

La délibération fait débat – fiches de lecture

Stephen Boucher (été 2006)

L'intégration européenne fait depuis longtemps débat. C'est désormais le débat démocratique, sur l'Europe et au-delà, qui fait lui-même débat. Ou plus exactement, l'opportunité et la manière d'inviter les citoyens au-delà des frontières à participer au processus d'élaboration des politiques publiques et de décision, au moment où, de la Commission européenne aux candidats possibles à la présidence de la république française, en passant par de nombreuses initiatives dans les Etats membres, on s'efforce de mettre en pratique la « démocratie participative » et de tirer les leçons des rejets français et néerlandais du projet de Traité Constitutionnel.

Plusieurs articles récents en témoignent. La revue ci-dessous est destinée à alimenter lectures et réflexions de ceux qui souhaitent... en débattre.

Michael MacKuen, Jennifer Wolak, Luke Keele, George MARCUS, "Reflective or Resolute: How Emotion Guides the Deliberative and Partisan Citizen", travail en cours

Dans ce travail en cours, les professeurs MacKuen, Wolak, Keele et Marcus apportent un éclairage étonnant aux recherches sur la délibération en combinant neurosciences et sciences sociales, comme dans d'autres publications récentes ou à venir¹, et en montrant comment les émotions influencent la capacité des citoyens à participer au débat d'idées.

Ils montrent ici, par une expérience de laboratoire, que nous – citoyens – sommes ouverts à considérer des arguments contradictoires sur un site internet – approximation de notre capacité à engager une véritable délibération – essentiellement en situation d'*anxiété*, mais pas d'*aversion*. Plus précisément : « *When faced with recurring conflict between familiar foes over familiar issues, aversion is evoked. These aversive reactions prepare people for the defense of convictions, solidarity with allies, and opposition to accommodation. When faced with unfamiliar terrain, anxiety is*

¹ Marcus, George E., Michael MacKuen, Jennifer Wolak, and Luke Keele. 2006. *The Measure and Mismeasure of Emotion*. In D. Redlawsk (Ed.), *Feeling Politics: Emotion in Political Information Processing*, (pp. 31-45). New York: Palgrave Macmillan.

Wolak, Jennifer, Michael MacKuen, Luke Keele, George E. Marcus, and W. Russell Neuman. 2003. *How the Emotions of Public Policy Affect Citizen Engagement, Public Deliberation, and the Quality of Electoral Choice*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA.

MacKuen, Michael, George E. Marcus, W. Russell Neuman, and Luke Keele. forthcoming. *The Third Way: The Theory of Affective Intelligence and American Democracy*. In *The Affect Effect: The Dynamics of Emotion in Political Thinking and Behavior*, edited by A. Crigler, G. E. Marcus, M. MacKuen and W. R. Neuman. Under final review at University of Chicago Press.

generated, encouraging the exploration of new possibilities and new alignments. Rather than defend priors, anxiety promotes the consideration of opposing viewpoints, compromise, and accommodation with those who hold different views. In this way, emotions help people negotiate politics and regulate the kinds of citizenship they practice. »

Andrew Moravcsik, "What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?", to appear in *Politische Vierteljahrschrift* 47:2 (forthcoming 2006), pp.219–241

– <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/PVS04.pdf>

Dans cet article roboratif, l'éminent spécialiste de l'Union européenne et professeur à Princeton, Andrew Moravcsik, s'efforce de démontrer que "*there is simply no empirical reason to believe, as the advocates of constitutional reform clearly believed, that opportunities to participate generate greater participation and deliberation, or that participation and deliberation generate political legitimacy*". Son point de vue est que, certes la participation politique peut susciter la délibération et, par voie de conséquence, des décisions mieux informées et, partant, plus de légitimité politique, mais que dans des démocraties occidentales, le gain est marginal et non automatique.

En d'autres termes, il conteste le point de vue répandu – et celui de *Notre Europe* – selon lequel le fait que les citoyens européens n'aient jamais été consultés en détail à propos de la finalité politique de l'Union européenne nuirait à sa légitimité. Moravcsik plaide en conséquence pour une approche réaliste et non normative. Prescrire plus de participation citoyenne dans les débats relatifs au projet européen ne produira pas le résultat escompté. Ce qu'il faut considérer, c'est l'efficacité relative des politiques à promouvoir certains biens sociaux.

Au-delà d'une analyse pénétrante et informée, on reprochera trois approximations à la démonstration de Moravcsik:

1. De quelle délibération parle-t-on ? Moravcsik part de l'opportunité offerte par le Traité Constitutionnel pour tirer des conclusions plus générales sur les vertus de la délibération citoyenne dans le cas du projet européen, et pour la démocratie en général. On s'accordera avec lui que ni le projet constitutionnel en soi, ni l'organisation d'un référendum en France et aux Pays-Bas n'étaient une condition suffisante pour susciter un débat relatif au projet européen et une prise de décision plus informées. On a soulevé par ailleurs les limites de la campagne référendaire française du point de vue délibératif². Mais une délibération entraînant les effets bénéfiques que l'on en attend peut exister. Bernard Manin en a proposé une définition³.
2. Il affirme que la croyance que "*greater democratic participation tends to generate a deeper sense of popular trust, community and legitimacy (...)*" ne se base sur aucune donnée objective. Des expériences de délibération construite montrent pourtant que la connaissance qu'ont les citoyens des questions abordées peut augmenter de manière significative, de même que leur

² Stephen Boucher, « Democratizing European Democracy: Options for a quality inclusive and transnational deliberation », *Notre Europe Policy Paper* n°17, 2005

³ Bernard Manin, « Délibération et discussion », *Revue Suisse de Science Politique*, hiver 2004 10 (4)

intérêt pour la question et leur volonté de s'impliquer politiquement augmentent de manière durable⁴.

3. Sa proposition qu'il y aurait une erreur philosophique sous-jacente ("*No modern democracy meets this standard, and more importantly, no modern democracy aspires to do so*") rappelle à juste titre que la participation ne génère pas en soi une meilleure décision politique. Moravcsik rappelle aussi que nos systèmes politiques ouvrent au débat ou l'en protègent différentes fonctions politiques. Faut-il pourtant en conclure que nous devons nous satisfaire sans plus de réflexion aux pratiques actuelles, et s'interdire d'améliorer celles qui, effectivement, ne répondent pas aux illusions que Moravcsik dénonce ? C'est effectivement un choix normatif, et la norme a sa place, considérons-nous, en démocratie, qui a besoin de ce supplément d'âme au-delà de l'efficacité politique.

Un compte-rendu et une réaction aussi succincts ne rendent pas justice à cet article, à lire et méditer.

Pepper D. Culpepper, Archon Fung, "Listen to the Citizens: The Radical Way Forward for the European Union", Harvard International Review, Juillet 2006 – <http://hir.harvard.edu/articles/1451/>

Pepper Culpepper et Archon Fung, de Harvard, prennent le contre-pied de Moravcsik. Selon eux, de nombreuses analyses omettent "*a fundamental driver of the constitutional treaty's rejection: the deep alienation of many European citizens from the project of integration.*"

Ils contestent notamment l'idée que les politiques européennes n'étant pour l'essentiel pas pertinentes pour les citoyens, ceux-ci ne pourraient s'y intéresser : "*the very success of the single market and currency means that much of the legislation relevant to the lives of European citizens now emanates from Brussels. Given that most mainstream political parties on the left and right do not diverge dramatically on their European policies, citizens of nation-states in the European Union lack either a domestic or international venue for making political choices about the way their own markets are regulated. Taking such choices out of national politics and delegating them to Brussels does not diminish their political impact when market regulations change on the ground.*"

Selon les auteurs, la question centrale devient dès lors, comment incorporer les citoyens nationaux dans les processus transnationaux de prise de décision sur des questions constitutionnelles, de droit et de politique. Ils citent l'exemple de la province canadienne de Colombie britannique, où une Assemblée citoyenne (représentative de la population de la Colombie britannique) a été constituée pour éclairer les politiques sur le mode de scrutin à adopter. Sa recommandation a été largement suivie par le reste de la population, consultée par référendum.

Culpepper et Fung suggèrent de suivre cet exemple : « *Imagine each country convening a standing assembly of several hundred representative citizens entrusted with the job of learning about their nation's interest in the Union and developing very public recommendations for their representatives*

⁴ Robert C. Luskin, James S. Fishkin, Roger Jowell, « Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain », *British Journal of Political Science*, 2002

in Brussels. Spared from the groupthink of Euro-elites, it is unlikely that their fully informed opinions would merely parrot those of elected politicians. »

John Lloyd, "Out of the Ruins", Financial Times, 7 juillet 2006 – <http://cdd.stanford.edu/press/2006/ft-ruins.pdf>

L'actualité européenne offre un autre exemple concret de rénovation démocratique : le PASOK a demandé à un panel de citoyens représentatifs de la ville d'Athènes – donc pas forcément membres du parti – de choisir son candidat pour les élections municipales. Les participants se sont révélés très impliqués. Ce serait, avance l'article, la réinvention de formes multimillénaires de délibération et décision citoyennes par le berceau de la démocratie occidentale.

Georges Papandreou, président de l'Internationale Socialiste et co-organisateur de l'initiative, souhaite que l'expérience soit reproduite : *« One of the big things we in politics face is the abstention of the people from politics. We don't put the complexity of the issues to them. When we do ask them their opinion, we do so in a superficial way. What this [deliberative polling] does is to go back to an ancient Greek concept – and carries the idea that everyone is equal. But it does it with a scientific method so that we get close to an idea of what society as a whole is saying. »*

Au niveau européen aussi, *« we need to keep trying to get the citizens engaged »*. Les leçons d'Athènes sont également valables pour l'UE, selon James Fishkin, concepteur du *Deliberative Polling*: *"I'm not saying it's the whole answer, but Athens shows it's a big help."*

Daniel Mothé, « La grande démocratie et la petite démocratie », revue Esprit, juillet 2006

Daniel Mothé, ancien syndicaliste et intellectuel autodidacte, invite à distinguer la « grande » démocratie – qui organise la vie politique représentative – de la « petite » démocratie, celle, informelle, de tous les jours.

Sans illusion (*« il nous semble un peu trop simple de prétendre que les individus désireraient s'investir davantage en politique, à savoir voter plus souvent et consacrer davantage de temps aux débats »*), il invite à mieux connaître et tirer parti des mérites de la seconde pour enrichir la première : débat plus égalitaire, petits groupes et informalité, économie en temps... *« La petite démocratie est en recherche permanente de productivité délibérative et décisionnelle »*, affirme-t-il. Elle *« n'est pas appliquée aux grandes décisions, mais (...) elle ouvre des lieux de délibération sur des thématiques beaucoup plus larges. Les tabous sectaires n'y font pas la loi »*.

Il invite ainsi à réfléchir à la manière de construire des espaces de petite démocratie dans la grande démocratie. Par exemple, *« les temps délibératoires seront-ils rémunérés ou seront-ils ponctionnés sur le temps libre des citoyens ? »*. Les concepteurs du *Deliberative Polling*, évoqués dans l'article précédés, ont clairement opté pour la première option. *« Les réunions au-dessus de 20 participants sont à déconseiller »*, et il faut *« diminuer les temps de réunion et chercher à avoir des résultats le plus rapidement possible. Autrement dit, il faut penser que la démocratie sert à produire de la décision, et que la délibération est un moyen et non une fin »*, ce que confirmerait Manin. Sans

traitement et débouché visibles, on ne pourra espérer que ces espaces donnent « *le goût et l'appétence à utiliser ces méthodes pour des thèmes de la grande politique* ».

Jacques Donzelot, Renaud Epstein, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », revue Esprit, juillet 2006

Donzelot et Epstein rappellent utilement que Sherry Arnstein, à l'époque haut fonctionnaire, avait proposé en 1969 aux Etats-Unis une échelle de participation, permettant de mesurer le degré d'implication réel des populations concernées. Cette échelle comporte trois niveaux et huit degrés :

1. Non participation : manipulation ; thérapie
2. Coopération symbolique : information ; consultation ; réassurance
3. Pouvoir effectif des citoyens : partenariat ; délégation de pouvoir ; contrôle citoyen

Les auteurs montrent qu'aucune expérience « participative » dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine en France n'a dépassé le deuxième niveau, contrairement à certaines pratiques mises en œuvre aux Etats-Unis (Corporations de développement communautaire) et en Grande Bretagne (*Urban development corporations*, et programme *City Challenge*). Troisième niveau atteint « *dans toute l'Europe du Nord, et de plus en plus dans l'Europe du Sud* », démontrant qu'il est possible de donner réellement voie au chapitre aux populations concernées, sans pour autant entrer dans le registre de la démocratie formelle.

Aux racines de ces différences on retrouve la conception de l'intérêt général française contrastant avec celle, pragmatique, du bien commun propre aux Anglo-Saxons. « *Pourquoi la participation est-elle si peu effective en France ? Parce que ceux qui veulent 'participer' et qui ne s'inscrivent pas dans le schéma préféré des décideurs seront vite perçus et dénoncés comme les défenseurs de leurs intérêts privés face au souci de l'intérêt général dont se parent les décideurs publics. Pourquoi, malgré une si piètre pratique, voue-t-on un tel culte à la participation ? Parce qu'elle renvoie au rêve d'obtenir une confirmation unanime de la décision politique par un citoyen invité comme tel à participer, et, pour le coup, à abandonner le souci de ses intérêts privés.* »

Au total, nous – Français – « *cherchons dans la participation beaucoup plus une légitimation de la décision qu'une mobilisation pour l'action.* » Enseignement fondamental : « *la démocratie participative constitue autant une gêne pour la décision que la participation démocratique fournit un avantage pour l'action* ».

Azi Lev-On, Bernard Manin, « Internet: la main invisible de la délibération », revue Esprit, mai 2006

Azi Lev-On, politologue à l'Université de Pennsylvanie, et Bernard Manin, professeur de philosophie politique à New York University, à Sciences Po Paris, et à l'Ecole Normale Supérieure, posent une question fondamentale : internet offre-t-il de nouvelles possibilités de délibération ? Après avoir rappelé le trait distinctif de la délibération – « *la recherche et l'examen d'arguments pour mais aussi*

contre » -, les auteurs insistent sur le fait que la diversité des opinions n'est pas suffisante à permettre une véritable délibération. Leurs rappels conceptuels sont à cet égard essentiels à toute réflexion sur la délibération démocratique.

Au total, concluent-ils, internet a tendance à encourager des îlots d'opinion homogènes, phénomène parfois accentué par les mécanismes automatisés de filtrage des contenus des pages web et la sélection des liens également homogènes. Mais internet facilite parfois aussi la rencontre inattendue de vues diverses du fait de « *trois facteurs : l'existence de sites favorisant de fait la rencontre de vues opposées, l'allègement, en certains cas, des pressions cognitives sur ceux qui expriment une opinion contradictoire, et enfin l'inaptitude de la plupart des utilisateurs à paramétrer parfaitement leur univers de communication en ligne* ».

Laurie Boussaguet, Renaud Dehousse, « L'Europe des profanes : l'expérience des conférences citoyennes », Centre d'études européennes de Sciences-Po, Paris, 27-29 avril 2006 – www.cervl.u-bordeaux.fr/PDF/Boussaguet-Dehousse-CC.pdf

Laurie Boussaguet, doctorante au CEVIPOF, et Renaud Dehousse, directeur du Centre d'Etudes Européennes de Sciences Po, passent en revue les deux seules expériences connues à ce jour de délibération transnationale au niveau européen. Il s'agit de deux conférences de citoyens (*consensus conferences* en anglais) : le projet RAISE⁵, mené en décembre 2005 s'interrogeant sur « la ville de demain », impliquant des citoyens des 25 Etats membres, et « Meeting of Minds »⁶, conclu en janvier 2006, portant sur les sciences neuronales, avec des citoyens de 9 Etats membres.

Après avoir utilement rappelé les arguments mobilisés pour justifier le recours à la démocratie participative, les auteurs montrent qu'au niveau européen, « *les amorces récentes de dialogue avec les profanes s'inscrivent dans une double évolution* » : gestion des risques croissante par l'UE, et recherche de liens directs des institutions européennes avec les citoyens pour pallier à la perception d'un manque de démocratie.

Enfin, ils tirent des conclusions méthodologiques relatives au caractère transnational de ces initiatives, montrant la plus grande sophistication méthodologique de la seconde expérience sur la première. Au total, « *si leur poids dans un processus décisionnel particulier est discutable, leur apport est loin d'être nul ou inutile, et ce pour au moins deux raisons essentielles : (...) [les conférences de citoyen] ont tout d'abord la faculté de rendre publics certains problèmes, soit de promouvoir le débat public sur les enjeux en question (...). D'autre part, les CC peuvent intervenir précisément pour favoriser des processus d'harmonisation cognitive, soit de recherche de convergence dans les schémas d'analyse et dans la façon de mener la recherche scientifique en pratique, autour des enjeux en question.* »

On constatera toutefois à travers ces deux premières expériences que l'on n'est pas parvenu à ce jour à mener d'expérience délibérative véritablement transnationale en Europe. On ajoutera à cet égard quelques éléments de réflexion à ceux apportés par Boussaguet et Dehousse :

⁵ www.raise-eu.org/

⁶ www.meetingmindseurope.org

- Les CC ont pour spécificité de rechercher le consensus, ce qui pose de nombreux problèmes quant à la représentativité des vues exprimées. L'exercice est naturellement très intéressant pour apporter un point de comparaison par rapport aux positions officielles, pour inviter les décideurs à prendre note de certaines sensibilités fortes du public qui pourraient être noyées dans les débats d'experts, et toutes les motivations soulignées dans l'article. Toutefois, peu de conférences (et pas celles considérées) permettent l'expression de points de vue minoritaires, ou réfléchissent à la qualification des recommandations "unanimes" auxquelles le groupe aboutit. De plus, on constate qu'aucun processus de CC n'a jamais organisé de "control group". Il y a d'ailleurs fort à parier que si l'on reproduisait l'exercice avec d'autres personnes, on aboutirait à des recommandations différentes, voire très différentes, en raison de la faible représentativité des participants, du choix d'experts qui pourrait varier d'un groupe à l'autre, etc.
- La représentativité des participants à « Meeting of Minds » était faible. On y trouvait certes un peu de tout, mais avant tout des personnes intéressées (une doctorante en neurosciences, une femme dont l'un des membres de la famille était affectée d'une maladie l'amenant à s'intéresser de près à la question, etc.) Donc avant tout des personnes déjà sensibilisées à la question.
- Si les deux CC ont eu pour ambition d'être transnationales, il est juste que « Meeting of Minds » était à cet égard mieux construit. Toutefois, on peut reprocher à cet exercice d'avoir été construit en deux étapes: en faisant se réunir et réfléchir les participants d'abord en sous groupes nationaux, l'on a probablement consolidé d'éventuels biais nationaux sur ces questions avant la délibération commune.