

Participation et pouvoir *La quête ambivalente d'une « vraie » démocratie*

John Pitseys

La participation politique n'est pas une idée neuve, au contraire. Remontant aux Grecs, c'est non seulement une des idées les plus anciennes de la pensée politique occidentale, mais aussi l'assise pratique et philosophique de la démocratie. La participation de tous est une condition primordiale de l'égalité politique. L'égalité politique est un critère déterminant de légitimité de la participation démocratique. C'est également à cette aune que se comprend la crise actuelle de la représentation et la volonté de remédier à celle-ci grâce à davantage de démocratie participative. Comment cette crise est-elle interprétée ? De quelles aspirations est-elle le pendant ? Sous quelles conditions les travaux contemporains sur la démocratie participative peuvent-ils les prendre en charge ?

Peu après le Déluge, alors qu'ils parlent tous la même langue, les hommes atteignent une plaine dans le pays de Shinar et s'y installent tous. Là, ils entreprennent de bâtir une ville et une tour dont le sommet touche le ciel. La ville la plus vaste qui ait jamais été construite. Les mois passent. Des échafaudages se bâtissent. Des murs de soutènement enserrant la tour en construction. Des restaurants, des maisons, des routes sont créés pour les ouvriers. Et puis un jour arrive où Dieu brouille leur langue afin qu'ils ne se comprennent plus, et les disperse sur toute la surface de la Terre. La construction cesse et la cité perdue reçoit le nom de Babel.

Le récit de Babel est souvent présenté comme l'histoire d'une chute. Peut-être n'est-ce pas comprendre l'histoire réelle de la cité abandonnée. Babel n'a jamais été achevée. Mais le dernier des habitants, en se retournant, aura, paraît-il, vu la plus belle ville qui ait jamais été bâtie, ses tours, ses grues, ses cafés, ses entrepôts, son port et son mur d'enceinte intérieure laissant béant le lieu que les hommes auraient dû construire pour toucher l'au-delà. Babel était là. C'est l'échafaudage qui fait la ville. Et c'est le travail de la communauté sur elle-même, non le chant unanime d'une langue commune, qui nous permet de vivre ensemble. La parabole de Babel nous raconte l'arrachement de l'humanité à elle-même. Mais ce que l'histoire cachée de Babel nous rappelle, c'est que la société n'est pas une question de compréhension unanime, mais de participation collective à un projet commun.

La crise de la démocratie représentative ?

Le régime démocratique ne promet rien d'autre que de laisser à chaque citoyen la possibilité de dire que ses opinions sont bonnes, que les opinions des autres sont moins bonnes, et qu'il mérite à ce titre d'exercer sa part légitime du pouvoir pour le bien des autres. Il repose par ailleurs sur l'idée que le pouvoir doit, dans l'idéal, être partagé par tous. Dès lors que les opinions de chacun font donc l'objet de négociations et de compromis constants, il n'y a rien d'étonnant à ce que chaque citoyen puisse avoir l'impression que son opinion est injustement mésestimée. Puisque nous sommes tous susceptibles de penser que nous ne vivons pas dans une « vraie démocratie » – la nôtre, forcément –, l'idée que nous vivons une crise de la représentation démocratique a-t-elle encore un sens ?

La défiance vis-à-vis des institutions représentatives peut recouvrir **deux significations**. Selon la **première**, le gouvernement représentatif ne serait pas en mesure de remplir les promesses démocratiques qui lui sont associées.

D'une part, le gouvernement représentatif a-t-il réellement pour vocation d'être démocratique ? Pour la tradition libérale, le gouvernement représentatif est un compromis entre un principe d'autorisation démocratique, un idéal aristocratique de sélection des représentants, et l'idée libérale selon laquelle la sphère privée, l'espace public et l'espace politique institutionnel gagnent à rester des systèmes séparés. Et aux yeux de la tradition élitiste, la démocratie est avant tout un mécanisme de sélection des élites dirigeantes par la compétition électorale. La politique étant une chose trop sérieuse et trop complexe pour la laisser au citoyen, le rôle de celui-ci devrait donc être limité à l'élection des dirigeants.

D'autre part, le gouvernement représentatif est-il seulement capable de remplir ses promesses démocratiques ? Certes, la démocratie représentative ne constitue pas seulement une procédure de délégation du pouvoir. Comme le montrent les travaux de Bernard Manin ou de Nadia Urbinati¹, la participation joue un rôle non négligeable dans la démocratie représentative. Tout d'abord, la démocratie représentative ne réduit pas le vote à un simple acte de sélection comparable à celui qu'opère un consommateur lorsqu'il achète un produit. L'acte de voter s'inscrit dans un contexte institutionnel et culturel qui lui donne un sens collectif et public : un siècle après son instauration, le suffrage universel reste un mode de socialisation et d'éducation politique. Par ailleurs, la démocratie représentative ne réduit pas la participation du citoyen à l'acte de voter. Si l'élection génère une différence de rôle entre représentants et représentés, cette distance permet également d'assurer l'autonomie et la légitimité d'une activité politique située hors du cadre institué. C'est précisément parce que les citoyens ne sont pas directement associés à toutes les décisions prises par les autorités qu'ils ont le pouvoir de s'associer indépendamment de celles-ci au sein de la société civile, de débattre librement dans l'espace public, de protester, de contester les décisions et les projets du gouvernement, de formuler des alternatives.

Toutefois, le gouvernement représentatif contribue également à alimenter un sentiment de dépossession politique. Que les citoyens ne disposent pas d'un pouvoir direct de participer à la décision est une chose. Qu'ils aient l'impression que leur parole n'a pas

¹ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995 ; N. URBINATI, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago, University of Chicago Press, 2006.

d'influence, et que les mécanismes de représentation obéissent à des logiques tout à fait autonomes de l'opinion publique, en est une autre. L'absence, au sein du Parlement, de catégories de la population minoritaires ou marginalisées accroît l'idée que la représentation n'est pas représentative. L'espace public est loin de constituer la sphère commune de discussion et d'échange politique que le philosophe John Stuart Mill appelait de ses vœux. Au contraire : l'opinion publique tend à se fragmenter en un grand nombre de lieux d'échange imperméables les uns aux autres, développant chacun ses propres codes sociaux, sa propre logomachie, son propre système de valeurs – et, dans le cas de la Belgique, ses propres appartenances linguistiques et culturelles. Par ailleurs, l'espace public est loin d'être une plateforme égalitaire, où chacun aurait accès à la parole publique. Si la société civile joue un rôle précieux dans le débat démocratique, l'accès au public passe par des processus de sélection et de cooptation médiatiques, politiques, culturels et économiques restreignant étroitement le nombre de personnes disposant d'une influence publique. Le citoyen peut donc avoir l'impression que son engagement dans la vie civique ne sert à rien. Le gouvernement représentatif lui donne peu de pouvoir de décision. La fragmentation et la hiérarchisation croissante du débat public lui donnent l'impression qu'il n'a pas, en tant que citoyen isolé, davantage de pouvoir d'influence ².

La crise des institutions représentatives peut par ailleurs recouvrir **une seconde** signification, qui n'est plus liée à son rôle démocratique mais aux fonctions internes qui lui sont assignées : produire des décisions raisonnables dans les conditions les plus efficaces possible. Les critiques classiques du libéralisme représentatif sont bien connues : celui-ci tendrait à promouvoir des intérêts privés, voire partiels sous couvert de l'intérêt général, à produire des compromis coûteux en temps et en énergie, et à tenir les lieux réels de la décision à l'abri du regard du public ³. Toutefois, le gouvernement représentatif doit faire face à des facteurs de déstabilisation plus conjoncturels. D'une part, l'efficacité de la décision politique est souvent associée à sa capacité de proposer des orientations politiques identifiables, dont le sens peut être perçu par les citoyens, et ce quel que soit leur degré d'adhésion à ces options. Or l'affaiblissement électoral des trois courants politiques traditionnels ayant contribué à forger l'Europe d'après-guerre – démocratie chrétienne, socialisme et libéralisme – ne contribue pas seulement à brouiller les balises idéologiques du débat public : il suscite le doute quant à la capacité de la politique à instituer la société. D'autre part, la fiabilité perçue de la décision politique nécessite *a priori* que ses règles, que ses lieux et que ses tenants soient accessibles au citoyen. Les institutions de l'État-nation connaissent un double évidement, par le bas – via une déconcentration tendancielle des pouvoirs de l'État – et par le haut – notamment via l'eupéanisation de la décision publique. La décision politique met en scène un nombre croissant d'acteurs, dont le statut et le pouvoir apparaissent parfois peu lisibles. Qui décide ? Qui est consulté lors de la délibération ? Quelles sont les étapes de la décision ? Quels en sont les résultats évaluables ? La difficulté de répondre à ces questions laisse de nombreux citoyens dans le brouillard. Comme ils sont convaincus de ne plus rien y voir, de nombreux motifs peuvent leur faire penser qu'on leur cache quelque chose. La complexité des sujets traités et la concurrence

² En matière d'élection, Vincent de Coorebyter relève ainsi que si chaque voix est comptée, il est aujourd'hui devenu abusif de soutenir que « chaque voix compte » au sens où elle pourrait s'avérer décisive (V. DE COOREBYTER, « Secret du vote, transparence de l'élection », *Les analyses du CRISP en ligne*, 12 septembre 2013, p. 5.

³ C'est précisément afin de mettre ces mécanismes et lieux de décision politique en lumière que le CRISP a été fondé en 1958.

croissante d'autres logiques de décision – la décision économique, notamment – accroissent un sentiment collectif de dépossession politique.

Deux aspirations contradictoires ?

Quelques mots reviennent souvent pour résumer ces deux interprétations de la crise de la représentation démocratique : « On ne compte pour rien. Nous ne pesons pas. Nous ne valons pas grand-chose à l'échelle du système ». Aux sentiments de dépossession politique peut par ailleurs se superposer un sentiment de dépossession sociale : comment donc « faire fructifier ses capitaux personnels » ou « se mettre en projet » dans un système politique et économique donnant l'impression que tout est fait pour que rien ne puisse se produire ? La démocratie déçoit d'autant plus qu'on lui assigne des attentes dont seule la mise en œuvre complète permettrait de qualifier le régime en place de « vraie démocratie », et que ces attentes semblent aboutir à des exigences contradictoires. On souhaite réenchanter le politique tout en se méfiant de la portée manipulatoire des grands récits idéologiques. On veut réinstaurer des solidarités chaudes afin de faire pièce à l'atomisation des relations sociales, tout en plaidant pour l'extension la plus large possible de la sphère individuelle et des droits fondamentaux qui lui sont associés. On plaide pour un réinvestissement de l'action publique tout en se défiant des cadres institutionnels de l'État moderne.

Ces sentiments et ces attentes mènent à deux aspirations différentes⁴. Une aspiration à un pouvoir fort, d'une part, ainsi qu'en témoignent les résultats de l'enquête « Noir Jaune Blues » publiée en 2017⁵, et une aspiration à un pouvoir partagé, d'autre part. À suivre cette aspiration à un pouvoir fort, le pouvoir politique doit être capable de prendre des décisions claires, menant à des politiques effectives et à des changements efficaces. La démocratie est légitime dans la mesure où elle permet de satisfaire ces conditions, qu'il s'agisse de mettre en place une « nouvelle gouvernance publique » censée appuyer l'efficacité de la décision politique sur son ouverture à l'espace social, de rétablir un pouvoir politique plus vertical et plus autoritaire dans son expression, ou de proposer un modèle populiste d'incarnation du pouvoir. À suivre l'aspiration à un pouvoir partagé, en revanche, la démocratie est un régime qui doit être fondé sur un principe d'égalité politique, soit parce que l'égalité politique a une valeur intrinsèque, soit parce que son respect contribue à une décision raisonnable : il s'agirait par conséquent de favoriser l'égal participation de tous à tous les niveaux de la société politique.

Ces deux aspirations sont souvent présentées comme opposées ; la recherche d'un pouvoir fort serait compromise par la participation de tous, tandis que celle-ci requerrait de disséminer l'exercice du pouvoir au sein de la communauté politique. Toutefois, elles peuvent être aussi comprises comme des aspirations complémentaires. La figure du chef ou du pouvoir fort serait seule à même d'unifier la communauté politique à travers le dynamisme et l'incarnation politique qu'elle suscite. À rebours, la participation de tous créerait naturellement – ou du moins, tendanciellement – des formes d'intelligence et de

⁴ À cet égard, voir aussi J. FANIEL, « Crise du politique : les deux visages de Janus », in G. MATAGNE, V. VAN INGELGOM (dir.), *Politiques de crise, crises du politique*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2017, p. 23-33.

⁵ B. SCHEUER, S. BOUQUIN, D. TREMBLOY, « Noir, Jaune, Blues 2017. Quel monde voulons-nous bâtir ? 10 clés pour comprendre l'état de l'opinion publique belge », enquête *Survey and Action* publiée en janvier 2017.

pouvoir collectif. La rhétorique du populisme n'est pas la seule à associer la participation et l'exercice de la violence légitime, jusqu'à les assimiler d'ailleurs purement et simplement. Valorisant les vertus de l'ouverture et de la participation, le langage de la gouvernance et de nombreux partisans d'une démocratie plus participative présentent ces deux pôles comme étant accessoires l'un à l'autre, qu'il s'agisse de capter le vocabulaire de la participation afin de reconstruire de nouveaux types de relations d'autorité, ou au contraire d'investir de nouveaux lieux et de nouvelles relations de pouvoir à travers le façonnement de nouveaux cadres démocratiques – songeons aux réflexions contemporaines sur la démocratisation du pouvoir économique.

Ainsi, le sentiment de dépossession démocratique évoqué plus haut peut mener à des aspirations de nature très différente. Toutefois, ces aspirations ne sont pas forcément vécues, ni toujours traduites institutionnellement, comme des aspirations opposées. Ce qui peut distinguer l'aspiration à un pouvoir fort de l'aspiration participationniste n'est ni la participation au sens propre ni l'existence d'un pouvoir politique. Par extension, ce n'est pas davantage l'appel à l'engagement de tous les membres de la communauté politique ou la lutte contre les mécanismes de domination politique. Ce qui caractérise en propre l'aspiration participative est la mise en valeur, fût-ce de manière parfois très nuancée, du principe d'égalité politique. C'est sur cette toile de fond que prennent place diverses propositions visant non seulement à réformer le gouvernement représentatif – songeons au renforcement des règles anti-cumul, aux débats sur la révocabilité des mandats électifs, aux discussions sur le tirage au sort – mais aussi à renouveler la réflexion sur la démocratie participative⁶. C'est également sur cette toile de fond qu'il s'agit d'en préciser les apports et d'en identifier les défis.

La démocratie participative

La démocratie participative repose sur l'idée que la démocratie doit également permettre aux citoyens de participer, à titre individuel, à des processus collaboratifs qui devraient contribuer à l'élaboration de décisions politiques. À côté des acteurs traditionnels de la décision – mandataires publics, experts, organisations sociales –, la démocratie participative convoque un nouveau type d'acteur : le « citoyen ordinaire », parfois sélectionné par tirage au sort. Ainsi, il ne s'agit pas simplement, comme dans un sondage, de prendre connaissance des opinions et des préférences de ce citoyen ordinaire. Il s'agit de l'amener à débattre avec d'autres citoyens et, dans le meilleur des cas, avec d'autres acteurs de la vie publique. De la sorte, les citoyens impliqués peuvent construire collectivement et de manière collaborative des opinions raisonnées sur le bien public, qui devraient – on l'espère en tout cas – contribuer à une information correcte des décisions prises. Dans une conférence de citoyens ou lors de la confection d'un budget participatif, le rôle du citoyen ne se limite pas à désigner et à contrôler des gouvernants ni à approuver ou à désapprouver les décisions que ceux-ci prennent. Le processus de décision doit aussi lui permettre de prendre part à la construction des décisions par la délibération publique. La promotion de la démocratie impliquera par exemple la mise en place de consultations populaires, de comités de quartier, d'amendements citoyens ou encore l'association au processus de décision de citoyens par tirage au sort...

⁶ Pour un aperçu des réflexions et pratiques contemporaines en matière de démocratie participative, voir le site du groupement d'intérêt scientifique Participation et démocratie : www.participation-et-democratie.fr.

Mot-valise charriant des usages très divers, la démocratie participative repose sur deux grands principes identifiables. Tout d'abord, la démocratie est un régime de participation. Par conséquent, la citoyenneté est le moteur même de la démocratie. Le citoyen doit être associé à la prise de décision, via sa consultation, la concertation avec lui ou sa collaboration à la prise de décision. Toutefois, les processus de décision mis en place doivent aussi inclure un régime de délibération. Ils doivent permettre aux acteurs impliqués dans le processus de décision d'exposer, d'échanger et d'amender leurs arguments. Ce processus d'argumentation ne doit pas seulement être équitable et veiller à ce que les acteurs disposent de ressources comparables pour discuter. Il doit également veiller à limiter autant que possible les alternatives contraintes et les dynamiques hégémoniques présentes dans la vie sociale. Dans ce cadre, les théories participatives de la démocratie se distinguent des théories délibératives de la démocratie dans la mesure où elles considèrent que la délibération est un instrument important et peut-être primordial, mais non le fondement d'une décision légitime.

Bien qu'elles soient souvent difficiles à différencier dans les faits, la démocratie participative se distingue de la démocratie directe sur trois aspects. Premièrement, elle considère que la participation est un bien en soi, et pas seulement un instrument démocratique parmi d'autres. Deuxièmement, la participation n'est pas forcément assortie d'un pouvoir de décision. Troisièmement, les théories participatives considèrent que l'État n'occupe plus forcément la place centrale dans l'action politique ; l'action politique se définit à partir des interactions nouées au sein de l'espace social et politique, et non à partir du lieu de la coercition légitime.

La démocratie participative ne peut être un simple étendard

La démocratie participative suscite souvent des questions relatives à son statut institutionnel. On se demandera, par exemple, si elle représente une source de légitimité démocratique autonome, et comment dès lors organiser la délibération participative à l'échelle de la société. On l'envisagera, sinon, comme un mode de légitimation complémentaire au gouvernement représentatif, dont la mise en place accompagnerait de profondes réformes des institutions représentatives.

Les lignes qui précèdent suggèrent d'autres pistes de réflexion. Si la démocratie participative doit servir à quelque chose, c'est à répondre aux sentiments d'illisibilité, d'impuissance et de dépossession politique qui sont à la source des remises en cause actuelles des démocraties libérales. Or il ne suffit pas d'en appeler à plus de participation ou à davantage de démocratie participative pour que ces problèmes soient pris en charge. La mise en place de dispositifs de démocratie participative crée des espaces d'expérimentation politique afin de les affronter sous de nouveaux angles. Elle rappelle que la promotion de l'égalité politique passe par la participation de tous. Toutefois, la réflexion sur la démocratie est parcourue par une série de tensions structurelles qui, dès lors qu'elles sont présentées comme des contradictions, peuvent nourrir le scepticisme vis-à-vis de la démocratie : brandir l'étendard de la démocratie participative ne suffit pas à les prendre en charge.

Parmi ces tensions, plusieurs peuvent être relevées⁷. *Primo*, une tension entre un idéal de consensus collectif et un idéal de pluralisme politique : la démocratie doit à la fois

⁷ Voir J. PITSEYS, *Démocratie et citoyenneté*, Bruxelles, CRISP, Dossier n° 88, 2017, p. 43-44.

permettre d'éclairer l'existence de divergences politiques et d'approcher les conditions d'une volonté générale. *Secundo*, une tension entre impartialité et partialité : la démocratie repose à la fois sur l'idée que les citoyens doivent faire l'objet d'une reconnaissance égale, et sur l'idée que chaque citoyen désire avant tout faire prévaloir ses intérêts et ses préférences. *Tertio*, une tension entre confiance et méfiance politique : pour le dire en quelques mots, la division des pouvoirs, le principe de publicité politique, le principe de motivation des jugements et des actes administratifs, les règles de prévention de conflits d'intérêts ou la limitation des cumuls indiquent que la confiance collective vis-à-vis du régime démocratique nécessite paradoxalement d'y intégrer des dispositifs fondés sur la méfiance⁸. Enfin et *quarto*, une double exigence de rationalité et d'égalité. Le respect de l'égalité politique assure que la décision soit prise de manière démocratique. La promotion d'un processus de décision le plus rationnel possible est quant à elle une condition importante, et peut-être nécessaire, pour que les règles collectives poursuivent l'intérêt général. Si la plupart des théories de la démocratie essaient d'imaginer les conditions dans lesquelles égalité et rationalité peuvent s'instituer réciproquement, il convient de constater que cette relation entre égalité et rationalité ne se vérifie pas toujours dans les faits, laissant parfois la place à un doute profond quant à la capacité de satisfaire pratiquement ces idéaux. Au nom de quoi pouvons-nous croire en la démocratie en dépit du fait qu'elle laisse souvent cours à la mauvaise foi et à des décisions apparemment irrationnelles ? La justification d'un régime légitime repose-t-elle sur sa capacité à promouvoir une décision raisonnable ou à permettre l'égalité participation de tous ?

Comme le rappelle l'histoire cachée de Babel, la participation nécessite un enjeu. Elle se décrète rarement. Elle se reconnaît *a posteriori*. Enfin, il n'est ni nécessaire ni réaliste de penser qu'elle repose sur le partage d'une langue commune. Nous voudrions avoir plus de contrôle sur ceux qui nous gouvernent, mais nous souhaiterions pouvoir nous fier à eux en toute confiance. Nous ne voulons pas compter pour rien, mais nous souhaiterions tous compter un petit peu plus que notre voisin. Nous voudrions que la décision politique suive le mouvement de la souveraineté politique, mais non sans direction claire ni promesse de bien-être. Ces tensions auraient peut-être été résolues dans la Babel origininaire de la Bible : une ville gouvernée par une langue et par un principe unique, un pouvoir à la fois directif et inclusif, transparent et transcendant à ce que nous sommes, sentimental et rationnel. C'est ce rêve qui meut les aspirations collectives contemporaines à un « pouvoir plus fort ». Or, ce que nous rappelle l'Ancien Testament, c'est que cette Babel n'existe plus et que son existence n'a rien d'humain. Et ce que nous raconte l'histoire cachée de Babel, c'est que la participation politique est déterminante pour le fonctionnement dès lors qu'on accepte de se retourner sur ses tensions structurelles.

À cet égard, il ne suffit pas seulement de rappeler que la délibération participative doit accorder à chacun les mêmes droits et prérogatives durant la discussion, ou qu'elle doit promouvoir une égalité de ressources entre les acteurs : ces points de discussion font l'objet d'un large consensus au sein du champ des théories de la démocratie participative. Il convient par exemple de réfléchir à l'échelle à laquelle doivent se tenir ces processus participatifs, ainsi qu'à la manière d'articuler des dynamiques locales au débat public au sens large, à l'échelle de la société, à celle de l'espace public ou à celle des institutions politiques nationales. Il s'agit de réfléchir à la place que la coercition ou le conflit peuvent

⁸ P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

jouer dans ces processus, la force d'attraction de ceux-ci reposant souvent sur leur caractère collaboratif. Dans ce cadre, quels sont les lieux et les institutions susceptibles d'être régulés par des procédures participatives ? L'État, bien sûr. Mais sans doute aussi l'entreprise ou l'école. Quel rôle les mouvements sociaux et les groupes d'intérêts ont-ils à y occuper, et comment combiner les codes de la délibération participative avec ceux de la négociation sociale ? Ces questions portent chacune sur le rapport que la participation doit entretenir avec l'exercice du pouvoir. Elles valent la peine d'être envisagées, précisément au nom des difficultés qu'elles doivent surmonter.

Cet article a été publié dans : *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, hors-série n° 27 : *L'état de la démocratie. La 96^e semaine sociale du Mouvement ouvrier chrétien*, octobre 2018, pages 70-79.

Pour citer cet article dans son édition électronique : John PITSEYS, « Participation et pouvoir. La quête ambivalente d'une "vraie" démocratie », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} octobre 2018, www.crisp.be.