



Département de Sciences Sociales

**Marc Jacquemain**  
CHARGE DE COURS ADJOINT

---

# DEMOCRATIE ET PARTICIPATION : UNE INTRODUCTION.

**Marc Jacquemain**  
Université de Liège

[Marc.Jacquemain@ulg.ac.be](mailto:Marc.Jacquemain@ulg.ac.be)

## Avertissement.

Le texte qui suit défend l'importance de la dimension participative dans le cadre de la démocratie moderne. C'est donc un texte à visée **normative** : il prend position, même s'il s'attache à étayer cette position par une argumentation aussi acceptable que possible.

Les réflexions théoriques qui viennent en appui de cette prise de position n'ont pas de prétention à l'originalité, sauf peut-être par l'agencement d'idées et de traditions de recherche que l'on ne retrouve pas souvent confrontées. Il s'agit d'une réflexion à visée avant tout **pédagogique**, dont l'objectif est de confronter une expérience particulière de recherche à des éléments théoriques plus généraux

Cette expérience de recherche s'est déroulée dans un contexte institutionnel particulier, qui est celui de la **Belgique**. Ce n'est pas sans incidence, puisque ce texte avait été initialement écrit pour un public belge, mais cela n'avait pas de sens que j'occulte cette particularité, cela aurait rendu le texte tout à fait artificiel et, de plus, ma connaissance des réalités française laisse forcément à désirer. Je pense que, de manière générale, le lecteur français n'aura aucune peine à transposer la situation à son propre pays. Mais je suis resté attentif à donner là où cela me paraissait indispensable, les éléments de contextualisation nécessaires.

## A. TROIS PILIERS POUR LA DEMOCRATIE.

### 1. Qu'est-ce que la démocratie ?

1.1. Qu'est-ce que la démocratie ? Etymologiquement c'est « *le pouvoir du peuple* »<sup>1</sup>. Mais quelle signification donner à cette formule dans les sociétés contemporaines ? Deux questions au moins se posent (et ne trouveront probablement pas de réponse définitive)

D'abord qu'est-ce que *le* pouvoir ? Il y a une infinité de « pouvoirs » dans la société contemporaine, c'est-à-dire des gens qui ont du pouvoir sur d'autres. Un ministre ou même un député a un certain pouvoir. Mais un chef d'entreprise aussi a du pouvoir. Un syndicaliste important a du pouvoir. Un directeur d'école aussi, comme un chef de clinique ou un directeur d'administration. Les vedettes du show-business ou du sport professionnel ont souvent un pouvoir considérable d'influence. Même le Roi des Belges a du pouvoir, et parfois davantage qu'on ne l'imagine. Sans parler des évêques et des cardinaux... Et la faiblesse même peut devenir un pouvoir considérable : qu'on songe au pouvoir des « victimes », aujourd'hui, qui peut amener une poignée de parents décidés à faire trembler l'édifice institutionnel du pays<sup>2</sup>.

Descendons un cran plus bas : un médecin généraliste aura souvent un certain pouvoir sur ses patients. Un enseignant a du pouvoir sur ses élèves, un parent sur ses enfants... Sans parler du pouvoir des fonctionnaires de base ou des travailleurs sociaux, qui se croient souvent « au bas de l'échelle » mais dont les décisions peuvent influencer considérablement la vie de ceux qui ont affaire à eux.

Cela n'a donc pas de sens de parler *du* pouvoir, comme s'il n'y en avait qu'un. On pourrait contourner la difficulté en parlant de *souveraineté populaire* plutôt que de « pouvoir du peuple ». La « souveraineté », c'est la prééminence d'un pouvoir sur tous les autres. Un pouvoir souverain est celui qui, sur un territoire donné, domine tous les autres pouvoirs et définit le cadre dans lequel ceux-ci vont pouvoir s'exercer. Mais vivons-nous encore dans un monde où il existe des pouvoirs « souverains » ? On pouvait assez facilement identifier le pouvoir « souverain » dans la France de Louis XIV : à savoir Louis XIV lui-même, dont la volonté, en définitive, primait sur celle de tous (c'est pourquoi on parle de « monarque absolu » mais le mot *absolu*, même dans ce cas, doit être pris avec beaucoup de prudence). Mais dans la Belgique d'aujourd'hui ? L'Etat belge est supposé exercer sa souveraineté sur le territoire de la Belgique. Mais c'est une souveraineté limitée par le bas (les régions ont des compétences non déléguées, pour lesquelles l'Etat perd sa souveraineté) et par le haut (la Belgique est engagée dans de multiples traités internationaux, parmi lesquels, tous ceux qui définissent les pouvoirs de l'Union européenne). De plus que peut l'Etat belge face à une décision de délocalisation d'une multinationale ? Ou à la prise de possession d'une compagnie belge par une société étrangère ? Pas grand chose, on le voit souvent. Dira-t-on que l'Europe constitue un « pouvoir souverain » ? Sûrement pas dans l'état actuel

---

<sup>1</sup> « *Le pouvoir du peuple par le peuple, pour le peuple* » disait Abraham Lincoln.

<sup>2</sup> Je fais allusion ici à l'affaire Dutroux, bien sûr, et à tout ce qui s'est développé autour de la « marche blanche » qui, sans aucun mot d'ordre organisationnel a rassemblé 300.000 personnes à Bruxelles en 1996.

des choses : elle n'exerce ses compétences que dans un nombre défini de matières et de plus, elle est plutôt un conglomérat de pouvoirs...

Il me paraît plus réaliste de dire que, dans les démocraties contemporaines (à la différence des Etats de la période moderne), il n'y a plus guère de pouvoir souverain, mais qu'il y a toujours, une *multitude de pouvoirs inégalement puissants en compétition*.

En deuxième lieu, qu'est-ce que « le peuple » ? C'est une entité fictive, dont la définition change selon les périodes. On peut opposer le « peuple belge » aux autres peuples et alors on le définit comme « nation » ; on peut opposer aussi « le peuple » aux « puissants » et on le définira alors plutôt comme catégorie sociale ou groupes de catégories sociales. Dans la première définition, Jean-Marie Messier fait partie du « peuple français » mais pas l'épicier arabe du coin. C'est l'inverse dans la seconde définition.

Mais surtout, l'idée de « peuple » postule que tous ces gens auraient une sorte de « volonté commune » ou des intérêts communs, alors qu'il s'agit là d'une multitude de volontés et d'intérêts distincts : le jeune chômeur qui vient de sortir de l'école sans son diplôme d'humanité n'aura ni les mêmes intérêts ni les même préoccupations politiques que le jeune docteur en informatique qui vient d'être engagé par IBM ; le pré-retraité de la sidérurgie n'a pas forcément grand chose à partager (sauf sur le plan du symbole) avec Justine Henin qui gagne plus en quelques matches qu'il ne pourra jamais espérer sur toute sa vie ; le curé d'un petit village ardennais ne voit pas le monde comme le militant liégeois de la ligue de l'enseignement...

Nous vivons donc dans une société où il y a à la fois de multiples intérêts en compétition et de multiples « pouvoirs » qui tentent de défendre – ou d'écarter – certains de ces intérêts.

**1.2.** Dans ce contexte, la définition la plus communément acceptée aujourd'hui de la démocratie est l'idée que « c'est le régime où la population peut choisir librement ses gouvernants ». Au cœur de cette définition, la démocratie apparaît donc comme un mécanisme de représentation : c'est la possibilité que nous avons de choisir ceux qui vont nous diriger.

On oppose ainsi la *démocratie représentative* à la *démocratie directe*. La première s'apparente en somme au fonctionnement d'une asbl : les membres (les citoyens) élisent le conseil d'administration (le parlement) et ensuite, c'est le conseil d'administration qui prend les décisions. La seconde s'apparente à un collectif de quartier : tout le monde se réunit, on discute et puis tout le monde prend la décision. La démocratie athénienne était largement une démocratie directe. La démocratie contemporaine a pris la forme représentative parce qu'il est à peu près inimaginable de consulter tout le monde sur chaque décision. D'abord, l'échelle a changé. Et surtout, la complexité des problèmes semble réclamer des « décideurs à temps plein », qui n'ont souvent pas trop d'une vie de travail pour se familiariser avec les problèmes. Il reste cependant des éléments de démocratie directe dans les sociétés modernes : le référendum populaire, par exemple, qui reste utilisé pour certaines questions essentielles dans beaucoup de pays ; ou encore les « votations » dans les cantons suisses.

Ce sont notamment ces difficultés techniques qui font dire à la plupart des observateurs de la vie politique qu'il n'est aujourd'hui plus de démocratie possible que représentative : « *L'essence même de la politique est que les décisions soient prises pour et non par la collectivité* » disait Raymond Aron<sup>3</sup>. Si c'est bien le cas, ajoute Philippe Braud « *si la multitude ne peut jamais être en position de gouverner par elle-même mais seulement une minorité, il faut admettre que toute démocratie est représentative. Et son critère distinctif, par rapport à toute autre forme de régime politique, ne peut être que l'élection des dirigeants au suffrage universel, opérée sous certaines conditions de procédure* »<sup>4</sup>.

On pourrait donc considérer que la démocratie directe serait un « idéal inaccessible » et la démocratie représentative la manière la moins mauvaise de traduire cet idéal dans la pratique. Mais il y a une différence fondamentale de nature philosophique entre la démocratie représentative et l'idéal d'une démocratie directe que prônait, par exemple, Jean-Jacques Rousseau. Sans rentrer dans un débat philosophique difficile, on pourrait dire très schématiquement que dans la démocratie représentative contemporaine, la distance qu'il y a, par nature entre les représentants et les représentés correspond à la distance qu'il y a entre la « politique » et la « vie privée ». La politique n'est qu'une partie de la vie, exercée à des moments particuliers, et par des individus particuliers – sous le contrôle des électeurs. Dans une société où le « peuple lui-même » déciderait,<sup>5</sup> il pourrait décider de tout et donc, la tentation serait grande de faire de *tout aspect de la vie* une partie de la politique : la démocratie pourrait devenir alors totalitaire.

Je pense donc que le mécanisme représentatif est indispensable dans les démocraties modernes. Mais pour autant, je ne peux pas adhérer aux définitions de la démocratie à partir de la simple idée d'élection des gouvernants. Cela ramène la démocratie, comme dans chez la plupart des théoriciens libéraux (Popper, Hayek, Aron, etc.) à une sorte de compétition entre les « élites » pour obtenir les suffrages populaires. Le fonctionnement démocratique s'apparente alors à une sorte de grand marché : les « représentants du peuple » proposent en quelque sorte leurs services et le citoyen est vu comme un consommateur qui choisit en fonction de ses préférences.

Cette vision – qui correspond certainement en partie à ce qui se passe réellement – ne me paraît pas constituer un *idéal démocratique* satisfaisant. Notamment parce que, dans cette définition, les citoyens ont un contrôle insuffisant sur les décisions prises en leur nom et que, corollaire, ils se désintéressent de la vie politique. C'est en somme, le défaut symétrique de celui que l'on pourrait reprocher à la démocratie « directe ».

**1.3.** Je suggère une définition générale de mon cru (parfaitement discutable) : ***la démocratie est un régime politique qui prévoit pour chaque habitant la possibilité de donner son avis sur les décisions collectives qui le concernent.*** Et j'ajoute immédiatement que cette possibilité de donner son avis repose sur trois mécanismes, que je considère comme les trois « piliers » du fonctionnement démocratique : la délibération, la représentation et la participation. Sûrement cette définition sera-t-elle considérée comme beaucoup trop vague par le politologue mais elle permet d'introduire

---

<sup>3</sup> Raymond Aron : *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1995 (1965), p. 131.

<sup>4</sup> Philippe Braud : *Science politique. I. La démocratie*, Paris, Ed du Seuil, Coll « points », 1997.

<sup>5</sup> Et il resterait encore à définir ce qu'est « le peuple » (voir plus haut)

les mécanismes par lesquels les citoyens donnent leur avis et ce qui construit donc (ou non) la légitimité du consentement dans les sociétés démocratiques.

## **2. La délibération.**

La première forme d'expression citoyenne ce n'est pas, à mes yeux, l'élection, c'est la discussion publique.

Pourquoi est-ce si important ? Dans la vision la plus courante de la démocratie, le moment important de la prise de décision, c'est le vote. C'est une vision partagée souvent aussi bien par les partisans de la démocratie directe que par les partisans de la démocratie représentative. Ainsi, les premiers croient que si on multipliait les référendums, les limites posées par la représentation seraient résolues et on serait pleinement dans la démocratie. C'est, au bout du compte, une vision assez illusoire.

En effet, elle repose sur l'idée que la décision collective revient à comptabiliser des préférences individuelles déjà formées. Or il est facile de montrer que la comptabilisation des préférences, sans discussion, aboutit le plus souvent à une absurdité.

D'abord, pour qu'une décision politique ait lieu d'être, il faut qu'une question politique soit posée. Il faut donc qu'un « problème » soit mis à l'agenda. Il faut qu'à partir de ce « problème », formuler une question. Et puis surtout, il faut construire une volonté commune. Chacune des étapes requiert un moment de délibération.

### **2.1. La mise à l'agenda.**

Mettre une question à l'agenda, dans le langage des politologues, c'est faire d'une réalité quelconque un problème politique. La plupart des problèmes politiques sur lesquels débattent aujourd'hui aussi bien les médias que les responsables politiques n'en étaient pas il y a seulement trente-cinq ans. Cela ne veut pas dire que les réalités n'existaient pas mais que personne ne se posait la question d'une décision publique à leur sujet. Il n'est pas difficile d'imaginer des exemples.

*La parenté homosexuelle.* Les homosexuels peuvent-ils adopter des enfants ? Un homosexuel qui divorce peut-il obtenir la garde de ses enfants ? Aujourd'hui, tout le monde a un avis sur la question. On peut donc faire des sondages, proposer des lois, en sachant plus ou moins où se situe la majorité de l'opinion publique, les éventuelles nuances, etc. Cela n'aurait eu aucun sens de faire un sondage d'opinion sur cette question en 1960 : l'homosexualité restait une réalité privée et cachée, parfois illégale même entre adultes consentants, y compris dans des pays plutôt « libéraux » en matière de mœurs comme la Grande-Bretagne. Cela voulait-il dire qu'aucun homosexuel ne souffrait de ne pas pouvoir voir ses enfants ou de ne pas pouvoir en avoir ? Probablement cette souffrance existait-elle déjà mais elle n'avait pas de place dans l'espace public, parce que l'homosexualité elle-même n'avait pas de place dans l'espace public. La question n'était pas du tout formulée en terme « d'égalité des droits », ou de « non-discrimination » mais en termes de « bonnes mœurs ». Un débat public n'aurait même pas pu se tenir sur ce sujet parce que les concepts adéquats manquaient. Il a fallu la puissance de la communauté « gay » aux Etats-Unis pour transformer cette question en un *problème politique*. Il a fallu, on peut l'imaginer, des millions d'heures de

discussion, d'abord entre amis, puis dans des cercles homosexuels, pour que l'on en vienne à penser que l'idée de « non-discrimination » (dont les prémices sont pourtant dans la déclaration universelle des droits de l'homme) pouvait s'appliquer aux préférences sexuelles. Aujourd'hui, le problème est clairement devenu politique. Aux Etats-Unis, le mariage homosexuel est même devenu un enjeu dans la campagne présidentielle.

*La pédophilie.* L'opprobre sur la pédophilie est récent parce que l'idée d'une protection spécifique de l'enfant à l'égard des relations sexuelles est récente aussi. Les philosophes grecs que nous admirons considéraient comme de « bonne pédagogie » les relations sexuelles entre les maîtres et leurs élèves adolescents (il n'était pas question des filles, bien sûr). Au siècle dernier, Byron faisait l'éloge de ses amours adolescentes sur la côte adriatique. Beaucoup plus récemment, le droit aux amours pédophiles fut revendiqué par certains comme une conséquence logique de « l'émancipation sexuelle » ayant suivi mai 68. Et les premiers pays qui ont libéralisé la pornographie n'ont initialement pas exclu la pornographie infantile (il n'y a pas si longtemps que les Pays-Bas l'ont interdite). La « mise à l'agenda » politique de la pédophilie est donc récente. Elle s'est d'ailleurs retournée comme un boomerang contre des institutions pourtant vénérables : l'Eglise catholique irlandaise fait aujourd'hui face à plus de sept mille plaintes pour abus sexuels sur enfants, dont beaucoup remontent à deux ou trois décennies. Cela ne signifie évidemment pas que la souffrance des victimes n'existait pas auparavant. Mais que cela ne faisait pas partie des « questions politiques » qu'une société avait à résoudre.

J'ai pris deux exemples provocateurs (et opposés) pour montrer que les questions qui nous paraissent aujourd'hui d'une très grande importance morale n'étaient tout simplement pas « à l'agenda » il y a trente ans.

Certes, l'évolution de la société fait que des problèmes nouveaux apparaissent et que d'autres sortent du champ des préoccupations politiques. Mais la constitution d'une thématique comme « problème politique » n'est jamais automatique : c'est tout un travail de la société incluant les acteurs politiques, économiques, sociaux, culturels, médiatiques et l'opinion publique. Aujourd'hui, des philosophes encore marginaux, et des groupes très militants, défendent l'idée que la priorité donnée à l'homme sur l'animal est totalement injustifiée. Le débat n'a lieu que dans des cercles restreints. Mais il est possible que dans vingt ou trente ans, ce travail réussisse à faire des droits des animaux une question politique et que, par exemple, on débattre de l'interdiction des jardins zoologiques. Inversement, ceux qui étaient devant leur poste de télévision une nuit de juillet 1969 continuent à s'étonner que l'expansion de l'homme dans l'espace, qui était une question politique d'importance durant la guerre froide (elle avait ses partisans et ses détracteurs) est aujourd'hui totalement sortie du champ de la discussion publique.

## **2.2. La formulation d'une question.**

S'il y a bien, dans notre pays, un problème qui a fait l'objet d'un extraordinaire travail de mise à l'agenda politique, c'est celui du renversement par la force de Saddam Hussein.

Pendant des années le « problème » Saddam Hussein n'a pas été à l'agenda ni des Etats-Unis, ni de leurs alliés. Est-ce à dire que Saddam Hussein ne constituait pas un problème au moment où les pays occidentaux lui fournissaient armes et appui dans sa guerre contre l'Iran ? Toutes les raisons aujourd'hui avancées pour justifier la guerre existaient déjà : c'était un tyran sanguinaire qui massacrait sa propre population. C'était aussi un tyran imprévisible et il contrôlait déjà une partie significative du pétrole mondial. On peut dire que tout cela était plus vrai au début des années 80, quand Saddam Hussein recevait l'appui de la France, des Etats-Unis et de l'Angleterre que quand l'Irak fut attaqué au printemps 2003, puisque c'était alors un pays affaibli, et – on le sait aujourd'hui – dépourvu de tout moyen pour mener une politique belliqueuse d'envergure. Mais, dans les années 80, ce n'était pas un problème *politique*. L'élimination du régime n'était pas à l'agenda américain. Au contraire : on voyait en Saddam Hussein un régime susceptible de contrecarrer l'islamisme chiite iranien.

Il a donc fallu à l'administration Bush transformer le « problème » Saddam Hussein en un problème politique, donc mettre à l'agenda le renversement du régime. On passera sur les moyens utilisés (la volonté systématique de lui imputer une responsabilité dans les attentats du 11 septembre 2001, puis l'invention d'Armes de Destruction Massive qui n'existaient pas). Ce qui est certain, c'est que la volonté des Etats-Unis a permis de formuler une question qui était « *la guerre ou non* », question à laquelle il était possible de répondre. La formulation de cette question a permis de construire un débat politique à l'échelle mondiale, via les manifestations géantes de l'hiver 2002-2003, essentiellement en Europe mais aussi, de manière plus limitée, dans le monde entier.

A un moment donné, ce débat a pu se cristalliser, parce que l'administration américaine elle-même dans sa volonté de mener la guerre à tout prix avait réussi à formuler une question simple : la guerre ou non. Mais c'est parce que ce débat a eu lieu que les citoyens d'Europe et du monde ont pu se départager et, comme l'ont montré tous les sondages, s'ils avaient pu voter, ils auraient voté non. Mais il fallait pour cela qu'une question soit formulée.

Aujourd'hui, la majorité opposée à la guerre n'a pas diminué, pour ce que l'on en sait et l'impopularité de la politique américaine n'a pas baissé. Mais il n'y a plus de question à laquelle on peut répondre par « oui » ou par « non ». L'intervention américaine a produit une situation que beaucoup réprouvent mais qui ne peut se résumer en une question politique simple du type « *les troupes étrangères doivent-elles quitter l'Irak ?* ». Il est significatif que non seulement, il n'y a plus de manifestation de masses, mais qu'à ma connaissance, aucun des gouvernements opposés à la guerre n'ait déposé une résolution en ce sens à l'ONU.

On voit donc l'importance de ce que l'on appelle la délibération démocratique : le débat permanent qui fait que certains problèmes sont mis à l'agenda (et d'autres pas) et qui permet, in fine de formuler des alternatives entre lesquelles il faudra trancher.

Mais l'importance de la délibération démocratique ne se limite pas à la mise à l'agenda ou à la formulation d'une question. Elle doit déboucher aussi sur la reformulation des préférences, faute de quoi, *le plus souvent* il n'est pas possible de dégager une solution.

### 2.3. Construire la volonté commune.

« *L'être ensemble se parle* » dit très joliment Hannah Arendt. Cela traduit la nature même de la décision démocratique : elle ne peut être simplement addition de préférences individuelles, elle est *discussion collective de ces préférences*. Ainsi, par exemple, si on veut arbitrer entre les nuisances sonores liées à la présence d'un aéroport en zone urbaine, d'une part, et, d'autre part, l'emploi qu'il fournit, on ne pourra simplement se contenter de compter qui attache plus d'importance au maintien de l'emploi et qui attache le plus d'importance à la diminution des nuisances : parce que ce ne sont pas les mêmes personnes qui sont touchées, et que les intérêts des deux côtés sont vitaux. Disposer d'un emploi ou pouvoir dormir la nuit sont des choses sur lesquelles personne n'est prêt à transiger. Donc toute solution qui serait uniquement issue d'un « comptage » de qui veut quoi laisserait une des parties profondément insatisfaite et relancerait la polémique. C'est d'ailleurs ce qui se passe souvent aujourd'hui. La démocratie consiste donc à concevoir les préférences des uns et des autres non pas comme des *données* mais comme des éléments qui se *construisent dans la discussion*. A un moment, bien entendu, il faut décider. Mais pour cela, il aura fallu que chacun se confronte d'abord aux intérêts des autres et fasse l'expérience des transactions possibles. Si je suis riverain de l'aéroport et qu'on me propose « oui ou non » aux vols de nuit, je vais évidemment voter non. Si je suis contraint, par la discussion, de considérer l'opinion des travailleurs en face de moi et de me rendre compte qu'ils feront pression dans l'autre sens, la solution rationnelle sera de voir si nous ne pourrions pas, et les uns et les autres, revoir nos positions et trouver un accord.

On peut même dire que dans la construction commune des préférences réside l'essence de la différence entre le comportement du consommateur (économique) et le comportement du citoyen (politique). Le consommateur essaye d'acheter là où c'est le meilleur rapport qualité/prix. Peu importe pour lui si ce rapport qualité/prix est obtenu au prix d'une dégradation des conditions de travail ou de l'environnement pour ceux qui fabriquent le produit. Mais le citoyen sait, lui, qu'il est tout à la fois consommateur, travailleur, habitant... Il sait donc que s'il ignore les conséquences de son comportement de consommateur sur les conditions de vie des autres, il n'y a pas de raison que les autres fassent autrement avec lui. Autrement dit, le citoyen ne peut se contenter de la formule « nimby » (*not in my backyard*). Tant que chacun reste consommateur (ou riverain), il peut se contenter de refuser, par exemple, une antenne de GSM près de chez lui, tout en continuant de profiter de celles qui sont implantées chez les autres. S'il se fait citoyen, donc acteur dans l'espace public, il est obligé de prendre conscience de *l'interdépendance* des situations : si tout le monde refuse les antennes, il n'y a plus de GSM. Mon problème ne se limite donc plus à une question d'antenne chez moi : je dois arbitrer entre mon envie de vivre loin des antennes et mon envie d'utiliser le GSM. Si on me dit « *il faut bien mettre les antennes quelque part* », je ne peux pas répondre « *ce n'est pas mon problème* » parce que pouvoir utiliser mon GSM, c'est bien mon problème.

Un exemple particulièrement clair de l'opposition citoyen/consommateur est l'impact progressif de l'implantation des « grandes surfaces » à partir du milieu des années 60, qui a abouti à la raréfaction, voire, dans certains endroits, à la disparition des commerces de quartier. Les mêmes personnes qui se plaignent – parfois amèrement – de l'effet de « désertification » que cette disparition peut localement entraîner, sont aussi celles (nous tous) qui ont contribué à la produire en choisissant quasi

systématiquement, au cours des quatre dernières décennies les super- et hyper-marchés, au détriment des petites « épicerie », moins attrayantes, offrant une gamme beaucoup plus limitée de produits, et sensiblement plus chères, en raison des économies d'échelles dans le domaine de la distribution. Mais bien entendu, l'impact du comportement de chacun sur les *conséquences collectives* engendrées est beaucoup trop faible pour nous donner une motivation « rationnelle » à le modifier<sup>6</sup>. Par contre, nous pourrions très bien imaginer de nous plier à une législation qui rendrait ces comportements individuels plus coûteux parce qu'alors, nous saurions que les contraintes que nous subissons pèsent aussi sur les autres et qu'elles sont susceptibles d'atteindre leur objectif : maintenir une présence commerçante dans les « quartiers ».

Cette distinction entre la logique du « citoyen » et celle du « consommateur » a donné lieu à ce qui constitue à mes yeux une des plus intéressantes définitions de la démocratie : celle du philosophe américain Benjamin Barber : « *La souveraineté des Etats démocratiques (...) n'est rien d'autre que la souveraineté des citoyens à même de faire des choix collectifs conscients régulant les conséquences involontaires de leurs comportements comme individus privés et comme consommateurs* » (1996, p. 206)<sup>7</sup>

Cette définition mériterait assurément un livre à elle toute seule mais dans le cadre de ce texte, elle devrait suffire à faire comprendre l'importance du « moment délibératif ».

### **3. La représentation.**

Dans l'optique ici défendue, la construction, par la délibération, de la volonté collective est donc « première » et la « représentation », seconde, dans la définition de la démocratie.

Certes, les deux aspects sont liés : dans la démocratie représentative, le premier lieu de débat public est le parlement ou ce qui en tient lieu. Le débat public a donc lieu *entre élus* mais sous le regard de l'opinion, informée par les médias. Mais peut-on résumer la démocratie à logique de représentation, comme dans la définition de Aron citée plus haut. Bernard Manin dans *Principes du gouvernement représentatif* a montré de manière lumineuse à quel point le mécanisme représentatif peut rester insatisfaisant par rapport à un *idéal démocratique* et ce sous, deux aspects. Les deux points qui suivent s'inspirent très largement de son analyse.

#### **3.1 L'avis des mandants est –il pris en compte ?**

Le mécanisme représentatif permet-il aux citoyens de donner leur avis sur les problèmes qui les concernent ? Oui, mais de manière très indirecte : ils choisissent des personnes qui vont prendre les décisions pour eux et, bien sûr, ils les choisissent sur base de leur programme. Mais la marge d'indépendance des représentants, dans nos sociétés, est très importante :

D'abord, il n'y a pas de possibilité de *démettre* les représentants en cours de mandat. C'est une limite considérable à la possibilité d'expression des électeurs. On vient d'en voir un exemple avec les élections de mars dernier en Espagne : la volonté du gouvernement espagnol de présenter les attentats du 11 mars comme le fait de l'ETA a

---

<sup>6</sup> C'est l'idée célèbre du « passager clandestin » élaborée par Olson..

<sup>7</sup> J'ai abordé cette question de manière plus explicite dans *La Raison névrotique*.

produit un retournement de dernière minute dans l'opinion et la victoire des socialistes alors que le Parti Populaire était donné gagnant dans tous les sondages. C'est là un véritable exemple de « sanction démocratique ». Mais que se serait-il passé si les médias indépendants (et surtout, les militants de gauche, via Internet) avaient réagi plus lentement ? Quelques jours plus tard, le nouveau Premier ministre, qui aurait été Mariano Rajoy (le candidat du Parti Populaire, qui devait succéder à Aznar), serait venu s'excuser sur la place publique en disant « nous nous sommes trompés, nous sommes désolés ». Mais il aurait été élu pour quatre ans et la majorité de l'opinion publique espagnole aurait été privée du droit de réagir. L'impossibilité de démettre les représentants réduit donc la capacité d'expression des électeurs : si, pour une raison ou une autre, ils s'aperçoivent qu'ils se sont trompés – ou qu'ils ont été trompés – ils doivent le subir jusqu'à la fin du mandat prévu.

En second lieu, il n'y a pas, dans nos systèmes de *mandat impératif*. Il n'est donc pas possible pour les électeurs de contraindre les représentants à prendre une décision politique dans un sens donné. Les représentants peuvent proposer un programme et puis changer d'avis (pas forcément de mauvaise foi, bien sûr : les circonstances peuvent avoir changé et le programme initialement prévu peut paraître moins adéquat ou inapplicable). Mais de plus, l'électeur qui vote pour un programme ne peut pas « moduler » ce programme. Ainsi, les conservateurs viennent de remporter les élections australiennes. Pourtant, on sait que leur politique de soutien à Georges Bush était critiquée par une majorité importante de l'opinion publique australienne, opposée à la guerre. Mais bien entendu, les électeurs votent de manière « globale ». Et ils préféreraient le programme conservateur au programme travailliste sur les points de politique économique. Pour avoir la politique intérieure qu'ils souhaitent, ils doivent donc accepter une politique étrangère qu'ils refusent.

En troisième lieu, si les représentants sont sensibles à l'opinion publique, ce sont eux qui « l'interprètent ». Le plus souvent, les problèmes en jeu ne permettent pas une position en « oui » ou en « non » et l'opinion publique apparaît donc complexe. Ainsi, on sait que les salariés belges sont globalement opposés à l'allongement de la durée du travail. Mais un récent sondage vient de montrer qu'ils pourraient l'accepter en échange d'une plus grande sécurité d'emploi. Mais comment le politique peut-il favoriser la sécurité d'emploi ? En édictant des règles plus contraignantes en cas de licenciement ? Ou, au contraire, en facilitant les licenciements dans l'espoir que les entreprises hésiteront moins à engager ? Dans le premier cas, on aura favorisé la sécurité de ceux qui ont déjà un emploi et craignent de le perdre. Dans le second, on favorise l'accès à l'emploi de ceux qui l'ont perdu ou n'en ont jamais eu. Au départ d'une même expression de « l'opinion publique », on peut donc prendre des décisions radicalement différentes. De même, on sait que l'opinion est aujourd'hui devenue très sensible à la question de la qualité des denrées alimentaires. Mais qu'est-ce qui est le plus efficace pour assurer cette qualité ? Et nos députés prendront-ils le risque de proposer des mécanismes de contrôle plus contraignants mais qui risquent de se traduire par des augmentations de prix ?

Enfin, le vote n'est efficace que s'il est *rétrospectif* : autrement dit, la démocratie représentative ne peut fonctionner que si, globalement les électeurs votent non pas sur les programmes des partis mais essentiellement pour sanctionner (ou valider) des politiques qui ont déjà été menées. Cela peut paraître paradoxal et c'est pourtant d'une logique implacable. Si les électeurs votent pour des programmes, (donc en visant

l'avenir) l'important est de faire des promesses qui apparaissent généreuses et crédibles. Mais si l'électeur vote sur base de la gestion passée, alors l'important c'est de *tenir* ses promesses. Pour le dire autrement, les représentants n'ont intérêt à se soucier de l'opinion que s'ils savent qu'à la prochaine élection ce ne sera pas la qualité de leur programme (et des programmes concurrents) qui sera décisive, mais la qualité de ce qu'ils auront accompli durant la législature précédente. Fondamentalement, *le pouvoir de l'électeur n'est pas de décider ce qui va être fait mais de sanctionner ce qui a été fait (ou pas)*. A nouveau, l'exemple le plus frappant est ce qui s'est passé en Espagne en mars 2004 : on ne peut pas dire qu'il y avait une majorité « positive » pour la gauche, mais il y avait une majorité « négative » contre la droite : une majorité qui avait littéralement peur d'un gouvernement perçu – à tort ou à raison – comme prêt à tout pour manipuler l'opinion. Et ce vote rétrospectif a payé : la première décision du nouveau gouvernement socialiste a été de retirer les troupes espagnoles d'Irak. En pratiquant le « vote sanction », l'électorat espagnol a réussi imposer une *décision politique* qu'il souhaitait majoritairement. Ce qui ne se serait pas produit si les électeurs avaient voté avant tout sur les programmes des partis.

### **3.2 Les mandataires sont-ils représentatifs des électeurs ?**

On reproche souvent aux mandataires de ne pas être « représentatifs » de leurs mandants : ils ne ressemblent pas à la population qui les élit. Si on analyse la composition d'un parlement dans un pays démocratique contemporain – quel qu'il soit – on y trouvera certainement bien plus de médecins, d'avocats, d'enseignants, d'hommes d'affaires, que dans la population. Et bien moins d'employés, d'ouvriers et de chômeurs. Cela conduit à l'idée que les représentants constituent une « classe spécifique », coupée de la population. C'est ce que l'on appelle aujourd'hui le « fossé » entre la classe politique et les citoyens.

Mais on peut voir ce « fossé » sous plusieurs aspects différents.

Le premier, c'est que les électeurs, généralement *ne souhaitent pas* que leurs représentants leur ressemblent. Ils les veulent compétents, rassurants, charismatiques. Certainement plus rassurants, compétents et charismatiques qu'ils ne le sont eux-mêmes. Si je suis chômeur, vais-je forcément voter pour un chômeur ou bien plutôt pour quelqu'un qui me paraît capable de trouver du travail à moi et à mes enfants, donc de mener une politique efficace de l'emploi ? Et même si je vote pour un chômeur, parce que je pense que, lui, au moins, a une chance de comprendre ce que je vis, vais-je choisir un chômeur « ordinaire » ? Non, je préférerai plutôt une « grande gueule », quelqu'un qui a du bagout, de l'aplomb, de la détermination, toutes qualités louables, sans doute, mais qui ne le rendent pas « représentatif » des chômeurs. Quelqu'un aussi qui aura de l'ambition, parce qu'il aura les moyens d'en avoir et qui, donc petit à petit va cesser de ressembler le moins du monde au chômeur moyen. Pour être élu, il faut donc inévitablement avoir les moyens de « se distinguer » et surtout pas ressembler à « Monsieur tout le monde ». On peut donc dire que l'élection est, dans le meilleur des cas, un mécanisme « méritocratique ».

Par ailleurs, pour être élu, il faut une capacité particulière à *gérer l'information*. Et cela dans les deux sens : il faut d'abord disposer de meilleures informations que les concurrents, pour pouvoir mieux anticiper ce qu'attendent les électeurs ; mais il faut aussi une meilleure capacité à diffuser l'information que les concurrents. Il faut savoir

« se vendre » comme on dirait aujourd’hui et cela aussi demande des ressources qui sont loin d’être également réparties. Dans certains démocraties, ces ressources seront essentiellement des moyens financiers (les USA, par exemple), dans d’autres, ce sera de disposer de l’appareil d’un parti (la plupart des démocraties européennes). Dans ce cas on peut parler carrément d’un mécanisme de sélection « oligarchique ».

La distance entre représentés et représentants n’est donc pas seulement, comme on le croit souvent, une « dérive » : plus fondamentalement c’est un produit intrinsèque du mécanisme électif lui-même. Cette distance peut, certes, s’accroître ou diminuer, mais elle ne peut jamais être ramenée à zéro. Nous élisons des gens *parce qu’ils* se distinguent de nous et non pas *malgré qu’ils* se distinguent de nous. Même lorsque la dynamique de l’identité est fortement présente (les femmes qui veulent voter pour des femmes, les chômeurs qui veulent voter pour des chômeurs, les Maghrébins qui veulent voter pour des maghrébins...), la dynamique de la distinction est toujours là : les femmes choisiront des femmes « qui n’ont pas froid aux yeux », les chômeurs choisiront des chômeurs « qui ne s’en laissent pas compter » et les Maghrébins choisiront des maghrébins « bien au courant des complexités de la société belge ». Et dans ce choix, les inégalités de ressources culturelles, financières, relationnelles, joueront inéluctablement. La seule façon d’élire des représentants qui nous ressemblent serait... de les désigner au hasard. C’était d’ailleurs le choix de la démocratie athénienne : on tirait au sort les mandataires publics, ainsi tout le monde avait la même chance. Les Athéniens considéraient d’ailleurs l’élection comme une forme d’aristocratie. Mais remarquons que même eux ne distribuaient pas toutes les fonctions de cette manière : l’amiral en chef, par exemple, était élu et non pas désigné par le hasard. Même l’exigeante démocratie grecque reconnaissait donc l’intérêt de l’élection pour les fonctions les plus cruciales.

On a vu plus haut que la distance entre représentants et représentés n’a pas que des aspects négatifs et qu’elle même essentielle à la distinction que nous faisons entre « vie publique » et « vie privée ». Il reste que cette distance limite fortement *l’effectivité* de la populaire. La participation, troisième pilier, représente une réponse partielle à cette limitation.

## **4. La participation.**

### **4.1. Essai de définition**

De manière générale, on parlera de *participation* toutes les fois que les citoyens – ou une partie d’entre eux – sont associés à la prise de décision de manière directe et pas seulement à travers l’élection de leurs représentants ou à travers la discussion publique.

En ce sens, la démocratie directe est évidemment une forme de participation. On peut donc dire que le référendum est un mécanisme de démocratie participative. On en a déjà dit un mot, je n’y reviendrai pas. Mais il y a une forme spécifique de participation qui prend une place de plus en plus considérable dans nos sociétés et que je définirai comme suit : *l’ensemble des mécanismes par lesquelles les destinataires d’une politique publique sont directement associés à l’élaboration ou à l’application de cette politique publique.*

Beaucoup de mécanismes institutionnels sont déjà prévus dans la démocratie contemporaine qui répondent à cette définition : l'instauration de conseils de résidents ou de conseils d'usagers, par exemple. Mais on voit se développer des mécanismes non institutionnels, où des associations de citoyens ayant en commun un intérêt précis négocient avec l'Etat l'application d'une politique : les habitants vivant à proximité d'une usine de traitement de déchets ou d'un centre fermé pour demandeurs d'asiles, qui exigent des conditions pour l'implantation ou la poursuite des activités... Ou bien encore les riverains d'un aéroport (sujet bien dans l'actualité). Les mécanismes institutionnels de consultation prévus par la loi ne sont pas la même chose que le développement de « mouvements de résistance » à une politique particulière. Les premiers s'apparentent à des formes de représentation ou de délibération à échelle réduite. Les seconds s'apparentent plus à la constitution de « mini-mouvements sociaux » en conflit avec les autorités publiques et qui forcent la négociation.

Mais les deux types de réalités ont un élément en commun : *dans les deux cas, l'Etat accepte une sorte de fragmentation de la « souveraineté » en reconnaissant la légitimité d'intérêts spécifiques dans l'espace public.* Autrement dit, le fait d'être riverain d'un aéroport donne un droit de regard sur l'implantation de cet aéroport qui *va plus loin que nos simples droits de citoyen.* Le fait d'être élève ou enseignant dans une école nous donne un droit de regard sur la gestion de cette école qui n'est pas simplement notre droit « abstrait » de citoyen. Le fait d'habiter à proximité d'une décharge nous donne un droit spécifique sur la gestion de cette décharge. Le fait d'être résident d'un home pour personnes âgées ou malade dans un hôpital, nous donne des droits spécifiques sur la politique en matière de homes ou d'hôpital, etc....

On voit que la participation n'est pas une nouveauté des sociétés démocratiques. Elle remonte au moins à l'émergence de la question sociale et à la naissance du mouvement syndical. Il ne faut pas l'oublier (parce que les syndicalistes, eux l'oublient souvent), que les syndicats sont la première manifestation d'ampleur, dans le monde moderne de ce que l'on appelle aujourd'hui « le monde associatif ». Bien sûr, le développement de mécanismes de concertation sociale (en Belgique, tout particulièrement) a quasiment institutionnalisé les syndicats à travers la reconnaissance des conventions collectives, l'instauration des élections sociales et la gestion paritaire de la sécurité sociale. Il ne faudrait pas oublier pourtant que les syndicats étaient au départ des organisations *privées*, non légitimées par des élections, défendant des intérêts spécifiques (ceux de certaines catégories de salariés) contre d'autres intérêts spécifiques (ceux des employeurs).

Ce qui a changé, aujourd'hui, c'est que la *participation démocratique*, comme je l'ai définie n'implique plus seulement les citoyens en tant que travailleurs, elle les implique aussi en tant qu'habitants, en tant qu'usagers des services publics, en tant qu'automobilistes ou piétons, en tant que malades ou bien portants, en tant que handicapés, en tant que chômeurs ou pensionnés...

Cette fragmentation de la souveraineté démocratique est remarquablement décrite par le politologue Zaki Laïdi et c'est pourquoi je m'autoriserai une brève citation : « *L'acteur étatique réussit de moins en moins à asseoir sa légitimité sur le simple fait que ses représentants ont reçu l'onction du suffrage universel. Jour après jour, il est tenu de multiplier les procédures de contractualisation dans l'édition des normes pour pallier les insuffisances de légitimité ou d'efficacité des institutions représentatives. Par ce fait*

*même, il s'accepte lui-même comme une simple partie d'un tout et non plus simplement comme l'expression d'un tout » (2001).*

Laïdi en vient dès lors à définir l'Etat comme *état fractal* : il est en même temps le «tout » et « la partie d'un tout ».

#### **4.2. Les critiques.**

La participation a aussi ses limites. Elle fait peur en particulier aux défenseurs de l'Etat précisément parce qu'elle semble « diluer » la puissance publique au sein d'une multitude de négociations particulières. Dès lors, la participation est parfois envisagée comme une manière de « subvertir » l'espace public et de le livrer aux intérêts particuliers. C'est une vraie difficulté. Mais la réponse souvent apportée par ceux qui la soulèvent consiste tout simplement à « sacraliser » la démocratie représentative : seul est légitime ce qui est issu d'un mécanisme électif. C'est ignorer les limites de la représentation évoquées plus haut.

La deuxième critique à la participation ainsi entendue est peut-être encore plus lourde : *dans un rapport de force inégalitaire, associer les destinataires d'une politique à la prise de décision peut être une forme de manipulation.* Là aussi, il s'agit d'une vraie difficulté. On sait très bien que toutes autres choses égales, des gens résisteront moins à une décision qui leur est défavorable s'ils ont été consultés sur cette décision ou s'ils ont le sentiment de l'avoir été. La participation est donc particulièrement vulnérable aux risques de manipulation. Mais c'est un risque inhérent à toute décision politique en démocratie. La représentation et la délibération n'y échappent pas davantage (ceux qui défendent aujourd'hui avec le plus d'acharnement la démocratie représentative sont parfois ceux qui ont crié « élections, pièges à con » il y a trente ou trente-cinq ans).

Ces deux critiques (risque de « privatiser » l'Etat, risque de manipulation des destinataires de la décision) demanderaient de longs développements. Je pense qu'elles plaident surtout, non pas *pour l'abandon* des mécanismes de participation mais *contre l'abandon* de la logique représentative. Là aussi, cela demanderait une très longue discussion. Je me limiterai ici à présenter deux arguments pour défendre que ce que Laïdi appelle « l'Etat fractal » (et que j'appelle fragmentation de la souveraineté) constitue bien un progrès démocratique.

#### **4.3. Défense de la participation : les limites de la volonté générale.**

Le mécanisme délibératif est essentiel pour définir la « volonté générale » : c'est en discutant, on l'a vu, que l'on va faire d'un problème possible une question politique, que l'on va imaginer des alternatives, que l'on va construire une solution susceptible d'être acceptée par les différents acteurs.

Il reste que, une fois cette décision prise, fût-ce après la décision la plus démocratique possible, fût-ce après le vote le plus unanime, elle reste une décision collective, qui peut ne pas épouser toutes les opinions individuelles, voire qui peut parfois n'en épouser pleinement aucune. On ne peut nier que la loi française sur le port du voile à l'école soit démocratique : elle a fait l'objet d'un large débat public, d'un rapport d'experts, d'un vote très majoritaire à l'Assemblée nationale. Il est probable que, si on organisait un référendum en France, une majorité significative l'approuverait. Mais elle laisse aussi

une minorité très importante profondément insatisfaite : pas seulement chez les musulmans mais aussi dans tous les secteurs de la société française qui pensent que le problème est mal posé ou que ce n'était pas la bonne solution.

Après la discussion et le vote, il reste donc une multitude d'insatisfaits, parfois même une majorité d'insatisfaits, si la décision est un compromis. Dans toute société, même la plus démocratique, la décision collective reste une *contrainte extérieure* pour les individus pris isolément. A travers la discussion collective, nous produisons donc quelque chose « d'extérieur » à nos désirs et nos opinions, quelque chose qui peut peser lourdement sur certains. Comme le dit très bien Marcel Gauchet « *La réconciliation indolore de l'autorité et de la liberté n'existe pas plus que la maximisation simultanée de l'épanouissement personnel et de l'appartenance sociale* » (2002, p.135). S'il prend la peine de le dire, c'est parce que de grands penseurs de la démocratie ont montré une remarquable cécité à l'égard de cette évidence. Ainsi, Rousseau, par exemple, disait plus ou moins que l'exercice de la citoyenneté abolissait la distinction entre volonté générale et volonté individuelle. Marx, dans les rares textes où il parlait de la société communiste, la présentait comme une société où il n'y avait plus aucune contradiction entre la liberté individuelle maximale et l'ordre social le plus harmonieux. Comme le dit encore Gauchet, il s'agit là d'un « *mythe fondamental qui hante le pouvoir démocratique et selon lequel une économie institutionnelle adéquate permettrait de marier harmonieusement la capacité du collectif de produire de part en part ses membres et la pleine liberté de mouvement des individus* » (ibidem).

L'idée qu'il y a une « distance » irréductible, impossible à abolir entre la décision la plus démocratique et les désirs ou volontés individuelles est le premier argument en faveur de la participation : accorder aux destinataires d'une politique publique une *légitimité spécifique dans le cadre de cette politique*, c'est réduire cette distance (sans la supprimer, bien sûr, puisque c'est impossible).

Soyons concrets : l'installation d'une source de nuisances (un aéroport, une décharge publique, etc...) est une décision qui doit être prise en dernier ressort par nos représentants légitimement élus (à l'échelon concerné). Mais le bénéfice de cette décision est dilué sur l'ensemble d'une population (d'un pays, d'une région...) alors que les nuisances sont concentrées sur certains habitants en particulier. Pour ces habitants, la décision semblera toujours injuste, même si on produit l'argumentaire le plus rationnel pour montrer que, compte tenu de tous les paramètres, c'est bien *là* et non ailleurs qu'il faut implanter les installations en question. Bien sûr, le législateur peut prévoir des compensations. Pour la population bénéficiaire, cela semblera toujours trop cher. Pour la population « victime », les compensations sembleront toujours insuffisantes. L'idée de la participation revient à dire que l'avis des riverains *compte plus que l'avis du citoyen* « *lambda* ». Cela ne signifie pas, bien sûr, que leur avis prévaut sur celui de la collectivité prise dans son ensemble mais qu'ils ont un droit particulier à être consultés parce que c'est eux, et non les autres, qui subiront directement les nuisances. En discutant avec eux, l'Etat, représentant la « volonté générale » négocie donc bien avec une « partie de lui-même », selon la formule de Laïdi. Mais ce faisant, il réduit, ou rend plus acceptable, la distance incontournable entre le collectif et l'individuel.

Je prends un autre exemple : la politique de l'éducation n'est pas du ressort des acteurs de l'enseignement. Elle est du ressort de l'ensemble de la société. C'est l'ensemble de la société qui doit décider quelle part de ses richesses elle accorde à l'éducation (plutôt

qu'à la santé, aux loisirs, à la police, etc...). Les adultes sans enfants, les jeunes sortis de l'école, les retraités ont leur mot à dire : ils le disent en tant que citoyens. Mais il est normal que les acteurs de l'école soient spécifiquement consultés sur les besoins, les problèmes spécifiques, les modalités d'application des décisions qui seront prises.

En résumé, la *participation* telle que je l'ai définie ici, me paraît une manière de réduire autant que possible la distance entre la décision collective et l'autonomie individuelle en considérant que certains intérêts « particuliers » peuvent être légitimement représentés dans l'espace public. C'est la première raison pour laquelle je pense qu'elle constitue un *approfondissement* de la démocratie et non une fragilisation.

Mais il y a une deuxième raison, plus récente qui milite pour l'importance de la participation : c'est que la légitimité de la représentation est aujourd'hui en voie de fragilisation.

#### **4.4. Défense de la participation : la crise de la représentation.**

Depuis trois ou quatre décennies, on assiste à ce que l'on pourrait appeler une « crise de la représentation » dans *La République du centre* (1988). Que faut-il entendre par là ? L'idée que les citoyens des démocraties occidentales acceptent de plus en plus difficilement de *déléguer leur droit de parole* et veulent *parler pour eux-mêmes*. L'exemple le plus frappant chez nous est évidemment l'irruption dans le débat public de ce que l'on pourrait appeler « l'expertise des victimes » : les victimes de violence, d'accident, de maladie, s'estiment de plus en plus souvent les seules à pouvoir juger de la légitimité des décisions politiques – ou plus encore des décisions judiciaires – qui les concernent. Cela a pesé très lourdement dans les facteurs qui ont fait de « l'affaire Dutroux » une affaire politique majeure : des parents d'enfants disparus ont, contre vents et marées, estimé que personne ne faisait convenablement son travail et qu'ils étaient les seuls à pouvoir « comprendre » puisqu'ils étaient les seuls à « subir ». Ce faisant, remarquons-le, ils n'ont pas refusé le système représentatif. Ils ont surtout refusé le « pouvoir des experts », décidant quel juge d'instruction faisait bien ou mal son travail, quelle plaidoirie était légitime de la part du procureur, quel devait ou aurait dû être le jugement de la cour, comment les policiers devaient travailler, etc....

Une autre manifestation de cette « crise de la représentation », c'est la désaffection pour le militantisme classique dans les partis ou les syndicats. Dans la plupart des démocraties, le nombre d'affiliés aux partis politiques ne cesse de diminuer. La désaffiliation syndicale est importante également, même si elle touche moins la Belgique où les syndicats (voir plus haut) ont forcé une position institutionnelle majeure qui leur permet de conserver un nombre de membres très impressionnant (environ huit ouvriers sur dix et six employés sur dix sont syndiqués). Enfin, on observe aussi dans les grandes démocraties un désintérêt croissant pour les élections elles-mêmes (taux d'abstention, taux de votes blancs ou nuls), là aussi plutôt moins marqué en Belgique qu'ailleurs (avec cette particularité que le vote est chez nous obligatoire).

Les sociologues ont bien vu, depuis un quart de siècle, que cette « crise de la représentation », est d'abord une « crise du collectif » : l'individualisation de la société s'est considérablement approfondie en quatre décennies et avec elle, la méfiance à l'égard des institutions, la difficulté de la quête permanente d'identité personnelle, le repli sur l'espace privé. Tous ces éléments sont réels mais ils ont longtemps occulté

l'autre face du phénomène : la croissance extraordinaire du *niveau de compétence* du citoyen ordinaire. C'est ce que le sociologue américain Ronald Inglehart appelle la « mobilisation cognitive » : les sociétés démocratiques occidentales ont été marquées, durant la même période, par une hausse considérable du niveau moyen d'éducation. Il ne paraît pas utile de refaire ici la démonstration mais prenons un seul exemple : en Belgique, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur (Université et hautes écoles) est inférieure à dix pour cent parmi les gens de 60 ans et plus. Parmi les 25-35 ans, elle approche les 40 % : elle a été multipliée par quatre. Le pourcentage de gens qui ont au maximum leur diplôme primaire a subi à peu près le phénomène inverse.

Dans le même temps que le niveau de compétence du citoyen moyen progressait, l'expertise traditionnelle entrait en crise. La « science » qui représentait l'autorité cognitive suprême il y a un demi-siècle montre aujourd'hui beaucoup mieux ce qu'elle est : un processus efficace, certes, mais tâtonnant et incertain de construction des savoirs. Aujourd'hui, la limite du savoir expert est beaucoup plus visible : tout simplement parce que pour un expert qui dit blanc dans les médias, on en trouve aisément un autre qui dit noir (songeons au réchauffement climatique, aux OGM, à l'importance des centrales nucléaires ; songeons aussi aux revirements de la médecine, de la diététique, de la pédagogie, qui font souvent brûler aujourd'hui ce que l'on adorait il y a trente ans ; songeons aux polémiques entre économistes ou entre juristes...). Même dans les sciences dites « dures », les progrès considérables (on a marché sur la lune) font d'autant plus ressortir les échecs (les navettes qui explosent ou les satellites que l'on perd...). La puissance de l'informatique fascine mais, dans le même temps, ceux qui la pratiquent savent le temps que l'on perd avec les « bugs » ou les ordinateurs qui se « plantent ».

Si le citoyen d'aujourd'hui veut « parler pour lui-même », ce n'est donc pas seulement parce qu'il est devenu plus individualiste. *C'est aussi parce qu'il mesure mieux que l'écart entre son savoir et celui de l'expert est relatif.* Pour parler comme le sociologue Anthony Giddens, dans les sociétés radicalement modernes (les nôtres), le savoir devient plus *réflexif* et moins *routinier* : on ne croit plus les « autorités » sur parole.

Or, et c'est là le point décisif, cette relativisation du savoir expert est aussi un *progrès démocratique* : le citoyen moyen accepte moins facilement le pouvoir de « ceux qui savent ». Il demande qu'on lui explique, qu'on se justifie, que l'on prouve. C'est pourquoi, dans le même temps où l'on voit s'affaiblir les formes traditionnelles d'engagement dans l'espace public (adhésion aux partis et aux syndicats, vote...), on en voit apparaître d'autres *beaucoup plus sophistiquées* : cela va de MSF aux mouvements altermondialistes en passant par l'utilisation intensive d'Internet pour diffuser l'information...

Dans ce contexte, la crise de la représentation apparaît aussi comme un progrès de la démocratie : les gens veulent « parler pour eux-mêmes » parce qu'ils évaluent mieux les fragilités de ceux qui parlent pour eux<sup>8</sup>. C'est un progrès dont l'évidence est peut-être moins grande dans l'espace public que dans les relations sociales elles-mêmes : le pouvoir des « notables » s'est fragilisé. On demande au juge de s'expliquer sur son jugement, au médecin de justifier son diagnostic, à l'économiste de nous expliquer pourquoi ses théories ne peuvent rien contre le chômage ou la pauvreté. On demande au

---

<sup>8</sup> J'ai décrit plus explicitement ce double mouvement (individualisation mais aussi autonomisation) dans *La raison névrotique*, déjà citée.

Ministre où il pense trouver l'argent pour justifier ses promesses. On se méfie du biologiste qui nous vante les OGM...

La participation constitue aussi en partie la manifestation de cette nouvelle réflexivité : c'est – pour une part au moins – la manifestation de l'incapacité de plus en plus grande des autorités publiques à *imposer* leur point de vue. C'est une forme de démocratisation non plus seulement politique mais dans les relations sociales en général : les plus faibles sont mieux armés pour contester l'autorité des plus forts. C'est ce que Anthony Giddens à nouveau appelle la « démocratie dialogique », à savoir l'instauration d'une forme de dialogue dans toutes les relations sociales. On retrouve bien l'idée générale de participation : les gens veulent être consultés.

Il y a des dérives, bien sûr : être victime d'un pédophile ne signifie pas que l'on sait mieux que les psychiatres ce qu'est la pédophilie. Être chômeur ne vous qualifie pas pour décider de la meilleure politique contre le chômage.... La fragilisation des structures familiales témoigne aussi de cette nouvelle réflexivité : or, on sait qu'elle est porteuse de multiples difficultés. La perte d'autorité des enseignants est aussi à double tranchant : elle réduit l'arbitraire des puissants, mais elle peut rendre les établissements d'enseignement ingérables. La « relativisation » de tous les savoirs se fait parfois au profit des gourous et au détriment des scientifiques. La démocratie dialogique à la Giddens ne garantit pas qu'une société fonctionnera mieux : elle peut aussi conduire à moins de tolérance (les erreurs se paient cash), à davantage de chaos (chacun estime qu'il « sait mieux », ce qu'il faut faire), à davantage de violence quotidienne (chacun veut être seul juge des normes morales qui s'appliquent à lui...). Cet aspect du mouvement de démocratisation est donc profondément ambigu, porteur de plus d'autonomie et aussi de difficultés majeures.

Il reste que le retour à une forme d'autorité « traditionnelle », c'est-à-dire à une forme d'autorité qui n'a pas à se justifier, semble à la fois très difficile à réaliser et très difficile à défendre en raison. Dès lors, à moins d'aller vers un usage de plus en plus important de la force, de la coercition et de la manipulation dans le fonctionnement même de la démocratie (ce qui veut dire, me semble-t-il, régresser), le recours de plus en plus fréquent à des mécanismes de participation (donc de contractualisation partielle des décisions) semble inévitable.

## B. UN EXEMPLE LOCAL : LA CONCERTATION DANS LE CADRE DE L'INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE.

Dans cette deuxième partie, je vais tenter d'illustrer concrètement les idées défendues dans la première partie de ce texte au départ d'un exemple particulier : une recherche-action menée depuis 1998 par l'Université de Liège autour de la construction d'une démarche participative dans le domaine de l'insertion socio-professionnelle.

Le champ de l'insertion en Région wallonne est constitué de multiples acteurs. Outre les autorités publiques elles-mêmes qui le régulent, on y trouve des opérateurs publics, des acteurs privés non marchands et des acteurs privés marchands (les entreprises de travail intérimaire, par exemple).

La présence de cette multiplicité d'acteurs entraîne pour les stagiaires<sup>9</sup> une série de difficultés liées au manque de régulation de la concurrence. Il n'existe en effet pas de procédure générale de reconnaissance des compétences acquises ou d'harmonisation des pratiques. Dans ce contexte, la concurrence entre les producteurs de formations (les *opérateurs*) pour obtenir des stagiaires (source de subsidiation) entraîne parfois ces derniers dans des parcours incohérents, où les formations se suivent sans réelle perspective de cumulativité ou de progression.

Dans ce contexte, le Gouvernement wallon, en 1997, décide mettre sur pied une coordination de l'action des différents acteurs sous la forme d'un *parcours d'insertion*. A l'occasion du lancement de cette politique, les différents opérateurs de formation ont été solennellement invités à signer une "charte du parcours d'insertion", code de bonne conduite qui les engage à se concerter sur toute une série de sujets et, en particulier, sur la coordination de leurs différentes offres. Il s'agit d'éviter la surenchère pour l'obtention de stagiaires et les incohérences dans la reconnaissance réciproque des formations, par exemple. Un des aspects du parcours d'insertion, est la mise en application d'un axe intitulé "participation et citoyenneté", qui vise à promouvoir des procédures de consultation effective des stagiaires relativement aux différents aspects de leur formation. Cette innovation n'est évidemment pas tombée du ciel. Elle a pour toile de fond la crise particulière de la représentation politique qui touche la Belgique tout au long des années 90 : l'assassinat du Ministre André Cools en 1991, les grands procès liés au financement des partis politiques (Inusop, Agusta, Dassault), les fermetures d'entreprises accompagnées d'un lourd contentieux social (Forges de Clabecq), les affaires de pédophilie (Dutroux) et la marche blanche de 1996. Tout cela produit un climat généralisé de désengagement à l'égard des institutions et donc, de la démocratie représentative.

On peut ainsi, voir cet axe "participation et citoyenneté", au-delà des convictions sans doute sincères de ceux qui l'ont promu, comme un effet de conjoncture : la parole doit être davantage aux citoyens, cela devient pratiquement une contrainte pesant sur le

---

<sup>9</sup> On utilisera ce terme générique pour parler des participants au parcours d'insertion. En effet, la caractéristique commune du public dont il sera question ici est qu'il suit une formation professionnelle (ou qu'il est dans les conditions légales pour le faire). Pour le reste, les usagers auxquels nous avons affaire dans le contexte de cette expérience présentent une gamme de profils extrêmement différents : la plupart sont peu qualifiés avec une proportion assez importante de citoyens extra-européens, mais nous avons eu d'autres profils, y compris, occasionnellement, des licenciés universitaires.

langage politique. Et parmi les citoyens, les usagers des services publics sont les premiers visés. Cet axe fut clairement présenté comme expérimental. Les gestionnaires du parcours d'insertion, les « Comités Subrégionaux de l'Emploi et de la Formation » (CSEF : organismes semi-publics chargés de toute une série de missions de gestion de l'insertion socio-professionnelle au niveau local) ont donc chacun interprété cet axe à leur manière. A Liège, le CSEF s'est engagé assez rapidement dans la mise sur pied à titre expérimental d'un lieu effectif et récurrent de concertation entre stagiaires et opérateurs, permettant de tester notamment les difficultés susceptibles de surgir.

J'avais été chargé, comme universitaire, d'accompagner cette expérience dans le cadre d'une recherche-action entre 1998 et 2003, principalement et c'est l'historique de cette recherche-action que je retrace ici.

Deux questions vont baliser la construction de l'expérience : la nature de la « concertation » et le problème de la « représentation » des stagiaires.

### **5. La nature de la concertation.**

La nature de même d'une démarche de concertation a fait d'emblée surgir un double enjeu, avec des craintes symétriques.

La première crainte de la part des opérateurs de formation était de susciter chez les stagiaires des attentes qui ne pourraient ensuite raisonnablement être comblées. Des expériences antérieures venaient cautionner cette inquiétude : des grandes réunions de « prise de parole » des stagiaires avaient eu lieu au cours des années précédentes et le bilan était perçu comme mitigé. L'encouragement des stagiaires à s'exprimer avait suscité une grande effervescence critique qui s'était transformée ensuite en découragement lorsque les acteurs avaient découvert les limites de l'action publique. Schématiquement, les opérateurs craignaient que surgisse dans la foulée de la concertation un imaginaire de nature « autogestionnaire » (l'expression n'a pas été utilisée telle quelle) qui se retournerait ensuite contre les participants eux-mêmes. Il était donc demandé aux universitaires de « cadrer » l'opération en fixant, en séminaire avec les futurs représentants des stagiaires, les limites d'une concertation : à savoir qu'elle ne peut concerner que la formation elle-même, et que, sauf certains points qui dépendent des opérateurs eux-mêmes, elle ne peut être décisionnelle, seulement informelle.

La deuxième crainte était symétrique : la concertation ne risquait-elle pas de se révéler un instrument de « manipulation » des stagiaires ? On sait (voir plus haut) qu'une consultation, même non suivie de décision peut contribuer à désarmer la critique : les chômeurs en formation ne risquaient-ils pas dès lors de faire les frais d'une concertation illusoire dont l'effet (éventuellement l'intention) serait essentiellement de leur faire accepter plus facilement des situations et des politiques qui leur sont en fait imposées ? Là aussi, les universitaires avaient pour mission de sensibiliser les participants à ce risque et de proposer une vision « lucide » de ce que peut être une concertation dans un contexte où le pouvoir des acteurs reste limité.

Il a été décidé que, quel que soit le mode de « recrutement » des représentants des stagiaires ceux-ci n'intégreraient la commission de concertation qu'à l'issue de cinq

demi-journées de formation au cours desquelles toutes les questions seraient abordées : que peut-on attendre d'un processus qui reste expérimental et n'est pas juridiquement sanctionné, quel est le réel pouvoir des acteurs dans le contexte particulier de l'insertion socio-professionnelle, sur quels points une concertation stagiaires/opérateurs pouvait-elle se révéler effective ? Cette formation devait se terminer par une rapide initiation aux techniques de discussion collective, de prise de note, et d'animation de réunion.

## **6. Le problème de la représentation.**

Le deuxième défi était précisément celui du mandat : qui allait représenter les différents acteurs ?

Les principaux opérateurs (Forem, secteur des EFT-OISP, IFPME, Promotion sociale...) étaient déjà représentés dans les diverses commissions existant au sein du CSEF et disposaient donc d'un lieu pour élaborer les arbitrages. Ceux-ci ne furent pas nécessairement faciles à faire, ne serait-ce que parce que tous les acteurs n'étaient impliqués de la même façon dans le parcours d'insertion. Mais la représentation des opérateurs au sein de la future commission de concertation se ramenait surtout à un problème classique d'équilibrage des intérêts.

Pour les stagiaires, en revanche, la question se posait autrement : il n'existait pas, par définition, de « corps électoral », a fortiori pas « d'assemblée » disposant ne serait-ce que d'une légitimité minimale pour désigner des « délégués » à une commission de concertation. Il fallait donc recruter des représentants sur base d'une démarche volontaire. Dès lors se posait la question de ce qu'il fallait entendre par « représentants ».

On aurait pu imaginer qu'au sein des différents lieux d'insertion socio-professionnelle, les stagiaires soient réunis en assemblées générales et proposent des représentants. Mais le premier souci du CSEF était précisément d'éviter que les stagiaires qui participent à la commission de concertation se considèrent comme mandatés leur organisme. En effet, cela aurait produit un risque évident d'instrumentalisation par les opérateurs, et la commission de concertation, plutôt qu'un lieu d'échange entre opérateurs et stagiaires, serait rapidement un lieu de discussion entre opérateurs *via* les revendications des stagiaires. Si l'on voulait éviter cette instrumentalisation, il fallait donc trouver un autre mode de sélection des « délégués stagiaires ». Il fut alors proposé de considérer ces derniers comme des *témoins* davantage que comme des représentants *sensu stricto* : la notion-clef était donc celle de « *témoin de parcours* » : on souhaitait que la délégation soit la plus diversifiée possible sur des critères comme le sexe, la nationalité, la longueur du parcours déjà effectué, le type d'organisme, la nature de la formation.

Cela revenait à proposer une logique de représentativité *statistique* plutôt que de *mandat* au sens classique du terme. Encore fallait-il la mettre en œuvre. Le CSEF se mit d'accord pour une procédure « d'appel à candidatures », lancée au sein de tous les organismes de formation qui soutenaient l'idée. Une fois la procédure d'appel terminée, tous les candidats suivraient les cinq demi-journées de formation et, ensuite, éliraient parmi eux ceux qui deviendraient représentants effectifs de l'ensemble.

La deuxième question à régler était celle de la participation des organisations syndicales. Celles-ci sont co-gestionnaires des CSEF mais ne sont pas directement représentées dans les commissions gérant la concertation entre les opérateurs eux-mêmes.. Dès lors qu'il s'agissait de passer à la concertation entre opérateurs et stagiaires, la question de la représentation syndicale se posait inévitablement. En effet, dans la culture sociale spécifique de la Belgique, la représentation des travailleurs, quel que soit leur statut, passe en principe par les organisations syndicales reconnues comme « représentatives » par les pouvoirs publics. D'un autre côté, le milieu des stagiaires en formation, même lorsqu'il est syndiqué, ne se reconnaît pas dans les organisations syndicales classiques et tend même, naturellement, à les situer du côté de *l'institution* face à *la base*. Et enfin, tous les opérateurs n'étaient pas également favorables à la présence syndicale. Si certains y voyaient des alliés naturels, d'autres étaient plus réticents à l'idée que, par le biais de la nouvelle structure de concertation, les syndicats obtiennent une influence qu'ils n'avaient pas jusque-là.

On imagine aisément les discussions, stratégies et tractations qui pouvaient se nouer autour de ces différentes questions. Au bout de plusieurs semaines de discussion – en dehors de la présence des chercheurs – une philosophie s'est dégagée : les stagiaires seraient représentés à la fois de manière « directe » et « indirecte ».

Les représentants « directs » des stagiaires ont été recrutés sur base des candidatures individuelles recueillies à la suite d'un appel diffusé le plus largement par tous les opérateurs de formation. Quant aux organisations syndicales, les deux principales (CSC et FGTB) ont obtenu de désigner chacune deux de leurs permanents à titre de « représentants indirects » des stagiaires.

## **7. La mise sur pied de la commission.**

Concrètement, cette phase de « démarrage » s'est déroulée au printemps 1999. Un appel officiel à candidature fut rédigé sous la direction du groupe de travail et diffusé par les opérateurs.

Au total, cinquante-quatre personnes présentèrent leur candidature, ce qui constituait *a priori* un succès plus qu'honorable. A l'issue de la phase de formation, il en restait quinze, et de commun accord entre tous les chercheurs, on leur proposa de devenir tous représentants puisque cela correspondait à peu de choses près au poids qu'il avait été prévu de conférer aux stagiaires dans la future commission.

Les stagiaires décidèrent également de se réunir entre eux avant chaque réunion de la commission de concertation afin de préparer l'ordre de jour et d'avoir un premier débat sur les points qui paraissaient importants. Le CSEF fournissait les locaux et les moyens matériels d'un secrétariat.

Le 8 juin 1999, la première réunion de la commission de concertation se tint dans une certaine solennité. De tous les témoignages recueillis à propos de cette première réunion, il ressort que les opérateurs de formation furent relativement surpris (et peut-être un peu « cueillis à froid ») par le niveau de préparation des stagiaires qui avaient, de fait, disposé de tout un processus pour affiner leurs revendications. Lors de cette première réunion, les animateurs du CSEF ont beaucoup insisté sur le caractère

expérimental et non-décisionnel du processus engagé. Outre évidemment, une certaine prudence par rapport à un processus nouveau, cette insistance traduisait le choix fait par tous les initiateurs du processus : préférer une démarche fortement cadrée mais disposant ainsi d'une chance réelle de pérennité à une démarche plus « spontanée » qui risquait très vite de devenir incontrôlable.

De fait, cinq ans et demi plus tard, la commission de concertation fonctionne toujours et a engrangé un certain nombre de résultats non négligeables. De multiples activités ont été organisées à l'initiative de la commission, en particulier des séminaires communs stagiaires-opérateurs, qui ont à plusieurs reprises attiré des dizaines de participants, la mise sur pied d'un site Internet propre à la commission, l'organisation de rencontres avec d'autres expériences locales et avec des représentants des autorités compétentes. La commission a survécu à des changements institutionnels et politiques majeurs : changements de structure (les CSEF ont été absorbés par le service public de Formation et Emploi, le FOREM) changements de personnes (l'équipe animatrice initiale a été entièrement renouvelée), changements de politiques (la Belgique a connu entre 1999 et 2003, à tous les niveaux de pouvoir, une coalition politique inédite : socialistes – libéraux – écologistes ). Au moment où ces lignes sont écrites, on peut en tout cas la situer comme une réussite sur trois aspects au moins.

### **7.1. La pérennité de la commission.**

Le premier succès de la commission est incontestablement ... d'avoir réussi à survivre ! En effet, il est demandé à des personnes supposées relativement démunies de ressources sociales un engagement régulier sur une longue période, dont peu de « citoyens ordinaires » mieux dotés sont capables dans la vie courante. De plus, la situation de stagiaire se veut par définition provisoire. Il était donc prévu dès le départ que le mandat dans la commission de concertation serait de dix-huit mois et qu'il fallait que la délégation des stagiaires puisse être renouvelée dans ce délai. Une des premières tâches que s'est fixées la commission fut donc d'informer sur l'existence et les fonctions de la commission.

La méthode d'information adoptée était simple : la commission organisait des équipes composées au minimum d'un représentant stagiaire et d'un représentant opérateur qui faisaient des visites d'information dans les différents centres. Là également, l'accueil fut variable selon les opérateurs mais, au total, sur deux ans et demi plusieurs dizaines de ces visites furent organisées. Si l'on ajoute les quelques « événements » à caractère de prestige, l'existence de la commission fut assez largement diffusée dans le milieu des stagiaires. Elle fut aussi assez largement diffusée dans le milieu de la formation en dehors même du comité subrégional de Liège puisque à l'heure actuelle, une grande majorité d'opérateurs en région wallonne connaissent l'existence de l'expérience liégeoise.

Ce travail de pérennisation s'est aussi traduit dans de nouveaux appels à candidature qui ont permis de renouveler le groupe de représentants au fur et à mesure que les premiers, soit retrouvaient du travail, soit finissaient par abandonner la commission.

La pérennisation du groupe de stagiaires est liée aussi au travail qui est fait dans les réunions préparatoires entre stagiaires, où les processus d'expression et de formation jouent un rôle important, à côté des logiques plus opérationnelles. Si un effort d'auto-

organisation des stagiaires a été réalisé, au moins de manière ponctuelle, la structuration du groupe est surtout due à la présence régulière des agents du CSEF et des représentants syndicaux.

## **7.2. La charte du stagiaire en formation.**

L'idée de traduire une partie des revendications des stagiaires en une « charte » est née fin 1999 de contact avec des opérateurs venus d'autres régions, dont certains disposaient d'une « charte de bonne conduite » interne. Très vite, stagiaires et opérateurs se sont accordés sur l'idée qu'il serait particulièrement intéressant d'engranger une initiative semblable. Toutefois, le projet proposé par la commission liégeoise avait une portée supplémentaire puisqu'il s'agit d'étendre l'idée de charte, non plus à un seul opérateur mais à l'ensemble des opérateurs d'une sous-région.

Je n'analyserai pas ici le document lui-même, faute de place. L'important se situe sans doute moins dans le contenu que dans le processus mis en œuvre : après un an de travail en commission et en sous-groupe, le texte définitif approuvé par la commission de concertation fit l'objet d'une cérémonie publique de signature, le 27 octobre 2000, à laquelle participèrent la quasi-totalité des opérateurs de la sous-région et où plusieurs ministres régionaux et communautaires étaient représentés.

L'impact sur les stagiaires et les opérateurs fut considérable : pour la plupart des stagiaires, ce fut l'occasion de vérifier *in concreto*, leur capacité à intervenir dans les questions qui les concernent.

## **7.3. La médiation.**

Dès la naissance de la commission de concertation, un certain nombre de stagiaires s'inquiétèrent de savoir ce que celle-ci pourrait apporter du point de vue de la résolution de situations spécifiques de contentieux. Ce n'était en principe pas son rôle. Toutefois, il paraissait difficile d'écarter systématiquement l'évocation de litiges ou de « dysfonctionnements » qui forment le vécu quotidien des stagiaires. Une réflexion fut donc engagée sur la possibilité de faire de la commission de concertation un organe de *médiation* entre opérateurs et stagiaires dans des conditions à déterminer.

De mars à octobre 2001 une véritable « formation à la médiation » eut lieu au sein de la commission, appuyée par le service de sociologie du droit de l'Université de Liège. Celle-ci débouche, en 2002, sur la constitution d'une « cellule de médiation » parmi les membres de la commission, constituée à la fois de représentants « directs » des stagiaires, de représentants « indirects » (c'est-à-dire, rappelons-le, les syndicats), et de représentants des opérateurs.

A l'heure où ces lignes sont écrites (janvier 2005), la commission de concertation a acquis une vitesse de croisière et le modèle liégeois semble destiné à être étendu aux autres sous-régions en Wallonie par voie législative. De plus, tout un travail de participation *interne* aux opérateurs de formation a été construit, mais ce n'est pas l'objet de ce texte.

## **8. Réflexion conclusive : la légitimité de la participation.**

Deux éléments paraissent particulièrement impressionnants, du point de vue de l'observateur-participant, dans ces cinq années d'expérience : d'abord l'importance et la qualité de l'engagement « citoyen » obtenus d'un public supposé disposer de ressources culturelles et sociales limitées ; ensuite l'efficacité déployée dans le cadre d'un projet commun associant des pouvoirs publics et le monde associatif.

Tout ceci, bien sûr, doit être compris en dehors de tout angélisme : une histoire détaillée de l'expérience jusqu'à ce jour comporterait sans doute autant de moments de conflits et de tension que de moments de réussite.

Néanmoins, on peut s'appuyer sur cette expérience pour approfondir la question posée dans la première partie de ce texte : *les destinataires d'une politique publique ne détiennent-ils pas une légitimité publique spécifique à l'égard de cette politique, qui ne se limite pas à leurs droits généraux de citoyens ?* Répondre oui à une telle question, c'est admettre qu'il peut exister une création de légitimité publique en dehors des mécanismes classiques de la représentation tels qu'ils fonctionnent dans nos démocraties libérales.

J'ai déjà dit pourquoi j'étais résolument enclin à formuler cette réponse positive. Tout le débat contemporain sur la place de la « société civile » revient au fond à remettre en question le vide entre l'Etat et le citoyen qu'organise la conception libérale classique (largement commune d'ailleurs aux libéraux et aux sociaux-démocrates) de la démocratie représentative. Comme l'a montré notamment Pierre Rosanvallon, la confusion du « public » et de « l'étatique » fait précisément l'impasse sur la question de la *représentation*. Le citoyen de la modernité « radicale » (version Giddens), ou encore le citoyen postmatérialiste (version Inglehart)<sup>10</sup> ne se contente plus de cette légitimité-là.

Le citoyen s'est-il d'ailleurs jamais contenté de ce type de légitimité au-delà de la période de démocratie censitaire du XIX<sup>e</sup> siècle ? La question sociale avait déjà produit un très puissant « entre-deux » séparant le citoyen de l'Etat et l'y reliant tout à la fois, entre-deux dans lequel les syndicats et la concertation sociale occupaient une place centrale. Quelle légitimité aurait eu l'Etat-Providence s'il n'avait intégré ces mécanismes de concertation dans l'espace public ? On peut voir le « malaise dans la représentation » dont parle Rosanvallon comme étant en partie le résultat de l'affaiblissement de ces structures intermédiaires ou de leur absorption partielle par l'appareil d'état, qui en fait aux yeux des citoyens des « institutions » comme les autres.

Il y a sans doute un lien étroit entre l'affaiblissement de cet « entre-deux » structuré fondamentalement autour de la question sociale, et le retour en force depuis un quart de siècle, dans la réflexion sociologique et politique de philosophes comme Tocqueville ou Montesquieu, qui ont pensé la citoyenneté *avant* le social. L'idée du « vide » entre l'Etat et le citoyen convient bien à une vision de la société où toute forme de sociabilité repose soit sur l'extension des mécanismes marchands soit, accessoirement, sur le garant étatique. Le débat contemporain sur la « société civile » se nourrit de ce vide-là et l'incapacité à la démocratie représentative, en l'absence du social, à produire une

---

<sup>10</sup> Voir les références.

légitimité politique suffisante, comme le signale Zaki Laïdi lorsqu'il parle d' « Etat fractal » (voir plus haut).

Le côté positif de cette « fragmentation de la légitimité », c'est qu'elle constitue une possibilité de refonder en valeur l'idée de « volonté collective » dans un monde où c'est surtout la légitimité des modes de régulation marchands qui progresse. Le prix à payer, c'est alors d'accepter que la construction de cette volonté collective se complexifie par rapport à l'idéal simple de Rousseau pour qui il n'y avait que des volontés particulières d'un côté, la volonté générale, de l'autre.

C'est aussi reposer à nouveaux frais la question de la représentativité et accepter l'idée que des personnes qui n'ont pas fait l'objet d'une « élection » en bonne et due forme puissent être néanmoins dotées d'une certaine forme de légitimité de par *l'intention publique* qui les anime, d'une part, et de par leur *représentativité sociologique* d'autre part.

C'est bien le cas des stagiaires de la commission de concertation : ils disposent, je pense d'une forme de légitimité mais sans mandat. A travers l'idée de « témoins de parcours », on retrouve la représentativité « statistique » (les représentants vivent les *mêmes expériences* que les représentés) plutôt qu'une représentativité « de mandat » (les représentants sont *élus* par les représentés). Bien entendu, cette légitimité fait l'objet d'une négociation avec les pouvoirs publics : elle n'est donc pas purement autonome par rapport à la conception classique de l'espace public construit sur le suffrage universel. Ce type de légitimation « négociée » invite certains politologues à parler d'*Etat partenaire*<sup>11</sup>.

Il me semble que l'exemple de la commission de concertation liégeoise pourrait s'inscrire comme une préfiguration de cette philosophie de l'Etat partenaire. Certes, elle n'en est qu'une ébauche, puisque, comme on n'a cessé de le répéter, cette commission est à la fois expérimentale et consultative. Il reste que c'est une ébauche prometteuse. Et donc l'histoire se poursuit....

---

<sup>11</sup> Voir l'ouvrage collectif de Guy Giroux : *L'état, la société civile et l'économie*.

## REFERENCES.

BARBER, Benjamin : *Djihad VS Mc World*, Paris, Desclée de Brouwer, 1996.

BECK, Ulrich, Anthony GIDDENS & Scott LASH : *Reflexive modernization*, London, Polity Press, 1995.

FURET, François, Jacques JULLIARD et Pierre ROSANVALLON : *La République du centre*, Paris, Calmann-Lévy (1988).

GAUCHET, Marcel : *La démocratie contre elle-même*, Gallimard, 2002,

GIDDENS, Anthony : *Modernity and self-identity*, London, Polity Press, 1991.

GIROUX, Guy (dir) : *L'Etat, la société civile et l'économie*, Paris, Québec, L'Harmattan et Presses de l'Université Laval, 2001.

INGLEHART, Ronald : *Modernization and post-modernization*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

JACQUEMAIN, Marc : *La raison névrotique*, Bruxelles, Labor, 2002.

LAÏDI, Zaki : *Un monde privé de sens*, Paris, Hachette, 2001 (1994).

MANIN, Bernard : *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Hachette, 1996

OLSON, Mancur : *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1977