

Comment penser la participation publique ?



LOUIS SIMARD

ÉCOLE D'ÉTUDES POLITIQUES
UNIVERSITÉ D'OTTAWA

*LABORATOIRE DE RECHERCHE SUR LES MINORITÉS LINGUISTIQUES
OBSERVATOIRE SUR LA GOUVERNANCE DE L'ONTARIO FRANÇAIS*

25 NOVEMBRE 2009, UNIVERSITÉ D'OTTAWA

Comment penser la participation publique?

2

Plan

- **Introduction**
- **1. Quelques repères et éléments théoriques**
 - 1.1 Comme un instrument d'action publique
 - 1.2 Comme dilemmes de l'action publique
 - 1.3 Comme un idéal ou un piège
 - 1.4 Comme objet d'étude et d'évaluation
- **2. Deux illustrations**
 - 2.1 Le BAPE
 - 2.2 La Régie de l'énergie
- **Conclusion**

Introduction

3

- **Double origine**
 - - Constat empirique
 - - Production académique
- **Participation publique (définition large) : implication des acteurs (société civile) qui se sentent concernés dans un processus décisionnel.**
- **Diversité de formes :**
 - Degré de participation : de l'information à la participation
 - Degré d'institutionnalisation : initiative citoyenne <--> procédure inscrite dans la loi.
 - Débat public, jury de citoyens, conférence de consensus, budget participatif, conseil de quartier, etc.
- **Raisons de l'effervescence**

1. Quelques repères et éléments théoriques

4

- **1.1 Comme instruments d'action publique**
 - Définition : « Dispositif à caractère technique et social ayant une vocation générique, porteur d'une conception concrète du rapport politique / société et soutenu par une conception de la régulation » (Lascoumes et Le Galès, 2004).
 - Types de rapport politique et de légitimité
 - **Instrument de type informatif et communicationnel**
 - « La délibération va frayer la voie d'une conception de la légitimation en terme de processus » (Habermas, 1997) et consiste à échanger des arguments pour convaincre les autres en vue d'un accord.
 - « La volonté générale résulte alors de l'accord sur le meilleur argument, après que tous les arguments se sont exprimés » (Chambat et Fourniau, 2001).

1. Quelques repères et éléments théoriques

5

Types d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Économique et fiscal	État producteur de richesse, État redistributeur	Recherche d'une utilité collective Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explication des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards <i>Best practices</i>	Ajustements au sein de la société civile Mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

1. Quelques repères et éléments théoriques

6

• 1.2 Comme dilemmes de l'action publique (Blondiaux, 2005)

- Le dilemme de la représentativité
- Le dilemme de l'égalité
- Le dilemme de l'échelle
- Le dilemme de la compétence
- Le dilemme du conflit
- Le dilemme de la décision

1. Quelques repères et éléments théoriques

7

• 1.3 Comme un idéal ou un piège (Blondiaux, 2004)

- Les idéalistes :

- La délibération constituerait la forme de gouvernement moderne par excellence (société réflexive) : désaccord moral et éloignement des sphères sociales.
- La délibération produirait de l'information nouvelle.
- La délibération tendrait à faciliter l'accord en encourageant certaines formes de justification et la mise en œuvre (légitimité).
- La délibération déboucherait sur la reconnaissance d'acteurs, de savoirs et de répertoires argumentatifs nouveaux.
- La délibération fabriquerait de « meilleurs citoyens ».

1. Quelques repères et éléments théoriques

8

- Les ultra critiques

- L'argument de l'irréalisme : sur les conditions à réunir
- L'argument de l'effet pervers : renforcement de l'exclusion en reconduisant la structure de domination (aptitudes)
- L'argument de la manipulation symbolique : la décision est prise
- L'argument de la cooptation : à forces de participer...
- L'argument (anthropo)logique : acteur sans intérêt, sans passé, ouvert à tout
- L'argument psychosociologique : polarisation des opinions
- L'argument sur le biais : pour le compromis, pour certains sujets, sur la connaissance
- La délibération au quotidien, le personnel est politique... la place de la délibération informelle. Un espace-temps parmi d'autres (répertoire d'actions)

1. Quelques repères et éléments théoriques

9

• 1.4 Comme objet d'étude et d'évaluation

- Description
- Contextualisation
- Comparaison
- Les questions liées à la mise en œuvre :
 - Qui débat?
 - Sur quoi débattre?
 - Comment débattre?
 - Pourquoi participer au débat?
- Les questions liées aux effets:
 - Quels effets sur les controverses et les mobilisations d'acteurs?
 - Quels effets sur les projets et les organisations qui les portent?
 - Quels effets sur la structuration des problèmes publics?

(Revel et *al.*, 2007)

1. Quelques repères et éléments théoriques

10

Critères d'organisation (Callon et *al.*, 2001)

Critères	Sous-critères	Valeur
Intensité	<ul style="list-style-type: none">• degré de précocité de l'engagement des profanes dans l'exploration des mondes possibles• degré d'intensité du souci de composition du collectif	Élevée - Faible
Ouverture	<ul style="list-style-type: none">• degré de diversité des groupes consultés et degré de leur indépendance vis-à-vis des groupes d'action constitués• degré de contrôle de la représentativité des porte-parole des groupes impliqués dans le débat	Élevée - Faible
Qualité	<ul style="list-style-type: none">• degré de sérieux des prises de parole• degré de continuité des prises de parole	Élevée - Faible

1. Quelques repères et éléments théoriques

11

Les critères de mise en œuvre des procédures (Callon et *al.*, 2001)

Critères	Valeur
Égalité des conditions d'accès	Élevée - - Faible
Transparence et traçabilité des débats	Élevée - - Faible
Clarté des règles organisant les débats	Élevée - - Faible

2. Deux illustrations

12

• 2.1 Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : caractéristiques

- Création en 1978 (refonte de la LQE)
- Instituer un droit à l'information et à la consultation publique
- Projets assujettis par règlement (seuil)
- Étude d'impact sur l'environnement
- Les citoyens sont les déclencheurs de leur propre participation
- Une procédure en deux parties distinctes : information et consultation
- Pouvoir d'enquête et indépendance des commissaires
- Forte traçabilité des échanges
- Un organisme consultatif et non-décisionnel (un pouvoir de recommandation)
- La décision finale relève du gouvernement

(Gauthier et Simard, 2007)

2. Deux illustrations

13

- **2.1 Le BAPE : principaux constats** (Beauchamp, 2006; Gauthier et Simard, 2007)
 - Clarté des règles
 - Crédibilité, impartialité et indépendance des commissions
 - Accessibilité et transparence
 - Pouvoir d'initiative du public
 - Diversité des participants
 - Procédure institutionnalisée et contraignante
 - Participation publique tardive à un seul moment
 - Modèle figé (amont et aval – ÉES et suivi)
 - Apprentissages et : effritement, négociation et évitement

2. Deux illustrations

14

- **La Régie de l'énergie : caractéristiques**
 - Création en 1997 (consultation 1994 et politique énergétique 1996)
 - Agence de régulation (expertise neutre et dépolitisation)
 - Autorisations de tarifs et de plans (transport et distribution)
 - Liste limitée de sujets devant faire l'objet d'audiences publiques
 - Obtention d'un statut d'intervenant et regroupement
 - Remboursement des participants (conditionnel)
 - Procédure fortement juridique (avocats, démonstration de la preuve)
 - Indépendance des régisseurs
 - Forte traçabilité des échanges
 - Un organisme quasi-judiciaire et décisionnel
 - Auto-financement (transporteurs et distributeurs)

2. Deux illustrations

15

• 2.2 La Régie de l'énergie : principaux constats

- Effritement progressif d'un idéal délibératif
- Retrait du domaine de la production
- Confinement juridico-économique : l'expertise juridique caractérise la forme, l'expertise économique semble marquer le fond.
- Cercle d'habités et d'abonnés (financement)
- Faible diversité d'expertise et politisation des régisseurs ?

2. Deux illustrations

16

Critères d'organisation

Critères	Sous-critères	BAPE	Régie
Intensité	degré de précocité de l'engagement des profanes dans l'exploration des mondes possibles degré d'intensité du souci de composition du collectif	Faible	Faible
Ouverture	degré de diversité des groupes consultés et degré de leur indépendance vis-à-vis des groupes d'action constitués degré de contrôle de la représentativité des porte-parole des groupes impliqués dans le débat	Faible	Faible
Qualité	degré de sérieux des prises de parole degré de continuité des prises de parole	Moyen	Moyen

Critères de mise en oeuvre

Critères	BAPE	Régie
Égalité des conditions d'accès	Élevée	Faible
Transparence et traçabilité des débats	Élevée	Élevée
Clarté des règles organisant les débats	Élevée	Élevée

Conclusion

- **La participation publique complémentaire à la démocratie représentative**
- **« Prendre au sérieux l'idéal délibératif » : effets**
- **L'équité des procédures « contribue » à l'équité des décisions...**
- **Institutionnalisation de la participation publique et effets de la contrainte**
- **Trop peu, trop tard (politiques publiques et amont)**
- **Une opportunité et/ou une épreuve : une source d'incertitudes...**
- **L'effet du temps : effritement et contournement**