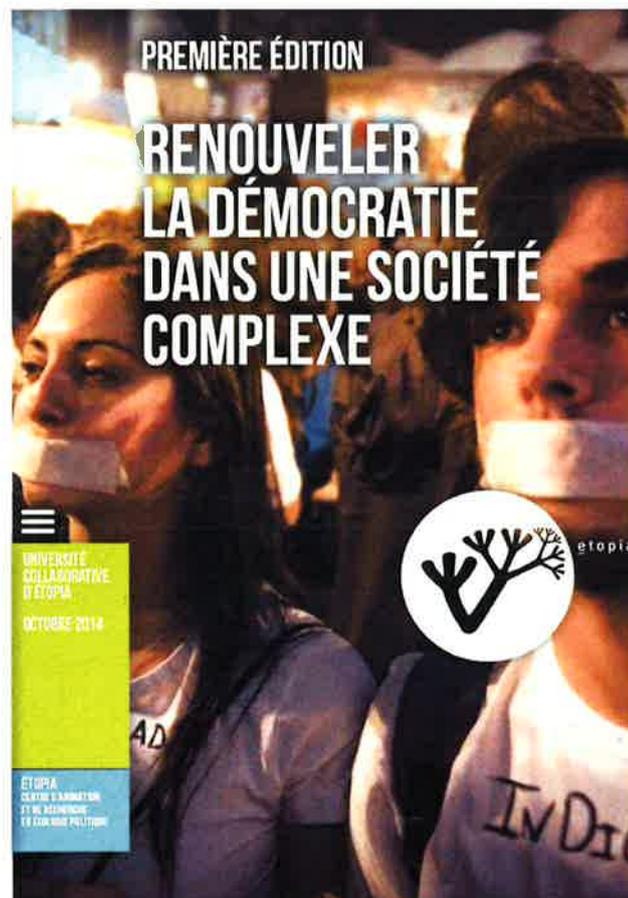




etopia_

UNIVERSITE COLLABORATIVE 1ère EDITION

DOSSIER DOCUMENTAIRE



Olivier Petit et Magali Plovie

Samedi 15 décembre - samedi 29 novembre - samedi 13 décembre
Bruxelles (transforma BXL : Avenue du Pérou, 80 - 1000 Bruxelles)

etopia asbl

centre d'animation et de recherche en écologie politique

espace kegeljan t.: 00 32 81 22 58 48 info@etopia.be
av. de marlagne 52 f.: 00 32 81 23 18 47 www.etopia.be
5000 namur



TABLE DES MATIERES

Introduction

Textes :

Texte 1. : *Amartya Sen, La liberté des autres, Manuels Payot, Paris, 64-68.*

Texte 2 : *Cornelius Castoriadis, Une société à la dérive - Une « démocratie » sans la participation des citoyens, Seuil, Paris, pp.203-207.*

Texte 3 : *Marc Fleurbaey, Capitalisme ou démocratie ? L'alternative du XXI siècle, Grasset, Paris, p.85-92.*

Texte 4 : *Isabelle Ferreras, Gouverner le capitalisme ?, PUF, Paris, 2012, pp. 213-217.*

Texte 5 : *Walter Lippman, Le public fantôme, Editions Demopolis, Paris, 2008, pp. 51-60.*

Texte 6 : *Trudy Grovier, Global Citieznship, dans Cogito, vol.3, n°3, 1989, p.210-211, repris dans Pierre Blackburn, L'éthique. Fondements et problématiques contemporaines, Editions du nouveau pédagogique, Saint-Laurent, 1996, p. 255-256.*

Texte 7 : *Bernard Manin, Principes du gouvernement représentatif, Calmann-Lévy, Paris, 1995. L'extrait repris est une synthèse réalisée par Yves Sintomer dans son ouvrage Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours, La découverte/Poche, 2011, pp.29-32.*

Texte 8 : *Anne-Emmanuelle Bourgaux, « La Belgique est-elle démocratique », publié dans la Revue « Politique », janvier-février 2014.*

Texte 9 : *Pierre Blackburn, L'éthique. Fondements et problématiques contemporaines, Editions du nouveau pédagogique, Saint-Laurent, 1996, pp. 244-247.*

Texte 10 : *Yves Sintomer, Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours, La découverte/Poche, 2011, pp.15-16.*

Texte 11 : *David Van Reybrouck, Contre les élections, Babel, 2014, pp.18-20 et 27-28.*

Texte 12 : *Yannis Papadopoulos, Complexité sociale et politiques publiques, Montchrestien, Paris, 1995, pp.18-21.*

Texte 13 : *ibidem pp.54-61.*

Texte 14 : *Ibidem, pp.139-143.*

Texte 15 : *Loïc Blondiaux, Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative. Seuil, La république des idées, Paris, pp.24-28.*

Texte 16 : *Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, Sociologie de l'action publique, Armand Colin, Paris, 2007, pp.5-6 et 13.*

Texte 17 : *ibidem, pp.112-114.*

Texte 18 : *Xavier Molénat, La démocratie participative en questions, dans La démocratie. Histoire, théories, pratiques, Editions Sciences Humaines, Paris, 2012, p.101-105.*

Texte 19 : *Cédric Polère, La « démocratie participative » : état des lieux et premiers éléments de bilan (web).*

Texte 20 : exemple concret de budget participatif mis en œuvre à Anderlecht : <http://www.periferia.be/index.php/fr/archives-fr/budget-participatif/90-site-content/innovations/154-bp-scheut-anderlecht>

Texte 21 : *rubrique Vocabulaire politique (site du CRISP) et article « Initiative populaire » sur Wikipedia*

Texte 22 : *David Van Reybrouck, Contre les élections, Babel, 2014, pp.162-165.*



Dossier documentaire*

Renouveler la démocratie dans une société complexe.

Ce dossier a pour but de vous fournir un ensemble de textes présentant des points de vue divers sur la question démocratique. Certains extraits abordent celle-ci de façon générale, d'autres traitent d'aspects plus spécifiques, certains textes se veulent plus descriptifs ou réalistes, d'autres plus normatifs ou volontaristes. Bien entendu, il s'agit d'une sélection, inévitablement subjective, dans une immense littérature consacrée à ce sujet. Ce dossier vise donc essentiellement à ce que vous puissiez, en guise de préparation, froter autant que possible votre réflexion personnelle aux différents textes qu'il comprend. Un temps de discussion autour de vos questions d'éclaircissement au sujet de ceux-ci sera d'ailleurs prévu lors de la matinée du premier jour. Vous disposez également grâce aux références des textes d'une bibliographie de base pour approfondir le sujet ultérieurement si vous le souhaitez.

Par ailleurs, le site interactif qui sera mis à votre disposition à partir du 15 novembre vous permettra notamment de proposer d'autres références (de textes, de vidéos, de sites...) qu'il vous paraîtrait intéressant de mettre en commun.

Vous trouverez ci-dessous une présentation succincte des différents documents sous forme d'un fil de lecture permettant de comprendre l'ordre dans lequel nous avons choisi de placer ceux-ci. Bien entendu, un autre ordre aurait été possible...

Fil conducteur

Renouveler la démocratie dans une société complexe : cette phrase que nous avons adoptée comme titre implique que notre démocratie pourrait avoir besoin d'être renouvelée et que la complexité sociale devrait être prise en compte dans ce cadre. Il faudrait donc essayer de mieux comprendre ce qu'il faut entendre par complexité sociale, mais aussi de discerner les symptômes éventuels d'une crise de la démocratie ainsi que les raisons qui pourraient l'expliquer. On pourra ensuite envisager quelques pistes pour son renouvellement. Mais avant cela concentrons-nous sur ce qu'est la démocratie.

1. Distinguons d'abord avec Amartya Sen les différentes « fonctions » ou valeurs possibles de la démocratie : valeur intrinsèque, valeur instrumentale et valeur « constructive ». Celle-ci n'est donc pas à juger seulement sur base de son (in-)efficacité à mener des politiques publiques: *Amartya Sen, La liberté des autres, Manuels Payot, Paris, 64-68.*
2. Pour Cornelius Castoriadis, le cœur de l'idée de démocratie réside fondamentalement dans la participation des citoyens à la décision, participation qui est aujourd'hui empêchée : *Cornelius Castoriadis, Une société à la dérive - Une « démocratie » sans la participation des citoyens, Seuil, Paris, pp.203-207.*

* Réalisé par Olivier Petit, avec l'aide de Magali Plovie. Mise en page : Pascale Ambühl.



3. Pour Marc Fleurbaey, il est nécessaire de considérer que la démocratie est toujours inachevée et qu'elle ne concerne pas seulement le champ politique mais tout lieu de pouvoir, tout lieu où se prennent des décisions, y compris par exemple l'économie : *Marc Fleurbaey, Capitalisme ou démocratie ? L'alternative du XXI siècle, Grasset, Paris, p.85-92.*
4. Cependant, il existe différents courants d'idées politiques qui voient la démocratie et la justifient de différentes façons. Isabelle Ferreras distingue ainsi une conception réaliste et une conception progressiste (que reflètent les trois extraits précédents) des institutions démocratiques : *Isabelle Ferreras, Gouverner le capitalisme ?, PUF, Paris, 2012, pp. 213-217.*
5. Ces deux courants sont également porteurs de visions différentes de la citoyenneté. Pour le courant réaliste, le citoyen est plutôt peu intéressé par les politiques publiques et sa participation active est un « idéal inaccessible » : *Walter Lippman, Le public fantôme, Editions Demopolis, Paris, 2008, pp. 51-60.*
6. Pour le courant « progressiste », le citoyen peut s'améliorer dans des circonstances propices, il faut identifier celles-ci et les favoriser : *Trudy Grovier, Global Citizenship, dans Cogito, vol.3, n°3, 1989, p.210-211, repris dans Pierre Blackburn, L'éthique. Fondements et problématiques contemporaines, Editions du nouveau pédagogique, Saint-Laurent, 1996, p. 255-256.*

Mais dans quel système vivons-nous en fait ?

7. D'un point de vue historique, Bernard Manin soutient que les régimes politiques nés des révolutions anglaise, américaine et française (cela pourrait valoir également pour celui né de la révolution belge) diffèrent volontairement de la « « démocratie pure », où les citoyens pourraient exercer réellement le pouvoir ». Ce sont des gouvernements représentatifs combinant des traits aristocratiques et des traits démocratiques. Ce type de régime mixte, tout en préservant remarquablement ses traits essentiels, s'est décliné depuis lors en trois grands modèles: *Bernard Manin, Principes du gouvernement représentatif, Calmann-Lévy, Paris, 1995. L'extrait repris est une synthèse réalisée par Yves Sintomer dans son ouvrage Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours, La découverte/Poche, 2011, pp.29-32.*
8. La tension entre traits démocratiques et traits aristocratiques est manifeste dans l'évolution de la démocratie représentative belge. La crise de la démocratie représentative belge (impuissante par exemple en matière de lutte contre la pauvreté, selon l'auteur suivant) n'est pas à proprement parler une crise au sens d'un état exceptionnel, mais constitue plutôt le résultat logique d'une démocratisation insuffisante. Nous avons tendance à considérer qu'un régime politique « bascule » dans une démocratie dès lors que des représentants du peuple sont élus au suffrage universel. Or « ...le suffrage universel démocratise le droit de vote. Mais pas forcément la décision politique. » Par conséquent, l'intérêt de tous, et singulièrement des plus pauvres, n'est



pas suffisamment rencontré : article de Anne-Emmanuelle Bourgaux, « La Belgique est-elle démocratique », publié dans la Revue « Politique », janvier-février 2014.

9. On peut se demander si une démocratie directe, sans représentants serait pour autant possible ou même souhaitable : Pierre Blackburn, *L'éthique. Fondements et problématiques contemporaines*, Editions du nouveau pédagogique, Saint-Laurent, 1996, pp. 244-247.
 10. La démocratie représentative, telle que nous la connaissons aujourd'hui, semble en tout cas traverser une crise de confiance et de légitimité. Différents symptômes en attestent. Décryptons cela : Yves Sintomer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La découverte/Poche, 2011, pp.15-16.
 11. Egalement David Van Reybrouck, *Contre les élections*, Babel, 2014, pp.18-20 et 27-28.
- La démocratie représentative aurait donc besoin d'être renouvelée, mais comment faire dans une société qui a tendance à fortement se complexifier.*
12. Peut-on tout d'abord expliciter ce qu'il faut entendre par complexité sociale. Yannis Papadopoulos nous présente tout d'abord la fragmentation de la société en sous-système ayant chacun leur propre code, leur propre langage et fonctionnement (pluralisme des dogmatismes) : Yannis Papadopoulos, *Complexité sociale et politiques publiques*, Montchrestien, Paris, 1995, pp.18-21.
 13. Cette complexité sociale est perçue de différentes manières dans le champ des décisions et oblige l'Etat à adopter de nouvelles stratégies (niveaux de complexité et champ de décision) : *ibidem* pp.54-61.
 14. Au final, la « gouvernabilité » d'une société complexe rend indispensable, pour des raisons fonctionnelles, la « participation des publics aux procédures législatives de l'Etat réflexif » : *ibidem*, pp.139-143.
 15. Un nouvel art de gouvernement, comprenant la participation des citoyens ordinaires, serait-il ainsi devenu nécessaire en raison de profondes mutations sociales ? On peut formuler six hypothèses en la matière : Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Seuil, La république des idées, Paris, pp.24-28.
 16. L'analyse des politiques publiques confirme la complexification de l'action publique, qu'il n'est plus possible de se représenter comme une politique décidée souverainement et mise en œuvre linéairement par un Etat centralisé. Une représentation plus adéquate de l'action publique réside dans le « pentagone des politiques publiques » : Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007, p. 13.
 17. Au final, l'ambivalence de l'action publique est manifeste. Deux évolutions inverses semblent la traverser : *ibidem*, pp.112-114.



On a beaucoup parlé de démocratie participative : quelles sont les formes qu'elle peut prendre ?

18. Il existe en effet de nombreuses expériences de démocratie participative tendant à impliquer les citoyens à différents niveaux, selon divers dispositifs. Un bilan provisoire peut en être dressé : *Xavier Molénat, La démocratie participative en questions, dans La démocratie. Histoire, théories, pratiques, Editions Sciences Humaines, Paris, 2012, p.101-105.*
19. La diversité des dispositifs de participation nécessite d'établir des typologies si l'on veut pouvoir s'y retrouver. L'Observatoire de la démocratie locale de l'ADELS, Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale recense 184 dispositifs de participation et/ou de concertation en France au 6.7.2007. Peut-on proposer quelques critères de classement (et d'évaluation) de ce foisonnement d'initiatives ? En voici quelques-uns tirés de *Cédric Polère, La « démocratie participative » : état des lieux et premiers éléments de bilan (web).*
20. Présentons maintenant un exemple concret de budget participatif mis en œuvre à Anderlecht : <http://www.periferia.be/index.php/fr/archives-fr/budget-participatif/90-site-content/innovations/154-bp-scheut-anderlecht>
21. Parallèlement à la participation ou de façon critique par rapport à celle-ci, on peut souhaiter recourir à des formes de démocratie directe telle que le referendum (d'initiative populaire ou non) ou la consultation populaire : *rubrique Vocabulaire politique (site du CRISP) et article « Initiative populaire » sur Wikipedia*
22. Enfin, David Van Reybrouck vient récemment de proposer l'utilisation du tirage au sort en remplacement (à terme) de la démocratie représentative. Il reprend, à titre d'exemple, une proposition de nouvelle architecture institutionnelle basée sur le tirage au sort et proposée par un chercheur américain (Terril Bouricius, *Démocratie par tirage au sort de plusieurs instances : leçon athéniennes pour l'époque moderne, Journal of public deliberation, vol.9, n°1, 2013, p.5*) : *David Van Reybrouck, Contre les élections, Babel, 2014, pp.162-165.*

TEXTE 1 : Amartya Sen, La liberté des autres, Manuels Payot, Paris, 64-68

Distinguons d'abord avec Amartya Sen les différentes « fonctions » ou valeurs possibles de la démocratie : valeur intrinsèque, valeur instrumentale et valeur « constructive ». Celle-ci n'est donc pas à juger seulement sur base de son (in-)efficacité à mener des politiques publiques.

Les fonctions de la démocratie

Jusqu'ici, c'est en fonction de ceux qui critiquent la démocratie, tout particulièrement les économistes, que j'ai laissé se dessiner le plan de cette conférence. Je reviendrai sur ces remarques, reprenant en particulier les observations d'ordre culturel ; mais le moment est venu pour moi de poursuivre l'analyse positive du fonctionnement de la démocratie et de ce qui peut être le fondement de sa justification à se considérer comme valeur universelle.

Qu'est-ce exactement que la démocratie ? Il ne faut pas confondre démocratie et gouvernement de la majorité. La démocratie a des exigences complexes, qui bien sûr comprennent le droit de vote et le respect du résultat des élections, mais requièrent aussi la protection des droits et de la liberté, le respect de la légalité, ainsi que la garantie de libre discussion et de circulation non censurée de l'information et la liberté de la commenter. Les élections elles-mêmes peuvent être fallacieuses si elles ont lieu sans que les différents partis aient une chance égale de présenter leurs programmes respectifs, ou sans que l'électorat jouisse du droit d'être informé et de considérer les points de vue des divers concurren-

La démocratie comme valeur universelle

rents. La démocratie est un système exigeant, et pas seulement un système mécanique comme dans le gouvernement majoritaire, pris isolément, en dehors de tout contexte.

Envisagés sous cet éclairage, les mérites de la démocratie et sa prétention à être une valeur universelle peuvent se rattacher à certaines vertus distinctes qui vont de pair avec une pratique sans entraves. En réalité, on peut distinguer trois modes différents à travers lesquels la démocratie enrichit la vie des citoyens.

Premièrement, la liberté politique fait partie de la liberté de l'homme en général, et l'exercice des droits civiques et politiques, un point crucial dans une vie satisfaisante pour les individus et les corps sociaux. La participation à la vie politique et sociale a une valeur *intrinsèque* pour la vie humaine et le bien-être des personnes. C'est une privation majeure que d'être empêché de participer à la vie politique de la communauté.

Deuxièmement, comme je viens de le montrer (en rejetant la thèse selon laquelle la démocratie est en conflit avec le développement économique), la démocratie a une valeur *instrumentale* ou pratique importante, en amplifiant l'écoute accordée aux gens lorsqu'ils expriment et défendent leurs revendications à l'attention des politiques (y compris revendications pour des nécessités économiques).

Troisièmement – et ceci est un point qui devra être étudié plus loin – la politique de la démocratie donne aux citoyens une chance d'apprendre les uns

La démocratie des autres

par les autres, et aide la société à donner forme à ses valeurs et à ses priorités. Même l'idée de « besoins », qui inclut la compréhension des « besoins économiques », requiert une discussion publique et un échange d'informations, de points de vue et d'analyses. Dans ce sens, la démocratie a une fonction *constructive*, qui s'ajoute à sa valeur intrinsèque pour la vie des citoyens et à son importance instrumentale dans les décisions politiques. La revendication de la démocratie à être considérée comme valeur universelle doit prendre en compte tous ces multiples aspects.

La définition conceptuelle – et même la compréhension – de ce qui doit être considéré comme « besoins », y compris les « besoins économiques », peut elle-même nécessiter l'exercice de droits civiques et politiques. Une réelle compréhension de ce que sont ces besoins économiques – leur contenu et leur force – peut nécessiter discussion et échange. Les droits civiques et politiques, particulièrement ceux qui sont rattachés à la garantie de la libre discussion, du débat, de la critique et de la contestation, sont au cœur du processus générant des choix de cause. Ces procédés ont une valeur cruciale dans la formation des valeurs et des priorités, et nous ne pouvons, en général, marquer des préférences, exprimées indépendamment du débat public, c'est-à-dire sans tenir compte du fait que sont autorisés un échange et un débat ouverts, ou non.

En fait, la portée et l'efficacité d'un débat ouvert sont souvent sous-estimées dans l'évaluation des

La démocratie comme valeur universelle

problèmes sociaux et politiques. Par exemple, le débat public a un rôle important à jouer dans la réduction du taux élevé de fertilité qui caractérise certains pays en voie de développement. Que le net déclin du taux de fertilité dans les régions les plus scolarisées de l'Inde ait été fortement influencé par le débat public concernant les effets négatifs de ce taux élevé pour la communauté en général, et pour la vie des jeunes femmes en particulier, cela est parfaitement évident. Si l'idée s'est peu à peu fait jour, par exemple dans l'État de Kerala ou de Tamil Nadu, qu'à l'époque moderne, une famille heureuse est une famille peu nombreuse, c'est parce que beaucoup de discussions et de nombreux débats ont contribué à la formation de ce point de vue. Le Kerala a maintenant un taux de fertilité de 1,7 % (comparable à celui de la France et de la Grande-Bretagne, et bien en dessous des 1,9 % de la Chine) : cela s'est accompli sans mesures coercitives mais principalement grâce à l'émergence de valeurs nouvelles – processus dans lequel le dialogue politique et social a joué un rôle majeur. L'élévation du niveau d'instruction de la population du Kerala est supérieure à celle de n'importe quelle province de Chine, en particulier dans la population féminine, et a notamment contribué à rendre possible ce dialogue politique et social.



TEXTE 2 : *Cornelius Castoriadis, Une société à la dérive - Une « démocratie » sans la participation des citoyens, Seuil, Paris, pp.203-207.*

Pour Cornelius Castoriadis, le cœur de l'idée de démocratie réside fondamentalement dans la participation des citoyens à la décision, participation qui est aujourd'hui empêchée.

Une « démocratie » sans la participation des citoyens¹

Lorsque l'on pose la question de la démocratie aujourd'hui, c'est toujours de la représentative qu'il s'agit, pour la louer ou pour la critiquer. Nous n'en sommes guère plus avancés. Pouvons-nous avec vous porter l'interrogation au-delà, par exemple vers la forme de la démocratie participative ?

Je préfère pour ma part parler de *démocratie directe*. Que si les citoyens ne participent pas à la vie publique, rien n'est possible, c'est évident. Mais il ne suffit pas de répéter : participation, participation. La question est : et pourquoi diable les citoyens participeraient-ils ? S'ils ne participent pas aujourd'hui, il y a sans doute des raisons.

C'est qu'en démocratie représentative personne ne le leur demande. En plus, ils ne se croient pas, pour la plupart, libres de le faire.

Comme le disait Rousseau des Anglais, ils ne sont libres que le jour des élections. Mais sont-ils même libres ce jour-là ? Les cartes sont forcées, les pseudo-options sont prédéterminées par les partis – et, au surplus, vides. Que sont les « programmes » des partis politiques aujourd'hui, en France, en Angleterre ou ailleurs ?

Peut-être en effet leurs différences ne sont pas très claires. À propos donc de la démocratie contemporaine...

Celle-ci est organisée, conçue de telle sorte que la participation des citoyens soit *en fait impossible*. Après quoi, les politiciens viennent pleurer sur leur crise de représentativité. Voici maintenant que

1. <Entretien avec Anne-Brigitte Kern, publié dans *Transversales Sciences/Culture*, n° 7, février 1991, sous le titre : « Où en sommes-nous de la démocratie ? ».>

M. Fabius se lamente en découvrant différentes Amériques : la privatisation des gens, le désintérêt des citoyens, le vide du « programme » de son parti. Ou ces députés socialistes qui, après avoir décrit le vide de la « politique » contemporaine, y compris celle de leur parti, concluent en nous invitant à tenir ferme la « ligne du Président¹ ». Il y a longtemps que dans ce pays le ridicule ne tue plus.

Les citoyens croient ne rien pouvoir contre cet état des choses.

Dans le cadre du régime actuel, ils ne peuvent en effet rien. Pour que les gens participent, il faut qu'ils aient la certitude, constamment vérifiée, que leur participation ou leur abstention feront une différence. Et cela n'est possible que s'il s'agit de participer à la prise de décisions effectives, qui affectent leur vie.

Mais cela ne peut être le fait d'individus isolés. Seules des collectivités sont en mesure de soutenir des actions qui ouvrent sur des décisions.

Certainement. La participation doit s'enraciner d'abord dans des lieux où les gens sont amenés, qu'ils le veuillent ou non, à s'associer. Ces lieux existent, du moins formellement : ce sont les entreprises, les services publics, les communes, les quartiers des grandes villes, par exemple.

Vous dites : formellement. C'est entendre que cela ne va pas de soi.

Oui. Le capitalisme bureaucratique, qui régit les entreprises et l'ensemble de la vie sociale, comme l'évolution globale de notre culture, ce que j'appelle l'imaginaire social institué, tendent à détruire les lieux traditionnels de socialisation et d'association, ou bien à en faire des coquilles vides. Les structures bureaucratiques-hiérarchiques détruisent les solidarités. La culture pousse frénétiquement vers une privatisation des individus, qui non seulement se désintéressent des affaires communes, mais voient les autres comme des objets ou des ennemis potentiels qui les empêchent d'avancer dans l'embouteillage général. Cela dit, l'instauration d'une vraie démocratie exige beaucoup de tout le monde.

1. *Le Monde*, 11 décembre 1990 (« Manifeste » de douze députés socialistes).

Parce qu'elle met en jeu l'autonomie individuelle...

Elle suppose l'autonomie de l'individu, c'est-à-dire sa lucidité, sa réflexivité, sa responsabilité. Elle suppose aussi la compréhension par l'individu que, contrairement aux mystifications répandues par le libéralisme, son destin est radicalement solidaire de celui de tous les autres, qu'il appartient à la même planète que ses semblables et qu'avec ces semblables ils sont actuellement en train de la détruire.

Mais bien des questions qui se posent à la collectivité apparaissent au citoyen comme abstraites. N'en ayant pas la compréhension, il pense que son exclusion des décisions est fatale.

C'est l'illusion technicienne, l'illusion de l'expertise. Mais on ne compte plus les décisions absurdes prises depuis trente ans par les experts ou sur leur avis, des abattoirs de la Villette au suréquipement nucléaire d'EDF. On a maintenant, ou on aura sous peu, des experts capables de modifier le génome humain ; faudra-t-il les laisser en décider ? Les experts sont presque toujours divisés, ce ne sont pas eux qui décident ; lorsque les dirigeants veulent une « expertise » allant dans un certain sens, ils trouvent toujours des experts pour produire un rapport idoine. Je ne crois pas que, dans un référendum, le peuple français aurait voté la construction d'avions renifleurs¹. Il fallait être polytechnicien et grand expert économique, comme Giscard, pour y croire.

L'évolution technologique permettrait de mettre l'expertise au service de la démocratie. Elle permettrait l'organisation de vastes débats publics, auxquels les experts, contrôlés démocratiquement, soumettraient par exemple les options possibles, les arguments essentiels pour chacune, leurs implications et conséquences respectives. Ainsi, les gens pourraient décider en connaissance de cause — au lieu de se voir assener, comme aujourd'hui, les effets de décisions prises en leur absence et dans la plus grande opacité. Mais tout cela présuppose un changement radical d'un grand nombre de structures de cette société.

1. <En 1976, sur la foi de rapports fantaisistes, l'entreprise Elf signait un contrat de plusieurs centaines de millions de francs pour acheter le brevet d'un procédé censé permettre à des avions de détecter à distance les gisements de pétrole.>

À commencer par le système d'éducation où l'on n'apprend encore que l'obéissance...

Obéissance et anarchie, l'une ou l'autre, l'une et l'autre, et cela nous renvoie à des traits essentiels de la crise de la culture occidentale. Chaque ministre produit une « réforme » du système éducatif, on triture interminablement – et très superficiellement – les programmes, et la somme de tout cela est égale à zéro. Pourquoi le système d'éducation se décompose ? Il y a trois éléments fondamentaux, dont on ne parle jamais. D'abord, il ne peut y avoir éducation si les élèves ne sont pas intéressés par le fait d'apprendre et par ce qu'il y a à apprendre. Actuellement, on est incapable de fournir une réponse à cette question ; la seule réponse réelle, qui est dérisoire, est : avec votre papier, vous pourrez obtenir du travail – ce qui n'est même pas vrai. L'école devient ainsi une usine de fabrication de certificats d'aptitude professionnelle. En deuxième lieu, la question des enseignants. Enseigner n'est pas un métier comme les autres, ce n'est pas un métier pour « gagner sa vie ». Enseigner, c'est apprendre aux enfants à aimer le fait d'apprendre, et pour cela il faut aimer enseigner et aimer les enfants. On ne peut rien transmettre si l'on n'est pas possédé par ces deux amours, et si l'on n'est pas capable d'inspirer de l'amour.

C'est dès l'école qu'on fabrique un être humain, un citoyen. C'est là qu'on apprend à comprendre, à choisir...

Certes. Et cela m'amène au troisième point. Choisir exige d'être capable de s'orienter et d'avoir une hiérarchie des valeurs. *Où sont ces valeurs dans la société d'aujourd'hui ?* Dans une société qui n'affirme en fait comme seule valeur que l'argent – et qui, même sur ce plan, est incohérente, puisqu'elle a besoin d'informaticiens qu'elle paye dès leur sortie d'études trente ou quarante mille francs par mois, alors qu'elle en donne quinze à leurs professeurs ? Qui deviendra professeur de mathématiques demain ? Et pourquoi un juge, qui peut avoir à décider d'affaires portant sur des centaines de millions, restera-t-il intègre ?

Si nous suivons en tout le modèle américain...

Mais nous le suivons : comme le disait Marx de l'Angleterre de son époque, c'est le miroir où nous pouvons regarder notre avenir.

On connaît la situation pitoyable du système éducatif américain dans le primaire et le secondaire. Elle était, très partiellement, compensée par le système universitaire. Et maintenant les statistiques montrent que ces universités avec leurs merveilleuses bibliothèques, leurs laboratoires de rêve, etc., doivent recruter presque en majorité des professeurs étrangers, et des étudiants doctorants et postdoctorants étrangers. Les États-Unis n'arrivent pas même à reproduire leur élite culturelle.

Tout cela pour dire que la démocratie est une question qui dépasse la politique. C'est une question totale. La société est dominée par une course folle, définie par ces trois termes : *technoscience, bureaucratie, argent*. Si rien ne l'arrête, il pourra de moins en moins être question de démocratie. La privatisation, le désintéret, l'égoïsme, seront partout – accompagnés de quelques explosions sauvages des exclus, minoritaires et incapables d'avoir une expression politique.

Mais le rêve de contrôle, de maîtrise générale du système que nourrissent les bureaucrates et les capitalistes ne se réalise pas !

C'est clair. Plus on étend des savoir-faire et des pouvoir-faire partiels, plus s'affirme un *impouvoir* généralisé. La situation n'est dominée ni contrôlée par personne.

C'est peut-être la chance de l'humanité, notre chance de parvenir à plus de sagesse...

Il faut de la sagesse, et il faut de la volonté.

TEXTE 3 : *Marc Fleurbaey, Capitalisme ou démocratie ? L'alternative du XXI siècle, Grasset, Paris, p.85-92.*

Pour Marc Fleurbaey, il est nécessaire de considérer que la démocratie est toujours inachevée et qu'elle ne concerne pas seulement le champ politique mais tout lieu de pouvoir, tout lieu où se prennent des décisions, y compris par exemple l'économie.

II

APPROFONDIR LA DÉMOCRATIE

La démocratie inachevée.

Le caractère dictatorial des anciens régimes communistes en discrédite totalement le principe, et l'on a raison de voir dans les démocraties occidentales une forme bien supérieure d'organisation politique. Pourtant, l'expression même de « démocratie », pour désigner les sociétés occidentales, est un bon exemple de publicité mensongère, un peu comme l'expression de « voiture propre » que l'on appliquerait à un véhicule qui pollue à peine moins que les autres. Non, nous ne vivons pas dans des « démocraties », et cette expression n'a guère de sens, car une société ne peut pas être jugée purement et simplement démocratique ou non démocratique. La démocratie est toujours inachevée, et la recherche de son

extension ne doit jamais s'interrompre. Faire croire que le stade ultime est atteint, c'est cautionner et protéger toutes les formes de dictature, petites et grandes, qui perdurent au sein de la société. Il ne faut donc pas se demander si une société est démocratique ou non, mais chercher à déterminer l'étendue et les formes de la démocratie dans cette société.

C'est ainsi que l'on peut comprendre en quoi les sociétés occidentales ont une grande qualité par rapport aux régimes communistes. Cette qualité n'est pas la « démocratie », mais consiste, plus finement, en ce que les principaux responsables du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif sont soumis au suffrage universel, que les élections sont exemptes de pressions directes sur les électeurs, et que la liberté d'association et de pensée est assez largement préservée. Les régimes communistes ne comportaient aucune de ces caractéristiques, et cela était catastrophique. Doit-on pour autant se satisfaire de l'étendue de la démocratie dans les sociétés occidentales ? Certes non, et pour s'en convaincre il faut d'abord dépasser ce qu'on peut appeler le mythe de la politique.

L'opinion publique, mais aussi la plupart des philosophes politiques de notre époque, sont imprégnés du mythe de la politique, qui consiste à croire que les questions de démocratie et de partage du pouvoir ne concernent que le champ restreint de la politique. Qu'est-ce que la politique ? Pour l'essentiel, il s'agit des postes de responsabilité au sein de l'Etat, et de la compétition pour l'obtention de ces postes. Selon le mythe de la politique, on parle de société « démocratique » lorsque suffisamment de postes de responsabilité, dans l'Etat, sont soumis au contrôle populaire, et lorsque la compétition pour ces postes est organisée de façon suffisamment ouverte. C'est ainsi par exemple que Schumpeter définissait la démocratie.

Mais le pouvoir ne se trouve pas seulement dans les palais de l'Etat. Le pouvoir se trouve partout où se prend une décision. Et partout où se prend une décision se pose la question du partage du pouvoir, de l'attribution du pouvoir à qui de droit. C'est cela, la question de la

démocratie, et elle dépasse largement les activités de nos professionnels de la politique. Car des décisions se prennent dans les familles, dans les entreprises, dans les associations, dans les tribunaux, dans les syndicats et les partis, dans les administrations, dans les écoles et les universités, et pas seulement dans les hautes sphères de l'exécutif et du législatif. C'est à tous ces niveaux, dans tous ces lieux, que la répartition du pouvoir est en jeu.

Le mythe de la politique est étroitement associé à une certaine vision idéologique selon laquelle les rapports économiques, dans une économie marchande, sont exempts de pouvoir. Or, l'économie est le lieu de relations de pouvoir, en particulier dans les entreprises, mais même, comme on le verra au chapitre suivant, à travers les échanges marchands ordinaires. Toute prise de décision, quel que soit son domaine d'application, pose le problème de la répartition du pouvoir, et l'économie est un lieu de décision par excellence. La dichotomie entre économie, sphère de pure liberté et de froide rationalité, et politique, sphère de pouvoir et de passions, est une chimère qui fait

obstacle à la progression de la démocratie dans tous les recoins de la société.

Si le mythe de la politique était vrai, si l'ensemble du pouvoir était concentré entre les mains des responsables politiques, il suffirait de s'emparer du pouvoir politique pour pouvoir changer la société. Le premier gouvernement de la gauche, en 1981-82, a fait l'amère expérience de cette illusion. La société ne se change pas par décret, car le pouvoir y est concentré dans différentes sphères dont certaines sont suffisamment puissantes ou résistantes pour imposer leur loi à l'Etat. La puissance des intérêts financiers est, en particulier, considérable, car les décisions des investisseurs jouent un rôle décisif dans l'orientation de la conjoncture. Les gouvernements ont donc une marge de manœuvre très restreinte face à ces intérêts. La préservation de bonnes conditions d'activité pour les investisseurs est la première obligation des responsables politiques, faute de quoi l'économie s'enfonce dans la récession.

Ce pouvoir économique s'incarne pour partie dans des personnalités particulières, quelques dirigeants de grandes entreprises

qui, sans aucun mandat électif ou démocratique, ont un accès direct aux plus hautes sphères de l'Etat et côtoient constamment les responsables politiques. Un citoyen ordinaire peut timidement faire la queue à la permanence de son député. Un dirigeant de grande entreprise a dans son agenda le numéro de téléphone direct de la plupart des ministres. Mais le pouvoir économique gît aussi, de façon plus diffuse et anonyme, dans la collectivité des investisseurs telle qu'elle s'exprime sur les marchés financiers. L'évolution des cours de la Bourse reflète les anticipations de profit des investisseurs. L'évolution des taux de change reflète leurs anticipations relatives à la santé économique et à la compétitivité d'un pays. Le passage à l'euro nous a déjà fait oublier la pression qui provenait des mouvements d'humeur des spéculateurs du change. Les marchés financiers en général contribuent à orienter l'investissement entre les secteurs et les zones géographiques, et influencent directement la gestion des entreprises. Ce sont en particulier les exigences de rentabilité des investisseurs, cristallisées dans une norme

de taux de rendement de 15 %, tout à fait arbitraire et irrationnelle, qui ont incité les entreprises à adopter des politiques de licenciement et de « dégraissage » très agressives, et qui ont même poussé à la faute, dans des manipulations frauduleuses des comptes, les responsables d'entreprises anxieux d'afficher à tout prix de bons résultats. L'ironie est que cette pression des marchés financiers provient de la collectivité des investisseurs dans son ensemble, laquelle comporte, parmi les intervenants importants, des fonds de pension qui sont censés représenter les intérêts des salariés préparant leurs retraites. En somme, un salarié américain peut se faire licencier à cause d'une pression entretenue par le fonds de pension qui gère son épargne retraite.

Ce n'est pas seulement l'influence des intérêts économiques et financiers sur les responsables politiques qui est problématique, c'est l'ensemble des réseaux de pouvoir qui font que le sort des individus dépend de forces qui leur échappent très largement. La démocratie ne se mesure pas à l'aune des régimes politiques, ni même en fonction des rapports entre les forces

économiques et les pouvoirs publics, mais selon le degré de maîtrise des individus ordinaires sur leur propre sort. C'est ainsi qu'il faut concevoir la définition d'un principe démocratique fondamental.

Le principe démocratique

La plupart des penseurs, en philosophie politique, conçoivent la démocratie comme une égalité de pouvoir entre tous les citoyens. L'égalité de pouvoir est un beau principe, mais, en l'occurrence, on ne doit y voir qu'un principe dérivé, derrière lequel se cache un principe plus fondamental, dont l'application ne se limite pas à la sphère politique mais concerne le partage du pouvoir dans n'importe quel contexte de décision. Le principe démocratique fondamental est le suivant : *toute décision doit être prise par ceux qu'elle concerne, et le pouvoir de décision doit être réparti en proportion des intérêts en jeu.* Le principe de base, en matière de partage du

pouvoir, n'est donc pas l'égalité mais la proportionnalité¹.

La justification générale de ce principe repose sur le souci de promotion de l'autonomie des individus correspondant à la conception de la justice sociale décrite au chapitre précédent. Ce principe exige en particulier que toutes les personnes concernées par une décision particulière soient associées à cette décision, et il implique en outre un principe de subsidiarité, selon lequel les personnes non concernées par une décision n'ont pas à y intervenir. Le principe démocratique s'oppose donc totalement aux différentes formes de paternalisme, c'est-à-dire à toutes les variantes de l'idée que les individus ne sont pas aptes à prendre soin d'eux-mêmes, et ont intérêt à se soumettre à une direction éclairée.

1. Pour éviter toute incompréhension grossière, précisons immédiatement que les « intérêts en jeu » ne sont pas simplement les intérêts financiers, mais les intérêts humains tels qu'ils sont mesurés par un critère de justice comme celui évoqué au chapitre précédent. Il ne s'agit pas de revenir au suffrage censitaire, et c'est même tout le contraire si, comme on l'a proposé, les intérêts des plus démunis sont jugés supérieurs.



TEXTE 4 : *Isabelle Ferreras, Gouverner le capitalisme ?, PUF, Paris, 2012, pp. 213-217*

Cependant, il existe différents courants d'idées politiques qui voient la démocratie et la justifient de différentes façons. Isabelle Ferreras distingue ainsi une conception réaliste et une conception progressiste (que reflètent les trois extraits précédents) des institutions démocratiques.

Conclusion
L'urgence de la relance...
de l'innovation institutionnelle

À propos des institutions de la démocratie

Comment justifier les institutions qui gouvernent les activités sociales ? En prenant un recul maximal, on peut considérer que l'on navigue entre deux rives : une conception *réaliste*, ou pôle du contrôle, et une conception *progressiste*, ou pôle de l'émancipation¹.

Le courant réaliste voit la raison d'être des institutions dans le maintien de l'ordre (social). Pratiquement, cela se traduit par la perpétuation des positions de pouvoir existantes. Il s'agit d'un courant qui va de Hobbes et Machiavel à Nozick et Kissinger, des libéraux aux libertariens. Cette tradition se trouve être l'héritière de la distinction élaborée par Constant (1819) entre « libertés des modernes » et « libertés des anciens », qu'elle

1. Ce choix renvoie à l'alternative épistémologique identifiée par Habermas (Habermas, 1971, p. 301-317) et commentée précédemment. L'affinité particulière que l'on trouve entre le pôle de l'émancipation et la sociologie critique implique que cette dernière se consacre à contester la mise hors de portée du débat et de l'arbitrage démocratique d'enjeux généralement classés comme « privés » (Fraser, 1992, p. 137 ; Ferreras, 2007a, p. 44-46).

mobilise dans un sens quasi littéral. La distinction entérine l'idée d'une frontière étanche entre sphère privée, domaine des « affaires » économiques où le citoyen-entrepreneur moderne peut enfin jouir de sa liberté, et sphère publique, soumise à la réglementation de l'État qui garantit l'ordre social¹. Parmi ces libertés, la propriété privée est comprise de manière extensive comme un droit inaliénable (Dahl, 1985). Pour ce courant, l'État doit donc se concentrer sur les fonctions de maintien de l'ordre, social (sur la place publique) et économique (sur les marchés), garantissant un socle minimal de droits aux individus – les libertés individuelles « négatives » selon Berlin (1969). La représentation parlementaire est pensée comme suffisante pour créer du consentement légitime de la part de membres de la société, tenus avant tout pour des individus rationnels.

Il s'agit d'une compréhension extrêmement restrictive du projet démocratique, réduit à un processus d'individualisation et limité au champ de « la politique » au sens étroit. Les institutions politiques n'excèdent pas la représentation parlementaire. Au-delà, la société est conçue comme un espace où se rencontrent des forces

1. Comme nous l'avons dit précédemment, ce découpage des enjeux de la liberté, pour approprié qu'il puisse être dans une société en proie au despotisme politique, comme c'est le cas des nations européennes au début du XIX^e siècle, à l'époque où Constant écrit, ne semble plus pertinent dès lors qu'il s'agit de la société contemporaine, société à la culture démocratique avancée en proie à des formes de despotisme, certes, mais dans le champ économique et non plus politique.

individuelles ou des coalitions d'agents individuels. Dans cette approche *réaliste*, une fois les libertés individuelles garanties, il n'y a pas de fondement pour des institutions de démocratisation de la société dans les différents champs sociaux. Comme nous l'avons vu, dans ce cadre, la négociation collective, déjà, posait problème.

Le courant progressiste, lui, tient l'idéal d'*émancipation* pour un enjeu tout autant individuel que collectif, leur interdépendance étant inextricable. Dès lors, le projet démocratique est un *projet* toujours en devenir – *progressiste*, comme un idéal toujours imparfaitement réalisé et donc à parfaire. S'appuyant sur le même socle de droits reconnus à l'individu que celui du courant réaliste, qui fait le cœur du libéralisme politique, le courant progressiste se demande sans cesse comment rendre l'idéal démocratique plus vivant, plus réel, aussi bien au plan individuel (celui de la liberté et de l'égalité des citoyens) qu'au plan collectif (celui de l'auto-détermination collective). Et pour ce faire, il déborde le cadre du libéralisme politique. Cette famille de pensée s'étend des libéraux progressistes des Lumières à Sen en passant par Rousseau, le courant du républicanisme en philosophie politique, Marx et le courant du socialisme démocratique. Il s'agit également d'une famille de pratiques qui va des luttes pour le droit d'association et la représentation syndicale des ouvriers aux mouvements pour les droits

civiques des femmes ou des Noirs américains en passant par les mouvements pour la libération des peuples soumis à la dictature.

La philosophie des institutions démocratiques qui sous-tend ce courant voit dans les institutions qui gouvernent les champs particuliers de la vie en société autant d'occasions de mettre l'idéal démocratique en œuvre ; ou à tout le moins de tendre vers celui-ci. À cette fin, elle développe une conception maximaliste de la démocratie comme norme du vivre ensemble. Dans cette conception, il n'y a pas de limite *a priori* à l'extension de l'idéal démocratique de l'auto-détermination individuelle et collective¹. Tous les champs de la société sont amenés, un jour ou l'autre, à être bouleversés par cet idéal d'autonomie, qui implique toujours en même temps des composantes individuelles et collectives² : le domaine de la politique elle-même, dans lequel la représentation parlementaire ne peut suffire à nourrir les voies de la souveraineté du corps social (*via*, aujourd'hui, la

1. C'est pour cette raison que l'on trouve dans cette tradition les auteurs qui ont fait le lien entre les conditions de l'égalité politique et les conditions d'existence matérielle et d'inégalités d'ordre économique. Voir Cohen (1989, 1997) ; Cohen et Rogers (1983). Pour une perspective générale des institutions de la démocratie au travers des différents champs de la vie sociale à l'heure de la mondialisation, voir Rogers (2012). Pour une perspective axée sur le champ économique, voir le tour d'horizon complet offert par Coutrot (2005).

2. Pour une clarification de ce point, voir le concept de « capacité collective » que nous avons proposé en nous appuyant sur le concept de « capacité » élaboré par Sen (1999, 2009) dans le but de rendre compte de la dimension proprement collective de la liberté individuelle. Voir Ferreras (2008).

montée des demandes de citoyens pour plus de participation dans les décisions qui les concernent directement, ou celle de l'extension des droits aux personnes non considérées comme citoyennes, les « sans-papiers »), le domaine de la culture ou de l'éducation, mais aussi le domaine des relations internationales (et la montée des revendications quant à la « justice globale ») ou celui de l'économie avec, comme on l'a vu, l'invention des institutions de la négociation collective¹ et de la concertation sociale ou l'idée du « bicamérisme économique » aujourd'hui.

Le courant réaliste, de son côté, avec son interprétation étroite (limitée aux droits individuels) et négative du projet de la liberté, ne partage pas cette vision. Pour ce courant, le champ politique, entendu au sens étroit des institutions organisées autour de la représentation parlementaire, constitue le strict domaine d'application de la démocratie, à l'exclusion de tout autre champ. Que l'idéal démocratique concerne en quoi que ce soit le champ des pratiques économiques semble, dans ce contexte, une idée purement et simplement inadéquate.

1. La liberté d'association et les libertés syndicales constituent le socle minimal – fondamental – de ce projet historique. Celui-ci n'est même pas encore réellement garanti dans bien des endroits du monde, y compris le plus capitaliste d'entre eux, les États-Unis d'Amérique. Pour une perspective quant au lien entre le respect de ces libertés fondamentales et la santé de la société démocratique, voir Bernard (1998).



TEXTE 5 : *Walter Lippman, Le public fantôme, Editions Demopolis, Paris, 2008, pp. 51-60*

Ces deux courants sont également porteurs de visions différentes de la citoyenneté. Pour le courant réaliste, le citoyen est plutôt peu intéressé par les politiques publiques et sa participation active est un « idéal inaccessible ».

1. L'homme désenchanté

1

Le citoyen d'aujourd'hui se sent comme un spectateur sourd assis au dernier rang : il a beau être conscient qu'il devrait prêter attention aux mystères qui se déroulent là-bas sur la scène, il n'arrive pas à rester éveillé. D'une façon ou d'une autre, ce qui se passe le concerne, il le sait bien. Qu'il s'agisse des règles et règlements omniprésents, des impôts à payer chaque année ou des guerres qui surviennent à l'occasion, tout conspire à lui rappeler qu'il est pris de toute part dans le cours des événements.

Et pourtant, comment se convaincre que les affaires publiques sont aussi les siennes ? L'essentiel lui en demeure invisible. Les lieux où tout se passe sont des centres lointains d'où des puissances anonymes tirent les ficelles derrière les grandes scènes publiques. En tant que personne privée, notre citoyen ne sait pas vraiment ce qui s'y fait, ni qui le fait, ni où tout cela le mène. Aucun des journaux qu'il lit ne décrypte ce monde de manière à le lui rendre intelligible ; aucune école ne lui a appris comment se le représenter ; bien souvent, ses idéaux sont en décalage avec lui ; et ce n'est pas d'écouter des discours, d'énoncer des opinions et de voter qui le rendent capable pour autant de tenir les commandes, il s'en aperçoit bien. Il vit dans

un monde qu'il ne peut voir, qu'il ne comprend pas et qu'il est incapable de diriger.

La froide lumière de l'expérience le lui a montré, sa souveraineté n'est que fiction. Il règne en théorie, mais dans les faits il ne gouverne pas. S'il contemple ce qu'il est et le rôle qu'il joue dans les affaires publiques, s'il met en regard l'influence qu'il exerce et celle qu'il est censé exercer selon les théories de la démocratie, il ne peut que reprendre pour son propre compte les mots de Bismarck à propos de Napoléon III: « Vu de loin, c'est quelque chose; vu de près, ce n'est rien du tout¹. » Lorsqu'au cours d'une campagne politique il s'entend qualifier, lui et quelque trente millions d'autres individus, de source de toute sagesse, de tout pouvoir et de toute vertu, de moteur premier et de fin ultime, s'il est encore sain d'esprit il ne pourra que protester. Il ne va tout de même pas, à l'instar de Chantecler, s'émerveiller éternellement d'être celui qui fait se lever le soleil.

Passé l'âge des élans romantiques, quand son oreille s'est lassée des slogans politiques enflammés et que le voilà calmé et dégrisé, la question de son rôle dans les affaires publiques semble bien surfaite au citoyen – il la juge mineure et sans importance. On peut lui tenir les plus beaux discours du monde sur le service et le devoir civique, lui agiter un drapeau sous le nez, lui envoyer un scout pour le pousser à voter, il ne bougera pas. C'est un homme de retour chez lui après une croisade pour changer le monde – mais le monde n'a pas changé. Il a trop cru au Père Noël, il a trop souvent été déçu. Tout cela ne lui inspire plus qu'amère dérision, et il pourrait écrire, comme l'auteur de *Trivia*²:

Autodétermination! martela l'un d'eux.

— Délibération, lança un autre.

— Coopération, suggéra le plus modéré du parti.

— Confiscation! repartit une intransigeante.

Moi aussi je suis intoxiqué par le simple son de ces vocables. C'était pourtant les remèdes à tous nos maux? Je me suis mis à chanter:

— Inoculation! Transsubstantiation, allitération, inondation, flagellation et reforestation!

2

Tout le monde sait bien que le peuple tout entier ne prend pas part comme un seul homme aux affaires publiques. Aux États-Unis, moins de la moitié des électeurs se rendent aux urnes, même pour les présidentielles³. Pendant la campagne de 1924, un effort tout particulier a été fait pour attirer davantage d'électeurs. Ils ne sont pas venus. Pourtant: constitution, nation, système des partis, succession à la présidence, propriété privée, le danger était censé rôder partout. Un des partis agitait le spectre du péril rouge, un autre celui de la corruption, un autre encore celui de la tyrannie et de l'impérialisme si les électeurs ne se déplaçaient pas en nombre. La moitié des citoyens n'a pas bougé.

Avant, les spécialistes rédigeaient des livres sur le vote. Ils se mettent à présent à en écrire sur l'abstention. À l'université de Chicago, le professeur Merriam et M. Gosnell ont mené une enquête approfondie⁴ afin de comprendre pour quelle raison, à l'élection municipale de 1923 à Chicago, sur 1 400 000 citoyens ayant le droit de vote, 900 000 seulement se sont inscrits parmi lesquels 723 000 ont finalement voté. Des milliers de personnes ont été interrogées. Environ 30 % des abstentionnistes ont invoqué un empêchement de force majeure. Certains étaient malades, d'autres n'étaient pas en ville, des femmes avaient été retenues chez elles par un enfant ou un parent invalide, d'autres

encore avaient un problème de domiciliation légale. Les 70 % restants, soit un demi-million de citoyens libres et souverains de cette république, n'ont même pas pris la peine d'invoquer une raison pour justifier leur abstention – sans nécessairement admettre que voter ne les intéressait pas. On avait besoin d'eux au travail, les bureaux de vote étaient bondés ou encore situés trop loin de chez eux, ils avaient peur de révéler leur âge, ils ne croyaient pas au suffrage des femmes, leur mari s'y opposait, la politique est pourrie, les élections sont pourries, d'autres avaient peur de voter ou ignoraient qu'il y eut une élection. Un quart, environ, des interrogés ont eu l'honnêteté de reconnaître leur manque total d'intérêt pour la question.

Cependant, Bryce* fait le constat que « la volonté du peuple souverain s'exprime... aux États-Unis... par un pourcentage de votants comparable à n'importe quel autre pays⁵. » Et les chiffres de M. Lowell** sur les référendums en Suisse tendent à prouver que l'indifférence des électeurs américains n'a rien d'exceptionnel⁶. De fait, les penseurs politiques réalistes d'Europe ont abandonné depuis bien longtemps l'idée que le cours des affaires publiques soit collectivement dirigé par le peuple dans son ensemble. Robert Michels, un socialiste, le dit tout de go : « La majorité est définitivement incapable de s'auto-gouverner » ; et d'approuver cette remarque d'un député socialiste suédois : « même après la victoire, dans la vie politique, il y aura toujours les dirigeants et les dirigés. » Michels, penseur politique d'une grande pénétration, conclut sur la question en citant une remarque d'Hertzen selon qui la victoire d'un parti d'opposition équivaut à « passer de la sphère de l'envie à la sphère de l'avarice ».

* James Bryce (1856-1943), pédagogue américain, historien, ancien président de l'université de Harvard. (N.d.T.)

** Lowell (1838-1922), juriste, historien et politicien libéral britannique. (N.d.T.)

Il n'y a donc rien de bien neuf dans ce désenchantement qu'exprime le citoyen en s'abstenant, en ne votant que pour la tête de liste, en ne se déplaçant pas pour les primaires, en ne lisant ni discours ni documents, et j'en passe : la liste de ses péchés par omission pour laquelle on le dénonce est longue. Ne comptez pas sur moi pour le dénoncer davantage. Je suis avec lui de tout cœur, car j'estime qu'on fait peser sur ses épaules le poids d'une tâche impossible et qu'on exige de lui la réalisation d'un idéal inaccessible. Cette impression, je la ressens d'ailleurs, moi qui ai pourtant fait de la gestion des affaires publiques mon principal centre d'intérêt, consacrant à son analyse le plus clair de mon temps : en vérité, je n'arrive pas à dégager le temps nécessaire à accomplir ce qu'attend de moi la théorie de la démocratie. J'entends par là, savoir ce qui se passe et s'être forgé une opinion valable sur toutes les questions se posant à une communauté qui se gouverne elle-même. Mieux : jamais je n'ai rencontré personne, du président des États-Unis au professeur de science politique, qui incarnât peu ou prou cet idéal incontesté de citoyen souverain et omniscient.

2. Un idéal inaccessible

J'ai tenté d'imaginer comment créer le citoyen parfait. Selon d'aucuns, il faudra la rencontre de cellules germinales répondant à certains critères de qualité pour lui donner naissance – j'ai ainsi trouvé dans les ouvrages de Madison Grant^{*}, Lothrop Stoddard^{**} et autres eugénistes des prescriptions relatives aux mariages susceptibles de produire le meilleur peuple possible. Sans être biologiste, je reste très ouvert sur ce sujet qui m'inspire des espoirs infinis, même s'il ne m'échappe pas que le degré de certitude affiché quant aux moyens à mettre en œuvre pour améliorer l'humanité est inversement proportionnel à la réputation scientifique de ceux qui les proposent.

C'est logiquement vers l'éducation qu'on se tournera alors n'est-ce pas à elle qu'est consacré le dernier chapitre de tout ouvrage un peu optimiste consacré à la démocratie depuis ces cinquante ans ? Robert Michels lui-même, dont l'intransigeant austérité en fait l'ennemi résolu de tout sentimentalisme, écrit dans ses « dernières considérations » : « La grande mission d

* Madison Grant (1865-1937), évangéliste et conservateur, ancien président de *Zoological society* de New York, auteur du *Déclin de la grande race* (1916).

** Lothrop Stoddard (1885-1950), anthropologue américain, théoricien du rascisme (N.d.T.)

l'éducation sociale est d'élever le niveau intellectuel des masses afin de les rendre capables, dans la limite du possible, de contrebalancer les tendances oligarchiques » de toute action collective.

J'ai donc lu quelques-uns des nouveaux livres destinés à l'éducation civique des collégiens et lycéens. Leur lecture achevée, n'importe qui conclura inévitablement comme moi qu'il faut avoir un appétit d'encyclopédiste et un temps infini devant soi pour être un bon citoyen. Certes, nul n'est plus censé se rappeler le salaire exact d'un fonctionnaire de catégorie A ou la durée du mandat d'un juge. L'éducation civique d'aujourd'hui s'intéresse aux problèmes du gouvernement, non aux détails structurels. Dans un pavé de 500 pages au style dense et concis que je me trouve avoir lu, le lecteur aborde les problèmes de la ville, les problèmes de l'État, les problèmes de la nation, les problèmes du transport, les problèmes de l'agriculture, les problèmes internationaux, monétaires, bancaires, et ainsi de suite à l'infini. Et les onze pages dévolues aux problèmes de la ville se subdivisent en douze sous-problèmes, pas moins...

Or, nulle part dans ce livre aux intentions louables on ne s'avise de préciser au futur citoyen souverain comment il sera censé s'y prendre pour se tenir informé de l'avancement de cet embrouillamini de problèmes tout en gagnant sa vie, en élevant ses enfants et en profitant de l'existence. On l'exhorte à ménager les ressources naturelles du pays, car elles sont en quantité limitée. On lui conseille de prendre garde aux dépenses publiques, les contribuables ne pouvant subir éternellement des augmentations d'impôt. Mais quant à lui, électeur, citoyen, souverain, il semble qu'on s'attende à le voir fournir en quantité illimitée intérêt, curiosité, effort et esprit civique. Quoiqu'il pense avoir abordé tous les sujets, des égouts municipaux à l'opium indien, l'auteur de cet ouvrage a pourtant oublié un point essentiel: le

citoyen n'a que peu de temps à consacrer aux affaires publiques, son intérêt pour les faits n'est que sporadique et son goût pour la théorie des plus modérés.

Jamais il ne vient à l'idée de ce précepteur en devoir civique de proposer à son élève une règle lui indiquant, par exemple, que son devoir du jeudi est de s'intéresser au métro de Brooklyn ou au chemin de fer sud-mandchourien. Et, s'il est établi que sa volonté souveraine doit s'appliquer le jeudi aux problèmes de métropolitain, lui expliquant comment il pourra rattraper les lacunes occasionnées dans sa maîtrise dudit dossier par le temps qu'il a consacré, la veille, à exprimer sa volonté souveraine à propos des crédits ruraux dans le Montana ou des droits de l'Angleterre sur le Soudan. Il ne peut pourtant pas tout savoir sur tout en même temps: or, pendant qu'il se consacre à un sujet, de profondes mutations s'opèrent dans des milliers d'autres. À moins qu'il ne découvre une méthode rationnelle lui permettant de concentrer son attention sur les sujets où il peut être le plus utile compte tenu de son bagage d'amateur, il est condamné à devenir enragé, tel un chiot s'efforçant, en vain, de lécher trois os à la fois.

Je ne veux pas dire par là qu'un tour d'horizon des problèmes mondiaux ne soit pas une bonne expérience pour un étudiant. Ce peut être une façon de lui faire comprendre que le monde est compliqué, même s'il ressort de cette aventure « chargé de germes, soufflant à la face de son interlocuteur credos et certitudes dès qu'il ouvre la bouche¹. » Certes, il peut y gagner en humilité, mais quoi qu'il en soit, avoir assimilé les thèses d'un auteur remarquable sur les problèmes de l'Amérique en 1925 ne constitue pas en soi une clé pour décrypter ceux de la décennie suivante. À moins de s'être forgé une méthode intellectuelle à partir de l'étude de ces sujets transitoires, la valeur éducative d'un tel travail est nulle.

C'est pourquoi persister à invoquer l'éducation comme remède à l'incompétence en démocratie ne mène à rien. Concrètement, cela équivaut à proposer que les professeurs, grâce à on ne sait quel pouvoir magique, fabriquent des hommes capables de gouverner en suivant les recommandations des législateurs et les prêcheurs d'idéaux civiques à qui on aurait donné carte blanche. Les réformateurs ne se demandent pas quel enseignement les hommes sont capables de recevoir. Ils se contentent d'affirmer qu'il faut leur enseigner ce qui est nécessaire pour les rendre aptes à diriger le monde moderne.

En comptant sur l'éducation, on ne peut qu'être déçu. Car la vitesse à laquelle les problèmes du monde moderne surgissent et évoluent dépasse celle à laquelle une équipe d'enseignants est capable de les appréhender – pour ne rien dire du rythme encore plus lent auquel ils transmettent leurs connaissances à une population d'enfants. Si les écoles se fixent pour but d'enseigner la façon de résoudre les problèmes du jour, elles se condamnent à avoir toujours un train de retard. Le mieux qu'elles puissent envisager serait d'extraire certaines formes de pensée et de sentiment pour rendre capables les futurs citoyens d'aborder tout nouveau problème avec efficacité. Mais ce n'est pas au pédagogue d'élaborer une telle méthode: c'est au théoricien politique lequel ne doit surtout pas partir du principe que la masse est dotée d'un quelconque génie politique mais se dire que les hommes, fussent-ils doués de génie, ne consacreront jamais que peu de temps et d'attention aux affaires publiques.



TEXTE 6 : Trudy Grovier, *Global Citieznship*, dans *Cogito*, vol.3, n° 3, 1989, p.210-211, repris dans Pierre Blackburn, *L'éthique. Fondements et problématiques contemporaines*, Editions du renouveau pédagogique, Saint-Laurent, 1996, p. 255-256

Pour le courant « progressiste », le citoyen peut s'améliorer dans des circonstances propices, il faut identifier celles-ci et les favoriser.

Qu'est-ce qu'être un vrai citoyen? (Trudy Govier¹⁵)

« Benjamin Barber, dans son livre *Strong Democracy*¹⁶, se fait le défenseur d'une véritable démocratie participative et critique vigoureusement la démocratie pratiquée actuellement aux États-Unis et dans plusieurs autres nations occidentales. [...]

Selon Barber, ce qui caractérise principalement un citoyen, c'est qu'il s'efforce de penser en fonction de l'intérêt public plutôt qu'uniquement en fonction de ses propres désirs et de ses intérêts personnels. Pour être un citoyen, un individu doit tout d'abord reconnaître qu'il n'est pas le seul qui ait des désirs et des besoins. Il doit penser en fonction de toutes les personnes de sa communauté, et non seulement en fonction de lui-même ou de sa famille. Un jugement politique n'exprime pas un choix ou un intérêt personnel, mais plutôt le désir d'un monde dans lequel tous peuvent être respectés. En disant cela, Barber se fait l'écho de la théorie politique de Rousseau et de l'éthique de Kant. Le monde souhaité est le monde qu'une communauté pourrait partager. Au lieu de dire « je veux » ou « j'ai besoin de », le citoyen doit juger quelles sont les politiques qui seront bonnes pour tous. On ne réfléchit pas comme un citoyen si on est en faveur d'un parc public seulement parce qu'on veut que sa famille ait une belle vue ou puisse faire de belles promenades le dimanche. Pour penser et agir comme un citoyen, on doit penser à la manière dont tous seront touchés par cette utilisation du terrain et soutenir le projet de parc seulement si l'on juge sincèrement que ce serait bon pour la communauté dans son ensemble.

Cela ne veut pas dire qu'on pose la communauté, l'État ou une autre collectivité comme une espèce d'entité à part, avec des droits qui lui seraient propres : le bien-être de la communauté doit seulement signifier l'épanouissement des individus qui y vivent. Dire que les gens devraient identifier les problèmes et réfléchir aux politiques en ayant à l'esprit le bien de la communauté signifie que les gens devraient considérer ceux qui vivent dans leur communauté politique comme étant aussi méritants qu'eux-mêmes, et devraient travailler à des politiques qui servent ces diverses personnes et leurs intérêts considérés dans leur ensemble. Penser et agir dans cet esprit, c'est penser comme un citoyen, au sens éthique du terme.

Comment savoir si on a raison quand on prétend déterminer ce qui est le mieux pour la communauté? Selon Barber, on ne peut jamais en être certain. [...] Pour éprouver la valeur de principes et de politiques, il faut selon lui les soumettre à la discussion publique dans des conditions permettant à des citoyens bien informés de les juger. La discussion politique joue donc un rôle clé dans la conduite du citoyen et dans les bonnes politiques. La discussion doit cependant être suffisamment bien informée pour servir son but. Beaucoup de recommandations pratiques de Barber portent sur la façon dont on pourrait améliorer l'utilisation des médias modernes pour rendre l'information et les argumentations accessibles à un large public formé de gens diversement éduqués.

C'est une erreur de croire que l'intérêt public émergera de la lutte de millions d'intérêts privés. Cela serait une erreur, même si nous supposons que tous ceux qui luttent ont des ressources équivalentes (une des plus évidentes, de nos jours,

15. Trudy Govier, « Global Citizenship », dans *Cogito*, vol. 3, n° 1, 2001, p. 1-10.

16. Benjamin Barber, *Strong Democracy*, Berkeley, University of California Press, 1984, p. 1-10.

« étant l'argent), ce qui n'est évidemment pas le cas. Les intérêts privés sont privés, et rien d'autre ; on irait souvent à l'encontre du bien général en les servant. Il n'y a aucun procédé magique par lequel des millions de visées individualistes isolées pourraient produire un état de choses constituant le bien commun. L'idée que les intérêts privés peuvent être additionnés, ou autrement combinés, de manière à produire l'intérêt public est en fait une erreur de logique : l'agitation produite par l'opposition d'un intérêt privé contre un autre ne produit pas l'intérêt global et on ne peut tenir pour acquis que l'un mène à l'autre.

Les citoyens vivent dans des communautés où des problèmes surviennent et ils travaillent ensemble à leur trouver des solutions qui serviront les intérêts de la communauté. Pour être un citoyen au sens profond du terme, il faut réorienter son identité, voir et agir sous l'angle de l'intérêt public. Cela ressemble à cette conception du citoyen que Rousseau semble avoir à l'esprit lorsqu'il dit qu'il suffit de former des citoyens pour obtenir tout ce dont on a besoin. Le fondement de la citoyenneté, au sens politique et éthique du terme, ne réside pas simplement dans le territoire ou le lieu de naissance. Cela ne tient pas à des croyances communes ou à un contrat politique, mais plutôt au fait qu'on s'engage envers des méthodes et des buts communs. Tous ceux qui sont ainsi engagés à adopter de telles attitudes communes dans la gestion de la communauté sont ses citoyens au sens politique et éthique, qu'ils aient ou non le statut légal de citoyen. Ceux qui ne le font pas ne sont pas des citoyens en ce sens. Bien sûr, ils peuvent voter, mais voter, selon Barber, n'est que l'expression la plus faible de la citoyenneté. On peut voter en ne sachant pas grand-chose, en n'ayant rien fait pour s'informer, en n'ayant pas contribué du tout à l'ordre du jour politique ou aux débats sur les problèmes actuels. On peut voter purement selon ses intérêts personnels, particuliers. Ce qui importe pour être un vrai citoyen, ce n'est pas de voter comme tel, mais de savoir comment identifier les problèmes de la communauté, y réfléchir, en discuter et contribuer à les circonscrire et à les résoudre, de même qu'à déterminer ses buts et ses valeurs. »

Mais dans quel système vivons-nous en fait ?

TEXTE 7 : Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995. L'extrait repris est une synthèse réalisée par Yves Sintomer dans son ouvrage *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La découverte/Poche, 2011, pp.29-32..

D'un point de vue historique, Bernard Manin soutient que les régimes politiques nés des révolutions anglaise, américaine et française (cela pourrait valoir également pour celui né de la révolution belge) diffèrent volontairement de la « « démocratie pure », où les citoyens pourraient exercer réellement le pouvoir ». Ce sont des gouvernements représentatifs combinant des traits aristocratiques et des traits démocratiques. Ce type de régime mixte, tout en préservant remarquablement ses traits essentiels, s'est décliné depuis lors en trois grands modèles:

Bernard Manin propose quatre critères de définition : l'élection à intervalles réguliers des gouvernants ; l'autonomie des élus par rapport aux gouvernés dans le processus décisionnel (les gouvernants ne sont pas liés par un mandat impératif et, par exemple, ne sont pas tenus de respecter leurs promesses électorales) ; en contrepartie, l'autonomie de l'opinion publique par rapport aux gouvernants ; enfin, le passage des décisions par l'épreuve du débat public¹. Dans cette perspective, Bernard Manin différencie fortement le gouvernement représentatif de la « démocratie pure », où les citoyens pourraient exercer réellement le pouvoir.

Les Athéniens, inventeurs de la démocratie, l'avaient déjà compris lorsqu'ils avançaient que l'élection instituait une logique aristocratique parce qu'elle conduisait à sélectionner « les meilleurs ». Les pères fondateurs des Républiques française et américaine, à la fin du XVIII^e siècle, s'inscrivaient résolument dans cette perspective lorsqu'ils opposaient le gouvernement représentatif à l'absolutisme mais aussi à la démocratie antique, que certains appelaient « vraie démocratie ». L'élection de représentants était censée instaurer un mécanisme de distinction différenciant les gouvernants de la masse du peuple. On connaît les fameux mots de James Madison, le plus influent des fondateurs de la République américaine : l'élection aurait pour effet « d'épurer et d'élargir les vues du public en les faisant passer par l'intermédiaire d'un corps choisi de citoyens dont la sagesse est le mieux à même de discerner le véritable intérêt de leur pays et dont le patriotisme et l'amour de la justice seront moins susceptibles de sacrifier cet intérêt à des considérations temporaires et partiales. Dans un tel système, il peut fort bien se produire que la volonté publique exprimée par les représentants du peuple s'accorde mieux avec le bien public que si elle était formulée par le peuple lui-même, rassemblé à cet effet² ». Cette aristocratie élective se

Bernard Manin a bien montré en quoi la démocratie partiadaire constituait une variante du gouvernement représentatif. Pour donner à celui-ci un sens rigoureux, qui permette de le distinguer des autres types de régime, à commencer par la démocratie directe,

1 Mosei OSTROGORSKI, *La Démocratie et les partis politiques*, Seuil, Paris, 1979.
 2 Roberto MICHELS, *Les Partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Flammarion, Paris, 1971.
 3 Max WEBER, *Le Savant et le Politique*, La Découverte, Paris, 2003.

1 Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris, 1996.
 2 James MADISON, « To the People of the State of New York », *The Federalist*, 10, in Alexander HAMILTON, James MADISON et Martin JAY, *The Federalist Papers*, Bantam Books, [1787-1788] 1982, p. 46-47.

distinguaient de l'ancienne par sa formation, et donc par ses compétences politiques et son type de légitimité. Dans les faits, ces citoyens éclairés étaient avant tout les plus aisés, mais ils devaient être désignés à l'issue d'une compétition ouverte, contrôlés *a posteriori* lorsqu'ils remettaient en jeu leur mandat et clairement bornés dans l'exercice de leurs responsabilités.

En accord sur ce point avec James Madison, l'abbé Sieyès, figure marquante de la Constituante française, soulignait que les élus se distinguent de la masse et que les citoyens « nomment des représentants bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général, et d'interpréter à cet égard leur propre volonté ¹ ». Pour Sieyès comme pour Madison, cette capacité supérieure avait une origine en partie sociale, les représentants devant disposer d'un certain niveau de richesse supposé les tenir éloignés des tentations du désordre et de la corruption ². Mais elle comportait aussi une seconde dimension. Dans le républicanisme français, l'élection fait surgir un corps unifié, la Chambre des représentants, qui vient incarner physiquement la nation et donner un visage au pouvoir constituant. La représentation n'est en ce sens pas réductible à une charge confiée à des personnes qui devraient agir en lieu et place de leurs électeurs. Elle est aussi une incarnation et une mise en scène, une représentation au sens théâtral, une pièce qui se joue devant le peuple. Ce républicanisme récupère ainsi le sens de la représentation qui était celui de l'Ancien Régime, lorsque le souverain incarnait pour ses sujets, devant eux et non délégué par eux, l'unité de la nation ³.

Pour Bernard Manin, le gouvernement représentatif moderne constitue en conséquence un régime mixte : aristocratique parce qu'il donne le pouvoir réel à une élite distincte du peuple et

1 Emmanuel Joseph SIEYÈS, « Dire sur la question du veto royal », in *Écrits politiques*, édition des archives contemporaines, Paris, 1985, p. 236.
 2 Emmanuel Joseph SIEYÈS, « La nation », in *Écrits politiques*, op. cit., p. 90.
 3 Cf. Olivier BEAUD, « "Repräsentation" et "Stellvertretung". Sur une distinction de Carl Schmitt », *Droits*, 6, 1987 ; Jürgen HABERMAS, *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris, [1962] 1993 ; Pierre ROSANVALLON, *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, Paris, 1998.

largement autonome par rapport à lui, et démocratique parce que cette élite se constitue à travers l'élection (et la réélection éventuelle), que son pouvoir est en principe soumis aux lois qu'elle édicte (il s'agit d'un État de droit), que les gouvernés sont libres de manifester une opinion contraire à celle des gouvernants et que ceux-ci sont obligés de justifier publiquement leurs décisions. Ce régime s'est décliné historiquement en trois grands modèles. Le premier, mis en place à l'époque du suffrage censitaire mais qui perdura après lui, reposait sur la domination des notables et la centralité du Parlement dans la vie politique. Le deuxième fut lié aux partis de masse, qui tirèrent leur force de l'intégration des classes populaires au système représentatif et concentrèrent l'essentiel du pouvoir de décision.

Bernard Manin ajoute que nous assistons aujourd'hui à l'émergence d'un troisième modèle de gouvernement représentatif, la « démocratie du public ». Dans un autre registre conceptuel, nombre d'analystes caractérisent celle-ci comme une « démocratie d'opinion », marquée par la place centrale des médias dans une vie politique où pèserait de plus en plus la mise en scène télévisuelle comme technique de marketing. Sous l'emprise des conseillers en communications et des instituts de sondages, les responsables politiques sont poussés à relativiser les appareils au profit d'autres scènes publiques. À l'heure où une émission télévisuelle permet de toucher des millions d'électeurs potentiels, le travail de fournis militants vendant le journal du parti ou distribuant des tracts se voit fortement relativisé. La télévision compte davantage que les congrès de parti. Plus, ceux-ci sont organisés en fonction de leurs répercussions télévisuelles ! Les citoyens se voient ainsi libérés en partie de la tutelle des appareils politiques, mais ils tombent de Charybe en Scylla : les nouveaux types de gouvernants sont les magnats de l'audiovisuel, les journalistes vedettes, les spécialistes en communication, les sondeurs et les politiciens qui ont compris comment profiter du nouveau jeu. Du mode de domination plutôt bureaucratique des appareils, on passerait tendanciellement à celui des médias, reposant davantage sur des ressorts charismatiques. Plus que de crise de la démocratie représentative, il faudrait alors parler de la crise d'un

modèle particulier de gouvernement représentatif, la démocratie partidulaire, et de son effacement progressif au profit d'un autre modèle ¹.

TEXTE 8 : Anne-Emmanuelle Bourgaux, « La Belgique est-elle démocratique », publié dans la Revue « Politique », janvier-février 2014..

La tension entre traits démocratiques et traits aristocratiques est manifeste dans l'évolution de la démocratie représentative belge. La crise de la démocratie représentative belge (impuissante par exemple en matière de lutte contre la pauvreté, selon l'auteur suivant) n'est pas à proprement parler une crise au sens d'un état exceptionnel, mais constitue plutôt le résultat logique d'une démocratisation insuffisante. Nous avons tendance à considérer qu'un régime politique « bascule » dans une démocratie dès lors que des représentants du peuple sont élus au suffrage universel. Or « ...le suffrage universel démocratise le droit de vote. Mais pas forcément la décision politique. » Par conséquent, l'intérêt de tous, et singulièrement des plus pauvres, n'est pas suffisamment rencontré.

La Belgique est-elle démocratique ?

En octobre 2013, la presse relayait ces chiffres : un enfant wallon sur quatre et quatre enfants bruxellois sur dix vivaient en dessous du seuil de pauvreté. La démocratie représentative belge semble impuissante face à cette réalité sociale...

À l'heure où on discute des vertus comparées des élections et du tirage au sort, une plongée dans l'histoire de Belgique nous rappelle que la démocratie ne se réduit pas au principe électif.

La Belgique semble noyée dans les « crises » (économiques, sociales, communautaires). Mais réfléchit-on encore au sens de ce terme [1] ? Une « crise » suppose un état exceptionnel, grave et soudain. La « crise de la démocratie représentative » clôt donc *a priori* la question qu'elle soulève : en quoi, et pourquoi, la démocratie représentative belge va-t-elle mal ? Le constat exclut que la situation actuelle soit le résultat logique des principes et dispositifs qui caractérisent actuellement la démocratie représentative belge. Écarter le prêt-à-penser de la « crise de la démocratie représentative » permet d'en finir avec cette rhétorique de la désespérance qui empêche de lire le présent.

À l'opacité de ses causes, la « crise de la démocratie représentative » ajoute celle de son objet. Théoriquement et historiquement, la démocratie et la représentation ne se sont pas construites en sœurs complices mais en farouches ennemies. De Montesquieu à John Stuart Mill en passant par l'abbé Sieyès et Madison, tous sont unanimes : la représentation, qui réserve la conduite de la cité entre les mains de quelques-uns, permet d'éviter les vices et dangers de la démocratie, qui la confie à tous. Pour une fois, même Rousseau est d'accord : c'est parce qu'il oppose représentation et démocratie qu'il préfère la seconde à la première. Qu'est-ce qui est exactement « en crise » en Belgique : la « démocratie » ou la « représentation » ? Faut-il restaurer la représentation, ou la dépasser ? Approfondir la démocratie, ou la contenir ?

Écarter le prêt-à-penser de la « crise de la démocratie représentative » permet d'en finir avec cette rhétorique de la désespérance, qui empêche de lire le présent comme le résultat logique d'une évolution historique et de choix politiques. La situation actuelle n'est pas l'aboutissement fini et figé de la démocratie belge, mais un stade de notre gouvernement représentatif dans l'évolution de sa démocratisation. Cette lecture remet le suffrage universel à sa place : celle d'être une condition nécessaire de la démocratie, mais non la condition exclusive de la démocratisation. Cela oblige à affronter, et non à contourner, la question troublante suivante. En Belgique comme ailleurs, le gouvernement représentatif s'est construit en opposition à la démocratie. Quand et comment la Belgique a-t-elle basculé dans la démocratie ?

1831, une promesse de démocratisation nécessaire

À cette question complexe, une réponse simple : la Belgique aurait basculé dans la démocratie grâce au suffrage universel. Mais quel suffrage « universel » ? Le suffrage « universel » octroyé en 1919-1921, qui n'était que masculin ? Ou celui de 1948 ? Notre basculement dans la démocratie daterait-il donc d'à peine un demi-siècle ? Ce scénario aboutit à localiser exclusivement la démocratie dans le droit de vote. Or, par exemple, les États qui reconnaissent le suffrage universel sans le multipartisme ne sont pas des démocraties.

Un retour sur le gouvernement représentatif de 1831 s'impose pour évaluer la situation actuelle avec sérénité. À cette époque, nul doute qu'exclusion sociale et exclusion politique marchent main dans la main. Un consensus élitiste solide existe au sein du Congrès qui s'ancre dans une peur du peuple jugé au mieux incompetent, au pire irrationnel et donc incontrôlable. Même pour le généreux De Robaulx : « *Ainsi, la saine raison, quand elle n'est pas travestie par des sophismes, indique que la règle générale est que tout citoyen est ou*

devrait être électeur de droit. Cependant, comme l'exercice de ce droit nécessiterait des assemblées populaires trop nombreuses qui pourraient occasionner des désordres et compromettre la sûreté et la tranquillité publique si toute la nation y prenait part, on a reconnu la nécessité de le restreindre de manière qu'il n'y eût qu'un nombre d'électeurs tel que leur réunion ne fût pas dangereuse. » [2]

Quels principes constitutionnels adoptent les congressistes en vertu de leurs options élitaires ? Ils ne consacrent pas seulement le suffrage censitaire. Ils inscrivent aussi le principe strictement représentatif qui exclut tout référendum, consultation populaire ou appel au peuple car l'intervention de la nation doit « *se concentrer, s'épurer, [...], dans les mains les plus dignes et les plus intéressés au bien-être général* » [3]. La démocratie, héritée de la Grèce antique, n'évoque que « *sa pauvreté, ses ilotes, ses mœurs barbares, étrangères aux douceurs de la civilisation* » [4]. De même, pour désigner les représentants, ils choisissent les effets sélectifs de l'élection, et non ceux égalitaires du tirage au sort. Par ailleurs, ils consacrent l'éligibilité universelle à la Chambre mais ils réservent l'accessibilité au Sénat aux plus grandes fortunes en imposant un cens d'éligibilité très élevé. En rendant le mandat de sénateur gratuit, et en défrayant le mandat de député de manière dérisoire, ils assurent une sélectivité de fait de l'accès à la fonction parlementaire, malgré les protestations des représentants de la classe moyenne : « *Il faut [lui] donner les moyens d'arriver à la représentation nationale* », dit Devaux, et faiblement rémunérer les députés, « *c'est établir en d'autres termes un cens d'éligibilité* » [5]. Enfin, peu de place est laissée aux représentés non électeurs. Officiellement, le droit de pétition, arme de prédilection pour mettre à bas le régime hollandais, est un droit sacré. Mais peu à peu, il subit un déclassement.

Le scénario selon lequel la Belgique aurait basculé dans la démocratie depuis le suffrage universel ne plonge pas seulement dans l'ombre les différents principes aristocratiques hérités de 1831. Il estompe aussi les principes démocratiques. D'abord, la citoyenneté défensive mise en place par les congressistes de 1831. La consécration constitutionnelle du principe de publicité et des libertés politiques non électorales visait à permettre à l'opinion publique de détenir un droit de critique des actes des autorités publiques. De même, les congressistes instaurent l'élection directe à la Chambre et au Sénat parce qu'ils avaient connu sous le régime hollandais une représentation à ricochet qui les privait d'influence sur leurs élus et leurs décisions. Enfin, les congressistes témoignent en pratique d'une conception contractualiste de leur mandat, héritée de la représentation par intérêt bien connue de nos contrées. Ils ne se sentent pas élus *in abstracto* mais pour défendre concrètement l'intérêt de telle ou telle province, voire de tel ou tel corps, et pour en rendre compte devant leurs électeurs.

Car au fond, à qui les électeurs censitaires de 1831 feraient-ils peur ? L'effet démocratique paradoxal du suffrage censitaire est le suivant : le lien représentatif est une relation endogamique nouée entre des électeurs et des élus appartenant à l'élite. Il témoigne paradoxalement d'une grande qualité démocratique, bien sûr au profit de cette seule élite. L'élite bénéficie de nombreuses structures qui lui sont réservées, telles que les clubs et les salons, au sein desquelles électeurs et élus se côtoient et dialoguent. La défense de leurs intérêts d'élite confère à la représentation une grande efficacité.

Dans ce contexte, la démocratie politique est l'impensée de la Révolution belge. Mais il en va de même de la question sociale, c'est-à-dire ce que « *nous pourrions mieux et plus simplement appeler l'existence de la pauvreté* » [6]. Malgré la situation sociale désastreuse, les voix des exclus peinent à se faire entendre au sein du Congrès. Quelques « *notables* » pétitionnent « *pour assurer la subsistance du peuple pendant l'hiver qui se fait déjà sentir* » [7]. « *Deux cent onze ouvriers et habitants d'Uccle et de Forêt* » se plaignent de la destruction de leurs outils de travail lors des journées de la fin août [8]. Mais s'ils se divisent quand leurs intérêts s'entrechoquent, les congressistes retrouvent leur union pour exclure, en cette année 1830 où

toute l'Europe est en ébullition. En témoigne le plaidoyer de Blargnies en faveur de la restriction constitutionnelle de la liberté de s'assembler : « *Nous avons dans le Hainaut 60 000 ouvriers pour exploiter les houilles. Ces ouvriers se coalisent lorsqu'ils veulent faire hausser le prix de leurs journées, et font ce qu'ils appellent "tenir bon". Si vous permettez aux citoyens de se rassembler sans autorisation, qu'arrivera-t-il ? C'est que quand le travail pressera le plus, ils se coaliseront sans craindre de pouvoir en être empêchés, et résisteront d'autant plus qu'ils sauront que l'autorité aura été désarmée par la constitution. [...] Du reste, le Hainaut ne sera pas le seul point menacé par un tel ordre des choses. Tous les lieux où il y a de grands établissements manufacturiers, et il y en a beaucoup en Belgique, seront exposés aux mêmes malheurs.* [9] »

Que devient par la suite cet écheveau de principes aristocratiques ?

Suffrage universel (masculin), promesse de démocratisation non tenue

À la fin du XIXe siècle, la situation sociale de Belgique est dramatique. Misère et exclusion politique travaillent main dans la main à paralyser le plus grand nombre. Dans ce contexte, la lutte pour l'émancipation politique, qui s'incarne dans le combat pour le suffrage universel, est indissociable de la lutte pour l'émancipation sociale. Le fameux Catéchisme du Peuple d'Alfred Defuisseaux de 1886 l'illustre : il faut « *donner le droit de vote, c'est-à-dire établir le suffrage universel* » parce que « *en Belgique, l'homme libre est riche ; l'esclave est pauvre* » [10]. La simplicité de la revendication du suffrage universel dissimule la complexité des aspirations institutionnelles qui sont exprimées en identifiant le moyen (le suffrage universel) à son résultat (des lois meilleures) : « *Les lois se font maintenant en Belgique, pour les riches et contre les pauvres* » et « *par ceux qui ne font rien, et contre ceux qui travaillent* » [11]. Grâce au suffrage universel, « *le peuple qui est honnête parce qu'il travaille, nommera des honnêtes gens qui feront des lois honnêtes* » [12].

Le malentendu du suffrage universel est alors le suivant : le plus grand nombre exclu du droit de suffrage constate chaque jour depuis sa misère l'efficacité du suffrage censitaire. Pourtant, pour que le suffrage universel garantisse la confection de lois « meilleures », c'est-à-dire de lois qui ne servent pas seulement les intérêts de l'élite, il faut « quelque chose de plus ». Soit la possibilité d'envoyer des représentants au Parlement qui partagent un intérêt commun, ce qui suppose la démocratisation de l'accès aux charges. Soit la possibilité pour les représentés de concourir eux-mêmes à la réalisation de la loi par référendum ou consultation populaire. Soit la possibilité pour les électeurs d'imposer leur volonté aux élus grâce à une démocratisation du lien représentatif. Pour que l'émancipation politique aboutisse à une émancipation sociale, s'impose un changement constitutionnel plus substantiel que la seule démocratisation du droit de suffrage. Au début des travaux, tous semblent en être conscients : pour le Premier ministre, « *l'œuvre à réaliser par la Constituante est considérable. Il serait vain, pourtant, d'essayer de réduire sa tâche, car la Belgique de demain, pour vivre et prospérer, a besoin d'institutions adéquates à son caractère et aux temps que nous vivons. De simples modifications au droit de suffrage ne suffiraient pas* » [13].

La révision de 1919-1921 n'honorera pas cette promesse. La lecture héroïque et officielle de ce moment met de côté son contexte. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, la révolution bolchevique tape concrètement à nos portes. Et elle menace le modèle représentatif libéral d'une remise en cause bien plus substantielle que le seul suffrage universel. À Bruxelles, un conseil ouvrier se crée spontanément et occupe le Palais de la Nation [14]. Dans ce contexte très subversif, la révision de 1919-1921, qui n'a rien de linéaire, ni de pacifique, peut être lue comme un grand moment de transformation, mais aussi de conservation de l'ordre établi. Le suffrage universel, qui s'impose sous cette pression séditionnelle, doit être examiné pour ce qu'il offre, mais aussi pour ce qu'il évite.

Bien sûr, le suffrage universel masculin est enfin consacré. Mais même sur le droit de vote, la réforme relève plus de l'Iliade que de l'Odyssée.

Et la moitié de la population reste exclue de l'électorat. Les uns réclament que « *le suffrage universel pur et simple soit tempéré par le vote des femmes* » [15]. Les autres le rejettent parce que « *la puissance occulte de la femme au foyer [est] dans notre pays merveilleusement utilisée par les prêtres au profit des cléricaux et des conservateurs.* » [16] Tous se rejoignent dans la misogynie : « *Nous devons laisser la femme au foyer, nous ne pouvons pas l'envoyer au forum* » [17].

Dans le même temps, plusieurs principes aristocratiques hérités de 1831 sont maintenus, voire renforcés dans le but explicite de contrarier les effets du suffrage universel encore réputés néfastes. Ainsi en est-il du principe strictement représentatif. En 1919-1921, les propositions sur le référendum et la consultation populaire sont nombreuses, elles donnent lieu à des débats passionnants, et sont rejetées sur le fil du rasoir par ceux qui rechignent aussi au suffrage universel. De Selys Longchamps nous l'exprime en ces termes : « *Je comprends fort bien que ceux qui vont à l'égalité politique [...] comme le condamné à mort va à l'échafaud, résistent au référendum, comme à toutes les réformes de démocrate* » [18]. Il en va de même du principe électif, dans la conscience de ses vertus sélectives : n'importe qui peut entrer dans l'isoloir, mais non monter à la tribune. Par ailleurs, sont créées des catégories d'éligibles sénatoriales, parmi lesquelles un cens d'éligibilité, pour, selon le Premier ministre, créer « *un tamis à l'entrée* » [19]. Quant à l'augmentation de la rémunération des parlementaires, elle donne lieu à des batailles homériques. Hubin la défend pour éviter de « *rétablir d'une façon indirecte le cens d'éligibilité* » et « *l'exclusion presque fatale de tous les éléments ouvriers, employés, instituteurs et autres* » [20]. Ligy la combat parce que « *nous sommes obligés de nous en tenir aux seules garanties qui nous restent* » [21]. En résultent une faible augmentation de l'indemnisation des députés et une indemnisation dérisoire des sénateurs. Enfin, le principe de l'indépendance des représentants vis-à-vis des représentés se confirme : face à la puissance que promet le suffrage universel, le droit de pétition semble condamné à l'impuissance.

Dans le même temps, la phosphorescence du suffrage universel plonge dans l'ombre l'héritage démocratique de 1831. La place centrale de cette belle citoyenneté défensive subit de facto un déclasserment : il ne s'agit plus de critiquer le pouvoir, mais de l'occuper. Par ailleurs, l'élection indirecte est restaurée au sein du Sénat en tant que « correctif » du suffrage universel, contre, nous dit le Premier ministre, le « *vice reconnu de la démocratie [...] de ne pas faire arriver au pouvoir les hommes qui sont les plus dignes et les plus capables de l'exercer* » [22]. Enfin, les mécanismes qui démocratiseraient le lien représentatif, tels que le mandat impératif ou la consultation populaire, sont indiscutés ou rejetés. Face à un électorat universalisé, la question du rapport entre élus et électeurs devient, pour les élites, capitale. Paradoxalement, on lit en 1919-1921 des formulations de l'indépendance des élus bien plus abouties qu'en 1831.

En 1919-1921, la multitude fait toujours peur. Comme aux hommes en 1893, on reproche aux femmes l'impréparation, donc l'incompétence ; l'émotivité, donc l'irrationalité. Pour voter, la femme doit apprendre « *à raisonner et non pas à s'émouvoir* » [23]. Et à l'encontre de la consultation populaire et du référendum, le Premier ministre menace : « *Qui assemble le peuple, l'émeut* » [24].

La démocratisation de 1919-1921 est donc moins substantielle qu'annoncée et espérée. Le paradoxe aristocratique du suffrage universel est pourtant le suivant. À dispositif inchangé, la démultiplication de l'électorat a pour effet d'éloigner et d'« indépendantiser » les élus des électeurs. Elle diminue les chances que détiennent les électeurs de devenir eux-mêmes élus. Le suffrage universel fait voler en éclats l'espace politique endogamique censitaire. Face à un électorat universalisé, où et comment s'établit le lien entre électeurs et élus ? Comment s'assure l'adéquation des décisions des uns avec les vœux des autres ? En 1919-1921, le suffrage universel masculin est abandonné à sa solitude pour aboutir à des « lois meilleures »,

c'est-à-dire réaliser l'émancipation sociale. Mais cette solitude est masquée parce que les puissantes organisations politiques sont massivement peuplées, et offrent aux électeurs universels des lieux de proximité, d'échange et de contrôle sur leurs élus.

2014, une promesse de démocratisation oubliée

La Seconde Guerre mondiale incarne le triomphe de la démocratie. S'impose alors le scénario selon lequel la Belgique aurait basculé dans la démocratie depuis le suffrage universel. La nature aristocratique ou démocratique des principes constitutionnels se perd de vue. Cela vaut aussi pour la construction du modèle fédéral qui est l'occasion manquée de repenser le gouvernement représentatif [25].

Bien sûr, le gouvernement représentatif belge actuel peut compter à son actif trois chantiers de démocratisation. Mais aucun n'est exempt d'ambiguïtés. Il démocratise le droit de vote. Mais le suffrage féminin de 1948 est tardif. L'ouverture extra-nationale de 2004 (*droit de vote communal aux résidents non européens, NDLR*), timide. Et l'amélioration du sort électoral des condamnés de 2009, relatif. Par ailleurs, le droit d'éligibilité est enfin universalisé. Mais les catégories d'éligibles sénatoriales sont supprimées seulement en 1985 ! Quant à la revalorisation pécuniaire des parlementaires, elle est louable dans son principe, mais coupable dans ses modalités. Elle s'accomplit en catimini, sans débat public et sans norme juridique claire accessible aux électeurs.

Dans le même temps, trois principes aristocratiques hérités de 1831 sont maintenus. Après la consultation populaire de 1950 et la révision constitutionnelle de 1993, constitutionnalistes et monde politique marchent main dans la main pour conserver le *statu quo*. La sixième réforme de l'État marque enfin une ouverture puisqu'elle prévoit la consultation populaire régionale. Mais la nature démocratique de la consultation populaire et du référendum est largement remise en question, ce qui aurait ébahi les représentants de 1831 et 1919-1921. Par ailleurs, le choix de l'élection pour désigner les gouvernants est maintenu, mais son effet sélectif, ignoré. Enfin, la dégringolade du droit de pétition se confirme. Consacré dans toutes les assemblées du pays, des procédures dérogatoires et confidentielles lui sont réservées sauf par le Parlement flamand, ce qui en décourage l'usage aussi sûrement que son abolition.

Parallèlement, des principes aristocratiques tendent à être rétablis par la tangente. L'exercice du droit d'éligibilité est contrarié en droit et en fait par différents obstacles : parrainage des candidatures électorales, seuil électoral, limitation du droit d'antenne électoral, absence de financement individuel des campagnes, financement exclusif des partis représentés et absence de réglementation de la procédure de sélection des candidats au sein des partis politiques. Envisagé de manière articulée, ce concours d'obstacles aboutit à priver d'effectivité l'éligibilité universelle. Et il témoigne d'une tendance inquiétante du pouvoir à freiner son renouvellement et à décourager l'arrivée des nouveaux venus (nouveaux partis et candidats non professionnels de la politique).

Dans le même temps, les principes démocratiques hérités de 1831 tendent, en droit ou en fait, à subir un effacement. D'abord, la citoyenneté défensive mise en place par les congressistes de 1831. À principes constitutionnels inchangés, la complexité institutionnelle, la complexité normative, le recours massif aux lois fourre-tout rendent l'opinion publique et la presse de plus en plus dépendantes des informations fournies par les autorités qu'elles sont censées surveiller et critiquer. Et il existe une tendance actuelle à la pénalisation de la critique et à la disqualification de l'infraction politique. De même, l'élection directe s'efface sans débat au profit de l'élection indirecte, en particulier du côté francophone. Enfin, le lien représentatif entre électeurs et élus semble le grand oublié. Même quand il fait l'objet d'attentions, comme au sein du Parlement flamand, il s'agit plus de l'encadrer que de l'encourager : le lien entre électeurs et élus semble condamné à la liaison dangereuse.

Quant à la revalorisation pécuniaire des parlementaires, elle est louable dans son principe, mais coupable dans ses modalités. Elle s'accomplit en catimini, sans débat public et sans norme juridique claire accessible aux électeurs.

Actuellement, l'effet aristocratique paradoxal du suffrage universel joue à plein. Les partis se caractérisent par la baisse de l'affiliation partisane, leur faible démocratisation interne et leur professionnalisation. On peut donc douter qu'ils soient capables de jouer le rôle qu'ils remplissaient au lendemain du suffrage universel. En témoigne l'endogamie de la sélection des candidats : l'élu est désormais presque toujours un professionnel de la politique et un diplômé de l'enseignement supérieur. Cette mainmise des partis politiques dépeuplés sur la sélection et le contrôle des candidats aboutit de facto à une forme de contractualisation du mandat parlementaire au profit de ces partis, et non des électeurs. En l'absence de mesures positives qui viendraient contrebalancer l'effet aristocratique du suffrage universel, s'éloigne la perspective selon laquelle les élus seraient des électeurs comme les autres, les électeurs perçoivent la « classe » politique comme un groupe « à part » sur lequel ils n'exercent pas ou peu d'influence, le fossé entre eux se creuse.

Sans dispositif volontariste, le malentendu du suffrage universel risque de se prolonger : le suffrage universel démocratise le droit de vote. Mais pas forcément la décision politique. Pour qu'émancipation politique rime avec émancipation sociale, pour que le suffrage universel garantisse des « lois meilleures », il doit être accompagné de dispositifs juridiques prolongeant sa force démocratique au-delà du scrutin. Le gouvernement censitaire l'avait compris : il n'existe pas un nombre infini de voies pour qu'un citoyen prenne part à la gestion de la cité. Soit il devient lui-même représentant. Soit il désigne un représentant dont l'action correspondra à ses vœux, parce qu'ils partagent les mêmes intérêts, ou parce qu'il détient des moyens d'influencer les décisions que ce représentant prendra en son nom. Soit il est autorisé, en tant que citoyen, à participer lui-même à la décision politique.

De multiples voies s'ouvrent donc pour représentatif belge, largement délaissée au profit de sa démocratisation quantitative. Prendre au sérieux la consultation populaire, le référendum, les techniques participatives et le droit de pétition, qui permettent aux citoyens d'exprimer leurs voix entre deux scrutins. Réinvestir le rôle abandonné à la compétence discrétionnaire des partis : organiser des lieux publics et pluralistes au sein desquels électeurs et élus pourraient se rencontrer et débattre, à partir d'une offre électorale clarifiée. L'action des élus pourrait y être exposée, débattue et contrôlée. Les électeurs pourraient y exposer leurs exigences et leurs souffrances. Même la sélection des candidats gagnerait à être arbitrée au sein de ces nouveaux espaces. Réglementer les partis politiques en leur imposant des règles internes d'accessibilité, de débat et de collégialité.

Mais avant tout, il faut un changement de mentalités. La consécration constitutionnelle du suffrage universel et de l'éligibilité universelle suppose une reconnaissance et une légitimation de la capacité politique de chacun, quel que soit son profil culturel, social et économique. Elle est donc incompatible avec la persistance d'une certaine méfiance à l'égard de l'expression politique des citoyens en dehors de leur voix électorale, et la perpétuation d'un schéma antagonique entre celle-ci et la représentation. N'est-il pas temps d'en finir avec la peur, la suspicion d'incompétence et le reproche d'irrationalité qui, à chaque stade, freinent l'extension des droits politiques depuis 1831 ?

Mansart proclamait en 1920 : « *Pour la classe ouvrière, le suffrage universel n'est pas une question de sentiment, mais une question de pain* » [26]. En 2013, pour les parents des enfants wallons et bruxellois qui vivent en dessous du seuil de pauvreté, l'approfondissement de la démocratisation est une question de pain, aussi. Sauf à présumer qu'ils se satisfont de la pauvreté de leurs enfants, ce qu'exclut la décence, leur droit de vote n'est pas revêtu de la force démocratique et de l'efficacité représentative qu'ils sont en droit d'en espérer. Pour l'Enquête européenne des valeurs, la méfiance envers la politique s'observe en Belgique dans

la même mesure dans toutes les catégories sociales. Mais ces dernières sont déterminantes dans l'attitude à l'égard de la démocratie représentative : « *Les groupes vulnérables transposent plus vite leur insatisfaction à l'égard de la politique dans un appel à une démocratie plus autoritaire, fondée sur un leadership fort et efficace* » et « *le malaise social a toutes les chances d'aboutir à une mise en question de la démocratie* » [27]. Démocratie et question sociale doivent donc avancer main dans la main. Approfondir qualitativement la démocratisation du gouvernement représentatif belge s'impose donc si nous voulons tirer les leçons du passé. Mais aussi si nous voulons miser sur l'avenir.

[1] Ce texte est issu de notre thèse défendue en sciences juridiques à l'ULB le 16 octobre 2013 (<http://droit-public.ulb.ac.be>).

[2] E. Huyttens, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, II, p. 533.

[3] E. Huyttens, *op.cit.*, I, p. 188.

[4] E. Huyttens, *op.cit.*, I, p. 197.

[5] E. Huyttens, *op.cit.*, II, p. 33.

[6] H. Arendt, *Essai sur la Révolution*, Paris, Gallimard, 1967, p. 83.

[7] E. Huyttens, *op.cit.*, I, p. 713.

[8] E. Huyttens, *op.cit.*, I, p. 714.

[9] E. Huyttens, *op.cit.*, I, pp. 662 et 663.

[10] Leçon 1, points 9 et 7.

[11] Leçon 1, points 11 et 12.

[12] *Ibid.*

[13] *Doc. Parl.*, Ch., 1918-1919, n°329, 10 septembre 1919, p. 1168.

[14] J. Verlaers, *Koning in tijden van oorlog en crisis 1909-1934*, Lannoo, Tielt, 2009, pp. 444 à 449.

[15] *Ann.*, Ch., 1918-1919, 02 avril 1919, p. 705.

[16] *Op.cit.*, p. 735.

[17] *Op.cit.*, p. 695.

[18] *Ann.*, Ch., 1920-1921, 31 mai 1921, 1397.

[19] *Ann.*, Ch., 1920-1921, 05 août 1921, 2560.

[20] *Ann.*, Ch., 1919-1920, 17 juin 1920, pp. 1722 et 1723.

[21] *Ann.*, S., 25/05/1921, 1920-1921, p. 585.

[22] *Ann.*, S., 1920-1921, 19 mai 1921, p. 560.

[23] *Ann.*, Ch., 1919-1920, 30 juin 1920, p. 1843.

[24] *Ann.*, Ch., 1920-1921, 31 mai 1921, p. 1398.

[25] Dans le prochain numéro de cette revue, nous reviendrons sur les rapports entre démocratie et fédéralisme belge.

[26] *Ann.*, Ch., 1919-1920, 30 juin 1920, p. 1842.

[27] L. Voye, K. Dobbelaere, K. Abts (sous la dir.), *Autres temps, autre mœurs - Travail, famille, religion et politique : la vision des Belges*, Bruxelles, Racine, 2012, pp. 208 et 209.



TEXTE 9 : Pierre Blackburn, *L'éthique. Fondements et problématiques contemporaines*, Editions du renouveau pédagogique, Saint-Laurent, 1996, pp. 244-247..

On peut se demander si une démocratie directe, sans représentants serait pour autant possible ou même souhaitable

La démocratie directe et la démocratie indirecte

La démocratie directe est-elle possible ?

Le caractère direct ou indirect de la démocratie est un aspect par lequel les régimes démocratiques se distinguent les uns des autres. Une démocratie directe est une démocratie dans laquelle les citoyens prennent directement, sans intermédiaire, les décisions concernant la collectivité. Dans une démocratie indirecte, par contre, les citoyens délèguent à des représentants le pouvoir de décider pour eux. Sauf dans les tout petits groupes ou les très petites sociétés, la démocratie directe est *impraticable*. Elle exige en effet que les citoyens se réunissent très souvent, ce qui entraîne des dépenses. Dans des sociétés comme les nôtres, les citoyens seraient rapidement surchargés de travail. Il faudrait faire des consultations sur un très grand nombre de questions d'importance mineure. De plus, le citoyen moyen serait appelé à acquérir des compétences de spécialiste dans différents domaines, par exemple en urbanisme, en génie civil ou en santé publique. Il devrait donc consacrer tout son temps libre à des questions politiques. L'image caricaturale du bon citoyen d'une démocratie directe est celle d'une personne qui passe ses journées à lire des rapports et des projets de loi, ses soirées à écouter la chaîne parlementaire et à participer à des discussions politiques de nature technique.

La démocratie directe est-elle souhaitable ?

Outre que la démocratie directe est inapplicable à cause du problème de surcharge de travail, elle n'est *peut-être pas non plus souhaitable*, et ce pour trois raisons.

D'abord, il faut considérer que l'avis de citoyens mal informés n'est pas particulièrement sage. Or, bien des décisions exigent des connaissances étendues qu'on ne peut exiger du citoyen moyen, même s'il s'intéresse à la politique.

En second lieu, nous sommes tous susceptibles de commettre des fautes de raisonnement et de nous laisser influencer par des éléments d'information non pertinents⁷. Bref, on peut manquer d'information, et même si toute l'information nécessaire est disponible, on peut mal l'utiliser⁸.

Finalement, il faut prendre en considération que les citoyens peuvent être motivés par des intérêts purement égoïstes. Illustrons ces trois raisons par des exemples.

Le référendum tenu au Québec en 1980 représente un cas très frappant, et pas du tout exceptionnel, du problème que pose le manque d'information. Les électeurs devaient dire s'ils donnaient ou non au gouvernement le mandat de négocier une entente de souveraineté politique et d'association économique avec le reste du Canada. Bien que cette question fit l'objet de l'article 1 du programme du parti au pouvoir et que le projet d'indépendance du Québec fût au cœur du débat politique des dix années précédant ce référendum, moins de la moitié des électeurs savaient que l'accession à la souveraineté politique signifiait que le Québec ne serait plus une province du Canada⁹! Il s'agit là d'un cas où de nombreux citoyens ont fait preuve d'une *ignorance inexcusable*¹⁰.

Les élections fédérales de 1988 au Canada fournissent l'exemple d'un cas où l'on comprend que le citoyen soit démuni. Face à une telle situation, on a tendance à parler d'*ignorance excusable*. Les trois principaux partis étaient d'accord pour dire que l'enjeu principal de cette élection était la signature d'un traité de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. On qualifiait du reste cette élection de «référendaire», c'est-à-dire apparentée à un référendum.

7. Reportez-vous aux *Questions préliminaires* données à la fin du livre. Normalement, vous auriez dû répondre de la même manière aux questions 23 et 42, qui sont, au fond, identiques. À la question 43, vous auriez dû répondre «l'hôpital le plus petit» et à la question 63, vous auriez dû répondre «la partie de 9 points»; c'est d'ailleurs le même principe qui est en cause dans ces deux questions. À la question 53, vous auriez dû répondre «a», car il est toujours plus probable qu'une personne soit seulement caissière dans une banque qu'elle soit à la fois caissière dans une banque et féministe. Enfin, à la question 49, vous auriez dû répondre «d». En effet, pensez à une pièce de monnaie qui est tombée trois fois de suite sur le côté face. La probabilité qu'elle tombe, au prochain coup, sur le côté face est encore de 50%. De même, ce n'est pas parce que les trois naissances précédentes ont été des filles que le sexe du quatrième bébé à naître va changer... Pour d'autres exemples d'erreurs de raisonnement très communes, voir le chapitre sur les sophismes dans notre ouvrage *Logique de l'argumentation* (2^e éd., ERPI, 1994).
8. On note par exemple que les gens perçoivent plus aisément les coûts et bénéfices immédiats et «concentrés» des politiques publiques plutôt que leurs effets diffus et à long terme (Yannis Papadopoulos (dir.), *Présent et avenir de la démocratie directe*, Genève, Georg, 1994, p. 21). Sur l'ensemble de cette question, voir l'ouvrage important de Richard Nisbett et Lee Ross, *Human inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgment*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1980.
9. Maurice Pinard et Richard Hamilton, «Les Québécois votent NON: le sens et la portée du vote», dans Jean Crête (dir.), *Comportement électoral au Québec*, Chicoutimi, Gaëtan Morin Éditeur, 1984, p. 361.
10. Voici un autre exemple surprenant d'ignorance: dans la région où j'habite, environ 29% des citoyens ne peuvent nommer le premier ministre de la province ou du pays. Plus et la moitié ne peuvent nommer leur député provincial (55% au fédéral (65%)). Source: *Tribune*, 28 avril 1995.

Les citoyens étaient appelés à se prononcer sur la valeur d'un traité de plusieurs milliers de pages sur lequel des experts avaient des avis partagés. Il n'est souvent pas facile de déterminer la frontière entre l'ignorance excusable et celle qui ne l'est pas. Il existe une zone grise difficile à délimiter. Mais ici, contrairement au cas précédent, on semble avoir exigé beaucoup trop du citoyen moyen. Sans doute la question était-elle trop importante pour qu'on laisse aux députés la responsabilité d'engager tout le pays dans une voie risquée. Mais elle était peut-être aussi trop complexe pour que les citoyens puissent prendre une décision éclairée à son sujet.

Il arrive aussi que les gens possèdent l'information, mais qu'ils « raisonnent mal ». Illustrons cette autre possibilité. Pensons par exemple à des mesures qui ont été très impopulaires lors de leur implantation, tel le port obligatoire de la ceinture de sécurité en automobile ou du casque à motocyclette. Si un référendum avait été tenu à propos de l'adoption de ces mesures, elles n'auraient pas été approuvées, la majorité des gens y étant opposés à l'époque. Malgré les statistiques, bien des gens trouvaient qu'il s'agissait là d'une intrusion inacceptable dans la vie privée des citoyens et que la protection contre cette intrusion valait bien qu'on sacrifie la vie de quelques personnes. Beaucoup d'autres étaient plus sensibles à des cas qui frappaient l'imagination qu'à des statistiques abstraites. Cela donnait lieu à des raisonnements comme celui-ci : « L'amî de ma cousine est tombé dans une rivière en auto et il s'est noyé parce que sa ceinture était restée coincée. Rien ne me fera changer d'idée : porter la ceinture, c'est dangereux. » Par ailleurs, les campagnes ayant misé sur l'intelligence des conducteurs avaient connu un succès mitigé. Dans des situations de ce genre, il apparaît que les gens sont bien informés, mais qu'ils ne semblent pas voir quel est leur intérêt réel.

En pratique, le manque d'information se combine souvent avec les mauvais raisonnements et il n'est pas toujours facile de départager leurs effets respectifs, car il arrive qu'on raisonne mal parce qu'on manque d'information.

Finalement, illustrons la troisième raison pour laquelle la démocratie directe n'est pas souhaitable : la motivation par des intérêts purement égoïstes. Il arrive que des citoyens fassent des réflexions comme : « Ce député a été reconnu coupable de fraude, mais son action profite en général au comté ; je vais donc voter pour lui » ou : « Ce candidat a des idées dangereuses, mais il va baisser les impôts des contribuables qui, comme moi, gagnent plus de 100 000\$; je vais donc voter pour lui ». On entend aussi des réflexions comme : « Ce parti va abolir les prêts et les bourses d'études, mais j'ai terminé mes études et ça m'est égal » ou encore : « Il est vrai que ce député recommande de considérer telle ou telle catégorie de citoyens comme des citoyens de seconde classe, mais, comme je ne fais pas partie de cette catégorie, cela ne me concerne pas : je ne vois pas pourquoi je ne voterais pas pour lui. »

Comme ces exemples le montrent, une démocratie directe qui serait dirigée par les intérêts purement égoïstes des citoyens n'apparaît pas comme particulièrement attrayante.

Les problèmes posés par la démocratie directe en général ou par les référendums, qui en sont une application, peuvent donc se résumer ainsi :

elle est *impraticable* dans des sociétés comme la nôtre ;

elle *n'est pas toujours souhaitable* parce que le citoyen moyen peut être mal informé et qu'il est susceptible de mal raisonner et de manquer d'impartialité.

Nous nous sommes attardé à examiner quelques problèmes posés par la démocratie directe parce que, dans nos sociétés, certains observateurs y voient une panacée aux problèmes posés par la démocratie indirecte. Les problèmes de la démocratie indirecte sont mieux connus. Les élus peuvent faire fi de la volonté populaire, s'octroyer des privilèges et manipuler l'électorat (voir l'encadré ci-dessous). Notons d'ailleurs que la démocratie indirecte n'est pas automatiquement à l'abri des carences de la démocratie directe : des électeurs mal informés, qui raisonnent mal et qui sont égoïstes, peuvent fort bien élire de mauvais représentants.

TEXTE 10 : Yves Sintomer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours, La découverte/Poche, 2011, pp.15-16.*

La démocratie représentative, telle que nous la connaissons aujourd'hui, semble en tout cas traverser une crise de confiance et de légitimité. Différents symptômes en attestent. Décryptons cela avec cet article

Une crise de la représentation qui n'en finit pas

Les démocraties contemporaines sont confrontées à un paradoxe. D'un côté, ce type de régime n'a jamais été aussi répandu sur la planète et les événements récents confirment son attractivité pour les populations vivant dans des régimes autoritaires. De l'autre, les gouvernements représentatifs sont confrontés à une crise de légitimité rampante, sont bousculés par la mondialisation, ne semblent pas à la hauteur des défis écologiques. Alors que les transformations sociales s'accélèrent, les innovations démocratiques d'ampleur s'effectuent à distance d'une politique institutionnelle largement figée. L'individualisation croissante et l'affaiblissement des identités collectives induisent un rapport distancié au politique institutionnel en même temps qu'ils libèrent des énergies considérables pour des formes d'engagement civique non conventionnelles.

Les manifestations de la crise de légitimité

Au milieu des années 2000, les quelques référendums organisés sur la Constitution européenne ont été un révélateur. Alors que les classes politiques militaient massivement en faveur de celle-ci, les Français et les Hollandais, deux des quatre peuples

consultés, l'ont repoussée à une large majorité tandis que les Irlandais rejetaient lors d'un premier vote la version révisée du traité. Le référendum français de mai 2005 a de ce point de vue été particulièrement éclatant : 92 % des représentants au Congrès (Assemblée et Sénat réunis) s'étaient prononcés en faveur de la révision constitutionnelle, mais 55 % des électeurs optèrent pour le « non ». Au-delà des tendances nationalistes, ce vote témoigna d'un double rejet : rejet des politiques néolibérales, dont beaucoup d'électeurs (et de politiciens) attribuaient la responsabilité à l'Union européenne, et rejet d'une classe politique qui semblait sourde aux aspirations de ses mandants. Les élections européennes témoignent également de cette désaffection : le taux de participation, qui dépassait 60 % à l'échelle de l'Union européenne en 1979, a constamment baissé depuis, atteignant à peine 43 % en 2009. Dans une moindre mesure, l'abstention se manifeste également lors des échéances nationales, atteignant parfois des sommets impressionnants. Partout ou presque, la confiance des citoyens dans les responsables politiques est en baisse, les partis perdent des adhérents et des sympathisants, le prestige de la classe politique s'amenuise.

Les sondages montrent l'ampleur du fossé entre citoyens et élus. Fin 2010, une enquête montre que seuls 14 % des électeurs pensent que les responsables politiques se préoccupent beaucoup ou assez de ce que pensent les gens ordinaires. Treize pour cent seulement font confiance aux partis politiques : ceux-ci viennent en queue de liste, moins crédibles encore que les banques (auxquelles 20 % font confiance), loin derrière les hôpitaux ou la police, mais aussi largement distancés par les grandes entreprises publiques, l'Union européenne, les grandes entreprises privées, les syndicats, l'OMC, les médias, ou le G 20. Alors même qu'une majorité s'intéresse à l'enjeu politique, défini de façon large, les sondés sont 39 % à évoquer la méfiance, 23 % le dégoût, 12 % l'ennui lorsqu'ils pensent à la politique telle qu'elle se fait – contre seulement 15 % l'intérêt, 6 % l'espoir et 2 % le respect¹.

¹ Baromètre « Confiance en la politique », CEVIPOF/Opinion Way, décembre 2010 <www.cevipof.com/fr>.



etopia

TEXTE 11 : Egalement *David Van Reybrouck, Contre les élections, Babel, 2014, pp.18-20 et 27-28.*

La crise de la légitimité se manifeste à travers trois symptômes indéniables. Tout d'abord, de moins en moins de gens se dérangent pour aller voter. Dans les années 1960, plus de 85 pour cent des Européens prenaient part aux élections. Dans les années 1990, ce chiffre était inférieur à 79 pour cent. Au cours de la première décennie du XXI^e siècle, il est même tombé au-dessous de 77 pour cent, le niveau le plus bas depuis la Seconde Guerre mondiale¹¹. En chiffres absolus, il s'agit de millions d'Européens qui ne souhaitent plus se rendre aux urnes. Cela représentera bientôt un quart des électeurs. Aux États-Unis, la situation est encore plus critique : aux élections présidentielles, la participation est inférieure à 60 pour cent ; aux élections intermédiaires, elle oscille même autour de 40 pour cent. L'absentéisme électoral est en passe de devenir le principal courant politique en Occident, mais on n'en parle jamais. En Belgique, l'abstentionnisme est évidemment nettement inférieur, du fait de l'obligation de voter (depuis dix ans, il se situe en moyenne autour de 10 pour cent), mais ce chiffre est en constante augmentation : de 4,91 pour cent en 1971 à 10,78 pour cent en 2010¹². Les élections communales belges de 2012, pourtant fortement médiatisées, ont même connu le plus faible taux de participation en quarante ans. Dans des villes comme Anvers ou Ostende, le taux d'abstention atteignait 15 pour cent¹³. Pour Anvers, ce chiffre est proprement stupéfiant : la lutte électorale pour

le poste de bourgmestre a dominé les médias nationaux pendant des mois. Lors des élections législatives néerlandaises de septembre 2012, pas moins de 26 pour cent des électeurs sont restés chez eux¹⁴. En 1967, le taux d'abstention n'était que de 7 pour cent¹⁵. La démocratie occidentale a un sérieux problème de légitimité si ses citoyens n'ont plus envie de participer à la procédure essentielle de son fonctionnement, le vote. Dans ces conditions, le Parlement est-il encore représentatif ? Un quart des sièges ne devrait-il pas rester inoccupé, quatre années durant ?

En deuxième lieu, parallèlement à l'abstention, il y a l'inconstance des électeurs. Non seulement les électeurs européens vont moins voter, mais le vote est de plus en plus capricieux. Ceux qui vont encore voter reconnaissent peut-être encore la légitimité de la procédure, mais montrent de moins en moins de loyauté à un seul et même parti. Les organisations politiques admises à les représenter ne bénéficient que d'un soutien très provisoire de leur électorat. Les politologues parlent dans ce contexte de "volatilité électorale" et constatent que celle-ci s'est considérablement amplifiée depuis les années 1990 : des déplacements de plus de 10, 20 ou même 30 pour cent des voix ne sont pas rares. C'est le règne de l'électeur flottant. Les raz-de-marée électoraux se banalisent. "Les élections qui se sont déroulées depuis le début du nouveau siècle confirment cette tendance, constate une synthèse récente. L'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas et la Suède ont battu de nouveaux records, avec la montée soudaine de

l'extrême droite (Pays-Bas, 2002) ou son repli tout aussi soudain (Autriche, 2002), produisant des résultats électoraux qui comptent parmi les plus instables de l'histoire de l'Europe occidentale¹⁶."

En troisième lieu, il y a de moins en moins de gens qui adhèrent à un parti politique¹⁷. Dans les États membres de l'Union européenne, seuls 4,65 pour cent des électeurs sont encore affiliés à un parti. Il s'agit là d'une moyenne. En Belgique, 5,5 pour cent d'entre eux ont encore la carte d'un parti (contre 9 pour cent en 1980), tandis qu'aux Pays-Bas ce chiffre est tombé à 2,5 pour cent (contre 4,3 pour cent en 1980), mais le déclin régulier du militantisme est sensible partout. Une étude scientifique récente qualifie le phénomène de "sidérant". Au terme d'une analyse systématique, les auteurs de la recherche concluent :

Dans les cas extrêmes (Autriche, Norvège), cette hémorragie dépasse 10 pour cent, dans d'autres cas, elle avoisine 5 pour cent. Tous les pays, à l'exception du Portugal, de l'Espagne et de la Grèce [qui ne connaissent la démocratie que depuis les années 1970], enregistrent en outre, en chiffres absolus, une importante érosion à long terme du nombre de citoyens inscrits à un parti : une chute d'un million ou plus en Grande-Bretagne, en France et en Italie, d'environ un demi-million en Allemagne et d'à peu près autant en Autriche. En Grande-Bretagne, en Norvège et en France, les partis politiques ont perdu plus de la moitié de leurs membres depuis 1980, en Suède, en Irlande, en Suisse et en Finlande, près de la moitié. Ce sont là des chiffres

frappants, qui suggèrent que la nature et la signification de l'appartenance à un parti politique ont profondément changé¹⁸.

Si de moins en moins de gens cherchent à adhérer aux organes qui sont les acteurs principaux du système démocratique, quelles incidences cela peut-il avoir sur la légitimité de ce système ? Si les partis politiques sont les institutions qui inspirent le moins de confiance en Europe, quel est le degré de gravité de la situation ? Et comment se fait-il que ces mêmes partis politiques s'en inquiètent aussi rarement ?

Voilà bien le noyau de la crise de l'efficacité : la démocratie a peu à peu perdu tout son mordant, mais curieusement elle est devenue dans le même temps de plus en plus bruyante. Au lieu de marmotner à voix basse dans un coin discret, honteux de sa propre impuissance, rendu modeste par les limites de son rayon d'action, l'homme politique d'aujourd'hui peut ou plutôt doit crier sur les toits ses propres vertus – les élections et les médias ne lui laissent pas le choix – de préférence en serrant les poings, en raidissant le jarret et en ouvrant en grand la bouche, car c'est une posture avantageuse qui donne une impression d'énergie. Du moins le croit-il. Au lieu de reconnaître avec humilité la modification des rapports de pouvoir et d'aller à la recherche de nouvelles formes de gouvernement qui fassent sens, l'homme politique est obligé de continuer à jouer le jeu médiatico-électoral, souvent contre son gré et celui du citoyen, qui commence à trouver le spectacle un peu fatigant : toute cette hystérie exagérée et artificielle n'est pas de nature à restaurer sa confiance. La crise de l'efficacité ne fait qu'aggraver la crise de la légitimité.

Et le résultat est là : les symptômes dont souffre la démocratie occidentale sont aussi nombreux que vagues, mais si l'on juxtapose abstentionnisme, instabilité électorale, hémorragie des partis, impuissance

administrative, paralysie politique, peur de l'échec électoral, pénurie de recrutement, besoin compulsif de se faire remarquer, fièvre électorale chronique, stress médiatique épuisant, suspicion, indifférence et autres maux tenaces, on voit se dessiner les contours d'un syndrome, le syndrome de *fatigue démocratique*, une affection qui n'a pas encore été explorée systématiquement, mais dont il est néanmoins indéniable que nombre de démocraties occidentales en sont atteintes. Examinons maintenant les diagnostics qui ont déjà été portés.

La démocratie représentative aurait donc besoin d'être renouvelée, mais comment faire dans une société qui a tendance à fortement se complexifier.

TEXTE 12 : Yannis Papadopoulos, *Complexité sociale et politiques publiques*, Montchrestien, Paris, 1995, pp.18-21

Peut-on tout d'abord expliciter ce qu'il faut entendre par complexité sociale. Yannis Papadopoulos nous présente tout d'abord la fragmentation de la société en sous-système ayant chacun leur propre code, leur propre langage et fonctionnement (pluralisme des dogmatismes).

Pluralisme des dogmatismes

La différenciation fonctionnelle des sociétés comme facteur de complexité

18

Pour Luhmann, et dans la lignée d'un courant majeur de la théorie sociologique, la complexité de nos sociétés est le résultat de leur *différenciation fonctionnelle*. Celle-ci tient à une exigence de spécialisation qui a conduit à la création de systèmes (Luhmann parle de *sous-systèmes* par rapport au système social) autonomes, c'est-à-dire ayant des tâches propres et les accomplissant selon des logiques, des « codages » pour reprendre la terminologie de l'auteur, propres. La fonctionnalité de ces « *Weltanschauungen* » partielles réside justement dans la simplification de la complexité du monde qu'elles opèrent. Si l'on veut, contrairement au systémisme « standard » d'Easton enseigné en science politique, Luhmann insiste autant sur la *fermeture* des systèmes, qui est constitutive de leur identité, que sur leur ouverture (manifestée par des flux d'inputs et d'outputs). Son approche a donc le mérite d'éclairer les contraintes qui pèsent sur l'action étatique dans des sociétés composées de sous-systèmes puissants et structurés, *fermés les uns par rapport aux autres, imperméables aux argumentations*

¹ Voir toutefois Luhmann (1981, 1985 et 1990), les textes de Friedberg (1978) et Lalonde (1993), le petit ouvrage d'Hayoz (1991), ainsi qu'un « dossier Luhmann » dans les Cahiers internationaux de sociologie (LXXXIX, 1990, 14) et le no. 43 (1994) de la revue Sociétés, qui lui est consacré. Un ouvrage accessible qui permet de se familiariser avec plusieurs facettes de la pensée de l'auteur est une collection de certains de ses essais, parue en anglais (Luhmann, 1982). Pour plus de détails, on se référera à Soziale Systeme lui-même (Luhmann, 1984). Les textes de Willke (1991, 1992a) traduits en français représentent une approche du droit clairement inspirée des travaux de Luhmann, et l'on retrouve ces références chez Freiburghaus (1991).

externes. Un système selon Luhmann ne reconnaît que les opérations compatibles avec son propre code et assume même la reconnaissance de toutes ces opérations. Il rejette par contre toutes les autres opérations comme non pertinentes.

Commençons par donner un exemple de fermeture des systèmes avec lequel nous autres universitaires sommes familiers. Notre groupe social est souvent hostile — à tort ou à raison, là n'est pas le problème — aux exigences de la « cité » ou du monde politique pour que l'institution universitaire tienne compte dans les formations qu'elle offre des besoins de l'économie : l'*alma mater* rétorquera pratiquement *in corpore* qu'elle n'est pas une école professionnelle. Et au sein de son corps enseignant, autant le « scientifique pur » sera valorisé car produit-maison conforme au code de l'institution, autant le chercheur-« manager » sera jaloué pour ses démarches de « fund raising » externe ; des bruits courront sur sa dépendance par rapport à ces sources, qui l'empêcherait d'accomplir son travail scientifique sans parasites. Il en ira de même pour le « bureaucrate », celui qui cumule les charges administratives, et que l'on soupçonne d'appétits voraces de pouvoir, cumulés avec la stérilité atteinte dans le domaine de la recherche... En sciences sociales, le déclassement de certains sociologues et politologues « médiatiques » par d'éminents membres de la corporation, qui les traitent de « doxosophes », participe de la même logique d'exclusion, qu'il convient toutefois de ne pas appréhender de manière polémique car elle est indispensable à la constitution des identités disciplinaires. Plus grave sans aucun doute, le fait que les universités se préoccupent peu que leurs diplômés soient au chômage, car le référentiel de rentabilité, propre au système économique qui absorbe la force de travail, leur paraît non pertinent comme critère d'évaluation du savoir qu'elles transmettent. Dans le même sens, il est indifférent aux entreprises qu'elles « produisent » des travailleurs sujets aux maladies psycho-somatiques dues au stress professionnel, car la lecture en termes de « santé/maladie », propre au système médical, leur paraît étrangère au sens plein

19

du terme : celui de l'étrangeté, pour ne pas dire que ces entreprises s'accommodent fort bien de l'externalisation (sur la Sécurité sociale, les contribuables...) du prix à payer pour leur propre succès (Willke, 1992a : 266).

20 Les contradictions systémiques traversent l'action étatique : en Suisse se pose avec acuité le problème de la scolarisation des enfants sans titre de séjour de travailleurs saisonniers étrangers, car ceux-ci n'ont pas droit au regroupement familial. Pour le système éducatif, représenté par les Départements cantonaux (ministères) de l'instruction publique, ce sont là des personnes qui ont un droit à la formation, qu'il faut donc inclure et intégrer. Pour le système policier il s'agit en revanche littéralement de personnes « hors la loi », qu'il faut exclure en les expulsant. Ce typique conflit administratif trouve bien son origine dans des codages systémiques ou, si l'on veut être plus précis, des logiques sectorielles (Dobry, 1992) différentes au sein même du système politico-administratif. Dans le même esprit, on a assisté de manière répétée à la confiscation par les autorités policières des seringues distribuées aux personnes toxicodépendantes par les services de la santé publique pour éviter la contamination par le virus du SIDA. La vie quotidienne foisonne de ces exemples en apparence banals : récemment, devant trouver une solution pour un collaborateur de recherche qui devait, selon le système suisse de milice, accomplir du service militaire pendant la durée de son mandat, l'auteur de ce livre s'est vu répondre par un fonctionnaire du Fonds national de la recherche scientifique que celui-ci n'était pas une institution sociale. La personne au bout du fil s'empressait par ailleurs de préciser qu'elle-même était capitaine à l'armée ! Le purisme sectoriel s'alimente de la peur obsédante de *confusion des genres*.

Une société complexe se caractérise par le fait que chacun des systèmes qui la composent fonctionne selon son codage propre, qui d'après Luhmann peut se résumer en une formule binaire, avec un pôle positif et un pôle négatif : l'économie travaille avec le critère « rentable/non rentable », la science

avec le critère « vrai/faux », l'art avec le critère « beau/laid », le droit avec le critère « légal/illégal », le système médical avec le critère « sain/malade », la religion avec le critère « moral/immoral », etc. Il s'agit donc de codages ayant tous une visée opérationnelle, et chaque système est *indifférent* au codage de son voisin : « the code is the form with which the system distinguishes itself from the environment and organizes its operative closure » (Luhmann, 1993 : 78). Dans un récent ouvrage, Isabelle Stengers (1993) montre par exemple magistralement que l'autonomisation et l'institutionnalisation de la « science » est un processus d'invention de divers dispositifs de distinction et de démarcation, d'érection de frontières et de disqualification de l'autre. Or, le propre des sociétés complexes est la *multiplication* de ces dispositifs de cloisonnement entre systèmes.

Si les systèmes ne perçoivent pas la complexité du monde, ceci n'est pas attribuable à l'égoïsme ou à l'esprit obtus des acteurs ; d'ailleurs dans ce courant de la sociologie ces derniers cèdent la place aux purs rôles sociaux qu'ils incarnent. Clôture opérationnelle, cela signifie que chaque système doit se spécialiser pour survivre et éviter d'être dépassé par la complexité. Si la clôture binaire n'est rien d'autre qu'un instrument incontournable pour le travail de routine des systèmes, l'absence d'interférences entre codages qui en résulte se traduit néanmoins par l'éclatement des repères de la vie sociale. Une découverte scientifique vraie n'est pas nécessairement exploitable, tout comme il existe des développements technologiques qui se sont avérés lucratifs sur la base de théories désapprouvées par la suite (Luhmann, 1993 : 80). Ce qui se trouve du bon côté de la barrière selon un codage, peut basculer de l'autre côté selon un autre. Plus les logiques systémiques se ferment et la société se fragmente, plus les secteurs deviennent myopes, et moins sont-ils capables de penser la globalité et de ce fait aussi la fragmentation. D'où la nécessité d'instances qui soient en mesure de prendre en charge ce travail ; mais nous y reviendrons amplement.



TEXTE 13 : Yannis Papadopoulos, *Complexité sociale et politiques publiques*, Montchrestien, Paris, 1995, pp.54-61

Cette complexité sociale est perçue de différentes manières dans le champ des décisions et oblige l'Etat à adopter de nouvelles stratégies (niveaux de complexité et champ de décision).

Niveaux de complexité et champ de décision

Mais il est temps de voir de quelle manière la complexité laisse ses traces dans le « champ de décision » (Entscheidungsfeld) lui-même. Selon Willke (1991a : 16), la complexité se décompose en trois éléments en son sein :

— l'enchevêtrement (Vernetzung), l'interdépendance des parties, ainsi qu'entre les parties et le tout, dont il a déjà été abondamment question ;

— la pluralité des niveaux de référence pertinents (Vielshichtigkeit), comme dans le fédéralisme qui représente une complexification des institutions afin de tenir compte de la complexité socio-culturelle d'une société donnée. La pluralité des niveaux de référence, plus ou moins institutionnalisés et

ancrés dans les imaginaires ¹³, est un élément de contingence important, car la définition du niveau pertinent fait fréquemment l'objet de controverses dans l'élaboration des politiques publiques ;

— le dernier élément est le fait que les actions entreprises au sein du champ de décision peuvent être lourdes de conséquences (Folgelastigkeit), y compris pour d'autres champs. C'est là le problème de la « société du risque » (Beck, 1992), face auquel l'Etat est de plus en plus sollicité, comme par exemple dans la maîtrise des externalités générées par les choix technologiques.

Il n'est pas non plus inutile de distinguer différents niveaux de la complexité des sociétés (Dryzek, 1990 : 57-76), ce qui permet de mieux rendre compte des problèmes qu'elle pose au « design » institutionnel et à l'action politique :

— Le niveau de la complexité proprement *sociale* : on peut entendre par là que, lors de la formulation ou de la mise en œuvre d'une décision, un nombre considérable d'acteurs avec des intérêts, des priorités et des logiques différentes interviennent à un moment ou à un autre. Certains auteurs parlent à ce sujet de « surpeuplement » des politiques publiques (Richardson-Jordan, 1983), concept éloquent mais chargé de connotations et surtout présupposant, ce qui est fort problématique, un seuil au-delà duquel le nombre de protagonistes devient suboptimal. Et puis suboptimal par rapport à quoi ? A cet égard la conceptualisation de Buchanan et Tullock (en français Tullock, 1978) est intéressante. Certes, le temps, l'information qui doit être mise à disposition, l'organisation, voire même l'argent nécessaires pour « rallier des volontés » augmentent avec le nombre d'acteurs hétérogènes en présence : c'est ce que ces théoriciens appellent les coûts de transaction. Et il est vrai que cela complique les choses, surtout

¹³ L'Europe et les régions sont par exemple des niveaux de référence récents et en voie d'institutionnalisation.

quand la dynamique des intérêts est centrifuge et si l'on sait que gestion de la complexité signifie aussi maîtrise de changements très rapides dans le temps... Mais en même temps la courbe des « coûts externes » varie en sens inverse : les coûts externalisés, ceux qui sont imposés à des acteurs exclus du circuit décisionnel, déclinent à mesure que le nombre d'acteurs pris en considération augmente. Or la réduction des coûts externes d'une décision représente une contrainte importante dès le moment où l'externalisation peut susciter des mécontentements et donc conduire à une perte de légitimité.

Cela étant, il serait naïf de penser que le souci de réduction des externalités profite systématiquement aux plus faibles, bien au contraire. Ceux-ci n'ont pas tant de moyens pour se faire entendre : leur potentiel de menace et d'obstruction est négligeable, car ils ne sont pas indispensables à la bonne marche des opérations. L'élargissement du cercle des décideurs peut revenir à accorder un bonus à ceux qui ont un potentiel de veto car ils peuvent se présenter comme incontournables, leur « exit » éventuel risquant de porter préjudice à l'ensemble de la société. Par ailleurs, il existe un lien pernicieux entre exigence du consensus et conservatisme : la prise de décision consensuelle permet aux acteurs favorables au statu quo de le défendre dans l'allocation des ressources et empêche toute redistribution autoritaire (Scharpf, 1991 : 60) ¹⁴.

— Deuxième niveau, celui de la complexité des *problèmes*, qui signifie avant tout qu'un grand nombre de paramètres, à la fois techniques et sociaux, doit être pris en compte lors de leur résolution. Par exemple, non seulement les intérêts privés en présence sont nombreux, mais c'est aussi le cas des intérêts *publics* en compétition (Moor, 1994), qu'il n'est pas aisé de hiérarchiser. Il suffit de penser à nombre de débats à propos d'investissements ou de projets d'infrastructure, dans lesquels

¹⁴ D'où par exemple le retard en politique sociale d'un pays comme la Suisse, mis en évidence par de nombreux travaux comparatifs : pour une étude détaillée du rôle du référendum comme mécanisme de veto, voir Immergut (1992).

un côté avance la nécessité de protéger l'environnement et l'autre celle d'assurer la croissance et de susciter des emplois : contingence. Par ailleurs, complexité des problèmes signifie l'impossibilité de raisonner sur la base de schémas de causalité univoques. C'est sans doute trivial, mais on oublie la difficulté que ceci engendre. Morin (1990 : 108) a très bien montré que la politique pétrolière avait, jusqu'à la crise des années 70, tenu compte uniquement de l'aspect économique du prix, occultant l'aspect politique de la volonté d'affirmation des pays producteurs, ou encore l'aspect écologique de l'épuisement des ressources : « Les experts avaient écarté de leur analyse l'histoire, la géographie, la sociologie, la politique, la religion, la mythologie. Elles se sont vengées. » En fait, toute politique publique véhicule une conception du changement et repose sur une série d'« algorithmes » ou d'hypothèses causales du type « plus..., plus... », « si..., alors... », etc (Muller, 1991) : plus la politique monétaire sera restrictive, mieux l'inflation pourra être maîtrisée. Or dans le cas de problèmes « complexes » le système politique peine à établir ces schémas de causalité, qui sont à la base de programmes d'action qualifiés précisément de « conditionnels » (Willke, 1991). Les gestionnaires sont confrontés à de graves difficultés de compréhension des comportements de leur environnement, qui se caractérisent à la fois par leur plurivocité et leur aspect contradictoire (Bussmann, 1994 : 57-59). Même en son sein, le système politique sera traversé par des interprétations concurrentes et partielles des origines des problèmes, qui rendent les synthèses ardues. Et le caractère erroné ou partiel de la théorie de l'action sous-tendant les mesures étatiques peut poser de graves problèmes de faisabilité, d'acceptabilité et d'impact de celles-ci.

De plus, non seulement n'est-il pas aisé de trouver un accord sur les variables à prendre en compte, mais celles-ci évoluent de manière imprévisible. D'où les insuffisances de législations précises et figées sur des enjeux cruciaux qui évoluent très rapidement, comme celui des manipulations génétiques (Ferry, 1991 : 8). On aboutit alors à un *nouveau paradoxe* de la

complexité : sa maîtrise implique la nécessité d'opérations de régulation afin de réduire la contingence, or *la complexité rend ces opérations elles-mêmes hasardeuses*. La planification par exemple s'appuie sur une volonté d'introduire de la rationalité « absolue » dans la décision, alors que l'action étatique met en œuvre une rationalité limitée, puisqu'à la fois les objectifs décidés, les critères de choix et les moyens mis en œuvre manquent souvent de clarté. Cela peut certes tenir à des raisons d'opportunité, mais aussi à un réel manque d'informations sur le fonctionnement de diverses *boîtes noires*.

58

— Troisième niveau enfin, celui de la complexité proprement *institutionnelle*, qui se caractérise par la présence de *structures de décision elles-mêmes complexes* : par exemple, l'existence de deux Chambres plutôt qu'une seule au Parlement, qui correspond dans les régimes fédéraux à l'exigence de représentation des entités constituantes du pays et, plus généralement, à un souci de tempérance et de modération dans la décision ; la décentralisation et la répartition des compétences entre instances de niveau différent, etc. La complexification des institutions politiques se veut être une réponse rationnelle au besoin de maîtriser les niveaux de complexité susmentionnés : l'enjeu ici est celui de l'architecture institutionnelle socialement pertinente, les institutions étant définies comme les règles du jeu politique, à la fois formelles et informelles, qui ont pour rôle de réduire l'incertitude (March-Olsen, 1989 ; North, 1991). Incorporer la complexité sociale (celle des sociétés multi-culturelles, etc.) ou la complexité des problèmes (à travers la multiplication des consultations par exemple) dans les institutions est nécessaire à leur survie, conformément à la loi de la variété requise (dite aussi loi d'Ashby) : pour maîtriser son environnement, tout système doit être au moins aussi complexe que celui-ci. C'est aussi parce que le fédéralisme soviétique n'était qu'un écran de fumée que l'empire de l'URSS s'est effondré sous la pression des différents nationalismes ; c'est pour ne pas avoir intégré la composante islamique de la société que le shah d'Iran a été

renversé par une révolution, etc. Ceci dit, le système politique ne peut se complexifier à l'infini, car il risquerait la surcharge et la paralysie décisionnelle. Il ne peut qu'intégrer une dose de complexité réduite, faute de quoi il sera envahi par celle-ci. On l'a vu à propos des arrangements néo-corporatistes, plus facilement mis en œuvre lorsque la base est mise de côté.

La complexification des institutions, bien que produit d'une attitude prudente de la part de leurs architectes, n'est donc pas une panacée : elle fournit un terrain fertile à l'émergence de problèmes de coordination et de cohérence entre instances, peut causer des retards et entraver des adaptations nécessaires. L'avantage de l'augmentation du nombre de structures, de phases, d'étapes nécessaires à la prise d'une décision, c'est une double sécurisation (Ossipow, 1988) : à la fois pour les gouvernants, qui s'assurent à plusieurs reprises de l'acceptabilité de leurs choix auprès d'un nombre élevé de destinataires, et pour les gouvernés, car ceux qui sont minorisés dans un lieu de décision savent qu'ils disposent d'autres lieux de recours. La complexité institutionnelle est le fruit d'un calcul « risco-phobe », qui revient à privilégier les freins aux dépens des accélérateurs. Certes, cette « phronésis » s'inspire d'un noble dessein : face à la contingence et à la dénaturalisation des préférences — qui est autorisé à définir *sans appel* le désirable dans un contexte de polythéisme des valeurs ? — autant être précautionneux. Mais ceci génère un redoutable dilemme : en permettant d'éviter que des événements indésirables se produisent, l'option de prudence rend du coup très aléatoire la réalisation des événements désirés (Bendor, 1985). La psychanalyse n'a pas tort de constater que la limite entre le comportement sécurisant et le comportement compulsif-obsessionnel qui, lui, est contra-productif, n'est pas des plus nettes...Voici donc encore un autre *paradoxe* de la complexité : si l'augmentation de la complexité interne des systèmes est nécessaire pour leur survie, elle affecte leur capacité à trancher et à faire des choix. Très concrètement, introduire la pluralité des niveaux de référence dans les institutions politiques — fédé-

59

ralisme, bicamérisme, etc. — favorise à coup sûr la légitimation des choix par la représentation pluraliste des intérêts qui comptent, mais elle multiplie aussi les risques de blocage dûs à la présence de doutes, de réticences et d'oppositions à tel ou tel niveau. Autant la complexité exige des « pouvoirs positifs », autant elle favorise la prolifération des « pouvoirs négatifs » (Zolo, 1992 : 63-64).

En tout état de cause, la complexification de l'action étatique, nécessaire pour maîtriser la complexité sociale malgré les problèmes qu'elle pose, passe par la diversification, la multiplication des moyens d'action, la pluralisation des registres, des répertoires sur la base desquels le système politique intervient : en bref l'accroissement des types de politiques publiques à disposition. Un Etat adapté à la complexité est celui qui dispose, en quelque sorte, de plusieurs cartes dans son jeu, et qui peut faire l'économie de brûler ses atouts. Disposer de ressources de nature différente permet d'en actualiser certaines et d'en potentialiser d'autres : l'Etat peut par exemple recourir à des politiques de prévention et d'information non contraignantes, tout en agitant auprès des intéressés la menace de sa propre intervention réglementaire. Voyons maintenant les principales stratégies étatiques d'adaptation à la complexité.



TEXTE 14 : *Yannis Papadopoulos, Complexité sociale et politiques publiques, Montchrestien, Paris, 1995, pp.139-143*

Au final, la « gouvernabilité » d'une société complexe rend indispensable, pour des raisons fonctionnelles, la « participation des publics aux procédures législatives de l'Etat réflexif »

EPILOGUE

Nouveaux instruments d'action de l'Etat ? Des formes de négociation, de délégation, de coordination, d'expertise ou d'évaluation étaient déjà présentes : soit dans l'Etat libéral, soit dans l'Etat-providence classique. Mais ces pratiques sont en train de se modifier fondamentalement, s'affirment davantage et deviennent plus visibles, à mesure que se transforment les perceptions du rôle de l'Etat dans la société. Mouvement sur le terrain, qui se double d'un changement de paradigme théorique : encore peu visible dans la littérature de langue française, celui-ci doit beaucoup au courant systémiste allemand et aux études menées outre-Atlantique sur la mise en œuvre des politiques publiques. Les propositions que l'on y décèle sont stimulantes pour la réflexion sur la gouvernabilité des sociétés complexes. Une telle réflexion nous paraît incontournable, alors que la problématique de la gouvernabilité est trop fréquemment occultée, voire même décriée parce qu'elle serait empreinte d'une sorte de pêché élitiste. En quelques mots : nécessité d'un Etat modeste dans ses prétentions, pas par choix mais par contrainte, car il a perdu de sa centralité ; en même temps, un Etat réflexif plutôt que démissionnaire. Cependant, si ces travaux mettent le doigt sur des problèmes de fond, comme celui de la surestimation des capacités étatiques pour la régulation des autres secteurs sociaux, ils ne manquent pas de laisser une série de questions ouvertes. A cette étape, nous en reprendrons les plus importantes.

*On ne répètera jamais assez le rôle central dans l'action étatique de la tension entre universalisme et particularisme. Celle-ci peut résulter de l'intériorisation par le système politique de la fragmentation sociale : législation négociée et délégation de compétences reviennent souvent à favoriser des options particularistes. Mais le recours à des stratégies d'organisation de la différenciation, comme la coordination ou l'appel à diverses formes d'expertise, bien que poursuivant une

139

visée universaliste, n'est pas non plus à l'abri du risque de dérive particulariste. Toutes ces stratégies impliquent une mobilisation accrue de l'information : que ce soit le système politique qui la diffuse auprès d'autres systèmes dont il requiert la collaboration, ou qu'il l'obtienne d'eux. Dans les deux cas de figure, le système politique voit sa dépendance par rapport à d'autres instances confirmée. Au niveau des acteurs en jeu, ceci se traduit par l'importance de la détention de ressources organisationnelles, et en particulier par le rôle de groupes qui détiennent, sous des formes diverses et à des degrés différents, des sources d'incertitude et des potentiels de chantage. Il n'est dès lors pas étonnant que la maximisation de leur potentiel de coopération et la minimisation de leur potentiel d'obstruction devienne un enjeu central de la gouvernabilité.

La marge d'action du système politique est fort étroite, et ce d'autant plus que les critères précis font souvent défaut pour orienter le choix vers l'une ou l'autre des stratégies à disposition. Si la réflexion sociologique actuelle est contrainte de théoriser le manque de théorie (Luhmann), le système politique est confronté au même problème dans son action. Réflexion : cogitation sur fond de contingence... La diversification des moyens d'action étatiques enrichit le répertoire des pouvoirs publics, mais rend aussi les choix plus difficiles. La pluralité des choix possibles est aussi une des données de la complexité (Zolo, 1992 : 3) : davantage d'opportunités, mais aussi davantage d'incertitudes. Quand privilégier les choix englobants et universalistes, et quand faut-il tenir compte en premier lieu de la sectorisation et des particularismes ? Quand privilégier des législations-cadre, et quand des textes détaillés ? Quel est le niveau de généralité de la décision souhaitable pour sa praticabilité et son effectivité ? Autant de questions sans réponses autres qu'empiriques et expérimentales.

Faire moins et guider plus, telle est la devise des systémistes sur le rôle de l'Etat, une fois constatées les dysfonctions tant de l'Etat-veilleur de nuit que de l'Etat-providence. C'est malheu-

140

reusement plus vite dit que fait : il existe bien une tension entre « surdirectivité » (over-management) et « dérive » (drifting) des systèmes (Etzioni, 1969). Tension qui peut aussi être entendue comme la concurrence entre les prétentions hégémoniques du système politique et les pressions de la part des autres systèmes pour les laisser faire, voire même pour créer leur propre hégémonie. Risque aussi à la fois de « surlégalisation » de la société et de « sursocialisation » du droit (Teubner, 1986 : 311-12). Vu par Willke comme une sorte de dépassement de l'Etat libéral et de l'Etat interventionniste, l'Etat superviseur reste soumis à la tension entre ces deux pôles. D'un côté, des pressions pour des arrangements ratifiant la dérive des systèmes, de l'autre, des pressions pour davantage de directivité. Ce que le paradigme systémiste ne voit pas dans son optimisme évolutionniste, c'est que la rupture avec les modèles étatiques précédents est loin d'être consommée. Le tableau suivant présente les multiples dimensions — ni totalement indépendantes, ni totalement concomitantes — des tensions qui traversent les nouveaux moyens étatiques :

141

universalisme	particularisme
élitisme	populisme
interventionnisme	laissez-faire
surdirectivité	dérive
hégémonie	captation clientélaire
colonisation	reféodalisation
surlégalisation	sursocialisation
dédifférenciation	incorporation de la fragmentation

La question de la participation des publics aux procédures législatives de l'Etat réflexif est désormais centrale : les conclusions des analyses empiriques de politiques publiques y sont pour quelque chose. Entendons-nous bien : la participation pas tant comme exigence découlant de l'attachement à un idéal de démocratie élargie, mais comme aide à la gouvernabilité des sociétés complexes. L'implication des publics dans l'action étatique vise à mieux identifier, anticiper et même

influencer leurs réactions, afin de réduire l'incertitude inhérente à la complexité. C'est un palliatif à l'incapacité du système politique de s'imposer de manière dirigiste, puisqu'il a perdu de sa centralité. De tels exercices de simulation participent de la logique des « essais et erreurs », et le système politique a tout avantage à provoquer lui-même les feedbacks correcteurs à un moment qui lui paraît opportun. Bien sûr, l'intégration des autres systèmes et des publics se fait le plus fréquemment par la voie de la cooptation de leurs élites, par la désignation de représentants, car l'acquisition de l'information doit se combiner avec un principe d'économie, d'autant plus que toute prise de décision ouverte entraîne des coûts de transaction considérables. Or les jeux qui se créent dans cet espace de la représentation à la frontière des systèmes ont leur dynamique propre. Ils ne sont pas à l'abri, ni de tournures imprévues, ni de la contestation par les groupes de référence des résolutions adoptées...

142



TEXTE 15 : *Loïc Blondiaux, Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative. Seuil, La république des idées, Paris, pp.24-28.*

Un nouvel art de gouvernement, comprenant la participation des citoyens ordinaires, serait-il ainsi devenu nécessaire en raison de profondes mutations sociales ? On peut formuler six hypothèses en la matière

Un nouvel art de gouvernement ?

La force d'une notion aussi indéterminée que celle de « démocratie participative » tient précisément à son flou, à la diversité des usages possibles dont elle peut être l'objet, à sa capacité d'ancrage dans des registres d'action et des systèmes de références très disparates. À l'instar d'autres principes extensibles presque à l'infini,

comme celui de développement durable par exemple, cette plasticité sémantique en explique sans doute la réussite jusqu'à présent remarquable.

Mais elle tient également à la force sociale des discours qui accompagnent la diffusion de ces instruments de participation et auxquels se réfèrent ceux qui les emploient. Ces méta-discours, qu'ils relèvent de la sphère savante ou des acteurs politiques eux-mêmes, mettent généralement en avant l'idée selon laquelle cette intervention citoyenne constituerait une réponse adaptée à une ou plusieurs évolutions structurelles de nos sociétés. Chacun de ces récits, chacune de ces explications macro-causales présente la participation comme une nécessité.

Dans cette étiologie de la participation, les causes pointées diffèrent. Il est possible, au risque de les caricaturer, de les inventorier au travers d'un jeu de six hypothèses.

- *Des sociétés de plus en plus complexes ?* Selon certains scénarios, la démocratie participative pourrait constituer une solution à la division fonctionnelle croissante de nos sociétés. Le constat, formulé notamment par le sociologue allemand Niklas Luhmann, d'une spécialisation croissante de différents « sous-systèmes » à l'intérieur du système social rendrait de plus en plus sensible la mise en place de structures de négociation, de communication et de coordination politique de ces différents systèmes¹. Les nouvelles formes de gouvernance, de consultation ou de concertation mises en place par l'État viseraient à répondre à cet impératif de mise en cohérence.

- *Des sociétés de plus en plus divisées ?* Une variante philosophique de la première hypothèse insiste quant à elle sur l'intensité des conflits politiques et moraux dans nos sociétés. L'hétérogénéité des visions du bien et du juste, l'impossibilité de les transcender

1. Yannis Papadopoulos, *Complexité sociale et Politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995 ; Daniel Innerarity, *La Démocratie sans l'État. Essai sur le gouvernement des sociétés complexes*, Paris, Climats, 2006, troisième partie (1^{re} éd. 2002) ; Estelle Ferrarese, *Niklas Luhmann : une introduction*, Paris, Pocket/La Découverte, 2007.

par la référence à un principe supérieur commun obligeraient à la mise en place de lieux de discussion dans lesquels les désaccords peuvent être justifiés et des « consensus par recoupement » envisagés. Cette vision de la délibération collective, fortement influencée par John Rawls, imprègne notamment une grande partie de la réflexion sur les vertus de la « démocratie délibérative » dans le monde anglo-saxon¹.

- *Des sociétés de plus en plus réflexives ?* Dans le sillage des écrits d'Ulrich Beck et d'Antony Giddens, ce scénario met en avant l'élévation du niveau de compétence des citoyens ordinaires dans les sociétés contemporaines, leur aptitude à remettre en cause les formes traditionnelles d'expertise et à produire eux-mêmes des connaissances originales et utiles à l'action publique². Dans le cadre de sociétés marquées par le risque et la montée des incertitudes, l'inclusion de ces « savoirs profanes » dans le processus de décision s'imposerait comme une obligation, dans l'optique d'un état nouveau de la démocratie, d'une « démocratie technique » ou « dialogique »³. Au niveau de chaque individu, une telle évolution renverrait cette fois à un souci d'affirmation subjective, à une recherche expressive de soi incompatible avec les formes de délégation traditionnelles.

- *Des sociétés de plus en plus indociles ?* Certaines justifications moins fortement théorisées du recours à la participation mettent en avant la propension nouvelle des citoyens à se mobiliser de manière efficace, dans la rue, les médias ou les tribunaux, dès lors que leurs intérêts immédiats sont en jeu. La mise en avant conjuratrice par les décideurs politiques, au cours des deux der-

1. John Rawls, *Libéralisme politique*, Paris, PUF, 1995 (1^{re} éd. 1993); Amy Guttmann et Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

2. Ulrich Beck, *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2001 (1^{re} éd. 1986); Antony Giddens, *Les Conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1991 (1^{re} éd. 1990).

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

nières décennies, d'un syndrome NIMBY (*Not in My Backyard*: pas dans ma cour) tente de donner un sens uniforme et réducteur à ces manifestations d'insoumission¹. Cette montée des conflits, liés notamment à l'environnement et à la santé, expliquerait le recours devenu systématique aujourd'hui à des formes de consultation visant à les prévenir autant qu'à les désamorcer².

- *Des sociétés de plus en plus défiantes ?* Tout un ensemble d'écrits sur la participation pointent, dans le sillage des écrits du sociologue américain Robert Putnam, l'affaiblissement des structures de sociabilité et la montée de formes de repli individualiste qui entraîneraient un déclin de la « confiance » entre les individus et envers les institutions³. L'encouragement à la participation active des citoyens, à l'échelle locale notamment, constituerait dès lors une forme de remède à la dissolution possible des liens de solidarité dans nos sociétés. Dans une version largement répandue de cette idée, dans le vocabulaire des responsables français notamment, ce discours met en avant la nécessité de recréer un improbable « lien social » par la participation, dans une approche de cette dernière qui relève parfois plus du patronage que de l'action collective.

- *Des sociétés devenues ingouvernables ?* Toutes ces explications contribuent à en alimenter une dernière, qui porte cette fois sur l'impuissance étatique à imposer désormais ses choix, sur la décomposition d'un modèle autoritaire et vertical de prise de décision. Cette crise de la gouvernabilité s'apparenterait, particulièrement

1. Arthur Jobert, « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, 1998, p. 67-92.

2. Cf. Jean-Michel Fourniau, « Mésentente et situations délibératives. L'expérience de la participation aux débats publics dans le domaine de l'aménagement », in Bernard Castagna et al., *La Situation délibérative dans le débat public*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, vol. 1, p. 317-333.

3. Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster, 2000. Cf. également, dans un autre registre, Yann Algan et Pierre Cahuc, *La Société de défiance: comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, CEPREMAP, Éditions Rue d'Ulm, 2007.

LE NOUVEL ESPRIT DE LA DÉMOCRATIE

en France, à une « crise de l'intérêt général » conçu comme principe de légitimation supérieur de l'action publique¹. L'État « post-moderne » se trouverait contraint, dans un tel contexte, de recourir à de nouvelles stratégies et à de nouveaux modes d'action².

Ces hypothèses se renforcent mutuellement. Leur force et leur validité respectives mériteraient d'être longuement discutées. Elles n'en contribuent pas moins à imposer l'idée selon laquelle l'implication politique des citoyens ordinaires s'inscrirait dans la conséquence de mutations sociales profondes. Élaborées sous une forme théorique par des sociologues de renom et reprises par les acteurs sur le terrain, ces justifications de la participation contribuent à faire de cette dernière une évidence, une fatalité.

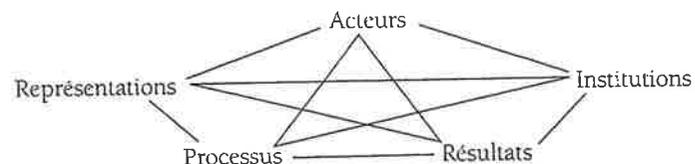


TEXTE 16 : *Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, Sociologie de l'action publique, Armand Colin, Paris, 2007, p. 13*

L'analyse des politiques publiques confirme la complexification de l'action publique, qu'il n'est plus possible de se représenter comme une politique décidée souverainement et mise en œuvre linéairement par un Etat centralisé. Une représentation plus adéquate de l'action publique réside dans le « pentagone des politiques publiques »

2.1 Le pentagone des politiques publiques

Dans les chapitres qui vont suivre, il nous semble utile de présenter un modèle d'analyse pour l'étude de l'action publique qui reprend des éléments présentés précédemment. Une politique publique comprend selon nous cinq éléments, reliés entre eux. L'analyse de chacun et de leurs interactions est un passage obligé :



Les acteurs peuvent être individuels ou collectifs, ils sont dotés de ressources, ont une certaine autonomie, des stratégies, ont la capacité de faire des choix, sont plus ou moins guidés par leurs intérêts matériels et/ou symboliques.

Les représentations sont les cadres cognitifs et normatifs qui donnent un sens aux actions, les conditionnent mais aussi les reflètent.

Les institutions sont les normes, règles, routines, procédures qui gouvernent les interactions.

Les processus sont les formes d'interaction et leur recombinaison dans le temps, ils rendent compte des multiples activités de mobilisation des acteurs individuels et collectifs.

Les résultats, les *outputs* sont les conséquences, les effets de l'action publique.



TEXTE 17 : *Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, Sociologie de l'action publique, Armand Colin, Paris, 2007, pp.112-114*

Au final, l'ambivalence de l'action publique est manifeste. Deux évolutions inverses semblent la traverser.

Cage de verre ou cage de fer ? Deux évolutions en cours

Les évolutions de l'action publique sont en tension entre deux polarités. D'un côté, l'extension d'une « cage de verre » pour répondre à la crise de la représentation politique aux nouvelles exigences de légitimité démocratique. Mais, d'un autre côté, une nouvelle « cage de fer » s'affirme au nom d'une rationalisation renforcée de l'action publique en quête d'efficacité.

- *Cage de verre : faire des politiques publiques c'est débattre, convaincre et argumenter*

Les incertitudes sur la légitimité et les normes d'action conduisent à développer les formes de participation des individus et des

groupes à l'action publique. Depuis les années 1970, le développement de la « démocratie du public » ou « de l'opinion », c'est-à-dire d'un espace public relativement autonome de la sphère politique traditionnelle se traduit par un changement décisif : les droits d'accès des citoyens à des informations détenues par l'autorité publique ont été développés en des obligations d'informer les citoyens pesant sur les autorités publiques. On retrouve également une nouvelle conception du politique dans le recours croissant aux instances de négociation et de participation des citoyens à des décisions publiques (Sintomer, 2007). Parallèlement, « *Gouverner par contrat* » est devenu une injonction générale. Dans des sociétés en mobilité croissante et animées par des secteurs en quête d'autonomie normative, seuls des instruments participatifs sont censés fournir des modes de régulation adéquats. Le cadre conventionnel et les formes incitatives qui y sont liées présupposent un État en retrait de ses fonctions traditionnelles, renonçant à son pouvoir de contrainte et s'engageant dans des modes d'échange d'apparence contractuelle. Apparence, parce que les questions centrales d'autonomie des volontés, de réciprocité des prestations et de sanction du non-respect des engagements sont rarement prises en compte. L'État dirigiste est dès lors censé faire place à un État activiste ou coordonnateur, menant principalement des actions de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence. Les travaux réalisés en ce domaine s'accordent pour considérer que la légitimité principale de ce type d'instrument provient plus de l'image moderniste et surtout libérale de l'action publique dont il est porteur que de son efficacité réelle, d'ailleurs rarement évaluée (Gaudin, 1999).

- *Cage de fer : plus de liberté dans des cadres plus contraignants*

Le diagnostic initial de Weber ne cesse d'être confirmé lorsqu'il montre les développements parallèles de la bureaucratie, de l'État, de règles codifiées et rationnelles et du capitalisme moderne. Ce dernier dépend de l'État pour la création d'un environnement juridique et administratif stable qui est une condition nécessaire à la prévisibilité

des comportements et des résultats. Si les modalités changent, l'objectif reste le même. Le mouvement contemporain de diffusion de pratiques de « reporting », de systèmes d'information pour le contrôle et le pilotage par le centre d'entités plus autonomes, cette dynamique se retrouve dans les grandes entreprises comme au sein des administrations. L'introduction des nouvelles normes de management concrétise une « seconde révolution bureaucratique », à savoir une transformation dans l'orientation des conduites qui repose sur des instruments techniques de rationalisation des comportements et renforce la capacité d'anticipation des acteurs et des organisations de l'action publique.

Ainsi, malgré les craintes concernant l'impuissance de l'État, les années 1980 ont vu se soulever un vent de réformes et de politiques publiques radicales inspirées par les recommandations des économistes du choix rationnel. Le célèbre ouvrage « *Reinventing government* » (Osborne et Gaebler, 1992) représente le fer de lance des approches en termes de « nouveau management public » qui vise à combattre ce qui est perçu comme les excès des gouvernements centraux, qu'il s'agisse de leur inefficacité, de leur pouvoir discrétionnaire ou de leur dépendance à l'égard de clientèles puissantes. Progressivement, les États ont organisé la privatisation d'une large partie de l'économie et d'un grand nombre de services, l'introduction de mécanismes de concurrence pour la fourniture de services ou la séparation entre acheteur, producteur et utilisateur de services, des indicateurs de performance mesurée en termes de coût : efficacité, le prix à payer pour une baisse du poids des prélèvements obligatoires dans le PIB.

Ainsi, le rôle de l'État se renforce dans le sens de la régulation/réglementation, du contrôle, de l'audit, de l'inspection (Power, 2003). Pour contrôler les organisations et changer les politiques publiques, certains États (telle la Grande-Bretagne) mettent désormais davantage l'accent sur l'utilisation des standards et l'audit des résultats plutôt que sur la propriété publique, l'intervention directe et les subventions (Moran, 2006). Les régimes d'inspection de conformité et de certification de résultats ont radicalement bouleversé le fonctionnement de beaucoup d'organisations (Hood *et alii.*, 1999, 2001). Le contrôle des différents secteurs passe par la multiplication d'agen-

ces spécialisées (James, 2003). L'État-régulateur ne s'occuperait plus (ou moins) de redistributions ou de grandes politiques sociales mais de régulation/réglementation visant à corriger les défaillances du marché, soit une perspective qui prend pour acquis la supériorité de ce dernier... sauf dans des cas précis et résiduels. De nouveaux instruments ont été élaborés pour produire de la cohérence, pour inciter au changement, évaluer et sanctionner les comportements des acteurs, mesurer leur performance en fonction des priorités politiques.

L'action publique viserait alors en permanence à modifier, à manipuler les paramètres des institutions au sein desquels les acteurs doivent agir de façon autonome. Mais l'ensemble de ces transformations ne conduit pas à un retrait de l'État et à une réduction de sa capacité de contrôle, mais plutôt à une transformation des formes de coercition. Cette évolution signifie parfois une prise de distance des responsables politiques à l'égard des acteurs techniques et administratifs, ce qui laisse à ces derniers, le ministère des Finances par exemple, de plus importantes marges de manœuvre dans la mise en œuvre à l'intérieur de paramètres bien définis. Ces formes d'action publique se diffusent rapidement à l'échelle internationale et participent de la création de ce que l'on nomme aujourd'hui « les nouveaux standards de la gouvernance mondiale » (Lévy-Faur, Jordana, 2005 ; Djelic, Andersson, 2006). Les transformations de l'action publique s'analysent désormais à l'aune de ces dynamiques d'import-export, de diffusion de normes et de bonnes pratiques (Brunsson, Jacobsson, 2000, Borraz, 2007) et d'hybridation des modèles et des instruments. Les acteurs de l'action publique sont plus nombreux, ils ont gagné beaucoup d'autonomie, mais ont-ils plus de choix ?

On a beaucoup parlé de démocratie participative : quelles sont les formes qu'elle peut prendre ?

TEXTE 18 : *Xavier Molénat, La démocratie participative en questions, dans La démocratie. Histoire, théories, pratiques, Editions Sciences Humaines, Paris, 2012, p.101-105*

Il existe en effet de nombreuses expériences de démocratie participative tendant à impliquer les citoyens à différents niveaux, selon divers dispositifs. Un bilan provisoire peut en être dressé

La démocratie participative en questions

Quels sont ses principes ?

Toute démocratie est, en un sens, participative, puisque, gouvernement du peuple par le peuple, elle suppose que le citoyen exerce son pouvoir soit directement, soit indirectement en élisant un ou des représentants. Le terme de démocratie participative recouvre néanmoins dans son usage académique une gamme relativement restreinte de pratiques, qui consiste, selon le politiste Loïc Blondiaux, en une « offre institutionnelle de participation adressée aux citoyens et qui vise à les associer d'une manière indirecte à la discussion des choix collectifs¹ » à travers divers dispositifs.

Distincte donc de la démocratie directe, puisqu'elle ne remet pas en cause l'élection de représentants des citoyens ni leur légitimité, elle se présente comme un complément à la démocratie représentative, dont elle conteste pour diverses raisons la monopolisation du processus de décision par les élus. Elle peut être, et elle est souvent, une démocratie de proximité, permettant par exemple de discuter d'enjeux propres à un quartier ou une commune, mais n'a pas vocation à ignorer les questions d'intérêt national ou général. Dans tous les cas, son principe est d'organiser sur un thème précis un débat entre citoyens ordinaires, experts et élus, en assurant à l'ensemble des participants une égale considération et une information complète sur les données du problème traité. En ce sens, elle ne se confond pas non plus avec une « - démocratie d'opinion », qui se contenterait de recueillir différents avis sans organiser leur confrontation ni les nourrir de connaissances objectives.

Quels en sont les dispositifs ?

Les formes que peut prendre la démocratie participative sont nombreuses.

- L'une des plus anciennes et des plus répandues est le **budget participatif**. Inventé à Porto Alegre (Brésil), il consiste à soumettre une partie du budget d'investissement de la ville aux propositions faites par les habitants au sein de leur quartier. Très complexe (il existe plusieurs échelons et les acteurs peuvent réviser les règles de fonctionnement), cette mécanique visait également à produire davantage de justice sociale en favorisant les habitants des quartiers les plus pauvres. Très répandue en Amérique latine, cette forme de démocratie participative a essaimé un peu partout dans le monde.
- **Les jurys citoyens** (ou conférences de consensus) réunissent un groupe restreint d'individus (12 à 50 personnes environ) tirés au sort « qui doivent chercher des solutions à un problème particulier rencontré par les politiques publiques ». Travaillant à huis clos, parfois en sous-groupes, ces jurys auditionnent experts, élus, représentants associatifs compétents sur des questions relevant le plus souvent de l'aménagement urbain. Animés par des spécialistes du débat et de la dynamique de groupe, ils doivent délibérer et rendre un rapport, auquel les autorités commanditaires sont parfois liées. Les participants sont rémunérés (30 à 120 euros par jour selon les pays) et des dispositions prises pour garantir leur disponibilité (garde d'enfants...). Ces jurys existent en Angleterre, en Espagne, aux États-Unis, en Allemagne. À Berlin, une expérience originale a été menée dans dix-sept quartiers visés par la politique de régénération urbaine. Des jurys, composés pour moitié de citoyens tirés au sort et pour moitié de citoyens actifs sur leur quartier, peuvent chacun décider de l'attribution d'un budget de 500000 euros pour soutenir des projets microlocaux. De nombreuses expériences croisent ainsi jurys citoyens et budget participatif.
- **Le débat public** prend place lors de la préparation de projets ou de décisions collectives, qui sont potentiellement sujets à controverse : nouveau tronçon autoroutier, création d'une ligne TGV ou d'une centrale nucléaire, installation d'une ligne électrique à très haute tension... Les spécialistes distinguent quatre niveaux d'implication des citoyens : la simple information sur le projet, la consultation (quand la décision et les principales options sont déjà prises), la concertation (qui se fait en amont de la décision) et la codécision (responsabilité partagée entre élus et citoyens). En France, 14000 enquêtes publiques consultatives sont réalisées chaque année. La Commission nationale du débat public a, quant à elle, organisé entre 1997 et 2007 quarante débats relevant de la concertation. Visant à mettre tous les points de vue à égalité, elle offre à chacun la possibilité de s'exprimer à travers des réunions publiques, des forums électroniques, des expositions... La codécision n'a quasiment jamais été expérimentée.
- Parmi les autres formes, plus rares, de démocratie participative, signalons **les sondages délibératifs**. Développés par le politiste James Fishkin, ils consistent à rassembler, à une échelle généralement nationale, un échantillon représentatif de l'électorat (pas moins de 130 personnes) pour discuter d'un thème particulier. Les participants reçoivent une information impartiale, auditionnent élus et experts et discutent en petits groupes. À la fin, ils sont sondés de manière détaillée, offrant « une représentation du jugement éclairé du public ». Une procédure qui est donc aussi, implicitement, une critique des sondages d'opinion tels qu'ils se pratiquent ordinairement.

Pourquoi est-elle dans l'air du temps ?

Même si certaines formes de démocratie participative (comme le tirage au sort) datent de l'Antiquité, cet idéal a surtout pris force au cours des années 1960. Au sein de la gauche non communiste, de divers mouvements de lutte et de contestation américains et autres, est remise en cause la division du travail politique entre élus et citoyens. Dès 1962 par exemple, Pierre Mendès-France refusait de limiter la démocratie au vote et à la délégation du pouvoir, en appelant à « l'ac-

tion continue du citoyen » et à sa « présence vigilante² ». Les années 1970 verront expérimenter les idéaux émergents d'autogestion voire de démocratie directe, dans les entreprises et dans les quartiers, contestations en acte du système politique existant.

À partir des années 1980, ce sont au contraire les hommes politiques eux-mêmes qui vont promouvoir les principes de la démocratie participative. Ils y voient une ressource pour lutter contre une « crise de la représentation » qui se manifeste, selon Yves Sintomer, à travers plusieurs symptômes parmi lesquels une politique impuissante à résoudre certains problèmes sociaux (chômage, précarité...), un décrochage politique des classes populaires désormais largement abstentionnistes, l'émergence d'une société du risque (changement climatique, pollution, manipulation génétique) qui pousse à ne plus déléguer aux seuls élus et experts des choix technologiques désormais porteurs d'enjeux sociaux majeurs et, enfin, un monde politique manquant profondément de diversité et de renouvellement³. Face à cette crise qui est aussi celle des corps intermédiaires (partis, syndicats), la valorisation de la démocratie participative, mais aussi par exemple de la « proximité », est perçue comme un moyen de réenchanter quelque peu la politique (mais on constate le même mouvement dans la santé, l'économie, l'administration publique...). Ces actions ont participé à l'émergence de ce que Y. Sintomer et L. Blondiaux qualifient « d'impératif délibératif », c'est-à-dire un nouvel esprit de l'action publique qui « passe par la valorisation constante et systématique de certains thèmes : la discussion, le débat, la concertation, la consultation, la participation, le partenariat, la gouvernance⁴ ».

En quoi serait-elle plus efficace ?

Des travaux en sciences humaines ont également participé à théoriser les avantages de la participation sur les autres formes de démocratie. Plusieurs arguments sont mis en avant, qui ont en commun de montrer que « l'inclusion des citoyens sans qualité dans le processus d'élaboration de la décision politique produit des effets de démocratisation des régimes existants⁵ ». Pourquoi ?

- **Parce que cela produit de meilleures décisions** : c'est en tout cas l'une des conclusions que l'on peut tirer des travaux du philosophe allemand Jürgen Habermas⁶. Selon ce dernier, la confrontation publique des opinions crée les conditions d'un débat rationnel, en obligeant les intervenants à « se tourner vers l'intérêt général ou du moins à tenter de montrer en quoi leurs arguments sont compatibles avec celui-ci ». Elle augmente ainsi la légitimité des décisions, d'autant qu'elle permet d'éviter les tentatives de marchandage. Des chercheurs comme Jon Elster ont néanmoins montré que la publicité des débats, contrairement au huis clos, pouvait entraîner la rigidification des positions antagonistes et la prépondérance de la rhétorique sur les arguments objectifs⁷.
- **Parce que cela produit de meilleurs citoyens** : c'est l'argument du politiste américain Benjamin Barber qui en appelle à une « démocratie forte⁸ ». Les dispositifs participatifs permettent selon lui l'émergence d'une « citoyenneté active et informée », qui tranche avec l'apathie régnant sur les démocraties libérales contemporaines. Ils permettent d'augmenter les capacités d'expression et d'action politiques des citoyens ordinaires.
- **Parce que cela produit davantage de justice sociale**. Tout d'abord, en assurant le droit de chacun à parler et à être entendu, la démocratie participative contribuerait à lever les barrières qui maintiennent certains groupes sociaux (classes populaires, femmes, jeunes, immigrés) hors du jeu politique. Ensuite, cette même participation des groupes sociaux dominés permettrait une meilleure défense de leurs intérêts, et donc des décisions leur étant davantage favorables (c'était par exemple l'un des objectifs explicites du budget participatif de Porto Alegre). Une telle perspective a également été critiquée car elle suppose que ces groupes jouent le jeu de la recherche du consensus et du dialogue feutré qui caractérisent généralement la démocratie participative. N'y a-t-il pas le risque d'une nouvelle forme de domination ? Ne vaut-il pas mieux, plus généralement, cultiver la défiance et le pouvoir de sanction et d'empêchement des citoyens, ce que l'historien Pierre Rosanvallon a récemment appelé « la contre-démocratie⁹ » ?

Des résultats probants ?

Porteuse d'immenses espoirs (question précédente), la démocratie participative ne pouvait en un sens décevoir. Mais les enquêtes empiriques montrent qu'elle a pu, ponctuellement, faire la preuve de sa pertinence. Ainsi, un bilan des dix années de fonctionnement de la Commission nationale du débat public (CNDP) met en évidence que, du point de vue même des acteurs, l'ensemble des participants s'est « amélioré » en cours de route. Les citoyens ont joué le jeu, et les maîtres d'ouvrage des projets discutés ont pris soin d'explicitier et d'argumenter leurs positions en répondant aux questions qui ont émergé. Globalement, chacun dit avoir mieux compris les positions des uns et des autres.

C'est un effet du même ordre que met en évidence Y. Sintomer à propos d'un sondage délibératif qui s'est déroulé en Australie. Du 16 au 18 février 2008, 344 personnes ont débattu de la réconciliation entre populations non indigènes et indigènes (les Aborigènes en particulier). Largement retransmis à la télévision, les débats semblent avoir largement fait évoluer les opinions des participants. 80 % d'entre eux disent après l'expérience percevoir clairement les désavantages des populations indigènes, contre 51 % avant. La proportion de ceux qui reconnaissent que les terres et l'eau appartenaient à l'origine aux indigènes, que l'Australie a été occupée sans leur consentement et qu'ils méritent des excuses publiques a également augmenté (entre 10 et 20 % de plus).

D'autres enquêtes ont mis en évidence des effets de mobilisation auprès des citoyens ordinaires. La sociologue Marion Carrel raconte comment des habitantes engagées dans des dispositifs participatifs dans le domaine du logement social ont vécu cette expérience comme un « réveil » (« j'ai envie d'en parler, j'ai compris plein de choses »)¹⁰. Cyril, journaliste, a participé à une conférence de consensus sur le transport urbain : « D'un point de vue citoyen, j'ai acquis du sa-

voir, je comprends mieux le monde dans lequel je vis. C'est cette expérience qui m'a permis de m'engager aujourd'hui dans une association qui s'occupe des transports en commun et des piétons : c'est grâce à la conférence de citoyens que j'ai pu sauter le pas et m'investir là-dedans¹¹. » Plus généralement, selon L. Blondiaux, les dispositifs participatifs ont par leur existence même un potentiel de « transformation des relations politiques » car « les capacités de résistance, de détournement, d'appropriation de ces procédures existent et sont porteuses de dynamiques démocratiques nouvelles¹² ». Par exemple, le simple fait que les citoyens boycottent un débat public signe immédiatement son échec. Autre stratégie : lancer un débat sur le débat, et souligner l'asymétrie des rôles entre ceux qui ont longtemps la parole et ceux qui l'ont moins, ceux qui sont à la tribune et ceux qui n'y sont pas... De même, les experts, sans cesse questionnés par des citoyens parfois très compétents, ne peuvent plus faire jouer l'argument d'autorité : ils doivent justifier les choix techniques qu'ils opèrent, ce qui conduit parfois à relativiser le caractère inéluctable de certaines décisions, comme Yannick Barthe¹³ l'a montré à propos de l'enfouissement des déchets nucléaires.

Quelles sont ses limites ?

Le paradoxe fondateur de la démocratie participative contemporaine, dans le cadre français en tout cas, est d'avoir été mise en place par des élus (très) réticents pour un public... qui ne demandait rien. De fait, dans l'état actuel des choses, la portée de ces innovations semble encore très limitée.

Principale limite : l'absence, sauf exception et sur des enjeux très locaux, de toute influence sur la décision. Ce qui limite singulièrement leur portée, mais questionne leur utilité même : à quoi bon discuter, en effet, si l'on n'est pas sûr d'être entendu ? Cette ambiguïté révèle la persistance d'un clivage des représentations entre des élus censés incarner l'intérêt général et des citoyens qui ne seraient porteurs que d'intérêts particuliers et donc inaptes à décider. Selon Y. Sintomer, on oscille ainsi en Europe « entre une codécision réelle mais limitée à l'échelle du quartier et une discussion publique sans codécision dès que cette échelle est dépassée ».

Côté public, on constate généralement une faible participation, en particulier des groupes les plus éloignés de la politique, très largement absents – hormis les femmes, parfois majoritaires. Signe, selon Loïc Blondiaux, que les hommes ont compris qu'il n'y avait pas de pouvoir en jeu. Les citoyens les plus actifs se révèlent par ailleurs être déjà socialisés politiquement : militants associatifs, syndicalistes, partisans... De fait, la démocratie participative tend à reproduire les formes traditionnelles de la discussion politique. Mais, paradoxalement, la parole de ces citoyens engagés est dévalorisée au nom de son caractère « intéressé » et donc partial.

Elle s'oppose à la figure quelque peu mythique mais hautement valorisée du « profane », c'est-à-dire celle du « bon citoyen », détaché de ses appartenances, impartial et de bonne volonté, capable après information et débat de produire un jugement éclairé. Conséquence : la démocratie participative censée encourager l'engagement des citoyens le décourage en même temps au nom d'une conception hautement idéalisée du débat politique.

Enfin, la démocratie participative a un coût très important. Coût financier tout d'abord, puisque les dispositifs les plus ambitieux supposent des infrastructures très lourdes. Un débat public organisé par la CNDP coûte ainsi entre 1 et 1,5 million d'euros. Coût logistique ensuite pour le public qui doit pouvoir se rendre disponible, parfois sur plusieurs jours, pour participer à des débats qui se déroulent souvent sur les temps professionnels ou familiaux. Coût cognitif enfin : l'objet du débat est parfois tellement large (« L'avenir des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien à l'horizon 2020 ») qu'il est quasiment impossible à saisir pour le citoyen lambda. Dans d'autres cas, c'est la technicité du sujet (enfouissement des déchets nucléaires, création d'un nouveau tronçon autoroutier, d'une nouvelle ligne TGV) qui rend la participation extrêmement exigeante. Mais tous ces coûts ne sont-ils pas le prix de la démocratie ?

¹ Entretien avec L. Blondiaux, 21 mars 2007, disponible sur tms-sofres.com.

² P. Mendès-France, *La République moderne*, 1962, rééd. Gallimard, 1988, cité par Loïc Blondiaux in *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008.

³ Y. Sintomer, *Le Pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, 2007.

⁴ L. Blondiaux et Y. Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. XV, n° 57, 2002.

⁵ L. Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, op.cit.

⁶ J. Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, 1997.

⁷ J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, vol. XLIV, n° 2, juin 1994.

⁸ B. Barber, *Démocratie forte*, Desclée De Brouwer, 1997.

⁹ P. Rosanvallon, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006.

¹⁰ M. Carrel, « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, vol. XIX, n° 75, 2006.

¹¹ J. Ferrando y Puig, « "Profane toi-même !" Construction et déconstruction de la légitimité de l'expression des profanes dans deux dispositifs participatifs », in T. Fromentin et S. Wojcik (dir.), *Le Profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L'Harmattan, 2008.

¹² L. Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, op.cit.

¹³ Y. Barthe, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, vol. XV, n° 57, 2002.

TEXTE 19 : *Cédric Polère, La « démocratie participative » : état des lieux et premiers éléments de bilan (web)*

La diversité des dispositifs de participation nécessite d'établir des typologies si l'on veut pouvoir s'y retrouver. L'Observatoire de la démocratie locale de l'ADELS, Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale recense 184 dispositifs de participation et/ou de concertation en France au 6.7.2007. Peut-on proposer quelques critères de classement (et d'évaluation) de ce foisonnement d'initiatives ?

Caractéristiques du processus	Intensité de la participation	- information - consultation - concertation - co-décision
	Initiative de la démarche	- descendante - ascendante - mixte
	Pérennité	- ponctuel - permanent
Mode sélection des participants	Secteurs, catégories ou groupes de la société	
	Associations	
	Citoyens motivés	
	Echantillon représentatif	
	Tous : référendums	
Objectifs poursuivis	Gestionnaire	
	Social	
	politique	Formation, politisation
		Légitimation, confiance
		Redynamisation démocratique
		Droit à co-décider



etopia_

TEXTE 20 : <http://www.periferia.be/index.php/fr/archives-fr/budget-participatif/90-site-content/innovations/154-bp-scheut-anderlecht>

Présentons maintenant un exemple concret de budget participatif mis en œuvre à Anderlecht.

Budget Participatif du quartier de Scheut

Des moyens dans le quartier, gérés par et pour les habitants! Savoir que, comme citoyen(s), on a aussi des choses à dire dans la manière d'utiliser les ressources publiques et qu'on est capable d'agir pour améliorer son environnement. Le Budget Participatif n'est pas un projet où tout est prédéfini par d'autres. C'est une démarche où on décide ensemble les règles : que veut-on soutenir en priorité ? qui prend les décisions ? quelles sont les étapes à suivre ? comment donner la priorité aux personnes les moins habituées à penser et monter des projets ? ...

Améliorer le quartier à l'initiative des citoyens

Dans un contrat de quartier durable, des sommes importantes sont investies pour la rénovation du quartier. Plusieurs habitants assistent – parfois sans tout comprendre – aux décisions qui se prennent pour de nouvelles infrastructures, des aménagements, des logements... Pourtant, il y a aussi de nombreuses idées dans la tête ou l'imaginaire des citoyens... et qui peuvent également améliorer le quartier. A Scheut, des habitants de différentes générations, souvent peu habitués à manier chiffres et projets, se sont réunis. Chacun à leur façon, ils ont affirmé leur volonté commune d'être davantage impliqués dans les choix, budgétaires et politiques, qui définissent le futur du quartier, et aussi de créer des lieux et opportunités de rencontres, de donner une nouvelle dynamique à leur quartier, de faire évoluer les regards des uns et des autres, des uns sur les autres...

Ensemble, ils font le pari que l'action collective et citoyenne est porteuse de changement.

Le Budget Participatif entre dans la Maison de Quartier de Scheut

Initialement, le contrat de quartier durable de Scheut prévoyait, pour le Budget Participatif, une enveloppe totale de 60.000 euros, répartie sur 4 ans. Soit 15.000 euros qui sont disponibles pour financer des projets proposés et portés par des habitants.

Depuis 2014, le Budget Participatif fait partie intégrante de la Maison de Quartier de Scheut et dispose à présent de 30.000 euros par an. Cette structure communale a décidé que son budget "activités" doit être discuté et décidé avec les acteurs du quartier. Désormais, que l'on soit citoyen, comité de quartier, association ou travailleur de la Maison de Quartier, tout le monde peut proposer un projet qui passera par l'assemblée de sélection.

Se donner des moyens pour les mettre en œuvre

Disposer des fonds constitue une première étape, encore faut-il savoir comment les utiliser. Se fixer un montant maximum par projet, définir des critères qui favorisent les rencontres au sein du quartier et encouragent l'initiative des personnes qui ont le moins l'habitude ou la possibilité de participer, encourager l'émergence d'idées et de projets et générer des synergies entre initiatives...

Tout cela a été discuté dans des ateliers, puis décidé lors d'assemblées régulières où l'on analyse l'avancement de la démarche, révisé les règles, choisit le mode de décision.

Avec pour fil rouge, la décision collective

La démarche est entièrement construite avec les habitants, comités et associations du quartier qui, à partir d'exemples et de récits d'expériences d'ailleurs, ont élaboré l'ensemble du règlement du Budget Participatif.

Qu'il s'agisse du choix des règles ou de la sélection des projets, la décision est au cœur de tous les débats : qui va décider en dernier recours ? ai-je le droit de dire quelque chose sur les propositions amenées par d'autres ? et pourquoi ne laisserais-je pas mon projet pour plus tard et ainsi permettre à d'autres initiatives plus importantes d'être

davantage financées ? va-t-on privilégier la décision d'un jury ou la construction collective d'une décision partagée entre les citoyens ?

Au fur et à mesure de la démarche, ce sont les enjeux de la gestion collective d'un budget qui obligent à repenser nos modes de fonctionner en société et d'inventer des alternatives encourageant la vie collective, les renforcements intergénérationnels et interculturels, le croisement des regards et des différences.

Exemples de projets financés

- Un parcours pour guider les habitants vers les parcs et la Maison de Quartier
- Une journée d'activité sportive et d'échange entre jeunes et policiers
- Un tournoi de mini foot inter-quartier et intergénérationnel
- L'imprimerie éphémère, un festival artistique et créatif dans une ancienne imprimerie du quartier
- Une fête de fin de Ramadan qui rassemble tous les habitants, peu importe leur religion
- Une « Auberge du monde » dans la rue
- Une initiation hip-hop pour jeunes filles et garçons
- Un cours de yoga pour petits
- Une semaine d'ateliers créatifs animés par des personnes dites « différentes » dans deux écoles primaires

TEXTE 21 : *rubrique Vocabulaire politique (site du CRISP) et article « Initiative populaire » sur Wikipedia*

Parallèlement à la participation ou de façon critique par rapport à celle-ci, on peut souhaiter recourir à des formes de démocratie directe telle que le referendum (d'initiative populaire ou non) ou la consultation populaire.

DÉMOCRATIE DIRECTE / DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

Systeme dans lequel les citoyens prennent eux-mêmes des décisions politiques, sans passer par des représentants issus d'une election. / Systeme dans lequel des représentants élus par la population elaborent et votent les lois.

À l'heure actuelle, tous les États démocratiques sont des démocraties représentatives, dans lesquelles les lois sont élaborées par des représentants élus par la population ou par le gouvernement, et votées par le parlement. Cependant, la démocratie représentative peut être complétée par des mécanismes de démocratie directe, appelés ainsi parce qu'ils donnent directement le pouvoir de décision aux citoyens dans certaines circonstances. La démocratie représentative a toujours fait l'objet de nombreuses critiques. Outre que la représentativité des élus n'est pas parfaite, en raison entre autres des limites apportées au droit de vote, la démocratie représentative a pour principal inconvénient de confier le pouvoir de décision, non au peuple lui-même comme l'idée de démocratie le suggère, mais aux représentants élus par la population et à des gouvernements désignés au second degré, sans parler de désignations plus indirectes encore dans les organismes d'intérêt public ou dans d'autres institutions. La population est ainsi dépossédée de son rôle de souverain, au profit de ce qu'il est convenu d'appeler le monde politique, dans lequel les partis jouent un rôle important. Le principal avantage de ce système tient précisément au fait que les décisions (lois, arrêtés, mesures gouvernementales...) sont prises par des élus ou des professionnels de la politique qui peuvent consacrer du temps à étudier les décisions à prendre et qui sont supposés aptes à nouer des compromis et à concilier les intérêts particuliers qui s'affrontent. On attend ainsi des représentants qu'ils aient une certaine indépendance par rapport à ceux qui les ont élus (pas de mandat impératif), qu'ils créent un certain écart entre la volonté populaire immédiate et la décision politique : le système représentatif permet d'éviter que le peuple fasse lui-même la loi.

La démocratie directe rend son rôle de souverain à la population en lui permettant de prendre elle-même certaines décisions, notamment par la technique du référendum ou celle de la consultation populaire. Elle constitue une tradition forte dans certains pays, dont le plus emblématique est la Suisse, mais seul un petit nombre de décisions sont prises par cette voie. Elle repose sur le principe selon lequel la population dans son ensemble prendra la meilleure décision, étant directement concernée par les conséquences de son choix : elle est supposée savoir, mieux que les élus, où réside sa volonté et ses intérêts. La démocratie représentative est aussi complétée, à des degrés divers selon les pays, par des mécanismes de consultation (hors consultation populaire) et de concertation. On peut parler à leur sujet de « démocratie participative », ces mécanismes permettant à la population de participer à l'élaboration des décisions en étant consultée, en débattant, en proposant, en déposant des pétitions, le dernier mot revenant à des représentants élus.

RÉFÉRENDUM

Mécanisme de vote par lequel on demande à la population de prendre une décision sur un sujet donné.

Le référendum est un mécanisme de démocratie directe : la population est invitée à voter directement sur une ou des questions bien déterminées afin d'exprimer sa volonté. Les résultats se mesurent en nombre de votes en faveur de chaque option, ce qui permet de trancher l'alternative proposée (pour ou contre le projet de Constitution européenne, etc.). En cas de référendum, la population impose son choix, qui doit obligatoirement être mis en pratique par les autorités. Par contre, un mécanisme proche appelé consiste à demander simplement l'avis de la population et non l'expression de sa volonté : les autorités sont alors libres de suivre cet avis ou non.

Le référendum n'étant pas prévu par la Constitution, qui définit la manière dont les pouvoirs s'exercent, on considère qu'il est interdit en Belgique, à la différence de la consultation populaire qui est autorisée à certains niveaux de pouvoir. Certains pays recourent régulièrement au référendum, le plus connu étant la Suisse (où l'on parle de « votation »). Le référendum peut être national, ou être organisé au niveau d'une entité fédérée ou au niveau local.

On peut distinguer les référendums selon leur objet : il peut s'agir de se prononcer sur un projet de Constitution ou sur une révision de la Constitution (référendum constitutionnel), de confirmer, de modifier ou d'abroger une loi, de décider de l'implantation d'une infrastructure, etc.

La décision d'organiser un référendum peut être confiée à une assemblée politique, à un pouvoir exécutif ou à la population elle-même. Dans ce dernier cas, il faut qu'un nombre déterminé de citoyens demande le recours au vote dans telle ou telle matière, l'autorité concernée étant contrainte d'organiser la procédure de vote si le seuil fixé est atteint.

Il n'est pas rare que la Constitution ou la loi interdise d'organiser un référendum sur certains sujets : ratification de traités internationaux ; questions fiscales, comptes, budgets ou taxes ; rétablissement de la peine de mort ; droits fondamentaux... Les sujets écartés, lorsqu'il en existe, sont considérés comme trop fondamentaux pour être mis en jeu, ou comme susceptibles de nourrir un vote de protestation ou une campagne ciblant certaines personnes ou certains groupes.

Les conditions imposées aux citoyens pour pouvoir participer à un référendum peuvent être plus souples que les conditions permettant de bénéficier du droit de vote, par exemple en matière d'âge minimum et de conditions de nationalité.

CONSULTATION POPULAIRE

Mécanisme de vote par lequel on demande à la population de marquer sa préférence entre deux ou plusieurs décisions possibles sur un sujet donné.

Comme le référendum avec lequel on la confond souvent, la consultation populaire est un mécanisme de démocratie directe : la population est invitée à voter directement sur une ou des questions bien déterminées afin d'exprimer son choix. Dans les deux cas, les résultats se mesurent en nombre de votes en faveur de chaque option, ce qui permet de dégager une majorité lorsque deux options sont proposées (par exemple, les référendums organisés en France et aux Pays-Bas concernant le Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, etc.). En cas de référendum, le choix de la population doit, en principe, obligatoirement être mis en pratique par les autorités. Par contre, comme son nom l'indique, la consultation populaire consiste à demander simplement l'avis de la population, que les autorités sont donc libres de suivre ou non.

Les consultations populaires peuvent porter sur différents niveaux de normes. Elles peuvent mettre en débat un projet de Constitution ou porter sur une révision de la Constitution. Elles peuvent également porter sur la confirmation, la modification ou l'abrogation d'une loi. En fonction du niveau auquel elles s'appliquent, elles peuvent également porter sur des décisions plus locales, telles que l'implantation d'une infrastructure au niveau communal. Dans ce cadre, l'initiative de l'organisation d'une consultation populaire peut provenir d'une assemblée politique, d'un pouvoir exécutif (gouvernement, collège des bourgmestre et échevins...) ou de la population elle-même. Dans ce dernier cas, il faut qu'une proportion ou un nombre déterminé de citoyens demande le recours au vote dans telle ou telle matière, l'autorité concernée étant contrainte d'organiser la procédure de vote si le seuil fixé est atteint. Il n'est pas rare que la Constitution ou la loi interdise alors que certains sujets fassent l'objet d'une consultation, parce qu'ils sont trop fondamentaux pour être mis en jeu ou susceptibles de controverses trop profondes.

Les conditions imposées aux citoyens pour pouvoir participer à une consultation populaire peuvent être plus souples que les conditions permettant de bénéficier du droit de vote, qu'il s'agisse de l'âge minimum requis ou de la nationalité.

En Belgique, la consultation populaire organisée le 12 mars 1950 pour chercher une issue à la Question royale reste la seule qui ait été organisée à l'échelle de tout le pays. Il s'agissait en effet d'une initiative exceptionnelle. En effet, ni le référendum ni la consultation populaire ne sont prévus au niveau fédéral par la Constitution, qui définit la manière dont les pouvoirs s'exercent. Le Conseil d'État et la doctrine juridique considèrent donc qu'ils ne peuvent être autorisés que si la Constitution est modifiée en ce sens.

La consultation populaire est par contre autorisée au niveau des provinces et des communes par l'article 41 de la Constitution. Celles-ci peuvent en organiser dans les matières qui sont de leur compétence, à l'exclusion des questions financières, des questions de personnes et de l'inscription, dans les communes, de certaines catégories d'étrangers : la procédure de consultation est ouverte à tout citoyen (sans considération de nationalité) âgé de 16 ans au

moins et vivant dans la commune ou la province concernée. Les lois communales et provinciales ayant été régionalisées, ce sont les régions qui sont compétentes pour définir les modalités d'organisation des consultations populaires dans les communes et les provinces.

L'Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État du 11 octobre 2011 prévoit par ailleurs de réviser la Constitution de telle sorte que des consultations populaires puissent être organisées à l'échelle des régions. Ces consultations populaires régionales ne pourront porter que sur les matières relevant des compétences des régions, à l'exclusion des questions touchant à la répartition des compétences, aux libertés fondamentales, aux obligations internationales de la Belgique, aux matières qui doivent être réglées à la majorité des deux tiers, au budget et aux finances publiques. Les régions doivent par ailleurs encore adopter un décret ou une ordonnance organique qui établit les modalités de la consultation. Certaines propositions déjà déposées en ce sens prévoient de fixer l'âge minimum requis à 16 ans et ouvrent la consultation à toutes les personnes habitant dans la région concernée.

© 2014 - CRISP | Vocabulaire politique

Initiative populaire (extraits Wikipedia)

Une **initiative populaire** est un mécanisme de démocratie directe qui permet à un certain nombre de citoyens, par pétition, de saisir une assemblée législative ou le peuple par référendum afin qu'il statue sur une proposition de loi. Le **référendum d'initiative populaire** est très peu répandu dans le monde. Il n'est pratiqué réellement que par la Suisse, l'Italie¹, le Liechtenstein, quelques États américains, quelques pays fédéraux (länder) allemands (p.ex la Bavière², le Berlin³), la Lettonie⁴, la Slovénie⁵, dans une moindre mesure par la Croatie⁶ et le Venezuela. Les initiatives populaires tendant seulement à saisir le Parlement sont en revanche plus répandues.

Tous les référendums ne sont pas « d'initiative populaire ». Le référendum d'initiative populaire se caractérise par le fait qu'il a pour origine une pétition ayant recueilli les signatures d'un certain nombre d'électeurs fixé à l'avance.

Les autres référendums sont généralement à l'initiative des institutions. Par exemple en France, le Président de la République peut, sur proposition du Gouvernement et en application de l'article 11 de la Constitution, soumettre à référendum un projet de loi. Aux États-Unis les législatures des États disposent généralement du pouvoir de soumettre un projet au référendum⁷. Les institutions disposent de l'avantage qu'elles n'ont pas à recueillir de signature pour procéder à un référendum.

Les deux types de référendums peuvent cohabiter.

Dans les pays où le référendum d'initiative populaire est fréquent, pour éviter la lassitude des électeurs et limiter les coûts, les référendums sont généralement regroupés lors d'un même scrutin, voire le même jour que les élections. Les électeurs n'utilisent pas un bulletin « oui » et un bulletin « non » comme en France. Ils cochent directement, avec un stylo, la case oui ou non sur un grand bulletin unique, sur lequel sont listés tous les scrutins du jour⁸.

Initiative populaire sans référendum

Un autre type d'initiative populaire consiste en la saisine du Parlement : celui-ci est simplement tenu de voter sur la mesure proposée. Ce type d'initiative est prévu par exemple à l'article 87 de la Constitution d'Espagne. Il a été récemment instauré par l'Union européenne avec l'Initiative citoyenne européenne.

Souvent ce type d'initiative est qualifié de simple **droit de pétition** (en particulier par les partisans du référendum d'initiative populaire).

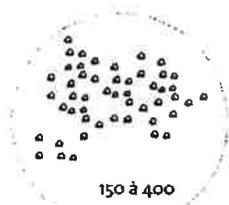
TEXTE 22 : *David Van Reybrouck, Contre les élections, Babel, 2014, pp.162-165.*

Enfin, David Van Reybrouck vient récemment de proposer l'utilisation du tirage au sort en remplacement (à terme) de la démocratie représentative. Il reprend, à titre d'exemple, une proposition de nouvelle architecture institutionnelle basée sur le tirage au sort et proposée par un chercheur américain (Terril Bouricius, *Démocratie par tirage au sort de plusieurs instances : leçon athéniennes pour l'époque moderne, Journal of public deliberation, vol.9, n°1, 2013, p.5*)

Figure 6

Multi-body sortition (système de tirage au sort de plusieurs instances) : esquisse d'une démocratie basée sur le tirage au sort (les chiffres sont hypothétiques).

AGENDA COUNCIL (Conseil de définition des priorités) : *il établit l'ordre des priorités, choisit les thèmes sur lesquels légiférer*



taille : 150 à 400 personnes, éventuellement réparties en sous-comités

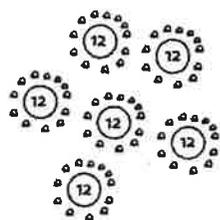
composition : membres tirés au sort parmi des volontaires

fréquence : plein temps

rotation : 3 ans (1/3 chaque année), non renouvelables

rémunération : salaire

INTEREST PANELS (panels d'intérêt) : *ils proposent une législation sur un thème donné*



taille : 12 membres par panel, nombre illimité de panels

composition : volontaires qui se présentent

fréquence : aussi souvent qu'ils le souhaitent

durée : le panel prend fin au moment du délai imparti

rémunération : aucune

REVIEW PANELS (panels d'examen) : *ils présentent des propositions de loi en fonction des éléments fournis par les panels d'intérêt et par des spécialistes*



taille : 150 membres, divisés en panels distincts ; chaque panel est chargé d'un seul domaine ; les participants ne choisissent pas leur panel, ils sont affectés

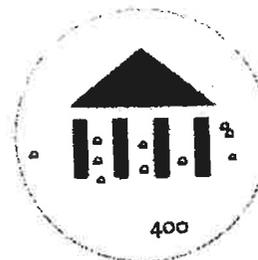
composition : membres tirés au sort parmi des volontaires

fréquence : plein temps

rotation : 3 ans (1/3 chaque année), non renouvelables

rémunération : salaire et soutien

POLICY JURY (Jury des politiques publiques) : *il vote les lois ; scrutin secret après des présentations publiques*



taille : 400 membres, uniquement en séances plénières

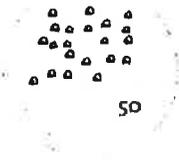
composition : membres tirés au sort parmi tous les citoyens adultes, participation obligatoire

fréquence : chaque fois qu'une loi doit être votée

durée : un à plusieurs jours

rémunération : rémunération à la journée et dédommagement des frais (de déplacement)

RULES COUNCIL (Conseil de réglementation) : *il décide des règles et des procédures des travaux législatifs*



taille : environ 50 membres

composition : membres tirés au sort parmi des volontaires (éventuellement des ex-participants)

fréquence : plein temps (surtout au début)

rotation : 3 ans (1/3 chaque année), non renouvelables
rémunération : salaire

OVERSIGHT COUNCIL (Conseil de surveillance) : *il contrôle le processus législatif, traite les réclamations*



taille : environ 20 membres

composition : membres tirés au sort parmi des volontaires

fréquence : plein temps

rotation : 3 ans (1/3 chaque année), non renouvelables

rémunération : salaire

En fait, dit Bouricius, six différents organes sont nécessaires. Pourquoi autant ? Parce qu'il faut s'efforcer de concilier leurs intérêts contradictoires. En tant que spécialiste de l'innovation démocratique, il connaît les grands problèmes qui se posent. On souhaite que le tirage au sort permette d'obtenir un grand échantillon représentatif, mais on sait que cela fonctionne plus facilement dans de plus petits

groupes. On veut favoriser une rotation de la participation, mais on sait aussi que les mandats plus longs sont propices à un travail plus sérieux. On veut faire participer tous ceux qui en ont envie, mais on sait aussi que l'on obtient alors une surreprésentation de citoyens dotés d'un haut niveau de formation et capables de s'exprimer. On veut que les citoyens délibèrent ensemble, mais on sait que l'on court le risque de formation d'une pensée collective : la tendance à rechercher trop vite un consensus. On veut accorder autant de pouvoir que possible à un corps tiré au sort, mais on sait aussi que certains individus vont exercer trop d'influence sur le processus collectif, ce qui aboutira à des résultats arbitraires.