

LOÏC BLONDIAUX

Démocratie délibérative *vs.* démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines

LA RÉFLEXION QUI SUIT s'inscrit dans un programme de recherche qui vise à étudier conjointement deux types de phénomènes.

Il s'agit d'une part de la mise en place depuis une vingtaine d'années, par les gouvernements nationaux et locaux de nombreux États contemporains, de dispositifs visant à une participation élargie des citoyens à la discussion des affaires publiques. Ces dispositifs prennent, selon les contextes locaux, différentes formes : jurys ou conférences de citoyens, conseils ou comités de quartier, débat public, budgets participatifs... Ils s'inscrivent dans un mouvement général qui valorise l'idée d'une concertation plus large et plus systématique du public avant toute prise de décision.

Il s'agit d'autre part de l'affirmation, depuis une vingtaine d'années également, d'un programme théorique qui vise, autour de l'idée de démocratie délibérative, à renouveler les justifications de l'idéal démocratique. Ce modèle délibératif, inspiré notamment des écrits de Jürgen Habermas et de John Rawls, pose, pour faire vite, que « la légitimité et la rationalité des décisions collectives reposent sur un processus de délibération collective, conduit

rationnellement et équitablement entre des individus libres et égaux¹ ». Fortement influentes dans la pensée politique anglo-saxonne, où l'on parle d'un véritable « tournant délibératif² », ces théories mettent l'accent sur le triple caractère inclusif, argumentatif et public d'une telle délibération³. Il faut signaler d'emblée que l'objet de cet essai n'est pas de mener une critique systématique de ces propositions théoriques, aujourd'hui très discutées notamment dans le monde anglo-saxon, mais de pointer certaines de leurs limites.

Rapprocher ces deux ensembles de phénomènes ne signifie en aucun cas établir un lien de causalité entre eux. Les initiatives concrètes visant à proposer une offre institutionnelle de participation s'inscrivent ainsi dans des registres de justification très différents. Il s'agira tantôt de promouvoir un idéal de justice sociale (dans le contexte latino-américain notamment autour de l'expérience du budget participatif de Porto Alegre⁴), tantôt de moderniser la gestion des services publics (autour notamment des thèses du *New Public Management*, très influentes dans le monde anglo-saxon et en Europe du Nord⁵). Certaines de ces expériences visent explicitement à repenser la division du travail politique dans nos sociétés et les modalités de la prise de décision là où d'autres, beaucoup plus nombreuses, n'ambitionnent aucun changement véritable et cherchent simplement à donner un surcroît de légitimité à des autorités contestées.

En France, le vocable « démocratie délibérative » ne rencontre pour l'instant qu'un écho assez faible et les liens entre théorisation de la participation et pratiques concrètes, s'ils existent bel et bien, restent encore à analyser finement. La référence à la notion générique

-
1. Sheyla Benhabib, « Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy », in Sheyla Benhabib (dir.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996, p. 68 (notre traduction).
 2. Simone Chambers, « Deliberative Democratic Theory », *Annual Review of Political Science*, n° 6, 2003, p. 307-326 ; Michaël Delli-Carpini, Fay Lomax-Cook, Lawrence Jacobs, « Discursive Participation and Citizen Engagement », *Annual Review of Political Science*, n° 7, p. 315-347.
 3. Loïc Blondiaux, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Revue suisse de science politique*, n° 4, 2004.
 4. Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2002.
 5. Marian Barnes, Janet Newman, Helen Sullivan (dir.), *Power, Participation and Political Renewal. Case Studies in Public Participation*, Bristol, The Policy Press, 2007.

de « démocratie participative », qui prédomine en France, apparaît particulièrement floue et offre un abri symbolique à des conceptions et des pratiques fortement hétérogènes⁶.

Il n'en reste pas moins possible d'adresser à ces deux séries de phénomènes un certain nombre de questions communes : Comment expliquer la simultanéité de ces évolutions ? quelles définitions de la citoyenneté visent-elles à promouvoir ? Comment penser l'articulation entre sphère publique institutionnelle et mouvements sociaux ou entre participation et décision ? Une question en particulier peut être adressée conjointement aux initiatives concrètes visant à faire participer les citoyens sous une forme institutionnalisée et aux théories qui encouragent cette forme de participation organisée. Elle porte sur le statut et sur la place du conflit dans ces nouvelles formes participatives et/ou délibératives.

Aux dispositifs institutionnalisés de participation qui se mettent en place dans les démocraties contemporaines peuvent être adressées les questions suivantes : dans quelle mesure cette institutionnalisation de la participation est-elle compatible avec l'expression réelle des conflits traversant la société ? Dans quelle mesure cette démocratie participative ne vise-t-elle pas au contraire à canaliser sinon à éradiquer ces conflits ? Comment peut s'y affirmer le point de vue, souvent dissident et dissonant, des groupes sociaux les plus faibles ? Quelle place et quel statut donner aux représentants et aux discours de ces groupes ?

Aux théories de la démocratie délibérative, le reproche a été également fait de viser la recherche d'un consensus rationnel, de promouvoir certaines formes d'argumentation fondées sur la rationalité et d'avantager la position d'acteurs qui, au regard de certains critères dominants ou des règles mêmes de la discussion, peuvent être jugés « raisonnables ». Des auteures comme Iris Marion Young, Nancy Fraser ou Lynn Sanders ont développé autour de cette thématique une critique forte de l'idéal habermassien ou rawlsien de démocratie délibérative⁷. Dans une version plus radicale encore,

6. L. Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 119-138.

7. Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000 ; Nancy Fraser, « Repenser l'espace public : une contribution à la critique de la démocratie réellement existante », in N. Fraser, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, trad. de l'angl. et introduit par Estelle Ferrarese, Paris, La Décou-

Chantal Mouffe a dénoncé la possibilité même d'un consensus rationnel au nom de la dimension inévitablement agonistique de la politique démocratique. Les théories de la démocratie délibérative, dans ces conditions, « dénie le rôle central en politique de la dimension conflictuelle et son rôle crucial dans la formation des identités collectives⁸ ». Elle promeut à l'inverse une conception agonistique de la démocratie qui repose sur la reconnaissance du caractère irréductible du conflit des identités et renonce définitivement à la possibilité de les dépasser.

Dans ce questionnement complexe, le conflit se présente sous différentes formes. J'en identifie trois :

1) Quel peut être dans ces théories et dans ces dispositifs le statut des « opinions déraisonnables », celles qui se situent d'emblée hors d'un consensus rationnel ? Pour certains auteurs de la mouvance délibérative, à l'exemple d'Amy Gutmann et Dennis Thompson, un critère de réciprocité doit s'imposer dans la discussion qui oblige les interlocuteurs à n'employer que des arguments qu'ils savent pouvoir être acceptés par l'autre⁹. 2) Quelle peut être la place, dans ces dispositifs et dans ces théories, des groupes défendant des identités ou des intérêts qui ne sauraient être discutés, ou *a fortiori* négociés, de ceux pour qui « accepter la position de l'adversaire reviendrait à accepter un changement radical de [leur] identité politique, à opérer une conversion plutôt qu'à l'accepter rationnellement¹⁰ » ? 3) Quelle tolérance enfin les dispositifs délibératifs peuvent-ils avoir face aux formes les moins policées d'expression politique, face aux attitudes, aux discours qui ne respectent pas formellement les « règles du jeu » et qui, le plus souvent, proviennent de ceux qui, selon une expression imagée, ont trop de choses à dire pour pouvoir les dire dans les formes autorisées ?

Les conséquences politiques et pratiques de telles interrogations sont nombreuses et évidentes. Elles portent à la fois sur la

verte, 2005, p. 107-144 : Lynn Sanders, « Against Deliberation », *Political Theory*, n° 25, 1997, p. 347-376.

8. Chantal Mouffe, « Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism ? », *Social Research*, vol. 66, n° 3, 1999, p. 752.

9. Amy Gutmann et Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996 ; A. Gutmann et D. Thompson, *Why Deliberative Democracy ?*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

10. Ch. Mouffe, « Deliberative Democracy.... », art. cité, p. 755.

conception des dispositifs et sur l'attitude que les groupes minoritaires et/ou périphériques doivent avoir à leur égard. J'en soulignerai 4 :

1) Faut-il remettre en cause la possibilité même de délibérer dans les contextes où les intérêts diffèrent de manière trop radicale ? Dans de tels cas, un auteur aussi proche des thèses de la démocratie délibérative que Jane Mansbridge préconise le recours exclusif aux dispositifs représentatifs traditionnels (vote, agrégation des volontés, principe majoritaire), de ce qu'elle nomme la « démocratie adversariale ¹¹ ».

2) Faut-il fixer des limites aux arguments susceptibles d'être tenus dans les forums délibératifs ou participatifs ? Ce qui revient à exclure *ipso facto* certains groupes de la possibilité même de s'y exprimer ?

3) Peut-on concevoir des dispositifs de délibération ou de participation qui ne chercheraient pas à abolir les conflits, mais au contraire parviendraient à en favoriser l'expression ? Comment cela est-il envisageable, très concrètement, sans mettre en danger la discussion elle-même ?

4) Quelle peut-être enfin la position des groupes sociaux minoritaires et/ou marginaux et de leurs représentants face à ces procédures ? Doivent-ils privilégier *l'exit*, la *voice* ou la *loyalty* ? Doivent-ils au contraire favoriser, comme le demande Nancy Fraser, la mise en place de « contre-publics subalternes », d'espaces publics, non institutionnels, dans lesquels construire et préserver leurs identités, loin des pièges tendus par les espaces publics institutionnels ? Comment, dans ces conditions, peuvent-ils faire valoir leurs intérêts autrement que dans la contestation et l'affrontement ?

Dans cet article, je souhaiterais examiner dans un premier temps la justesse et la portée de ces critiques adressées à la démocratie participative et à ses justifications théoriques, en leur concédant plusieurs points essentiels. Dans un second temps, je voudrais cependant faire valoir les limites de cette critique et la possibilité de concevoir une pratique et un modèle agonistique de démocratie délibérative.

11. Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, Chicago University Press, 1980.

Une démocratie orientée vers le consensus ?

Nous avons fait le choix ici d'analyser la place du conflit à la fois dans la théorie et dans la pratique des procédures participatives, en considérant que les théories de la démocratie délibérative donnaient à voir la forme la plus achevée de justification et de conceptualisation des dispositifs participatifs et délibératifs contemporains. Ces théories nous semblent avoir, jusqu'à présent, peu ou mal pensé la question du conflit.

Une critique théorique des fondements de la démocratie délibérative

Ce qui est en jeu, au plan normatif, dans les critiques adressées à la démocratie délibérative par Chantal Mouffe, Melissa Williams, Nancy Fraser et Iris Marion Young peut se résumer en quelques points.

Ces critiques remettent en cause la prétention de ce modèle, dans sa version rawlsienne comme dans sa version habermassienne, à faire prévaloir : la *rationalité* dans le processus d'échange argumentatif ; la *réciprocité* des arguments, au sens où les raisons avancées dans la discussion seraient susceptibles d'être acceptables par tous ; l'*impartialité* des participants auxquels s'imposerait l'obligation de mettre à distance leurs préjugés et d'être capables de s'ouvrir aux autres sans parti pris ; l'*universalité* d'un accord final, susceptible de transcender les points de vue particuliers.

Derrière ces critiques, ce sont les finalités de cette démocratie délibérative qui sont visées. Celle-ci se donnerait d'abord pour objectif de fabriquer de meilleurs citoyens, plus éclairés, plus vertueux, plus empathiques, alors même que les critères qui s'imposent à la discussion les supposent au préalable. Dans ces conditions, cette démocratie délibérative créerait de l'exclusion dès lors que certains groupes ou certains individus ne remplissent pas ces critères. Que faire, souligne Mélissa Williams, lorsque « les raisons qui sous-tendent les critiques que formulent les groupes marginalisés de ces pratiques ne fonctionnent pas comme des raisons pour les membres des groupes privilégiés ¹² » ?

De même, l'accent mis sur la rationalité et la généralité des arguments avancés renvoie la délibération vers un idéal de discussion

12. Mélissa Williams, « Représentation de groupe et démocratie délibérative : une alliance malaisée », *Philosophiques*, vol. 29, n° 2, 2002, p. 231.

beaucoup plus proche de l'échange savant que de toute autre réalité sociale. Ce faisant, les théoriciens de la démocratie délibérative ne feraient que projeter un idéal de discussion académique sur la réalité politique, négligeant ainsi le fait que la position « scolastique » de détachement et d'apesanteur du savant n'a strictement rien de comparable avec celle du citoyen engagé¹³.

Aussi ce modèle de participation délibérative serait-il à la fois irréaliste et inacceptable pour ceux qu'il contraint d'une manière excessive. On comprend mieux dans ces conditions pourquoi les auteurs de cette critique proposent différentes échappatoires aux groupes marginalisés : s'atteler à réduire au préalable les inégalités structurelles qui prédéterminent la discussion ; subvertir ces dispositifs par la contestation des règles qui les régissent ; former des contre-publics et autres lieux alternatifs ; y faire reconnaître d'autres formes de communication, moins contraintes et plus ouvertes...

Une critique sociologique des dispositifs de participation contemporains

Parallèlement à ces critiques théoriques, il est possible de pointer l'ambiguïté fondamentale de la plupart des dispositifs de participation contemporains dont la finalité semble autant l'expression que la canalisation de la parole citoyenne et du conflit.

Ces nouveaux dispositifs participatifs renvoient d'abord pour la plupart à un *mouvement d'institutionnalisation*. Impulsées d'en haut, ces procédures sont pensées, organisées et mises en place par les autorités politiques, à l'échelle locale ou nationale, en décalage le plus souvent avec les initiatives portées par les citoyens eux-mêmes. La sphère publique institutionnelle ne rencontre pas ces formes d'expression démocratique émergentes. Il est frappant de constater, par exemple, la très grande timidité de toutes les expériences de « démocratie électronique » mises en place à ce jour par les autorités politiques¹⁴ au regard de la prolifération des dispositifs d'expression citoyenne qui, sous la forme de blogs ou de forums notamment, s'épanouissent aujourd'hui.

13. Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997.

14. Cf. par exemple, Stéphanie Wojcik, « Les forums électroniques municipaux. Espaces de débat démocratique ? », *Sciences de la société*, vol. 60, 2003, p. 127-146.

Ces pratiques participatives sont, d'autre part, l'objet d'un *processus de standardisation* à l'échelle nationale et internationale. Qu'il s'agisse des jurys de citoyens, du budget participatif, des sondages délibératifs ou des conférences de consensus, ces formes institutionnelles sont aujourd'hui largement codifiées et éprouvées, jusqu'à faire l'objet parfois d'un copyright de la part de leurs inventeurs. Cette ingénierie de la participation met de plus en plus souvent en scène des professionnels qui se présentent comme étant les seuls habilités à animer ces procédures dans les formes requises¹⁵.

Ce processus d'institutionnalisation renvoie par ailleurs clairement à une ambition de prévention et de réduction des conflits sociaux :

La gestion des conflits constitue l'un des objectifs prioritaires de la participation. Dans son travail sur les origines de la démocratie participative en France, Cécile Blatrix a ainsi montré comment l'émergence d'une réflexion autour de la nécessité d'une plus forte concertation dans le domaine environnemental au sein de l'administration et du gouvernement a fait écho à la montée des conflits en ce domaine à partir du début des années 1970. La mise en place d'un dispositif comme la Commission nationale du débat public pourrait ainsi être interprétée comme une « concession procédurale » (Herbert Kitschelt) faite par le gouvernement à la suite de conflits importants déclenchés au début des années 1990, tel que celui portant sur le projet de TGV Méditerranée¹⁶. La participation est pensée ainsi comme une alternative possible au conflit ouvert ou au contentieux judiciaire.

La situation délibérative elle-même peut-être vécue par les décideurs comme une situation à risque qu'il s'agit de désamorcer par un travail de préparation et de négociation initiale¹⁷. Dans tous les cas de figure, les animateurs de dispositifs participatifs se donnent pour objectif prioritaire l'instauration et la préservation des

15. Magali Nonjon, « Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation », thèse de science politique, Université Lille II, 2006.

16. Cécile Blatrix, « La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes », Thèse de science politique, Université Paris I, 2000.

17. Louis Simard, « L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets : quels effets sur le débat public ? », in Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Garipey et Mario Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 119-132.

conditions d'une discussion apaisée contre toute forme de débordement ou d'affrontement violent¹⁸.

Dans la mise en œuvre de la discussion il existe, à la disposition des metteurs en scène de la participation, de multiples techniques et équipements susceptibles de cadrer les échanges. La définition des problèmes à débattre, des modalités de la prise de parole et de la durée de la délibération reste toujours de l'initiative des autorités en charge de la concertation. Tout dispositif participatif instaure par ailleurs un cadrage relativement strict des places occupées par les acteurs, qui maintient le « citoyen ordinaire » ou « profane » dans un rôle et des limites fixées à l'avance, souvent matérialisées dans les lieux mêmes de la discussion.

Au final, il est possible de s'interroger sur les effets de cette procéduralisation de la discussion sur la participation elle-même. Dans quelle mesure ces dispositifs institutionnalisés ne contribuent-ils pas à produire des exercices de participation totalement artificiels, détachés de toute réalité et portée effectives ? L'utilisation de chaque type de dispositif présente à cet égard, des risques particuliers :

Dans le cas, par exemple, des procédures visant à solliciter la participation des habitants à l'échelle locale (conseils de quartier, budgets participatifs...), le risque est celui d'une maîtrise totale des autorités politiques sur le cadre et l'animation des échanges¹⁹. Dans le cas de procédures comme celles des conférences de citoyens ou des sondages délibératifs, le risque tient cette fois au caractère quasi-expérimental de ces dispositifs dont la finalité est de construire à la demande un public, sous la forme d'un panel de citoyens, hors de toute attache avec des organisations ou des luttes réelles, dans ce qui s'apparente à une démocratie de laboratoire, assistée par les sciences sociales²⁰. Dans le cas enfin des dispositifs qui visent, à l'instar de la Commission nationale du débat public ou de l'enquête

18. J. Mansbridge *et al.*, « Norms of Deliberation : An Inductive Study », *Journal of Public Deliberation*, n° 1, 2006 (en ligne).

19. L. Blondiaux et S. Lévêque, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie », in Catherine Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 17-82.

20. L. Blondiaux, « Le "profane" comme concept et comme fiction. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d'une notion », in Thomas Fromentin et Stéphanie Wojcik (dir.), *Rhétoriques scientifiques et politiques du profane*, Paris, L'Harmattan, 2008 (à paraître).

publique, à faire participer le public à l'élaboration ou à l'évaluation de projets d'aménagement, le risque principal est celui d'une déconnexion entre la discussion avec le public et la décision. La parole du public peut, dans ce cas, être ouverte mais dénuée d'effets²¹.

Dans quelle mesure dès lors ne pas conclure à une certaine forme d'imposture démocratique ? En organisant et en pacifiant ainsi la discussion, l'institutionnalisation de ces procédures conduirait au mieux à une version édulcorée de l'expérience démocratique, au pire à une instrumentalisation de la parole citoyenne au service d'un projet politique²². Elle n'aurait contribué qu'à engendrer une démocratie formatée au point d'en devenir purement formelle.

Les ambivalences du processus d'institutionnalisation de la participation

Nous voudrions montrer dans cette seconde partie que les critiques qui précèdent, en dépit de leur justesse et de leur force, ne portent cependant que sur certaines versions de la théorie délibérative et ne sauraient conduire à invalider tous les dispositifs et situations que l'on range habituellement sous la notion de « démocratie participative ».

La possibilité de concevoir une approche non rationaliste de la délibération

Il est d'abord intéressant de souligner que certaines des critiques les plus fortes adressées aux approches habermassienne et rawlsienne de la délibération viennent des rangs de théoriciennes réputées favorables à cette notion. Iris Marion Young ou Jane Mansbridge, par exemple, n'ont jamais cessé de promouvoir dans leurs écrits une définition de l'idéal délibératif plus ouverte au conflit des intérêts et des identités. Tout en reprochant aux autres théoriciens de la délibération de n'avoir pas suffisamment été

21. Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Heriard Dubreuil, Rémi Lefebvre (dir.), *Le débat public. Une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

22. Pour un exemple de critique forte en ce sens, voir Evelina Dagnino, « Participation, Citizenship and Democracy. Perverse Confluence and Displacement of Meanings », in Catherine Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 353-370.

attentifs à la manière dont les normes de la discussion contribuaient à marginaliser les individus et les groupes les plus faibles de la société, Iris Young propose de promouvoir, au sein de ces espaces de délibération, des formes de communication autres que la seule argumentation rationnelle, à l'instar du témoignage²³. Jane Mansbridge en appelle à une redéfinition des critères d'évaluation de la bonne délibération. Elle plaide pour une discussion qui tolère les formes d'expression les plus conflictuelles et les « moins civiles » en soulignant que « parfois seule l'intensité de l'opposition peut abattre les barrières du *statu quo* » et forcer les groupes dominants à écouter²⁴.

Parmi les finalités de la délibération, nous avons vu que la recherche d'un consensus rationnel n'est pas la seule concevable. D'autres approches mettent en avant au contraire l'« exploration d'un monde commun » et l'approfondissement des controverses à travers la prise en compte de la plus grande diversité des points de vue²⁵. Pour d'autres, l'enjeu principal sera le renforcement des pouvoirs des acteurs les plus fragiles, par l'exercice effectif de la participation, dans une perspective proche de celle de John Stuart Mill ou de John Dewey²⁶.

De manière plus générale et sans aller plus en avant dans la réflexion théorique, une tension existe au sein des théories de la délibération entre trois types de perspectives : celles qui promeuvent une *rationalisation de la décision* ; celles qui se focalisent sur la *transformation des acteurs de participation* et visent avant toute chose leur socialisation politique sous des formes qui peuvent varier : il peut s'agir pour certains de faire advenir des citoyens « vertueux », sensibles à la contradiction et à l'écoute de l'autre ou, dans d'autres perspectives, de contribuer à l'avènement d'acteurs mieux armés et à même de défendre leurs droits ; celles qui préconisent enfin

23. I. M. Young, *Inclusion and Democracy*, *op. cit.*

24. J. Mansbridge, « Everyday Talk in the Deliberative System », in S. Macedo (dir.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, New York, Oxford University Press, 1999, p. 223. Cf. dans le même sens, Archon Fung, « Deliberation Before the Revolution. Towards an Ethics of Deliberative Democracy in an Injust World », *Political Theory*, vol. 33, n° 3, 2005, p. 397-419.

25. Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

26. A. Fung et E. O. Wright, « Thinking about Empowered Participatory Governance », in Archon Fung et Erik Olin Wright (dir.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2003. p. 3-44.

l'articulation de l'idéal participatif sur un idéal de justice sociale et font prévaloir la reconnaissance et l'inclusion dans la décision des points de vue des groupes les plus défavorisés.

De la même façon, les théoriciens ne mettent pas l'accent sur les mêmes préconditions de la participation. Si, pour Rawls ou pour Gutmann et Thompson, il importe que prévalent chez les participants à la discussion, l'empathie, la raison et le souci de s'entendre avec l'autre, pour Fung et Wright au contraire « les diverses formes de délibération participative seront généralement incapables d'engendrer les bénéfices anticipés par leurs partisans en l'absence de contre-pouvoirs substantiels²⁷ ». C'est la position de force relative acquise par les groupes les plus faibles qui rétablit la symétrie dans la discussion et détermine la réussite de la délibération.

Si l'adhésion aux principes de base (argumentation, inclusion, publicité) de la délibération est la même, l'accent est mis, selon les courants, sur des dimensions différentes. Au point que l'on peut se demander si cette ambivalence du modèle n'est pas la raison principale de son succès dans la pensée politique anglo-saxonne contemporaine.

Si l'on s'efforce enfin d'envisager les contenus pratiques de cet idéal, (ce que ne font pas forcément, loin s'en faut les théories précitées), dans tous les cas de figure, et y compris dans une variante habermassienne de la délibération, la dimension inclusive contre-balance la dimension argumentative. En pratique, le principe selon laquelle chaque individu concerné par la décision a le droit de prendre la parole et de se faire entendre se révèle contraignant. Il rend plus difficile l'exclusion *a priori* de certains acteurs et de certains points de vue.

Les usages agonistiques de la participation

Dans la pratique ordinaire des dispositifs participatifs, il est clair par ailleurs que l'instrumentalisation de la participation par les organisateurs de la discussion n'est pas toujours possible. Elle est même moins répandue qu'on ne le croit généralement. Il faut à cet égard rappeler plusieurs évidences issues de l'observation sociologique de ces dispositifs.

27. A. Fung et E. O. Wright, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », in M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, op. cit., p. 57.

La participation aux dispositifs ne désarme en aucun cas la critique et n'est en mesure de détourner de leurs fins les acteurs les plus mobilisés. Ceux-ci ont toujours la possibilité de pratiquer l'exit ou la contestation des règles du jeu. La plupart des expériences récentes de débats publics menés par la Commission nationale du débat public ont vu certaines associations jouer de la menace ou pratiquer effectivement le boycott de la procédure. Elles n'ont pas empêché ces dernières de continuer le combat par d'autres moyens et sur d'autres scènes (mobilisations dans la rue, actions en justice, interventions dans les médias)²⁸.

La plupart des dispositifs participatifs, en second lieu, sont contestés de l'intérieur, par les participants eux-mêmes. Ce débat sur les règles du débat²⁹ opère un retournement contre les organisateurs du débat des principes dont ils se réclament. Ce sont ces interpellations et ces revendications d'égalité et de transparence qui font le caractère démocratique de ces expériences et leur portée réelle³⁰. Les critiques des dispositifs et de leurs usages, telles que les formulent les activistes, contribuent à peser sur leurs organisateurs et jouent un rôle de garde-fou³¹. Dans l'hypothèse où cette participation ne serait qu'un simulacre, une mobilisation par réaction, une forme de politisation négative est à attendre, comme dans le cas du débat récent sur l'EPR³².

Il reste par ailleurs une arme suprême à la disposition de ceux auxquels ces pseudo-consultations sont destinées : l'indifférence, la désertion, le refus d'entrer dans le jeu. Dès lors qu'il n'y a rien à discuter ou à négocier, que tout est joué à l'avance, l'ironie ou le refus d'être dupe deviennent la norme³³. L'expérience des conseils de quartier du XX^e arrondissement a montré que le retrait offrait

28. Loïc Blondiaux et Laura Michel, « L'expertise en débat : jeux d'acteurs et conflits de savoirs autour d'un débat public dans le Lot », in Fabrizio Cantelli *et al.* (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 181-201.

29. J.-M. Fourniau, « Citoyen en tant que riverain : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion politique des projets d'aménagement », in M. Revel *et al.*, *Le débat public...*, *op. cit.*, p. 67-77.

30. Sandrine Rui, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.

31. Peter Levine, « Activists' Views of Deliberation », *Journal of Public Deliberation*, vol. 3, n° 1, 2007.

32. Étienne Ballan, Vincent Baggioni, Julie Métais et Anne le Guillou, « Anticipation et contrôle dans les débats publics : le cas des premiers débats nucléaires », in M. Revel *et al.*, *Le débat public...*, *op. cit.*, p. 123-133.

33. Rémi Barbier, « Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 13, 2005, p. 258-265.

une solution aux citoyens tirés au sort, convaincus de l'inanité de leur rôle. Nul hasard non plus si les groupes absents de ces enceintes sont ceux qui se savent le moins armés pour s'y faire entendre (les jeunes, les catégories populaires, les personnes d'origine étrangère).

Au regard de ces quelques notations, il est même possible de formuler l'hypothèse selon laquelle ces dispositifs n'ont de chance d'exister politiquement que s'il existe un conflit préalable ou que s'ils parviennent à susciter par eux-mêmes de la conflictualisation. Trois conclusions s'imposent :

1/ *Au plan pratique*, l'existence d'une controverse ou d'un conflit préalable garantit en effet une participation minimale du public. La mise en place d'une procédure participative hors de toute objet de controverse, comme cela arrive souvent, aboutit généralement à des niveaux de mobilisation très faibles. 2/ *Au plan normatif*, c'est à la capacité de la délibération ainsi construite de structurer la controverse et de refléter fidèlement les positions en conflit, qu'il convient de juger ces dispositifs participatifs. 3/ *Au plan des effets politiques* enfin, ces dispositifs ayant peu de chances d'exercer un impact direct sur la décision, ils n'ont paradoxalement d'influence sur les acteurs politiques que s'ils parviennent à susciter une mobilisation suffisante, à produire du conflit. Au final, et dans des proportions différentes selon le type de dispositif envisagé, les dispositifs participatifs et délibératifs contemporains constituent autant des lieux de polarisation et de conflit que d'apaisement et de consensus. S'y exprime toujours, comme dans les théories de la délibération, une tension entre des forces politiques adverses.

Il faut cependant à cet égard distinguer le cas des dispositifs les plus artificiels et les plus formalisés (conférences de consensus, sondages délibératifs...) des lieux les plus ouverts (débat public, instances participatives de quartier...). Dans le premier cas, l'extrême formalisation de la procédure, la durée limitée de l'expérience, l'absence d'interconnaissance préalable entre les membres du panel de « profanes » rendent improbable le surgissement d'un débat sur le débat et la contestation de l'intérieur du dispositif lui-même. Les techniques d'animation mobilisées, la forte scénarisation du dispositif sur lequel les participants n'ont qu'une très faible prise peuvent contribuer à placer ces derniers dans une position passive. Les organisateurs de l'événement, s'ils n'existent pas de garde-fous institutionnels suffisants, y disposent également des moyens d'orienter la discussion vers le consensus, qu'il soit défini ou non à l'avance. Ici,

l'ouverture de la « boîte noire », l'analyse la plus fine de la manière dont le cadre de la discussion interfère avec cette dernière, s'imposent comme des impératifs pour comprendre ce que le dispositif produit.

En contrepartie, c'est généralement dans les dispositifs du type « atelier » ou « conférences de citoyens » que la question de la prise de parole des membres des groupes les plus éloignés de la sphère publique est la mieux posée. En favorisant le travail en petits groupes, en recherchant systématiquement leur cohésion, en accompagnant la parole de chacun, ces procédures contribuent très fortement à abaisser les coûts sociaux de la prise de parole politique. Certains dispositifs participatifs de ce type sont mêmes parvenus, sous conditions, à des formes intéressantes de politisation³⁴, au prix de la constitution d'espaces publics relativement artificiels.

L'institutionnalisation de la participation : un risque nécessaire ?

Ce dernier exemple démontre que l'institutionnalisation de la participation constitue parfois une condition autant qu'une limite à la participation véritable des citoyens les plus éloignés de la sphère publique. Une limite au sens où elle s'inscrit dans un cadre de règles préalablement défini, possède un objet limité et suppose des intervenants extérieurs. Mais une condition dans la mesure où, sans ce dispositif et du fait de l'affaiblissement généralisé des organisations représentant ces groupes, le point de vue de ces publics aurait peu de chances d'être représentés dans l'espace public.

Plus généralement, il faut se demander si l'institutionnalisation de la participation ne peut pas constituer, sous certaines conditions, un point d'appui pour les revendications des plus faibles. Cette condition, c'est le plus souvent l'intervention d'un tiers garant, d'un pouvoir arbitral et neutre, placé à équidistance entre les différents acteurs en présence, autonome par rapport au décideur et capable de faire respecter les règles du jeu de la concertation. Ce tiers garant peut prendre des formes différentes selon les dispositifs : comité de pilotage indépendant pour les conférences de citoyens, Commission nationale du débat public, médiateur ou facilitateur dans d'autres configurations... L'institutionnalisation dans ces

34. Marion Carrel, « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, vol. 19, n° 75, 2006, p. 33-52.

conditions peut contribuer paradoxalement à un desserrement de l'emprise des autorités institutionnelles sur la participation.

L'autonomie de ce tiers n'est cependant jamais donnée une fois pour toute et se trouve généralement mise à l'épreuve tout au long des débats. L'intervention d'un tiers opère cependant un changement décisif dans l'organisation même de la discussion. Elle introduit un acteur dont la seule finalité d'action est la conduite d'un débat respectueux des principes qu'il se donne. Elle peut, dans le meilleur des cas, contribuer à contrecarrer l'asymétrie d'information et d'influence qui caractérise habituellement de tels dispositifs. Elle déjoue généralement les tentatives d'instrumentalisation les plus grossières.

Il ne faut pas, bien sûr, surestimer la portée de tels dispositifs dont l'influence ne dure généralement que le temps de la concertation. Il est clair également que les acteurs les plus puissants, et en particulier les représentants, tolèrent souvent mal ce type d'intrusion et préfèrent confier l'animation des dispositifs de concertation à des acteurs sur lesquels ils ont une prise (consultants, fonctionnaires, élus...). Il faut cependant se demander si, en l'absence d'un tel pilotage indépendant, les conditions d'une véritable délibération démocratique peuvent être réunies, si le face-à-face entre l'autorité élue et le public peut en tenir lieu.

Quel que soit le point de vue que l'on adopte et l'exemple que l'on choisit d'observer, tout indique que la mise en forme institutionnelle de la participation produit des effets. Que ce soit dans les hypothèses où elle renforce les positions dominantes ou dans celles que nous venons d'indiquer, dans lesquelles les acteurs les plus faibles peuvent prendre appui sur des règles du jeu claires et une autorité capable de les faire respecter.

Au final, l'institutionnalisation de la participation démocratique n'aboutit pas nécessairement à l'éradication des conflits et à la production d'un consensus sous l'égide de l'autorité politique organisatrice. Les dispositifs contemporains de participation et de délibération sont toujours le lieu d'une tension entre la recherche d'un consensus et l'expression d'une critique, qui pourra prendre d'autant plus facilement appui sur les principes dont la procédure se réclame que les règles du jeu seront claires et défendues par une autorité indépendante. Le caractère démocratique de ces nouvelles institutions de la démocratie tient précisément à l'impossibilité que l'une de ces logiques puisse l'emporter sur l'autre.

Les philosophies de la démocratie délibérative ont commencé par ailleurs à prendre en charge la question du conflit. Se dessine désormais au sein de ce courant intellectuel protéiforme des projets politiques de nature sensiblement différente. Là où certaines définitions de l'idéal délibératif ou participatif mettent en avant la recherche à tous prix d'un consensus rationnel, d'autres envisagent d'une manière plus réaliste l'hypothèse du conflit. Ces dernières, seules, nous semblent compatibles avec les exigences des sociétés démocratiques contemporaines.

Loïc Blondiaux enseigne la science politique à l'IEP de Lille et à l'université Paris I. Il est également chercheur au CERAPS (CNRS/Lille II). Il mène depuis une quinzaine d'années une réflexion théorique sur les notions de démocratie participative et de démocratie délibérative tout en menant des observations sociologiques sur le fonctionnement des dispositifs participatifs. Il a publié récemment *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative* (Paris, Seuil, 2008), et, en co-direction avec Martine Revel, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Dubreuil Hériard et Rémi Lefebvre (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

RÉSUMÉ

Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines

Quel statut les théories contemporaines de la participation et de la délibération donnent-elles au conflit et quelle place lui est-elle faite concrètement dans les dispositifs délibératifs et participatifs contemporains ? Les conséquences politiques et pratiques d'une telle interrogation sont nombreuses : faut-il remettre en cause la possibilité même de délibérer dans les contextes où les intérêts diffèrent de manière trop radicale ? Faut-il fixer des limites aux arguments susceptibles d'être portés dans les forums participatifs ? Peut-on concevoir des dispositifs de participation qui ne chercheraient pas à apaiser le conflit ? Quelle peut-être enfin la position des groupes sociaux minoritaires et/ou marginaux face à ces procédures ? Telles sont quelques unes des questions liées à cette réflexion et envisagées par cet article.

Deliberative vs. agonistic democracy: The status of conflict in contemporary theories and practices of participation

What status do contemporary theories of participation and deliberation assign to conflict, and what role is it given in practice in present-day deliberative and participatory structures? Such an inquiry has a number of political and practical ramifications: Should the very possibility of deliberation be called into question in contexts in which differences of interest are too radical? Should limits be set on arguments that are likely to be supported in participatory forums? Can we conceive of participatory structures or procedures that would not seek to alleviate conflict? Finally, what might be the position of marginal and/or minority social groups with regard to these procedures? These are just a few of the questions involved in such an inquiry and explored in the foregoing article.