, tâches des animateur.rice.s, distribution des temps de parole, procédures de vote... Cette régulation forte contraste avec le caractère anarchique des débats dans l'espace public ou même dans l'espace parlementaire. Elle apparaît certes nécessaire pour assurer la participation à une délibération de qualité. Mais c'est au prix

d'un pouvoir important concédé aux concepteur.rice.s du dispositif et d'une dépossession des participant.e.s du pouvoir d'auto-organisation de leurs échanges.

Cette difficulté révèle une dialectique qui est de fait inhérente à tout processus démocratique - ainsi qu'à tout processus éducatif. La production de décisions autonomes et de citoyen.ne.s autonomes par la délibération inclusive passe par une institutionnalisation de procédures et de pratiques qui s'imposent à ceux-là même qu'il s'agit de rendre autonomes. Pas de mise en autonomie sans reconnaissance d'une hétéronomie instituée. Cela implique une attention aux acteur.rice.s et aux processus par lesquels les dispositifs participatifs sont institués.

2. La fragmentation des enjeux politiques et la construction d'un espace politique commun

Les mini-publics ne sont pas, jusqu'à présent, des institutions permanentes. Et la participation d'un.e citoyen.ne ne peut y être que ponctuelle. À défaut, il deviendrait un.e « professionnel.le de la politique », ce que l'on cherche précisément à éviter. Dans la mesure où le mini-public se focalise sur un seul enjeu ponctuel, cela pourrait conduire à une fragmentation des enjeux politiques. Un gouvernement ou un parlement élu inscrivent leur action dans la durée, au moins une législature, et doivent rendre compte de la continuité de leur action dans cette durée, notamment des priorités qu'ils ont choisies. Un mini-public n'est pas tenu à cette obligation : il se focalise sur l'enjeu qui lui est adressé, sans considérer d'autres enjeux et leur priorité relative. Ceci génère un risque de fragmentation de la vie publique et induit une vision du politique comme résolution successive de problèmes plutôt que comme construction collective de la vie commune.

Il faut donc être attentif à ce que les dispositifs participatifs soient articulés aux institutions et aux associations qui ont en charge la construction de la vie commune et de la confiance sociale sur laquelle celle-ci devrait reposer. On présente assez souvent les dispositifs participatifs comme des moyens qui permettraient de rapprocher les citoyen.ne.s des

responsables politiques et de la vie politique. Cela ne va pas de soi : ils pourraient tout aussi bien renforcer la défiance, creuser le fossé, alimenter le rejet de la politique surtout si on joue, comme le font certains, la démocratie participative contre la démocratie électorale. Il ne suffit donc pas d'inventer des dispositifs participatifs, mini-publics ou autres. Il faut les inscrire dans l'espace du politique, dans ce que Pierre Rosanvallon appelle « une démocratie d'interaction ».

3. La déconnexion par rapport aux logiques sociales et l'empowerment

Les mini-publics rassemblent des individus en vue de délibérer. Ces individus sont désignés par le hasard. Dans certains cas, on veille à ce que certaines catégories sociales soient bien représentées, en particulier les plus défavorisées. Mais la représentation ainsi organisée est purement statistique. Elle est découplée de la représentation qui est assurée par des organisations qui ont vocation à défendre les intérêts d'un groupe social dans un contexte qui peut être conflictuel (syndicats, associations). Cela implique que la conflictualité des rapports sociaux et le fait que certains groupes soient dominants, et d'autres dominés, ne sont pas comme tels intégrés dans les procédures de mini-publics. Dans le meilleur des cas, ceux-ci peuvent s'efforcer de rectifier les disparités entre participant.e.s dans la discussion, mais ils n'intègrent pas les inégalités qui se situent en amont de celle-ci.

Ceci constitue un vrai défi qui risque d'être occulté par une confusion relative au souci d'inclure le.la citoyen.ne dans l'espace politique. Ce souci manifeste deux exigences que l'on risque de confondre. La première est d'inscrire (ou de réinscrire) le.la « citoyen.ne ordinaire » dans un rapport positif à la politique et aux acteur.rice.s de la vie publique. Cette préoccupation est très souvent mise en avant. Mais elle ne devrait pas en occulter une autre : celle de s'attaquer aux inégalités sociales et culturelles qui affectent la motivation et la capacité à participer des citoyen.ne.s. Il ne s'agit pas seulement de rapprocher les citoyen.ne.s des hommes et femmes politiques (en rééquilibrant les pouvoirs entre elles/eux). Il s'agit aussi et surtout d'égaliser les conditions

d'exercice de la participation entre les citoyen.ne.s sous les formes exigeantes de la délibération. Cela suppose que l'on mette les plus vulnérables d'entre eux en position de participer. C'est le défi de l'*empowerment* qui est ici en jeu. Il n'est pas certain que des dispositifs participatifs de type mini-publics soient les plus appropriés pour résorber les inégalités sociales. Pour encourager et mettre les plus vulnérables en position de délibérer à armes égales, il faudrait probablement passer par des dispositifs délibératifs ciblés sur eux.

4. Du mini-public au grand public le défi de la démocratie de masse

La discussion au sein d'un mini-public viserait, selon ses promoteur.rice.s, à produire une opinion que l'on pourrait considérer comme identique à - ou proche de - celle que développerait le grand public s'il pouvait délibérer. Mais celle-ci ne coïncide pas pour autant avec l'opinion ou les opinions auxquelles adhère effectivement le grand public. Au Canada, dans les années 2000, deux assemblées de citoyen.ne.s tiré.e.s au sort ont préparé minutieusement et adopté presque unanimement des projets de réformes du système électoral. Dans les deux cas, le projet, soumis à référendum, a été repoussé par les citoyen.ne.s. L'opinion « raisonnée » du mini-public a été désavouée par le grand public via le scrutin.

Ceci montre que, même si on les considère comme des dispositifs participatifs, les mini-publics relèvent davantage d'une logique représentative, quoique non élective, que de la démocratie directe. Ils soulèvent en effet la question de savoir au nom de quoi un petit nombre peut prétendre à s'exprimer, et éventuellement à décider, pour l'ensemble du *dèmos*. Les défenseur.e.s des mini-publics répondront que le *dèmos* est *de facto* inclus par le biais du tirage au sort. Ceci n'est qu'à moitié vrai puisque seul.e.s quelques citoyen.ne.s ont l'opportunité de prendre part à un mini-public.

Dans la cité athénienne, au Ve s. av JC, le tirage au sort, utilisé massivement pour la désignation des mandats aux charges publiques, avait une réelle force inclusive. En raison de la taille de la population, du nombre important de mandats, des limites à leur durée et à leur renouvellement,

un citoyen avait une chance très élevée (plus d'une sur deux) d'exercer un jour un mandat public. C'est pour cette raison que, selon Aristote, Athènes était une démocratie : l'égalité politique s'y trouvait garantie par le fait que chacun était tour à tour gouvernant et gouverné. Cette dynamique inclusive est absente du tirage au sort, tel que pratiqué aujourd'hui dans les mini-publics. Le pouvoir dont dispose le participant est peu important et surtout la probabilité pour un.e citoyen.ne d'y participer est très faible.

En dépit de vertus évidentes, les mini-publics ne semblent donc pas suffisants ni même des plus appropriés pour répondre à ce qui est, somme toute, le défi le plus important de nos démocraties de masse : celui de l'inclusion du plus grand nombre de citoyen.ne.s dans la délibération publique. L'instauration du suffrage universel visait à impliquer tou.te.s les citoyen.ne.s dans le processus de la décision politique. Ses promoteur.ice.s se sont longtemps heurté.e.s à l'objection selon laquelle la grande masse était incompétente pour gouverner et même pour choisir les gouvernant.e.s. Des travaux, comme ceux de Habermas, nous ont montré que l'irrationalité du jugement politique n'est pas liée à la position socio-économique que l'on occupe ni au même à un (faible) niveau de scolarisation mais à des facteurs structurels qui obèrent le débat public ou en excluent certains groupes sociaux. L'ambition inclusive d'une démocratie de masse doit être d'associer les citoyen.ne.s, tous les citoyens, dans des délibérations publiques : celles-ci ne peuvent être l'apanage ni des expert.e.s, ni des élu.e.s, ni même de citoyen.ne.s ordinaires volontaires pour prendre part à des mini-publics. Une délibération démocratique vraiment inclusive suppose en effet que l'échange et la mise à l'épreuve des raisons déterminent la formation de l'opinion au sein du grand public, c'est-à-dire de chaque citoyen.ne au moins lorsque celui et celle-ci est amené à se prononcer sur les grands enjeux lors des élections ou de référendums. Si les défenseur.e.s de la démocratie délibérative ne prennent pas au sérieux ce défi de la démocratie de masse, s'ils se contentent de compléter la démocratie électorale par des dispositifs de mini-publics qui ne touchent qu'une part très

faible et déjà politisée de la population, on court le risque d'une schizophrénie démocratique, d'une démocratie écartelée entre une opinion produite par une délibération policée dans des enceintes pluralistes auxquelles participent un public restreint et les opinions d'une grande masse de la population qui demeureront conditionnées par la rhétorique électoraliste des partis ou les messages produits par de grands groupes commerciaux ou d'autres acteur.ice.s influents sur le web.

Cette scission entre deux formes d'opinions publiques représente un risque majeur que la fascination actuelle pour les mini-publics et pour le tirage au sort ne devrait pas occulter. La promesse d'une démocratie dans des sociétés de masse pourra se renouveler et être honorée non pas par un renoncement aux institutions représentatives fondées sur l'élection au profit de mini-publics, mais par un renouvellement de celles-ci étroitement associé au développement de nouvelles pratiques démocratiques tout à la fois plus délibératives et plus inclusives.

Pour en savoir plus

Hervé POURTOIS, John PITSEYS,

« La démocratie participative en question », *Les analyses du CRISP*, 1^{er} novembre 2017, [En ligne] www.revuenouvelle.be/IMG/pdf/030-035_dossier_intro.pdf

Alban BOUVIER, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], XLV-136 | 2007, mis en ligne le 01 février 2010, consulté le 27 août 2018.

Joëlle ZASK, *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*, Paris, Le Bord de l'eau, 2011.

Julien TALPIN, « Qualité de la délibération », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013 <http://www.dicopart.fr/fr/dico/qualite-de-la-deliberation>.