

éthique publique

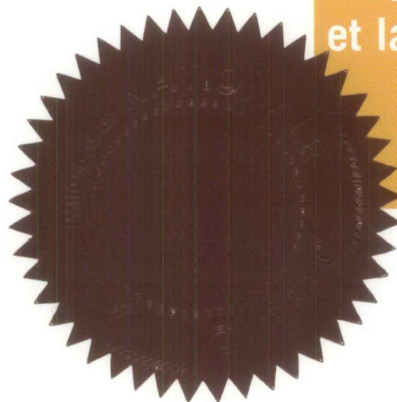
revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale

ASSEMBLÉE NATIONALE
N° 651, 2006/11/5

Nouvelles formes de la démocratie

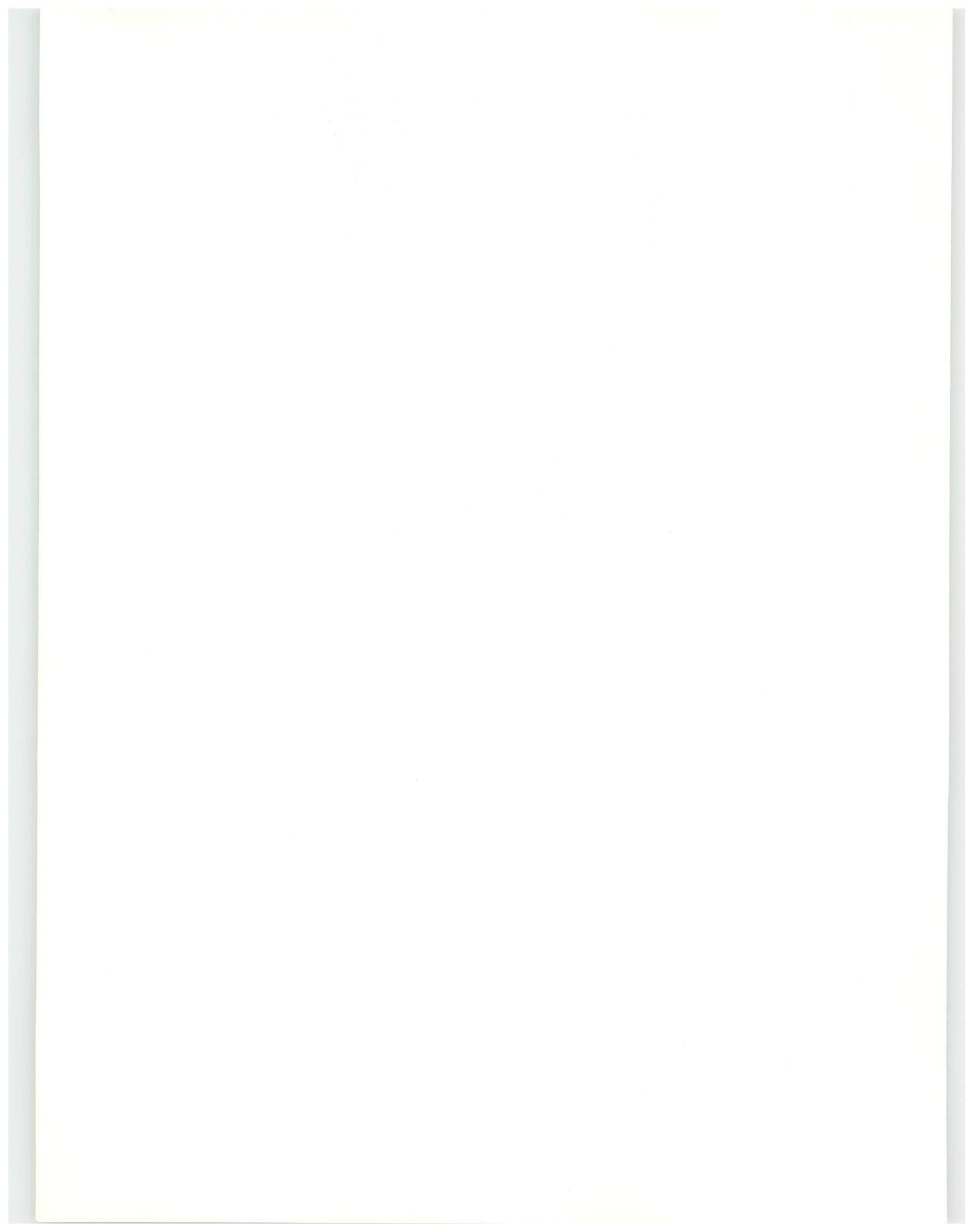
printemps 2005 – vol. 7, n° 1

éditions
LIBER



le « pouvoir de déroger »
et la Charte des droits et libertés
Durand





éthique publique

vol.7, n° 1, printemps 2005

Responsables du numéro : ANDRÉ DUHAMEL ET ÉRIC MONTPETIT

Présentation

5

dossier

malaise dans la représentation

- Jean-Pierre Charbonneau, *De la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple* 11
Paul Cliche, *Réforme des institutions et participation des citoyens* 24
Mercédez Roberge et Martin Dupuis, *La réforme du mode de scrutin :
prélude au renouveau démocratique* 30
Louis Massicotte, *La réforme du mode de scrutin : l'unanimité des partis est-elle indispensable ?* 38
Jacques T. Godbout, *Pas de représentation sans représentativité ?* 47
Pascale Dufour, *Les nouvelles frontières de la citoyenneté* 56

extension et radicalisation de la démocratie participative

- Claude Béland, *La participation citoyenne, un rempart de la démocratie* 64
Jules Duchastel, *Légitimité démocratique : représentation ou participation ?* 72
Laurence Bherer, *Les promesses ambiguës de la démocratie participative* 82
Francis Garon, *Représentation politique et projets démocratiques concurrents* 91
James Iain Gow, *Les choix éthiques derrière un régime de démocratie directe* 101
Christine Couvrat, *Le projet « alter » de radicalisation de la démocratie* 107

zone libre

- Guy Durand, *Le « pouvoir de déroger » et la Charte des droits et libertés* 117
Jocelyn Maclure, *Définir les droits constitutionnels des peuples autochtones* 132

dossier

démocratie délibérative et postnationale

- Hervé Pourtois, *Délibération, participation et sens du désaccord* 145
Charles Blattberg, *Démocratie patriotique, non délibérative* 154
Jean-Marc Ferry, *Quelle démocratie postnationale ?* 166

démocratie et choix technologiques : trois exemples

- Louis-Joseph Saucier et Louise Vandelac, *Le participatory technology assessment* 176
Anne Bertrand, Pierre-Benoît Joly et Claire Marris,
L'expérience française de l'évaluation technologique interactive 188
Nathalie Schiffino, *Une « chambre des citoyens » pour gérer démocratiquement
les innovations biotechnologiques* 196

résumés

207

abstracts

211

note aux collaborateurs

215

éthique publique

vol. 7, n° 1, printemps 2005

Revue Éthique publique
4750, rue Henri-Julien, 2^e étage, Montréal, Québec H2T 3E5
téléphone : (514) 849-3989 poste 2944, télécopieur : (514) 849-3369
courriel : yves_boisvert@enap.quebec.ca

COMITÉ DE DIRECTION

Luc Bégin (université Laval), Yves Boisvert (École nationale d'administration publique)
André Lacroix (université de Sherbrooke), Georges A. Legault (université de Sherbrooke)
Florence Piron (université Laval)
Responsable européen : Steve Jacob (université Laval)
Secrétaire de rédaction : Hugo Roy (École nationale d'administration publique)

COMITÉ DE RÉDACTION

Christian Arnsperger (université catholique de Louvain), Luc Bégin (université Laval)
Yves Boisvert (École nationale d'administration publique), Ryoa Chung (université de Montréal)
Didier Froidevaux (directeur des études de la police cantonale de Genève)
Diane Girard (consultante), Steve Jacob (université Laval), André Lacroix (université de Sherbrooke)
Jean-Marc Larouche (université du Québec à Montréal), Georges A. Legault (université de Sherbrooke)
Denis Müller (université de Lausanne), Florence Piron (université Laval)
Fernand Harvey (chaire Fernand-Dumont – INRS)
Franz Schultheis (université de Neuchâtel), Martine Xiberras (université Paul-Valéry, Montpellier)

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Claude Corbo (université du Québec à Montréal), Robert E. Goodin (Australian National University)
Guy Laforest (université Laval), Frédéric Lesemann (INRS), Louise Melançon (université de Sherbrooke)
Patrice Ouellet (bureau de développement économique du Canada), Jacques Racine (université Laval)
Guy Rocher (université de Montréal), Pierre Rosanvallon (École des hautes études en sciences sociales)
Charles Taylor (université McGill), Louise Vandelac (université du Québec à Montréal)
Philippe Van Parijs (chaire Hoover de l'université de Louvain-la-Neuve)
Johan Verstraeten (université de Leuven)

Maquette de la couverture : Manon André

Imprimeur : Marquis, Cap-Saint-Ignace, Québec

Éthique publique est publiée par
Éditions Liber, 2318, rue Bélanger, Montréal, Québec, H2G 1C8
téléphone : (514) 522-3227, télécopieur : (514) 522-2007, courriel : info@editionsliber.org
© Éditions Liber, Montréal, 2005
ISSN : 1488-0946
ISBN : 2-89578-073-0

présentation

La démocratie, comprise comme une forme d'exercice du pouvoir dont la source de légitimité réside dans la souveraineté populaire, est en passe de devenir, depuis le tournant du siècle, le seul référent normatif de l'organisation politique et de la chose publique. Dans ce contexte où une valeur déclarée obtient un quasi-monopole, sa relation avec la pratique devient problématique, comme peuvent le montrer les deux observations suivantes. Tout d'abord, lorsque les attentes de la population sont particulièrement élevées (tout le monde est pour la vertu), elles peuvent d'autant plus être instrumentalisées et servir des fins de propagande et de manipulation (en particulier en politique étrangère). Cette possibilité incite à la prudence et à la vigilance. Ensuite, les critiques concernant la pratique de la démocratie sont devenues presque exclusivement internes aux régimes démocratiques eux-mêmes, renforçant de ce fait leur caractère « autofondé » ou « réflexif » : les débats sur la démocratie sont constitutifs de la démocratie, et elle ne serait pas ce qu'elle est si elle ne se remettait sans cesse en cause. Cela peut mener à la perplexité ou à la désillusion, mais aussi à la créativité et aux expérimentations collectives nouvelles.

C'est cette dernière voie qu'entendent explorer les contributions réunies ici, selon la mission particulière de la revue *Éthique publique*. En effet, en rassemblant les réflexions de chercheurs aussi bien que de praticiens, et ce dans une visée interdisciplinaire et internationale, il s'agit bien toujours de tenter de répondre à la vieille question du politique (comment instituer la décision collective lorsque la communauté est divisée quant à son propre bien politique ?), mais en épousant de plus l'interrogation ou la démarche éthique. Chercher à comprendre et à produire de nouvelles formes de la démocratie aujourd'hui c'est bien sûr s'intéresser aux institutions et à leurs normes spécifiques, mais c'est aussi réfléchir sur les pratiques des acteurs qui les animent, citoyens comme politiciens, et examiner leurs motivations et dispositions. Si la démocratie est un régime « réflexif », elle intègre nécessairement au politique cette dimension éthique, et de même les acteurs, pour dépasser un simple horizon individuel, doivent à leur tour réfléchir sur la dimension publique de leurs activités. On comprendra que, selon cette mission, le renouvellement de la démocratie ici étudié concerne moins les principes généraux ou l'histoire politique (voir alors B. Dewiel, *La démocratie : histoire des idées*, Québec, Presses de l'université Laval, 2005, et l'anthologie de M. Lévesque, *De la démocratie au Québec 1940-1970*, Montréal, Lux, 2005), que les procédures et les dispositifs inédits tentant de répondre à ces principes selon les leçons du passé, les mouvements et les initiatives s'en revendiquant pour inventer l'avenir, et cela selon l'histoire et la culture politique des divers pays.

La démocratie politique actuelle, en ce qui concerne l'organisation du pouvoir d'État dans les pays occidentaux, est un régime hybride : le peuple souverain est doté de représentants. La démocratie représentative offre la face la plus visible du politique au niveau national, et les problèmes qui l'assaillent ont une importante fonction d'éveil pour nombre de citoyens. C'est pour cette raison générale, mais aussi étant donnée la conjoncture particulière au Québec et au Canada, que notre première section regroupe des textes s'intéressant à ce que nous appellerons le « malaise dans la représentation », et que d'autres nomment crise, panne, dérive ou déficit de la démocratie représentative. La contribution du député Charbonneau trace un portrait général et informé de ce malaise, mais aussi de plusieurs autres, en s'interrogeant sur le déclin des pouvoirs des représentants et en comparant l'expérience de divers pays à cet égard. L'auteur soutient qu'une partie de la solution à la perte de confiance des citoyens envers les élus réside dans la réforme du mode de scrutin, ce mécanisme par lequel l'agrégation des voix est convertie en sièges attribués aux partis à l'Assemblée nationale ou au Parlement.

Si la critique porte sur la nature et le processus de la *représentation* politique (la délégation proprement dite), la nouvelle forme suggérée concerne quant à elle la *représentativité* des résultats (l'image qu'elle donne des choix des électeurs), pour reprendre la distinction faite par Jacques T. Godbout. Le mécanisme électoral actuel, majoritaire uninominal à un tour, est en effet sévèrement critiqué au motif qu'il introduit une distorsion de cette image plutôt que de la rendre fidèlement, en particulier dans le cas de tiers partis ou de petits partis. C'est donc l'équité dans le partage ou la distribution du pouvoir qui est ici en jeu. C'est pourquoi nombre de citoyens, de militants et d'institutions *ad hoc* proposent depuis une décennie l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel. Paul Cliche souligne la nécessité et l'urgence de ce changement, alors que Mercédez Roberge en dégage les effets structurants attendus au Parlement, dans les partis et dans la population ; Louis Massicotte présente l'expérience historique du Canada et des autres provinces pour conclure que l'unanimité des partis en chambre n'est pas indispensable pour introduire un tel changement, qui doit tout de même associer largement les citoyens concernés, soutient Cliche.

Cet accent sur la représentativité éveille cependant les doutes de Jacques T. Godbout, qui y voit un fantasme d'adéquation complète lourd de dérives possibles : pour lui, la représentation n'est pas une image mais une activité. Dans une démocratie représentative, les citoyens entretiennent un rapport d'extériorité avec le gouvernement (de « transcendance », diront Jules Duchastel et Claude Béland) ; plutôt que de chercher à réduire l'écart, donnons plus de pouvoirs aux élus, suggère-t-il. Les réserves de Pascale Dufour concernent moins ce genre de réforme que le diagnostic de « crise de la démocratie représentative », surfait, selon elle ; il repose avant tout sur une approche trop étroite, selon laquelle l'arène électorale est le seul mode d'accès à la représentation, alors que les lieux de la représentation et de l'engagement citoyen sont multiples et changeants.

Ces propos permettent de souligner que, si la représentation ne se limite pas à l'élection, de même, la démocratie ne se réduit pas à la représentation : non seulement la souveraineté populaire exige-t-elle que les citoyens se prononcent sur les détenteurs du pouvoir, mais aussi qu'ils l'exercent en participant à la chose publique. Dans cette perspective, si crise des institutions démocratiques il y a, leur revitalisation passe moins par le renouveau du mécanisme de

représentation que, en dehors de lui, par la création de nouvelles formes de participation citoyenne. Le principe de l'analyse et de la revendication est toujours le même, réduire l'écart entre le social et le politique, mais au lieu de chercher à ce que le second représente mieux le premier, c'est celui-ci qui tendra à étendre sa logique et à absorber le second, au point de l'y dissoudre dans les conceptions et pratiques les plus radicales. Le maître mot est ici « société civile », et les formes de démocratie privilégiée sont celles des mouvements associatifs. Ainsi, pour Claude Béland, la démocratie représentative ne répond plus aux besoins actuels, il faut lui préférer une démocratie générale qui inclurait tant l'économie que l'écologie ; ses valeurs seraient axées sur le bien commun, et ses formes d'organisation seraient celles de la démocratie coopérative et syndicale, également applicables en retour aux organisations politiques.

Les autres contributions font l'analyse de la cohérence, tant théorique que pratique, de conceptions et d'initiatives de ce genre. Duchastel souligne que la légitimité démocratique passe désormais de la représentation à la participation, c'est-à-dire à la conquête du social sur le politique. Toutefois, certaines formes de contestation démocratiques (démocratie directe, anarchie, démocratie décentralisée), en repliant l'État sur la société, risquent d'effacer le principe de transcendance qui fonde l'idée moderne de légitimité. L'analyse du projet altermondialiste de « démocratisation de la démocratie » conduite par Christine Couvrat élabore un argumentaire semblable : en valorisant l'auto-organisation à la base, les coalitions temporaires et la régulation multiforme, les alterdémocrates peinent à dépasser le local et à retrouver de manière réflexive la généralité du politique, qui demeure éclaté. C'est ce caractère à la pièce de la démocratie directe dans les référendums et les initiatives populaires, pourtant proposés et adoptés pour contourner le problème du jugement global propre à une élection générale (un vote pour beaucoup d'enjeux), qui emporte la réserve de James Gow.

La question de fond de ces analyses des formes radicales de démocratie revient à ceci : la communauté politique est-elle une association ? Le problème n'est d'ailleurs pas que pratique, mais aussi épistémologique : comment une société peut-elle se représenter, c'est-à-dire se connaître et se figurer elle-même, à moins de postuler la cohérence et l'homogénéité de la volonté populaire à laquelle on veut justement parvenir ? La contribution de Laurence Bherer est significative à cet égard : en examinant l'expérience récente des conseils de quartier de la ville de Québec, elle constate que ce dispositif participatif tend à reproduire la distinction élus-électeurs et à reformer une élite citoyenne. Conclusion : si cette forme de participation citoyenne est relativement neuve, la prétention de vivre une époque de crise l'est beaucoup moins : cette prétention constitue une constante et un moteur de la démocratie. De même, pour Francis Garon, les projets participatif et délibératif mis en avant pour répondre aux pressions faites sur les institutions représentatives ne convergent pas nécessairement, l'un demandant une réforme institutionnelle, l'autre une transformation culturelle plus large.

La délibération comme clef de nouvelles formes de démocratie a suscité beaucoup de débats, en Europe à la suite des travaux de B. Manin puis de J. Habermas, et aux États-Unis après les analyses de Gutmann et Thompson, et mérite en conséquence une section distincte. L'idée de base est simple : dans la conception traditionnelle de la démocratie, la prise de décision collective (répondant à la règle de la majorité) résulte de l'agrégation de préférences déjà

formées, alors que la formation des opinions se fait par une délibération raisonnée, aboutissant à une décision lorsque les désaccords se résorbent (principe du meilleur argument). Les contributions de Hervé Pourtois et de Charles Blattberg appartiennent à la deuxième génération de ces débats et viennent mitiger certaines des prétentions initiales du modèle délibératif de la démocratie, en ancrant davantage le désaccord et la délibération dans les divers lieux sociaux et les contextes pratiques ordinaires. Pourtois interroge en effet l'idée (venue de Rawls) selon laquelle les désaccords seraient ancrés dans le pluralisme moral irréductible de nos sociétés démocratiques ; ils lui semblent plutôt provenir de significations sociales différentes que nous attribuons à certaines pratiques. Leur discussion et éventuel règlement se situent par conséquent moins dans des procédures politiques instituées que dans les lieux sociaux qui les ont vu apparaître. C'est ce déplacement de la discussion publique du politique vers le social qu'accentue encore la contribution de Blattberg, qui préfère parler de conversation et de dialogue ordinaire, de nature herméneutique, plutôt que de délibération ; il renouvelle ainsi le thème ancien de l'amitié civique et de l'importance de la tradition de la culture politique. Jean-Marc Ferry, qui s'est aussi prononcé à plus d'une reprise sur ces questions de « politique délibérative », traite ici une autre thématique qui lui est chère, celle de l'identité postnationale dans la construction européenne actuelle. Cette question, que l'on distinguera de l'idée de démocratie cosmopolitique ou de citoyenneté transnationale (voir à ce sujet G. Nootens, *Désenclaver la démocratie*, Montréal, Québec Amérique, 2004), l'amène à croiser le fer avec Will Kymlicka. Le chercheur canadien confondrait en effet trop aisément l'identité postnationale (une disposition morale) et la construction d'un cadre métanational venant régler la vie collective ; cela permet à Ferry d'affirmer que la territorialité et la culture nationale ne contredisent pas le projet d'une nouvelle identité postnationale.

Si nous avons inclus dans ce numéro une section sur les choix technologiques, c'est que ceux-ci présentent un intérêt en matière de démocratisation, mais ils présentent aussi un défi particulier. L'intérêt pour la démocratisation des choix technologiques a des racines épistémologiques. Auparavant, il n'était pas rare de considérer que ces choix relevaient uniquement des scientifiques, puisque l'on supposait que seules leurs connaissances étaient pertinentes pour prendre de telles décisions. En 1987, on reconnaissait dans la prestigieuse revue *Science* que les connaissances scientifiques relèvent de critères sociotechniques, qui ne méritent pas d'avoir préséance sur les critères qui nourrissent les avis d'un public intéressé par les choix technologiques, mais qui ne possède pas de compétences scientifiques (P. Slovic, « Perception of Risk », *Science*, n° 236, 1987, p. 280-285). Dès lors émerge un intérêt pour un véritable dialogue entre les scientifiques et les citoyens à propos des choix technologiques, un intérêt qui n'a fait que croître grâce aux échecs de la régulation scientifique qui ont marqué les années 1990, notamment le scandale du sang contaminé et la crise de la vache folle. Cet intérêt croissant est clairement présenté dans l'article de Nathalie Schiffino, qui passe en revue les expériences des dernières années de quelques pays européens dans le domaine des choix technologiques, avant de proposer une « chambre des citoyens » pour organiser concrètement cette démocratisation.

Bien que l'intérêt pour la démocratisation des choix technologiques ait pris de l'ampleur, celle-ci constitue un défi de taille. Les institutions responsables de ces choix ont souvent été érigées en forteresses de la technocratie et opposent

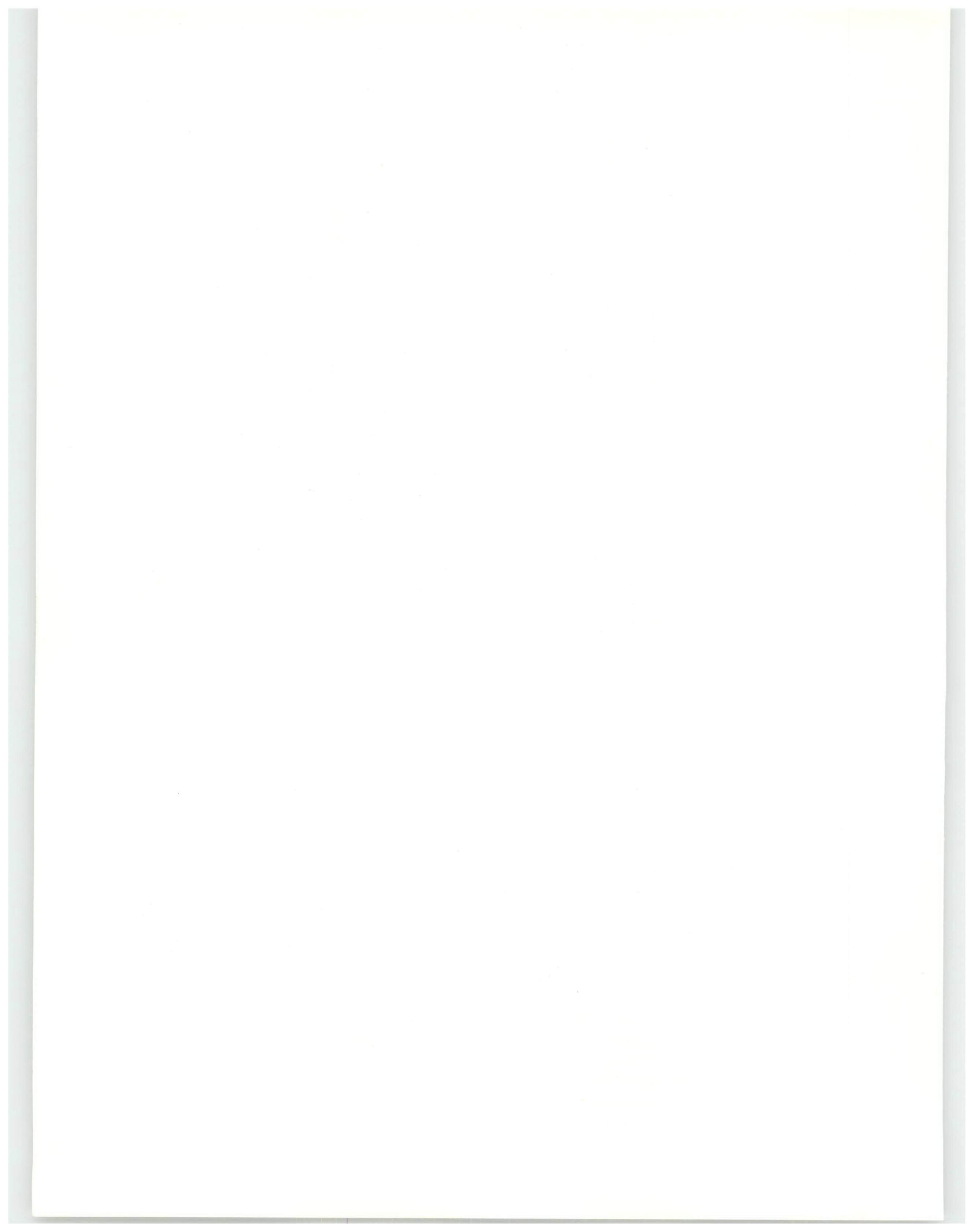
une résistance considérable à la démocratisation. Toute percée de la démocratisation dans le domaine des choix scientifiques est donc source d'un espoir considérable pour les partisans des nouvelles formes de la démocratie. L'article de Vandelac et Saucier offre une analyse de l'évaluation technologique qui insiste sur l'influence des forces sociales et étatiques sur l'évolution démocratique de ce procédé. Cet article montre que la démocratisation est possible, même dans des contextes en apparence défavorables, mais qu'elle peut aussi servir de façade pour des gouvernants peu soucieux de l'opinion des citoyens. L'article de Bertrand, Joly et Marris est plus optimiste, présentant une expérience de démocratisation réussie dans le domaine des OGM.

Rappelons en terminant que ce numéro, aussi copieux et riche soit-il, n'a pas la prétention d'épuiser le sujet ou de présenter un état des lieux complet. En effet, peu a été dit ici, par exemple, de la dimension spécifiquement *libérale* de la démocratie représentative; s'il y a sans doute un acquis au niveau des principes (protection des minorités, gouvernement limité, tolérance), des problèmes pratiques nouveaux surgissent dans les pays démocratiques qui se diversifient sur le plan culturel et religieux, de même que dans les pays non occidentaux en transition vers la démocratie. C'est aussi le cas de l'impact des technologies de l'information sur les institutions politiques et la vie des citoyens, qui génèrent tant des difficultés que des ressources inédites, et posent aussi la question du partage du pouvoir collectif de décider: ces nouveaux médias représentent-ils de nouvelles formes de la démocratie? Sont-ils porteurs d'une éthique publique différente? Nous espérons que les contributions ici réunies permettront aux lecteurs de pousser plus loin leur réflexion et leur engagement dans ces domaines comme dans les autres. ♦

ANDRÉ DUHAMEL, université de Sherbrooke,
ÉRIC MONTPETIT, université de Montréal.

NOTE DE L'ÉDITEUR

La dernière livraison de la revue (vol. 6, n° 2, automne 2004, « Les enjeux éthiques de la gestion de l'information ») était sous la responsabilité de Paul-André Comeau et de Yves Poulet. Nous avons omis d'indiquer le nom de M. Poulet dans la table des matières. Nos excuses.



dossier

malaise dans la représentation

De la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple

par Jean-Pierre Charbonneau

La démocratie, au sens étymologique du mot, désigne le gouvernement par le peuple. Une réflexion sur ses nouvelles formes passe naturellement par l'examen de la place des citoyens dans l'organisation et la direction des affaires publiques. Elle passe également par l'étude de la persistance de l'oligarchie et de l'autocratie dans nos sociétés, puisque l'idéal démocratique est né du rejet de la loi du plus fort et de la hiérarchie sociale au profit des principes d'égalité et de liberté. Dans ce texte, j'aborderai surtout l'état de la participation citoyenne dans la démocratie contemporaine.

Mesurer la participation citoyenne implique de jeter un regard attentif sur divers aspects de la vie politique comme le taux de participation aux processus électoraux, le niveau de l'engagement social et de l'action militante, l'efficacité des différentes méthodes de participation publique, la compétence civique ainsi que le niveau de l'éthique sociale des citoyens. On doit également considérer l'influence qu'exercent les principaux acteurs de la scène publique que sont les politiciens et les médias puis se demander si l'espace décisionnel accordé aux citoyens est suffisant ou s'il n'y a pas lieu de l'élargir et de l'augmenter de façon significative. Enfin, il

importe de jeter un regard attentif aux nouvelles formes de participation citoyenne élaborées et expérimentées depuis un certain nombre d'années déjà.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler au préalable qu'être citoyen signifie justement posséder le droit, sinon le privilège de participer librement à la vie de la communauté politique à laquelle on appartient. Cette participation se fait d'abord par la discussion avec les autres membres de la collectivité pour déterminer les paramètres du bien commun parce que le dialogue fondé sur la tolérance, le respect

et l'empathie permet de concilier davantage les intérêts individuels et l'intérêt général dans l'esprit d'une coexistence harmonieuse et pacifique. Incidemment, plusieurs études contemporaines ont démontré que la participation des citoyens dans l'élaboration des solutions

aux problèmes de leur communauté comporte d'énormes avantages. Cela permet d'éveiller les consciences et de développer la compétence civique en faisant reculer les frontières de l'ignorance. Cela favorise également l'esprit communautaire lequel exige confiance, coopération et compromis entre les individus. Cela améliore enfin la prise de décision, la rendant plus juste, plus rationnelle, plus adéquate, plus acceptable et mieux acceptée. À cet égard, il

*«La démocratie est le
gouvernement du peuple,
par le peuple, pour le peuple»
(Abraham Lincoln).*

est intéressant de noter que les plus récentes recherches en politiques publiques sur l'architecture sociale révèlent que, appelés à définir le bien-être au vingt et unième siècle, les citoyens eux-mêmes soulignent l'importance de développer des occasions significatives d'engagement et de participation civiques. Dans son récent *Plan de développement durable pour une meilleure qualité de vie*, le gouvernement du Québec s'y réfère d'ailleurs lorsqu'il affirme que l'un des grands principes structurants sur lesquels il veut fonder sa démarche est « la participation des citoyens et l'engagement des différents groupes de la société »!

Les limites et les illusions de la participation publique

Si la démocratie est une forme très ancienne de gouvernement, la réalité montre qu'elle est en même temps très jeune et même, à bien des égards, relativement embryonnaire. Dans l'histoire moderne, elle a, presque partout, à peine un siècle. Auparavant, la majorité des citoyens, principalement les femmes, n'avaient même pas droit de vote. Et on considérait en général qu'une fois leur bulletin dans l'urne, les gens n'avaient plus rien à dire. Le Parlement, institution fondatrice de la démocratie moderne, était lui-même un pouvoir oligarchique détenant le monopole de l'expression démocratique et refusant d'inviter les citoyens à l'accompagner dans l'exercice de ses responsabilités. Cette façon de voir a été remise en question dans la foulée de la démocratisation de l'instruction, de l'accès au savoir et de l'entrée en scène des médias de masse. Il a fallu l'émergence d'une véritable opinion publique pour que les représentants du peuple et les dirigeants « élus » lèvent progressivement les restrictions au droit de vote et à la création d'associations citoyennes, puis qu'ils comprennent qu'il leur était désormais indispensable non seulement de prendre le pouls de la population, mais également de négocier leurs interventions avec elle, sinon de partager le pouvoir avec elle. De la « démocratie sans le peuple », on a cherché à passer à la « démocratie avec le peuple » pour donner naissance à la *participation publique*, processus par lequel ceux qui ont la mission de décider et d'édicter les règles sociales invitent les citoyens concernés à s'exprimer et à commenter les choix envisagés.

Après quelques décennies d'usage, la question est aujourd'hui de savoir ce qu'a donné et donne toujours cette participation citoyenne. Pour tous ceux qui s'y sont intéressés, la participation publique présente un bulletin équivoque. Dans la colonne positive, on ne peut pas nier que plusieurs décisions gouvernementales et parlementaires ont pu être modifiées et même abandonnées en faveur du point de vue citoyen. Les autorités ont été éveillées à de nouvelles réalités et de nombreux citoyens ont pu à maintes reprises exprimer craintes et oppositions autant qu'avis et accords. Au fil du temps, plusieurs ont pu établir un contact régulier et un dialogue fructueux avec la classe politique au point où certains citoyens se sont vu confier des responsabilités de gestionnaires locaux de différents services défrayés par les fonds publics. D'autres, les dirigeants des grandes organisations socioéconomiques, ont même été invités à assumer des responsabilités politiques réelles dans le contexte de l'entrée en scène de la *démocratie sociale*, produit des exercices de concertation des grands acteurs sociaux.

Ce bilan positif comporte cependant un revers. Les méthodes d'expression citoyenne utilisées un peu partout, particulièrement les audiences publiques, les comités consultatifs, les groupes échantillons et les sondages d'opinion, se sont très souvent révélées de mauvais canaux de communication entre les citoyens et leurs gouvernements. L'un des principaux reproches formulés à l'endroit de ces méthodes, avec lesquelles je vis depuis près de vingt-cinq ans à titre de parlementaire, est qu'elles ne permettent généralement qu'un flot d'information à sens unique, sans véritable interaction significative ni influence déterminante. Elles sont aussi presque toujours l'apanage des porte-parole des groupes d'intérêt et des corps intermédiaires ou des individus ayant un statut socioéconomique élevé. La majorité des citoyens n'y sont pas directement associés. Elles sont enfin davantage conçues pour approuver sinon avaliser des décisions déjà prises, pour tester l'opinion publique, pour vendre des projets à la population si ce n'est pour la contrôler jusqu'à la manipuler, plutôt que pour favoriser une large participation citoyenne au processus décisionnel. En somme, ces méthodes de participation publique comportent dans leur nature même des vices de forme qui les rendent passablement contestables du point de vue démocratique. Si, en général, elles permettent aux citoyens

d'exprimer leurs intérêts, leurs besoins, leur sentiment face aux enjeux publics, elles ne permettent pas cependant d'explorer à fond toutes les avenues, tous les points de vue, de peser le pour et le contre, de développer une véritable conscience collective ainsi qu'une vision éclairée, stable et rationnelle, nécessaire pour former un solide *jugement public* et prendre une décision responsable tant sur le plan moral qu'émotionnel. En définitive, les dirigeants politiques utilisent davantage la participation publique pour sa valeur symbolique sur le plan démocratique que pour sa contribution effective aux processus décisionnels.

On comprend donc mieux pourquoi la participation publique suscite aujourd'hui tant de frustration, de cynisme et de désintérêt parmi la population. Pourtant, paradoxalement, les citoyens sont de plus en plus nombreux à vouloir participer de façon plus renseignée, plus intense et plus efficace aux orientations et aux activités de la sphère publique. Rejetant la nature cosmétique des pratiques de participation, de plus en plus de gens réclament qu'on leur permette d'exercer une influence significative, sinon un contrôle réel sur les décisions qui concernent leurs conditions de vie et leur environnement au sens le plus large du terme. Cela explique pourquoi, un peu partout, plusieurs cherchent et expérimentent de nouvelles méthodes permettant l'instauration d'une véritable démocratie participative. Cependant, avant de jeter un regard sur ces démarches, parlons un peu de certains des problèmes qui rendent difficile la participation citoyenne.

Le décrochage citoyen

Quand on regarde aujourd'hui l'état de cette démocratie avec le peuple, on note le clignotement incessant d'un immense signal d'alarme qui indique un niveau inquiétant de désintérêt d'un nombre considérable de citoyens. Le taux de participation aux différents processus électoraux est un peu partout

à la baisse et, dans le cas de certaines juridictions, carrément inacceptable. Le niveau de militantisme politique et d'action civique est également loin d'être vraiment à la hausse même si on note un engagement plus grand que jamais dans les organisations de la société civile, en particulier dans le milieu communautaire au sein duquel s'affirme solidement le bénévolat de service. Partout en Occident, les partis politiques ont vu raccourcir leurs listes de membres. Même les groupes militants souffrent de désertion dans leurs instances délibératives et ils deviennent beaucoup l'affaire de leurs permanents. L'expérience révèle que ce sont souvent les mêmes personnes qui s'impliquent dans la communauté, qui s'engagent socialement et qui se prévalent des mécanismes de participation civique. Le débat public et

le militantisme sont encore l'affaire d'une minorité. Il y a évidemment des exceptions : elles surviennent lors de moments forts, empreints d'une grande charge émotive ou symbolique, ou quand sont en cause les intérêts sensibles des gens. Ainsi, de temps à autre, l'indignation, la colère, le ras-le-bol provoquent un fort désir de changement ou, à l'inverse, une forte résistance qui s'exprime par de grandes mobilisations et un militantisme temporaire effervescent. Mais, à part ces moments magiques, la mobilisation générale, celle de la majorité silencieuse, est rarissime. Entre les sursauts

de conscience et d'engagement, on assiste à de grandes périodes d'apathie et de désintérêt durant lesquelles la solidarité citoyenne est absente. Évidemment, la complexité de la vie moderne fait surgir une multitude de tensions et de problèmes de telle sorte que les bonnes causes sont innombrables. Il est donc impossible de s'investir pour tout et dans tout, surtout que, avec l'augmentation du nombre de personnes insérées dans les activités de l'économie de marché et l'éclatement d'une grande proportion des familles, beaucoup de gens ont moins de temps et d'énergie pour militer au sein des diverses associations bénévoles et pour faire entendre leur voix.

Audiences publiques, comités consultatifs, groupes échantillons et sondages d'opinion se sont très souvent révélés de mauvais canaux de communication entre les citoyens et leurs gouvernements. Les dirigeants politiques utilisent davantage la participation publique pour sa valeur symbolique sur le plan démocratique que pour sa contribution effective aux processus décisionnels.

L'incompétence civique et le nécessaire apprentissage de la citoyenneté

Être un véritable citoyen, agir comme tel, participer à la vie publique, discuter puis choisir de façon avisée et constructive n'est pas une disposition innée ; cela doit s'apprendre. Il y a un apprentissage à faire pour atteindre une bonne compétence civique, c'est-à-dire une compréhension adéquate des rouages institutionnels de la vie politique, une connaissance suffisante des grands problèmes auxquels l'humanité fait face et une habileté à saisir la complexité du réel avec toutes ses liaisons et ses interactions, ses phénomènes multidimensionnels et ses implications. La compétence civique, c'est l'oxygène de la démocratie. On ne peut nier l'importance, dans n'importe quel contexte organisationnel et décisionnel, d'un haut niveau de conscience fondé sur une connaissance profonde et vaste de la réalité. Dans une perspective d'élargissement de la participation citoyenne dans nos sociétés hypercomplexes où les experts et les spécialistes dominent, cette dimension est encore plus fondamentale. C'est d'ailleurs sur elle que repose l'exercice éclairé de la souveraineté populaire. « Être informé, c'est être libre », disait à ce propos René Lévesque. Le droit de s'exprimer, de participer puis de décider ne suffit pas. Il doit être soutenu par une bonne éducation politique, une maîtrise adéquate du savoir et une capacité d'organiser l'information. Faut-il rappeler qu'une décision prise démocratiquement, donc issue d'une majorité de citoyens ou même d'une majorité parlementaire, n'est pas nécessairement une bonne décision, notamment quand elle est prise dans la précipitation et l'ignorance générale, sous l'influence néfaste de coups d'État émotionnels ou de partisanerie aveugle ?

Cela dit, il n'est pas facile de mesurer le niveau de *démocratie cognitive* et de compétence civique des citoyens, d'autant plus qu'il est impossible depuis longtemps déjà de posséder une connaissance encyclopédique et universelle. Néanmoins, comme l'a démontré le politologue Henry Milner de l'université Laval¹, en utilisant différents indicateurs,

*Être un véritable citoyen,
participer à la vie publique,
discuter puis choisir
de façon avisée et constructive
n'est pas une disposition innée ;
cela doit s'apprendre.
La compétence civique, c'est
l'oxygène de la démocratie.*

on peut en apprécier la valeur et effectuer des comparaisons qui confirment l'évidence : la participation à la vie politique est plus active et d'une qualité supérieure dans les sociétés où les compétences civiques sont fortes. Parmi les indicateurs utilisables pour évaluer la compétence civique, on peut mentionner le taux d'alphabétisation et la fréquentation scolaire, les aptitudes de lecture et d'écriture, le degré de connaissances dans certaines matières liées à la vie en société, le niveau d'écoute de la radio et de la télévision en relation avec le taux de lecture des journaux, le genre d'émissions préférées tout comme le nombre de médias disponibles ainsi que le tirage des diverses publications d'information, la participation aux activités d'éducation des adultes et la fréquentation des bibliothèques, le taux de

pénétration des nouvelles technologies de l'information, et beaucoup d'autres.

Fait à signaler, pour l'ensemble de ces facteurs, la performance québécoise est à bien des égards plutôt faible comparativement à celle d'autres sociétés avancées. Un sondage effectué en mai 2004 pour le compte de l'Assemblée nationale du Québec confirme ce diagnostic. On

y apprend ainsi que 71 % des Québécois ne connaissent pas le nom de leur député et que 53 % des 18-24 ans ne connaissent rien de l'Assemblée nationale ; cette proportion est de 44 % chez les étudiants. Si on ajoute à ces données le fait qu'à peine 25 % des jeunes électeurs de 18-24 ans ont utilisé leur droit de vote aux récentes élections législatives générales, provinciales autant que fédérales, on mesure l'ampleur du problème.

Le caractère fondamental de la compétence civique a été reconnu de façon très claire au Québec par les membres du comité directeur des états généraux sur la réforme des institutions démocratiques. Dans leur rapport final de mars 2003, ceux-ci affirment que « la participation publique est une pratique qu'il importe de développer et [dont il faut] s'approprier. Elle ne peut jamais être [tenue] pour acquise. Comme tout apprentissage de comportements sociaux, celui de la participation publique passe par la maîtrise en théorie et en pratique de

codes, de règles, d'un vocabulaire, d'attitudes et d'une éthique². »

Le défi de contrer l'ignorance politique et le désengagement citoyen est immense. Il interpelle non seulement les dirigeants et les élus mais tous les acteurs de la vie collective, à commencer par les parents et les éducateurs, qui sont les premiers responsables du développement d'une autre composante essentielle de la compétence civique, l'*intelligence émotionnelle*, celle qui implique l'empathie, l'ouverture d'esprit, la tolérance et l'habileté à communiquer de façon authentique dans le respect des autres, donc de débattre et de participer collégialement au progrès de la société³.

L'absence d'une éthique sociale élevée et largement partagée

Il n'est peut-être pas dans le ton de la rectitude politique pour un élu de le dire, mais il apparaît évident que l'une des principales causes du décrochage civique est l'absence d'une éthique sociale exigeante et largement partagée chez les citoyens eux-mêmes. En d'autres termes, le sens de la responsabilité et du devoir de solidarité fait cruellement défaut dans les sociétés modernes où les individus sont de plus en plus atomisés. À cet égard, je partage le point de vue de Marcel Gauchet, philosophe et rédacteur en chef de la revue française *Le Débat*, selon qui « l'Empire des droits individuels qui ne cesse de s'étendre est en partie responsable de cette situation dans la mesure où il n'est pas contrebalancé par une valorisation de même importance des devoirs et responsabilités des citoyens⁴ ». Et c'est ainsi que le « chacun pour soi et au diable le bien commun » est devenu le leitmotiv accepté et répandu largement dans nos sociétés occidentales. Du point de vue de l'idéal démocratique, qui suppose que le bien commun est supérieur à l'addition des intérêts individuels et que la solidarité est le ferment de la vie collective, cette situation a de quoi inquiéter. Il n'est pas sain, en effet, qu'autant de gens se replient sur eux-mêmes de façon fataliste et abandonnent leur statut de citoyens pour se contenter d'être de simples clients-consommateurs-spectateurs. Ceux qui disent que la démocratie est incompatible avec l'égoïsme érigé en système ont raison. La liberté et l'égalité des individus ne peuvent répondre seules à l'ensemble des questions qui assaillent les sociétés. Pour bien fonctionner et évoluer au profit de tous,

celles-ci ont besoin de façon vitale du soutien, de l'engagement et de la vigilance de leurs membres. On touche ici au cœur même de la responsabilité citoyenne qui implique que l'on ne peut pas être démocrate en refusant *de civiliser ou de corriger le monde*. En démocratie, on ne peut rester constamment, ni même souvent, sur son quant-à-soi et se laver les mains de la vie publique et de la réalité de l'autre.

Arrivé à ce point, il faut rappeler que l'engagement social, corollaire de la liberté, repose sur le niveau de conscience individuelle et sur les valeurs acquises et préservées. Avoir le cœur à la bonne place n'est pas un don naturel. C'est ici qu'intervient pernicieusement le contexte culturel planétaire généré par la société de consommation et de l'image ainsi que par l'ultralibéralisme économique qui valorisent à outrance l'individualisme, le matérialisme, l'hédonisme et la superficialité. À l'évidence, cette culture ambiante de passivité individualiste est au centre du décrochage citoyen d'aujourd'hui. Elle est aussi au cœur d'un comportement égocentrique particulier lequel compromet la capacité des représentants et des dirigeants élus de gouverner correctement, faisant même de leur tâche une mission presque impossible. Ainsi, nombreux sont les individus mais plus encore les groupes d'intérêt qui parlent en leur nom, qui multiplient les revendications et surchargent de demandes leurs dirigeants sans trop se préoccuper des capacités réelles de l'État, sans trop s'inquiéter non plus des conséquences de leurs propres requêtes sur les besoins des autres, les plus faibles en particulier, et sur les conditions de vie sinon parfois de survie de ces derniers. Une évaluation sommaire du coût total des revendications de toute nature et provenance indique que celles-ci dépassent largement la capacité de payer de n'importe quel gouvernement. Au total, ces exigences deviennent vite irréalistes. Les réponses politico-administratives, qui ne sont jamais à la hauteur des attentes, engendrent évidemment encore plus d'insatisfaction et de désintérêt. Dramatique cercle vicieux qui voit s'établir une *démocratie protestataire mais complètement apolitique*, une *démocratie contre elle-même*, devenue totalement vulnérable à la séduction démagogique de quelques assoiffés de pouvoir qui promettent aux gens la satisfaction recherchée de leurs besoins et désirs en échange de leurs voix.

L'attention que l'on doit porter à la responsabilité individuelle de chaque citoyen ne doit cependant pas occulter celle des dirigeants politiques et des grands technocrates qui les entourent. Les réformes de l'administration publique effectuées ces dernières années par plusieurs gouvernements, dont celui du Québec, n'ont pas aidé, entre autres, à développer une citoyenneté très active. Elles ont plutôt conduit à faire des citoyens des consommateurs de services et des clients que l'on sonde et étudie et sert d'abord et avant tout.

La crise de la représentation

Une autre raison importante du décrochage citoyen est sans contredit la crise de confiance qui mine la relation du peuple avec ses élus, ce que plusieurs appellent aujourd'hui la crise de la représentation. Depuis un bon moment déjà, on observe un écart croissant entre représentants et représentés, entre élus et citoyens. On voit et on entend très bien la population exprimer sa méfiance, son hostilité même, envers les membres de la classe politique, sinon envers la fonction politique et les institutions elles-mêmes, ce qui est encore plus grave. Un peu partout dans le monde démocratique, les sondages d'opinion témoignent régulièrement du peu d'estime, du désabusement et du cynisme des citoyens envers les politiciens. À bien des égards, leur crédibilité est quasi nulle. Pourquoi?

Déjà nous avons mis en évidence les frustrations engendrées par les illusions brisées de la participation publique ainsi que par les réponses qui, très souvent, ne sont pas à la hauteur des attentes. Une autre composante de la colère citoyenne concerne celle-là la réaction aux manquements éthiques des membres de la classe politique. Même si cette question a toujours été présente dans la vie politique des sociétés, elle prend une importance plus grande aujourd'hui à cause de l'instruction et de l'éducation qui ont porté à un niveau peut-être inégalé dans l'histoire l'exigence d'une haute moralité de la part des dirigeants des démocraties.

Les sondages indiquent qu'on voit toujours les élus comme des politicards surtout intéressés à servir leurs intérêts personnels et à se remplir les poches, puis à servir les intérêts des gens riches et puissants. Seule une petite minorité serait là pour aider la population. Ce jugement sévère peut paraître étonnant, et surtout très injuste, quand on constate

les progrès considérables accomplis dans plusieurs sociétés, dont le Québec, pour éliminer la corruption, la fraude électorale, le népotisme et le favoritisme. Malgré tout, le grand ménage est loin d'avoir été fait partout. Même dans les collectivités dites plus propres, on assiste encore trop souvent à des affaires choquantes, comme c'est le cas actuellement au Canada avec le fameux scandale des commandites. La mise au jour de telles magouilles étant plus fréquente que par le passé et la couverture médiatique leur donnant une résonance plus percutante que jamais, il n'est pas étonnant que beaucoup continuent de généraliser et de penser que les « politiciens sont tous des pourris » et que « plus ça change, plus c'est pareil ».

Si l'honnêteté est primordiale quand il s'agit d'administrer les affaires publiques et d'agir dans le respect de l'égalité de tous, la question de l'intégrité de la parole politique est aussi fondamentale dans le maintien du lien de confiance entre représentants et représentés. Dans une démocratie, les mandataires ont non seulement l'obligation de ne pas voler ou escroquer leurs mandants, ils ont également le devoir de leur dire la vérité, d'être francs et transparents, de donner l'heure juste et de rendre compte correctement de l'usage des pouvoirs délégués. Ainsi, les citoyens détestent être bernés ou ridiculisés par la langue de bois, les demi-vérités, les exagérations outrancières, les faux-fuyants, les promesses remises ou rompues, voire les mensonges effrontés, les tergiversations pour éviter de rendre des comptes jusqu'au refus arrogant de répondre aux questions d'intérêt public. Or, de nombreux élus sinon presque tous ont déjà eu recours à l'un ou l'autre de ces stratagèmes, soit pour protéger leur image publique et ainsi survivre politiquement, soit pour être plus efficaces dans la poursuite de leurs objectifs. Néanmoins, tous ne sont pas dépourvus d'éthique ni ne sont des menteurs chroniques. La majorité préfèrent la franchise. Malheureusement, cette qualité est loin d'être toujours valorisée par les citoyens eux-mêmes, qui refusent souvent d'être confrontés à des réalités désagréables et à des perspectives douloureuses inévitables, préférant à cela croire à des chimères.

D'autre part, les citoyens veulent aussi être respectés et écoutés avec considération, ce qui nous ramène aux limites de la participation publique déjà évoquées. À ce propos, il y a lieu de déplorer le peu

d'égard accordé à l'exercice du droit fondamental de pétitionner. Au Québec, tous les ans, des centaines de pétitions sont déposées par les députés à l'Assemblée nationale dans l'indifférence générale et aucune ne reçoit une réponse du gouvernement ou du Parlement. Cet affront aux citoyens s'ajoute aux dérives parlementaires causées par la partisanerie excessive qui empêche de reconnaître ce qu'il y a de bon chez l'autre et même de collaborer avec lui. Trop souvent les élus font passer l'intérêt partisan avant l'intérêt général des citoyens et ces derniers détestent cela à juste titre. C'est ce que d'aucuns appellent la « particratie », l'emprise des partis et de leurs suppôts sur les élus du peuple. À bien des égards, on peut sans doute se demander si les partis politiques, émanation de la liberté d'association, ne sont pas incompatibles avec la démocratie, qui exige, rappelons-le à nouveau, ouverture à l'autre, coopération et compromis entre les individus et les groupes de la cité. Comme l'a souligné l'éthicien Henri Lamoureux, « le béton idéologique est bien souvent un des principaux ennemis de la vie démocratique »⁵.

Bien que l'on puisse penser que la *particratie* ou tout au moins le système traditionnel des partis soit un mal nécessaire avec lequel les démocraties doivent apprendre à vivre tout en essayant de réduire au minimum ses effets toxiques, il n'en demeure pas moins que les partis politiques ne sont pas très populaires auprès de l'opinion publique même si celle-ci vit aussi, de temps à autre, de grosses fièvres partisans. Partout, les citoyens ont l'impression d'être bernés sinon ignorés par les partis. Ils les perçoivent davantage préoccupés par la conquête et la conservation du pouvoir que par la prise en compte de leurs besoins et désirs. Et le drame, c'est qu'ils ont souvent raison. Certes, ce jugement ne rend pas justice à la contribution positive au fil du temps de plusieurs partis politiques dans maintes sociétés. Il n'en reste pas moins que ces derniers n'ont pas bonne presse et que cela n'aide

en rien à rehausser l'estime des citoyens envers leurs représentants politiques et à les inciter à les épauler. « En rendant l'homme semblable à la bête, la partisanerie a un effet inhibiteur sur l'intelligence, la personnalité, le savoir, le jugement, l'analyse rigoureuse et la perception du réel [...]. Elle provoque une canalisation des bons et mauvais sentiments [...] pour tel ou tel camp exacerbant ainsi les malaises collectifs et attisant les haines et les solidarités superficielles »⁶.

Outre le rejet que suscitent les excès de partisanerie, il y a également l'indignation que provoquent les abus de pouvoir, en particulier quand ceux-ci se traduisent par l'imposition forcée de décisions qui sont rejetées vigoureusement par un très grand nombre sinon souvent par la majorité. Pour les citoyens, il s'agit alors là de dénis de démocratie où leurs mandataires se transforment en monarques autocratiques cherchant à tout prix à les dominer. Sont ainsi ramenées à la mémoire les périodes sombres du passé qui ont tant terni la réputation des dirigeants politiques. Évidemment, les valeurs démocratiques sont heurtées de plein fouet quand les élus se montrent incapables d'être de véritables leaders, c'est-à-dire à la fois des guides rassembleurs et des inspireurs. À ce propos, il est renversant de constater la fermeture de la

majorité des membres de la classe politique, élus autant que collaborateurs, face au savoir récent aussi bien qu'ancestral sur le leadership et l'exercice judicieux de l'autorité. Trop d'élus et de dirigeants politiques agissent en ignorants prétentieux qui, convaincus de leur sagesse et de leur bon droit, nourrissent leurs penchants narcissiques à coups d'abus de pouvoir.

Outre les problèmes d'éthique politicienne, la crise de la représentation s'explique également par le fait que les citoyens sont de plus en plus conscients de la perte de pouvoir et d'importance qui affecte leurs élus. L'augmentation considérable de

*Ainsi, nombreux
sont les individus
mais plus encore
les groupes d'intérêt
qui parlent en leur nom,
qui multiplient
les revendications
et surchargent de demandes
leurs dirigeants
sans trop se préoccuper
des capacités réelles de l'État,
sans trop s'inquiéter non plus
des conséquences
de leurs propres requêtes
sur les besoins des autres.*

l'influence des grands barons de l'économie de marché et des patrons des grosses organisations syndicales, institutionnelles et associatives, qualifiés de « nouvelle élite de la représentation sociale », a amené de plus en plus de gens à croire que leurs politiciens sont incapables d'obliger ces dirigeants corporatistes à considérer l'intérêt supérieur de la population. Certes, ces pouvoirs privés, à but lucratif ou non, n'ont pas à tenir compte de la même façon de l'opinion publique. Leurs processus décisionnels s'articulent d'abord et avant tout autour de l'intérêt et de la volonté de leurs membres ou actionnaires même s'ils prétendent souvent parler au nom du peuple. Pour les simples citoyens, les arbitrages que leurs représentants doivent faire sont dictés non pas par le bien commun, mais par les rapports de forces entre les grands groupes d'intérêts socioéconomiques ainsi que par les liens privilégiés que ceux-ci entretiennent avec les dirigeants politiques. Naturellement, cette perception de la réalité, au demeurant loin d'être toujours fautive, ne peut certainement pas inspirer la confiance des citoyens envers la classe politique. Comme le disait un jour mon ancien homologue français Philippe Séguin, ex-président de l'Assemblée nationale, « il n'est donc pas surprenant que les citoyens et les groupes utilisent de plus en plus impunément tous les moyens imaginables — sauf les procédures parlementaires, jugées inutiles — pour en arriver à leurs fins ⁷ ».

Ajoutons que, dans l'esprit de beaucoup de gens, une vieille ambiguïté persiste toujours à propos du rôle véritable des représentants politiques : ceux-ci sont-ils d'abord et avant tout liés à leurs électeurs par l'obligation de prendre toutes leurs décisions en conformité avec les désirs et les opinions de ces derniers ou, au contraire, sont-ils libres de voter selon ce qu'ils estiment être la meilleure décision pour l'intérêt général ? Selon le premier point de vue, il est évident que les parlementaires trahissent souvent le peuple en ne respectant pas toutes ses préférences, cette défection amenant une grande frustration envers les élus. Quant à ceux qui reconnaissent l'importance d'accorder une grande marge de manœuvre aux représentants du peuple qu'ils ont élus, ils s'attendent néanmoins à ce que ces derniers exercent un véritable leadership social, ce qui est loin d'être toujours le cas.

La « culture de vautour » des médias

Si les manquements éthiques des membres de la classe politique portent lourdement à conséquence sur la participation citoyenne, il en est aussi de même en ce qui concerne les dérapages déontologiques des membres du pouvoir médiatique. Il ne fait plus aucun doute que la déformation des faits, les raccourcis simplistes et sensationnalistes d'un trop grand nombre de journalistes et de commentateurs autant que les interprétations souvent sarcastiques ou tendancieuses et même parfois outrancières sinon carrément vulgaires contribuent largement à alimenter le cynisme ambiant face à la politique et à ses acteurs, tout en nourrissant la nouvelle culture de la *politique spectacle* et de l'*information spectacle*.

Le journaliste américain Walter Lippmann en arrivait au même constat déjà en 1921 quand il déclarait que « la crise actuelle de la démocratie occidentale est une crise du journalisme ». Qui peut d'ailleurs nier aujourd'hui que les médias sont organisés d'abord comme des objets de consommation plutôt que comme des instruments d'animation des débats démocratiques ? Qui peut nier que, plus souvent qu'autrement, les médias divertissent plus qu'ils n'informent ? Qui peut nier que les nouvelles sont fréquemment présentées en pièces détachées sans la mise en contexte qui permet de comprendre le sens véritable des événements ? Qui peut nier que l'image prime la réflexion et que le but principal est en général d'étonner et de frapper l'imagination plus souvent et plus fort que la concurrence ? Qui peut nier que tous les médias ou presque n'en ont que pour le spectacle et l'émotion primaire ? Qui peut nier encore que le journalisme d'enquête est sous-développé au Québec et que la course à l'exclusivité dérape fréquemment chez nous comme ailleurs ? Qui peut soutenir que les recherches rigoureuses et sérieuses, dans le respect des personnes en cause, sont la préoccupation première des journalistes affectés à la scène politique autant que de leurs patrons ?

Je ne procède pas ici à un règlement de comptes. Je fais simplement miens les constats courageux de quelques journalistes émérites qui depuis un bon moment déjà appellent leurs collègues à un sursaut de conscience morale et dénoncent ce que l'éditorialiste en chef du quotidien *La Presse*, André Pratte, a osé nommer la « culture de vautour » dans laquelle baignent les médias et leurs artisans. Selon ce dernier, « le journaliste d'aujourd'hui tombe trop

souvent dans le filet sans risque du spectacle de l'insignifiance et lui sacrifie sa véritable mission, l'information et l'éducation. [...] Le nombre et la puissance technologique des médias d'aujourd'hui font que, par la force des choses, tout ce dont ils s'emparent est grossi hors de proportion : les faits, les opinions, les erreurs, les responsabilités. Nous fabriquons des héros et les détruisons aussi vite. Nous trouvons des coupables et les lynçons sans attendre. En somme, nous stimulons puis agissons selon les passions populaires. [...] Le ton strident des commentateurs déteint sur tous les pouvoirs publics. [...] Le cynisme et l'intolérance qui rongent l'esprit populaire aujourd'hui sont-ils étrangers au déluge de critiques dont les médias emplissent pages et ondes ? [...] Nous, les journalistes, déplorons fréquemment l'emprise de la langue de bois sur le discours politique. Nous nous arrêtons rarement au fait que les médias ont puissamment contribué à cette triste évolution⁸. »

Mettre le doigt sur la responsabilité du « quatrième pouvoir » quant à la mauvaise presse dont la classe politique est l'objet, et surtout quant à la grande inconscience citoyenne et à la forte incompétence civique, n'a pas pour but de diminuer ou de nier la responsabilité des politiciens ni celle aussi des citoyens eux-mêmes. Il est question cependant de souligner que la vie démocratique est plus que jamais tributaire de l'éthique de ceux qui font le lien entre les citoyens et leurs représentants politiques. « L'information n'est pas un des aspects de la distraction moderne, elle ne constitue pas l'une des planètes de la galaxie du divertissement : c'est une discipline civique dont l'objectif est de construire des citoyens⁹. »

Reste le fait que les artisans des médias autant que leurs patrons ont beaucoup de difficultés à reconnaître leur part de responsabilité et surtout à engager des actions rigoureuses de redressement qui s'imposent. Il est assez symptomatique d'ailleurs d'assister au refus répété des journalistes professionnels du Québec de se constituer en corporation professionnelle dont la mission première serait la protection du public. Encore trop de journalistes, peut-être même la majorité, ne sont pas angoissés par la vérité et leurs manquements à son égard.

Mettons fin ici à l'exploration des limites et des blocages de l'engagement citoyen et abordons maintenant les voies d'avenir.

La démocratie directe et les référendums

La démocratie moderne, dite de délégation, repose sur une vérité incontournable : il est impossible de concevoir l'organisation du bien commun et la gouvernance des peuples par la participation de tous les citoyens à toutes les décisions et à tous les stades de celles-ci. Cela est encore plus vrai quand on considère l'ampleur des sociétés contemporaines et des territoires occupés, les nombreux et profonds clivages sociaux autant qu'idéologiques, les multiples conflits d'intérêts, la complexité des enjeux politiques ainsi que la nature de certaines questions qui nécessitent des arbitrages délicats et difficiles ou des décisions rapides, voire urgentes. Il faut parfois trancher dans le vif et décider sans délai de la direction à prendre. Est-ce à dire cependant que l'on doive continuer de priver l'ensemble des citoyens de tout pouvoir de décision ou presque, comme c'est le cas dans la plupart des démocraties contemporaines, dont la nôtre ? Dans le respect de la doctrine démocratique qui veut que le peuple soit souverain et qu'il gouverne ses propres affaires, les élus ne devraient-ils pas avoir recours au référendum beaucoup plus souvent ? Bien plus, ne devrait-on pas aussi accorder aux citoyens le droit d'amorcer eux-mêmes des référendums sur plusieurs questions, y compris la révocation de mandats électifs et le blocage de lois adoptées par le Parlement ? Certaines sociétés comme la Suisse et plusieurs États américains ont depuis longtemps répondu oui. Les quelque trois mille personnes qui ont participé, en février 2003, à l'exercice des états généraux sur la réforme des institutions démocratiques au Québec ont répondu eux aussi très fortement oui à ces questions, sauf celle concernant la révocation, qui ne leur a pas été soumise ayant été jugée trop sujette aux abus partisans.

Contre cette position, les adversaires de la démocratie directe invoquent trois arguments majeurs. Le premier est que l'initiative populaire représente une surcharge de l'agenda des autorités publiques causée par un excès de demandes et de revendications, ce qui complique et alourdit la gouvernabilité. Le second est la prolifération des blocages par le droit de veto populaire, ce qui peut provoquer sinon un immobilisme et une paralysie décisionnelle, tout au moins un ralentissement significatif du processus décisionnel engendrant ainsi des conséquences allant à l'encontre du bien

commun. Enfin, le troisième argument massue invoqué constamment par les partisans du statu quo est la peur des dérapages démagogiques et populistes qui pourraient conduire à des reculs dramatiques sur le plan des acquis sociaux et des droits humains. C'est la peur des excès du pouvoir du peuple, de la dictature de la majorité silencieuse et ignorante au détriment de différentes minorités ; c'est la peur de se voir imposer contre son gré des choix qui heurtent principalement nos valeurs morales et nos croyances religieuses ; c'est aussi la crainte de voir l'opinion publique manipulée et trompée à la faveur d'un déséquilibre des options en jeu à cause de règles de formulation de questions ou de financement inévitables voire carrément inexistantes.

On peut opposer à ces arguments, qui ne sont pas sans quelques fondements, une plaidoirie intégrant de multiples facettes. Par exemple, pour contrer la peur des excès populistes, on peut très bien envisager différentes mesures de protection étanches telles une charte des droits et libertés constitutionnalisées et une loi encadrant rigoureusement les dépenses de promotion. On pourrait aussi choisir de limiter le champ d'application du droit d'initiative populaire en interdisant son usage sur certaines questions, notamment sur celles touchant les droits des minorités et en limitant les usages du veto populaire. On pourrait également procéder par étapes afin de développer progressivement la responsabilité citoyenne notamment par l'introduction de nouveaux mécanismes de discussion et d'information qui se déploieraient avant les scrutins référendaires. D'ailleurs, tout référendum devrait être l'aboutissement d'un dialogue intense entre tous les citoyens et non un simple moyen de trancher une question en faisant la somme des *pour* et des *contre*. Cela dit, il serait pernicieux de refuser d'élargir le pouvoir décisionnel des citoyens sous prétexte qu'actuellement les niveaux de conscience citoyenne et de compétence civique ne sont pas encore assez élevés ou que le niveau d'éthique sociale est toujours déficient. Il faut reconnaître que la discussion et la

délibération nécessitent du temps et coûtent plus cher qu'une gouvernance autoritaire. La dictature, éclairée ou pas, est toujours plus expéditive. Cependant, il est loin d'être démontré qu'elle soit plus efficace. Chose certaine, il faut choisir. Quoi qu'il en soit, le débat sur l'introduction d'un usage plus répandu de l'instrument référendaire et de l'initiative populaire est majeur car il oblige à aborder de front le véritable questionnement, à savoir l'opportunité de maintenir le rapport actuel qui prévaut entre les citoyens et la société civile d'une part et la classe des représentants politiques d'autre part. La recherche du dosage adéquat entre démocratie *directe* et démocratie *représentative* est d'ailleurs la trame de la présente réflexion.

Les nouvelles formes de participation citoyenne

Une exploration des nouvelles formes de participation citoyenne élaborées depuis un certain nombre d'années déjà révèle que c'est autour de l'idée force stipulant que le dialogue et la discussion en vue de construire le nécessaire consensus sont fondateurs de la démocratie que les expérimentations ont été menées. On a compris qu'on ne peut pas révolutionner la démocratie sans modifier profondément autant la façon classique et millénaire de faire usage de la libre parole en collectivité que les modalités d'échange et de collaboration entre les citoyens et leurs élus. À l'ère de la complexité, de l'individualisme et des rapports sociaux tendus, le temps est venu de parler et de communiquer autrement pour apprendre puis pour dénouer les crises, résoudre les problèmes et agir efficacement.

C'est dans cette optique que deux nouvelles approches de participation publique ont été mises au point depuis un certain nombre d'années déjà. La première regroupe différentes méthodes fondées sur la délibération approfondie et la démocratie délégative tandis que la seconde repose sur la communication authentique élargie et la démocratie directe.

On ne peut pas révolutionner la démocratie sans modifier profondément autant la façon classique et millénaire de faire usage de la libre parole en collectivité que les modalités d'échange et de collaboration entre les citoyens et leurs élus. Le temps est venu de parler et de communiquer autrement.

Dans le cas des méthodes délibératives, l'objectif est d'amener une population à passer du stade de l'opinion publique brute qui se caractérise par l'ignorance et l'irrationalité, au stade du *jugement public* lequel est défini comme une vision lucide, stable et rationnelle¹⁰. Le cheminement populaire recherché s'effectue par l'action de petits groupes d'individus invités à créer entre eux des liens de confiance, à partager de l'information de grande qualité, à dialoguer, discuter et apprendre ainsi les uns des autres puis à se former une opinion juste laquelle est ensuite présentée et même proposée à toute la collectivité. De la délibération en petits groupes, on peut en venir à délibérer en plus grands groupes de cent à cent cinquante personnes selon diverses formules : groupes de citoyens, cellules de planification, *panels* de citoyens, sondages délibératifs, ateliers, scénarios et conférences de consensus. Toutes ces méthodes ont été expérimentées à plusieurs reprises dans différents États démocratiques et elles ont produit des fruits intéressants, bien que relativement limités. Jusqu'à ce jour, il n'est pas possible d'affirmer que ces nouvelles approches ont atteint les résultats escomptés à l'échelle de grandes collectivités, en amenant une portion significative de la population au stade du jugement public ou en faisant en sorte que les dirigeants politiques se conforment à la volonté populaire façonnée par les groupes de délibération. En multipliant les expériences et les espaces de délibération, on peut cependant penser qu'une véritable *culture délibérative* de l'argumentation et du dialogue se développera et qu'ainsi une nouvelle et plus forte solidarité communautaire sinon sociétale s'installera.

Les méthodes délibératives de participation citoyenne sont nées principalement aux États-Unis et en Europe. Celle de la communication authentique élargie a été mise au point, de son côté, au Québec, par une équipe de chercheurs-cliniciens formés en sciences sociales et réunis au début des années 1970 au sein du Bureau de recherche et d'intervention clinique (BRIC) de Québec.

Le point de départ de leur démarche était étroitement relié à la théorie de Freud et de ses disciples selon laquelle chaque collectivité humaine possède une personnalité qui lui est propre qui va au-delà de sa culture visible. Chaque société a une vie intérieure, une vie psychique en quelque sorte, en bonne partie inconsciente comme c'est le cas pour

les individus, d'où l'expression *inconscient collectif*. Cette réalité souterraine et méconnue déterminerait en grande partie les dynamiques psychosociales et les comportements collectifs distincts autant que les problématiques sinon les pathologies spécifiques dont les origines remontent plus souvent qu'autrement très loin dans le passé.

À partir de cette constatation, le Bureau de recherche et d'intervention clinique a élaboré une façon « d'aider des collectivités à se libérer de leurs pathologies sociales » qu'elles traînent généralement depuis des générations et qui les conduisent vers des culs-de-sac ou des échecs douloureux. En utilisant une approche transdisciplinaire mettant entre autres à contribution la sociologie, la psychologie sociale, la psychosociologie, la psychanalyse et l'anthropologie, l'équipe du Bureau de recherche et d'intervention clinique a démontré qu'une collectivité, comme un individu, peut se délivrer du poids des effets pervers de son passé par un usage adéquat et différent de la parole. D'où l'origine du concept de *parole collective* décrit comme un niveau de communication plus profond et plus authentique entre les membres d'une collectivité. L'expression de la parole collective amène d'abord les gens à prendre conscience qu'ils partagent, beaucoup plus qu'on ne le croit en général, les mêmes désirs ou motivations et les mêmes défenses ou résistances face aux différentes problématiques et aux défis auxquels ils font face ; elle facilite ensuite la détermination des causes des problèmes complexes et de leurs solutions ; puis elle conduit les gens à dénouer les conflits cristallisés et ainsi à se libérer des illusions et des résistances qui les empêchent souvent d'emprunter des voies d'amélioration plus saines et plus motivantes. La communication collective, une méthode par l'entremise de laquelle on amène une collectivité à s'exprimer et à communiquer consciemment avec elle-même, résulte de ces observations¹¹. L'élément central de cette socianalyse réside dans la tenue d'assemblées publiques se déroulant selon une méthodologie qui fait appel à des professionnels neutres de l'animation empathique capables d'aider les participants à comprendre le collectif dont ils sont porteurs, qu'ils ont en fait intériorisé. Une des principales caractéristiques de ces rencontres citoyennes est d'écarter la hiérarchie sociale en ne permettant pas aux élites et aux tribuns d'accaparer tout l'espace, de monopoliser la parole et de

manipuler le groupe, volontairement ou non. Le nombre de ces assemblées varie en fonction de l'importance de la collectivité et de l'étendue du territoire qu'elle occupe. Chaque rencontre est suivie d'une diffusion publique et générale des convergences communes mises en lumière afin de permettre aux membres de la collectivité n'ayant pas participé de se sentir malgré tout dans le coup et de comprendre eux aussi la dynamique comportementale de leur communauté, de leur société. Ces assemblées de parole collective ne sont pas des rencontres délibératives devant conduire à des résolutions et à des votes. Elles sont essentiellement des moments de communication profonde entre les citoyens leur permettant de faire éclater sans crainte ni obstacle leur créativité afin que surgissent progressivement de vastes et profonds consensus sur lesquels, dans des processus délibératifs, on s'appuiera par la suite pour changer l'ordre des choses.

Il est à noter que les nouvelles formes de participation publique qui viennent d'être évoquées ont un dénominateur commun : elles requièrent toutes un temps suffisamment long pour se déployer et porter leurs fruits. Or, partout, les dirigeants politiques sont obsédés par le désir de résoudre les problèmes le plus vite possible et d'obtenir très rapidement des résultats concrets autant que visibles, échéanciers électoraux, promesses inconsidérées autant que pressions populaires obligent. En réalité, la participation citoyenne authentique se heurte toujours à la volonté des gouvernants d'agir promptement, sans interférence et au moindre coût possible. Incidemment, ce comportement classique des politiciens va à l'encontre de nos connaissances scientifiques sur les changements sociaux qui nous apprennent que ceux-ci ne surviennent et ne s'installent harmonieusement dans la durée et la stabilité que lorsqu'ils émergent progressivement des gens à la base et non quand ils sont prêchés ou imposés par le haut.

Aux récentes méthodes de participation publique qui viennent d'être évoquées, s'ajoutent les nouvelles technologies de l'information et des communications qui sont de plus en plus utilisées pour améliorer les échanges entre les parlements, les gouvernements et les citoyens. Si la popularité grandissante du concept de *gouvernement en ligne* ne fait aucun doute, une question majeure sur le

plan de son impact démocratique s'impose : jusqu'où ces transmissions d'information et d'opinion, autant que ces réseautages d'individus, auront une résonance dans l'espace public et pourront donner lieu à un niveau élevé d'interactions entre les citoyens afin que se développe un véritable esprit communautaire et un jugement public adéquat ? Néanmoins, plusieurs ont déjà des certitudes et voient dans l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications un moyen puissant d'augmenter et de diversifier les formes de participation politique tout en démocratisant la gestion gouvernementale. Pour ces gens, dont plusieurs se sont réunis à Genève, en décembre 2003, dans le cadre de la première phase du Sommet mondial sur la société de l'information, le but ultime de l'utilisation de ces nouvelles technologies dans la vie politique est de permettre aux citoyens de voter sur les sujets à l'ordre du jour et d'influer directement sur l'agenda public. Ils souhaitent pouvoir dépasser le principe de la représentation et même offrir une solution de rechange aux problèmes que soulève l'élargissement de la démocratie directe. Bien qu'il y ait encore loin de la coupe aux lèvres, les nouvelles technologies de l'information et des communications ont déjà amélioré significativement les capacités de liaison entre représentants et représentés au point que, dans certains parlements, on a entrepris d'en faire un usage répandu et à grande dose pour soutenir la citoyenneté active.

En ce début de vingt et unième siècle, le gouvernement par le peuple autant qu'avec le peuple est loin d'être une réalité. L'extraordinaire épopée de la démocratie au siècle de Périclès, dans la Grèce antique, n'a été qu'une étoile filante. Les citoyens d'Athènes ont vécu une expérience unique de participation à la gouvernance de leur communauté pendant à peine quelques décennies. Malheureusement, torpillée de l'intérieur autant que de l'extérieur, la démocratie, dans son sens le plus vrai, s'est effondrée avant de pouvoir mûrir adéquatement et de s'installer à demeure. Il a fallu par la suite des siècles avant que des seigneurs guerriers puis de riches commerçants obligent les monarques à partager à nouveau leur pouvoir absolu puis à l'abandonner progressivement au profit cette fois de quelques représentants élus décidant collégialement

en assemblée parlementaire. Croyant longtemps qu'une fois élus — selon des mœurs électorales minables —, ils étaient les détenteurs exclusifs de la souveraineté, ces derniers ont mis beaucoup de temps à passer de la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple. Comme j'ai tenté de le démontrer, [la démocratie d'aujourd'hui est encore loin de pouvoir prétendre qu'elle est véritable et authentique et qu'elle permet à tous les citoyens de participer activement à la vie politique et à la gouvernance de l'État. Nous sommes encore loin du gouvernement par le peuple. Incidemment, certains prétendent toujours qu'il s'agit d'une utopie et que jamais la démocratie véritable ne verra le jour. A-t-on raison de croire cela? Peut-être! Pour ma part, je préfère espérer encore, m'acharner et militer pour que le gouvernement avec le peuple et par le peuple devienne une réalité. Les obstacles relevés plus haut sont solidement ancrés dans nos sociétés mais ils ne sont pas immuables. Ils cesseront d'imposer leurs effets pernicioseux quand une masse critique de citoyens éveillés et désireux de renverser l'ordre établi se constituera. Alors peut-être les détenteurs actuels

des pouvoirs comprendront qu'ils doivent agir autrement pour permettre aux citoyens d'occuper la place qui leur revient dans le gouvernement de leurs affaires. À ce propos, on peut affirmer que les changements souhaités, autant que souhaitables, seront facilités quand émergeront et entreront en scène de véritables leaders animés d'une nouvelle éthique fondée sur une conscience de l'importance d'agir, de penser et de ressentir différemment en regard de la vie politique. À coup sûr, ce sont les mentalités qui doivent être changées. Comme le disait déjà en 1951 le célèbre psychosociologue américain Kurt Lewin, « tout changement social est en définitive un changement dans la culture ». ♦

Jean-Pierre Charbonneau est journaliste et député péquiste de la circonscription de Borduas. Il a été président de l'Assemblée nationale du Québec, de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, de la Confédération parlementaire des Amériques et ministre responsable de la Réforme des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales canadiennes.

1. H. Milner, *La compétence civique*, Québec, Presses de l'université Laval, 2004.

2. *Prenez votre place. La participation au cœur des institutions démocratiques québécoises*, rapport du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, Québec, mars 2003.

3. D. Goleman, *L'intelligence émotionnelle*, 2 vol., Paris, Robert Laffont, 1998 et 1999.

4. M. Gauchet, *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, « Tel », 2002.

5. H. Lamoureux, *Le citoyen responsable. L'éthique de l'engagement social*, Montréal, VLB, 1996.

6. C. Poirier, *Pour une révolution de la vie sociale*, Mont-Saint-Hilaire, Périclès, 2004.

7. P. Séguin, *L'évolution du rôle des parlementaires*, conférence donnée lors du forum des juristes francophones, Québec, 7 octobre 1999.

8. A. Pratte, *Les oiseaux de malheur. Essai sur les médias d'aujourd'hui*, Montréal, VLB, 2000.

9. I. Ramonet, *La tyrannie de la communication*, Paris, Galilée, 1999.

10. François-Pierre Gauvin et Élisabeth Martin du Centre d'analyse des politiques publiques de l'université Laval, *De l'opinion publique au jugement public*, mémoire soumis au comité directeur des états généraux sur la réforme des institutions démocratiques, Québec, novembre 2002.

11. J. Routier et A. Labrègue, *La communication collective, sa découverte et ses méthodes*, Chicoutimi, JCL, 2004.

♦ ♦ ♦

Réforme des institutions et participation des citoyens

par Paul Cliche

La conception politique moderne fait de la souveraineté du peuple l'assise fondamentale de la démocratie représentative. Cette souveraineté se limite la plupart du temps toutefois au fait que les citoyens jouissant de la qualité d'électeurs expriment la volonté populaire lorsqu'ils élisent ceux qui vont les représenter dans des assemblées élues (parlements, conseils municipaux, commissions scolaires) pour prendre les décisions afférentes à la direction et à l'administration de la communauté politique concernée. Les élus sont alors mis en place pour la durée de leur mandat sans que leurs commettants ne puissent, la plupart du temps, ni les démettre ni les contrôler de façon effective et encore moins partager le pouvoir avec eux en certaines matières.

Cette conception a tout de même évolué depuis les premiers temps de la démocratie libérale, quand la figure de la citoyenneté apparaissait comme un moyen commode, le plus efficace et le moins coûteux, comparativement à d'autres, pour apposer le sceau démocratique de la volonté générale aux *desiderata* particuliers ou à l'expression d'une simple identité corporative, ainsi que pour choisir les élites appelées à gouverner. Elle était alors loin de revêtir toute l'ampleur que lui ont conférée les vagues successives de démocratisation qui, coïncidant la plupart du temps avec des luttes sociales, ont considérablement élargi sa portée, notamment en supprimant le cens électoral et en accordant le droit de vote et d'éligibilité aux femmes.

Les élections étant la pierre angulaire de la démocratie représentative, le principal mécanisme qui leur est relié, le mode de scrutin, a naturellement été tributaire de cette évolution. Ce dernier, qui sert à transformer en sièges dans les assemblées élues les votes enregistrés en faveur des différents candidats, n'est pas neutre. Son rôle est beaucoup plus qu'instrumental compte tenu de l'importance des effets qui en découlent. Il reflète une gamme de valeurs qui, en plus de déterminer la façon d'élire

les candidats, contribuent à la culture politique d'un pays. C'est lui, en effet, qui détermine la signification accordée à la notion primordiale de représentation en favorisant ou en pénalisant les candidats de tel ou tel groupe social, culturel ou religieux, telle ou telle catégorie de la population, tel ou tel courant de l'opinion publique, tel ou tel enjeu social, tel ou tel système de parti, telle ou telle forme de gouvernement. C'est donc le mode de scrutin qui exprime la conception idéologique qu'une communauté politique se fait de son organisation démocratique et le rôle qu'elle confie aux élections.

Comme on le sait, il existe deux grandes familles de mode de scrutin : le majoritaire et la représentation proportionnelle, qui correspondent aux deux tendances qui polarisent encore aujourd'hui la plupart des démocraties représentatives. Le premier, qui constitue la conception initiale de la démocratie représentative, subordonne les exigences de la représentation à celles de la gouverne ; le deuxième, qui correspond à sa conception moderne, subordonne à l'inverse les exigences de la gouverne à celles de la représentation. Depuis une cinquantaine d'années, on a assisté au développement d'une troisième catégorie : le scrutin mixte obtenu par la combinaison des deux premiers.

Le mode de scrutin pluraliste dit majoritaire, dont les racines remontent aux corporations du Moyen Âge, a pris naissance en Angleterre, qui l'a exporté dans ses colonies. Il met l'accent sur la gouvernance en favorisant l'élection d'un gouvernement majoritaire où un seul parti domine pendant un certain temps. Dans ce but, son mécanisme (majorité simple et morcellement du territoire en plusieurs circonscriptions locales) crée artificiellement une prime pour le parti vainqueur lors de la répartition des sièges parlementaires qui est normalement de l'ordre de 20 %, mais souvent plus lorsque plusieurs partis sont en lice. Cette prime lui est accordée au détriment des partis d'opposition qui sont souvent sous-représentés de façon aberrante, surtout les tiers

partis qui, la plupart du temps, ne le sont pas même s'ils obtiennent une proportion appréciable de suffrages (10% et même plus).

Véritable boîte à surprises, le mode de scrutin majoritaire soumet la volonté populaire à un mécanisme en partie aveugle qui, en créant systématiquement des distorsions, s'emballe souvent et produit des résultats aberrants dépassant largement la norme de 20%, comme cela s'est produit au Québec dans 65% des trente-sept élections tenues depuis 1867. Summum de l'iniquité électorale, il peut même causer un renversement de la volonté populaire lorsque le parti qui s'est classé deuxième dans les suffrages populaires fait élire plus de députés que celui qui s'est classé premier et est ainsi porté au pouvoir, comme cela s'est produit au Québec en 1944, 1966 et 1998. On est alors en droit de se demander ce qu'il advient du principe de la souveraineté du peuple qui est constamment bafoué par ce mécanisme électoral.

Quant à la représentation proportionnelle, elle est d'origine plus récente que le scrutin majoritaire et a marqué la transition vers la conception moderne de la démocratie représentative. Elle date du milieu du dix-neuvième siècle alors que la révolution industrielle naissante, ayant provoqué la création des syndicats ouvriers dans les usines de l'Europe de l'Ouest, a permis à ces derniers de prendre conscience de leur force sociale qu'ils ont voulu par la suite transposer sur la scène politique afin de mettre fin à la mainmise des partis bourgeois sur les affaires publiques. Mais ils se sont butés notamment au mode de scrutin majoritaire qui favorise fortement la domination de deux partis traditionnels alternant au pouvoir sans laisser de place aux formations en émergence qui représentent les nouveaux courants.

Comme son nom le dit, ce mode de scrutin met l'accent sur la représentation. Il a pour but que la composition des assemblées élues respecte fidèlement la volonté populaire telle qu'elle s'exprime lors des élections sous peine d'enlever au Parlement et au gouvernement une part plus ou moins importante

de leur légitimité démocratique. Ce mode de scrutin a donc contribué beaucoup à l'évolution de la démocratie formelle. Permettant l'expression de la diversité sociale et du pluralisme politique qui prévaut dans nos sociétés contemporaines, il a réduit considérablement le déficit démocratique caractérisant le fonctionnement des institutions politiques.

En fait, la représentation proportionnelle constitue la meilleure façon de refléter l'expression de la volonté populaire dans un système de démocratie représentative. En effet, même s'il n'est qu'un mécanisme électoral et n'est pas une panacée pour régler les problèmes démocratiques, ce mode de scrutin constitue une forme d'achèvement concret de nos idéaux démocratiques. Soulignons que la volonté populaire revêt plusieurs dimensions.

Son respect doit pour le moins être assuré par une traduction fidèle des votes en sièges parlementaires, mais il faut aussi que la parité des femmes et des hommes soit favorisée et que le Parlement devienne accessible aux partis représentant des courants d'opinion qui expriment la diversité sociale et le pluralisme politique. Le scrutin proportionnel ne transformerait pas seulement le Parlement — et éventuellement les conseils municipaux — en miroir fidèle de la société; il redonnerait

aussi le goût de s'engager politiquement à de nombreux citoyens et contribuerait ainsi à combattre une désaffection qui ne cesse de progresser, le principal indice en étant les taux de participation électorale en baisse constante.

Dans cette perspective, la réforme du mode de scrutin apparaît comme le premier pas, incontournable, vers une réforme globale, et combien nécessaire, des institutions démocratiques. Le scrutin proportionnel pourrait devenir un puissant levier démocratique pour réinventer la démocratie. Mais comme la démocratie représentative a des limites qu'on connaît bien, sa nécessaire réforme devrait se combiner avec le développement progressif d'une démocratie participative adaptée au Québec.

*La réforme
du mode de scrutin
apparaît
comme le premier pas vers une
réforme globale
des institutions démocratiques.
Le scrutin proportionnel
pourrait devenir
un puissant levier démocratique
pour réinventer la démocratie.*

Pour que chaque vote compte et ait un poids égal

Quand on fait référence au respect de l'expression de la volonté populaire, on suppose que tous les votes exprimés ont un effet sur la composition des assemblées élues, c'est-à-dire dire que chaque vote compte et a un poids égal selon l'axiome *un citoyen, un vote* qui se veut la marque de commerce de la démocratie libérale.

Mais tel est loin d'être le cas avec le scrutin majoritaire où seuls les votes exprimés en faveur d'un candidat vainqueur dans une circonscription comptent, les autres étant gaspillés. Ainsi, lors de l'élection québécoise de 1998, par exemple, 54,4% des électeurs ayant voté, soit 2,2 millions, ont vu leur voix gaspillée. Le système a donc enlevé en pratique toute signification à l'exercice du principal droit qu'ils possèdent comme citoyens. Voter dans ces circonstances ne signifie plus rien car vous ne participez pas à l'expression de la volonté populaire qui est le but de l'élection. Ce n'est pas l'élection d'un parti plutôt qu'un autre comme on semble le croire. C'est comme si vous vous étiez abstenu ou que vous vous étiez fait enlever votre droit de vote. Un phénomène semblable se répète d'élection en élection, ce qui est d'ailleurs un des facteurs qui contribuent le plus à faire diminuer la participation électorale à un rythme inquiétant. Il suffit de rappeler, pour s'en convaincre, que l'on a connu, au Québec, au cours des dernières années, la plus faible participation (70% aux élections provinciales de 2003) depuis 1927, soit des vingt dernières élections, et la plus faible participation aux élections fédérales (58% en 2004) depuis 1867.

De plus, les votes sont loin d'avoir tous le même poids. Ainsi, en 1998, le Parti québécois a eu besoin de vingt-trois fois moins de votes en moyenne que l'Action démocratique du Québec pour faire élire un député et le Parti libéral a eu, lui, besoin de onze fois moins de votes que l'Action démocratique du

Québec. Le vote d'un électeur péquiste avait ainsi vingt-trois fois plus de poids que celui d'un électeur adéquiste et celui d'un électeur libéral onze fois plus. Les élections de 2003 ont produit des résultats semblables au détriment des électeurs adéquistes, mais cette fois-ci favorisant davantage les libéraux que les péquistes.

Dans le cas de la représentation proportionnelle, au contraire, tous les votes accordés aux candidats des partis pouvant participer à la distribution des sièges comptent et contribuent généralement à l'élection d'un député en ayant un poids sensiblement égal. Ce sont donc tous des votes gagnants en quelque sorte.

Après avoir analysé les effets mécaniques du scrutin majoritaire sur la volonté populaire dans l'opération de traduction des votes en sièges parlementaires, nous ne pouvons que conclure que la représentation proportionnelle constitue la seule façon d'assurer le respect de la volonté populaire.

Mentionnons maintenant un effet psychologique important du scrutin majoritaire. C'est la plaie du vote utile et du vote stratégique que ce dernier induit en faveur des deux partis dominants aux dépens des tiers partis qui ont

moins de chances ou pas de chances du tout de faire élire des candidats. Ainsi, de nombreux électeurs votent pour le parti ou le candidat leur apparaissant avoir le plus de chances de gagner, car ils détestent perdre leur élection. Ou encore ils votent pour un parti qui vient en second lieu dans leur préférence, mais qui a l'avantage d'avoir plus de chances de contrer l'élection de celui qu'ils ne veulent absolument pas voir porter au pouvoir. Ainsi, de crainte que les libéraux ne prennent le pouvoir, un électeur partageant l'orientation de l'Union des forces progressistes va plutôt voter pour le Parti québécois, même s'il a des réticences envers ce parti. Il s'agit là d'une déformation de la volonté populaire qui est particulièrement pernicieuse.

*Du rapport
des états généraux
sur la réforme
des institutions démocratiques
sont issues
quatorze recommandations
dont une seule — la réforme
du mode de scrutin —
a été retenue
par le gouvernement Charest,
le reste du document
étant mis sur les tablettes.
Et vlan pour la participation
citoyenne,
vlan pour l'expression
de la volonté populaire!*

Pas de véritable réforme tant que les citoyens ne seront pas associés au processus décisionnel

L'expérience que l'on a vécue au Québec illustre les faits suivants. Les élus, peu importe le parti auquel ils appartiennent, sont en conflit d'intérêts lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur des sujets dont dépend directement leur avenir politique. Il est évident que c'est la principale raison pour laquelle la réforme du mode de scrutin n'est pas encore réalisée au Québec après bientôt quatre décennies de multiples mais vaines tentatives.

De plus, une évidence s'impose : si l'on veut aboutir un jour à une véritable réforme, il faut absolument que les citoyens soient associés de près au processus décisionnel, et ce du début jusqu'à la fin, ce qui n'a absolument pas été le cas au Québec après presque quatre décennies de débats publics.

Un survol rapide des principaux événements ayant marqué la saga de la réforme du mode de scrutin au Québec depuis la fin des années 1960 permet vite de s'en convaincre. Malgré toutes les études, toutes les commissions qui ont siégé, tous les documents qui ont été publiés, tous les débats qui ont eu lieu, la population n'a été consultée que deux fois en trente-cinq ans et, les deux fois, les élus n'ont pas tenu compte de ces consultations.

La première fois ce fut en 1983, alors que, s'acquittant d'une mission que lui avait confiée unanimement l'Assemblée nationale, la Commission de la représentation électorale a consulté sur le choix du mode de scrutin : garder l'actuel ou en adopter un autre et, si oui, lequel. La recommandation d'instaurer un scrutin proportionnel de type régional qui en est issue, après une tournée du Québec où plusieurs centaines de citoyens et de groupes ont exprimé leur opinion, a été respectée démocratiquement par le premier ministre Lévesque qui a préparé un projet de loi en conséquence. Mais ce dernier a été rejeté par une forte majorité du caucus des députés péquistes même si leur parti s'était engagé dès 1969 à instaurer une réforme du genre. Une génération plus tard, une majorité des députés péquistes semblent encore dans la même disposition d'esprit à cet égard même si l'engagement a été réitéré une énième fois lors du congrès d'orientation que leur parti a tenu à la veille des élections de 2003.

La deuxième consultation a marqué un précédent historique. Ce fut en 2002 et 2003 lors de la

tenue des états généraux sur la réforme des institutions démocratiques où de grands pans de notre système politique ont été remis en question. Dans un premier temps, quelque deux mille citoyens ont participé à la consultation dans les régions, puis mille, représentant les cent vingt-cinq circonscriptions, se sont réunis à Québec pour étudier pendant deux jours une dizaine de sujets sur lesquels des votes ont été pris au scrutin secret et où l'on a recommandé notamment l'instauration d'un scrutin proportionnel à 90%. Du rapport de ces états généraux sont issues quatorze recommandations dont une seule — la réforme du mode de scrutin — a été retenue par le gouvernement Charest, le reste du document étant mis sur les tablettes. Et vlan pour la participation citoyenne, vlan pour l'expression de la volonté populaire ! Une nouvelle consultation effectuée à grands frais qui n'aura servi à rien sinon à permettre au gouvernement péquiste sortant d'amadouer une clientèle progressiste critique à son endroit.

Ce phénomène de rejet par les dirigeants politiques de la volonté populaire exprimée lors d'une consultation citoyenne de grande envergure s'est produit deux autres fois dans l'histoire récente de la démocratie québécoise. Ainsi, à la suite de la crise provoquée par l'échec de l'accord du lac Meech, en 1991, sous la pression d'une opinion publique indignée, le gouvernement Bourassa a créé la commission Bélanger-Campeau sur l'avenir constitutionnel du Québec. Cette dernière a suscité une participation impressionnante et a soulevé un immense espoir dans la population mais, la crise s'étant quelque peu résorbée, le gouvernement Bourassa n'y a donné aucune suite.

Puis, au début de 1995, quelques mois avant la tenue du référendum, le gouvernement Parizeau a mis sur pied des commissions pour l'avenir du Québec dans les dix-huit régions afin de faire participer la population au projet de souveraineté en définissant « les valeurs fondamentales et les objectifs principaux » que devrait se donner la nation québécoise une fois devenue un pays. Plus de cinquante-trois mille citoyens ont participé et plus de cinq mille cinq cents mémoires ont été déposés lors de cette consultation qui a été la plus importante dans l'histoire du Québec. La plupart mettaient l'accent sur la nécessité de définir un projet de société avant que le Québec n'accède à la souveraineté. Mais encore une fois la démarche a été brutalement

interrompue après le référendum par le gouvernement Bouchard et il n'en a plus jamais été question par la suite, comme s'il ne s'était agi que d'un exercice ponctuel de relations publiques pour mousser la popularité du « oui ». Pourtant les dirigeants péquistes auraient pu tabler sur cette volonté populaire de participation pour mener une campagne systématique de promotion de la souveraineté, ce qu'il se sont bien gardés de faire malgré l'offensive tous azimuts d'Ottawa (loi sur la clarté référendaire, programme des commandites truffé de scandales, etc.).

Revenons au dossier du mode de scrutin pour rappeler qu'en janvier 2000, le Mouvement pour une démocratie nouvelle a demandé que la commission des institutions s'adjoigne des citoyens pour étudier et consulter. Mais cette requête a été rejetée sous prétexte que cette participation citoyenne aurait empiété sur le pouvoir de députés jaloux de leurs prérogatives. Puis, en 2002, le ministre Charbonneau a évoqué publiquement la possibilité de la tenue d'un référendum sur la réforme du mode de scrutin en même temps que les prochaines élections. Mais il a vite été rabroué par le premier ministre Landry.

Les exemples encourageants de la Nouvelle-Zélande et de la Colombie-Britannique

Pourtant, le Québec n'aurait pas été le premier État à faire participer ses citoyens au processus décisionnel en cette matière. Ainsi, le changement de mode de scrutin effectué, dans la première partie de la décennie quatre-vingt-dix, par la Nouvelle-Zélande, un pays doté d'un système parlementaire britannique et d'un scrutin majoritaire uninominal à un tour identiques à ceux du Canada, a donné lieu à deux référendums décisionnels. Assise sur ces deux référendums, la réforme a permis d'instaurer un système mixte avec compensation à l'allemande assurant une proportionnalité quasi parfaite. Ce dernier, après une période de rodage, fonctionne très bien.

Mais l'expérience peut-être la plus significative a eu lieu, ces derniers mois, dans la province canadienne de la Colombie-Britannique, sous un gouvernement libéral, celui du premier ministre Campbell, dont l'orientation idéologique ressemble fort d'ailleurs à celle du gouvernement Charest. Campbell, qui jusqu'au 17 mai dernier détenait soixante-dix-sept des soixante-dix-neuf sièges de

l'assemblée législative, a instauré une assemblée de citoyens, dotée d'un budget de cinq millions et demi de dollars, pour examiner le système électoral en vigueur en vue de le réformer. Ainsi, vingt citoyennes et citoyens dans chacune des soixante-dix-neuf circonscriptions ont d'abord été tirés au sort à l'automne 2003 à partir de la liste électorale que l'on a stratifiée en fonction de l'âge et du sexe afin de veiller à un choix équitable de femmes et d'hommes et de tenir compte de la répartition de toutes les tranches d'âge parmi les dix-huit ans et plus.

Les vingt citoyens choisis dans chaque circonscription ont ensuite pu manifester leur intérêt et le choix définitif de deux d'entre eux s'est terminé début janvier 2004. Jusqu'au 21 mars suivant, les cent cinquante-huit citoyens choisis, ainsi que deux membres des communautés autochtones, un président sans droit de vote et ses quatre adjoints appelés à présider les audiences publiques, ont suivi des cours sur les différents modes de scrutin regroupés en cinq principales familles. Puis, en avril, ils ont publié un dépliant expliquant les avantages et les désavantages de chacun en déterminant aussi des critères pour faire un choix. Les deux principaux critères retenus ont été la représentation locale et la proportionnalité.

Des copies de ce dépliant ont aussitôt été postées à tous les électeurs de la province. Puis, plus d'une trentaine de réunions publiques de consultation ont eu lieu en mai et juin dans les principales villes. L'assemblée des citoyens a ensuite délibéré en septembre et octobre pour s'entendre sur une recommandation : remplacer le scrutin majoritaire actuel par un scrutin proportionnel de type préférentiel appelé *vote unique transférable* (VUT). Tel que prévu, cette dernière a été soumise à un référendum le 17 mai 2005, en même temps que la tenue des élections provinciales. Ainsi, la reconnaissance d'une participation effective des citoyens par des gouvernants politiques qui n'ont pas craint de se départir de leurs prérogatives a permis à la Colombie-Britannique de régler, en deux ans, un dossier qui traîne depuis plus de quarante ans au Québec, empêtré qu'il est dans les aléas d'un débat partisan ponctué de multiples volte-face entrecoupés de longues périodes de piétinement.

Et la saga se poursuit de plus belle. Après dix-huit mois de consultations à huis clos le gouvernement libéral a déposé, en décembre 2005, un

avant-projet de loi où il propose d'instaurer ce qu'il décrit faussement comme un « scrutin proportionnel mixte », mais qui n'est en réalité qu'un scrutin majoritaire assorti d'une timide compensation. Le mode de scrutin proposé serait loin en effet de faire que chaque vote compte. Il ne favoriserait pas non plus l'accession des femmes à l'égalité dans la représentation politique. L'expression du pluralisme politique et de la diversité sociale, ainsi que l'inclusion des minorités dans notre vie politique sont également absents des objectifs que vise cette pseudo-réforme.

En fait, ce projet n'améliorerait la situation que sous un seul aspect : en établissant une certaine équité entre les trois partis actuellement représentés à l'Assemblée nationale (Parti libéral, Parti québécois et Action démocratique du Québec) aux dépens des tiers partis en émergence. L'accès au Parlement continuerait donc d'être extrêmement difficile pour des formations progressistes comme l'Union des forces progressistes et le Parti vert. En effet, les seuils *de facto* pour qu'un parti puisse participer à la distribution des sièges parlementaires s'établiraient, dans la très grande majorité des cas, à plus de 15 % des suffrages. Avec un véritable scrutin proportionnel le seuil de représentation dépasse rarement 5 %. L'Assemblée nationale continuerait donc d'être la chasse gardée des partis qui y siègent actuellement et la réforme aurait comme effet principal de consolider le tripartisme existant depuis 1994.

Le rapport Béland et celui de la Commission du droit du Canada indiquent la voie à suivre

Pourtant, le rapport du comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, publié en mars 2003 suite aux états généraux, ne laisse aucune place à l'équivoque. Appelé rapport Béland, du nom du président du comité directeur, et intitulé *La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, il a présenté une série de recommandations visant précisément cette participation. Comme principal fait saillant se dégageant au terme du rapport, les dix citoyens membres du comité directeur évoquent « le désir très affirmatif d'assurer le respect de la volonté populaire [et] l'importance de réformer les institutions démocratiques ». Parmi les principales valeurs mises en évidence par la réflexion citoyenne, le rapport mentionne la souveraineté populaire et la responsabilité citoyenne.

« La démarche démocratique, précise le rapport, est probablement celle qui incarne le mieux le projet de société actuel. » Le document souhaite aussi que les états généraux aient permis de « mieux saisir les nouvelles contingences de la participation citoyenne ». Et il ajoute : « De manière générale, celles et ceux qui se sont exprimés considèrent que l'État à travers ses institutions démocratiques est à revoir et à adapter aux nouvelles réalités québécoises. » Le commentaire d'un citoyen à cet égard fait image : « Nous vivons au XXI^e siècle avec des institutions du XIX^e siècle ! »

D'autres constatations importantes sont notées dans le rapport. On y affirme que l'organisation politique actuelle ne respecte pas vraiment la volonté populaire, que nous avons besoin de nouveaux espaces de délibération démocratique et qu'il faut avant tout réviser ceux que l'on a afin de permettre aux citoyens de débattre de certains enjeux majeurs pour que nos institutions reflètent mieux le Québec en devenir. On soutient également que nos organisations démocratiques n'intègrent pas certaines valeurs jugées fondamentales comme la représentation égalitaire des hommes et des femmes, et la diversité québécoise, incluant la diversité ethnoculturelle et l'importance des régions ; en outre, nous aurions besoin d'une éducation citoyenne beaucoup plus poussée. On en vient ainsi à constater que le report de la réforme du mode de scrutin depuis vingt-cinq ans a contribué à miner la confiance des citoyens dans les politiciens, les partis représentés à l'Assemblée nationale et l'ensemble des institutions démocratiques. Pour corriger la situation, il faudrait selon le rapport instaurer un nouveau type de gouvernance, plus ouvert et plus participatif. Le processus de décision y serait disséminé à travers la société pour permettre l'exercice d'un certain contrôle, mais resterait arrimé au pouvoir législatif. De cette manière, on assurerait un meilleur accès au pouvoir et au contrôle politique.

Mais comment pourrait se matérialiser cette participation citoyenne décisionnelle à la réforme des institutions démocratiques ? Les exemples de la Nouvelle-Zélande et de la Colombie-Britannique commencent à nous éclairer. Quant au rapport Béland, il marque quelques jalons en recommandant notamment la création d'un conseil national de la citoyenneté et de la démocratie, indépendant de toute politique partisane, dont la mission serait de

veiller en permanence à la qualité et à l'évolution de la vie démocratique au Québec.

Par ailleurs, la Commission du droit du Canada a publié, en mars 2004, un rapport fort attendu sur la réforme électorale issu d'une consultation menée à travers le pays qui, pendant deux ans, a donné lieu à plusieurs séances, forums, colloques, etc. Intitulé *Un vote qui compte*, ce rapport insiste sur la nécessité de permettre aux citoyens de contribuer activement aux divers volets du processus décisionnel qui mènera à la réforme. Il précise à ce sujet : « Il est essentiel que les citoyens participent en permanence au débat sur la réforme des institutions démocratiques et que le processus de réforme prévoie une stratégie à cette

fin. [...] La mise en œuvre de cette stratégie ne devrait pas être du ressort du gouvernement seulement. Elle devrait viser à représenter la population de manière ample et variée incluant notamment des femmes, des jeunes, des groupes minoritaires, ainsi que des citoyennes et citoyens de toutes les régions. Elle devrait également tenir compte du point de vue des partis politiques (tant les minoritaires que les dominants), des députés et des groupes de citoyens. » ♦

Paul Cliche est responsable du dossier de la réforme des institutions démocratiques à l'Union des forces progressistes du Québec.

♦ ♦ ♦

La réforme du mode de scrutin : prélude au renouveau démocratique *par MercédeZ Roberge et Martin Dupuis*

Au Québec comme un peu partout en Occident, la démocratie souffre de bien des maux. La participation électorale décroît de manière inquiétante. Les assemblées législatives tardent à incarner le pluralisme des sociétés modernes et la composition cosmopolite de la société civile... Nos institutions, et les dynamiques qu'elles induisent, auraient-elles été trop lentes à s'ajuster à la réalité complexe de la fin du vingtième siècle et du début du vingt et unième siècle ? Chose certaine, on parle de plus en plus de déficit démocratique, et des solutions variées sont avancées tant du côté de la classe politique que du côté de la société civile.

Ainsi, un vent de réforme souffle sur le Québec et sur le Canada à l'égard du mode de scrutin uninominal à un tour, en vigueur dans toutes les législatures fédérales, provinciales et territoriales du pays. Bien que les modèles de remplacement soient multiples, la plupart des protagonistes de la réforme s'entendent sur l'importance de trouver un modèle qui permette la représentation proportionnelle. Au Québec, le Mouvement pour une démocratie nou-

velle est l'une des organisations citoyennes à l'origine de la résurgence du débat public sur cette question.

Le Mouvement pour une démocratie nouvelle est un regroupement d'individus et de groupes d'horizons multiples qui revendique une réforme du mode de scrutin. Il promeut depuis ses débuts, aux lendemains des élections générales de 1998, quatre objectifs que devra respecter le prochain mode de scrutin au Québec : qu'il garantisse la représentation la plus juste possible du vote populaire, qu'il permette une représentation égale entre les femmes et les hommes, qu'il favorise une représentation incarnant la diversité ethnoculturelle québécoise ainsi que le pluralisme politique, et qu'il donne une juste représentation des régions.

Le mouvement est d'avis que parmi les propositions de réformes démocratiques, la réforme du mode de scrutin constitue la priorité absolue. D'une part, parce que le débat sur cette question dure depuis près de trente ans. Les analyses de politologues sont nombreuses, tant dans une perspective comparée qu'en fonction des réalités

propres au Québec. Les partis politiques traditionnels aussi bien que plusieurs partis émergents ont tous réfléchi à la question. Le programme politique des cinq plus importants partis politiques du Québec prévoit d'ailleurs l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel. Plusieurs organisations de la société civile ont consulté leurs membres sur cette question et revendiquent maintenant l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel. La réforme du mode de scrutin est sans doute la réforme démocratique qui obtient le consensus immédiat le plus large, qui a été la plus étudiée et commentée, et qui pourrait être mise en place le plus rapidement.

D'autre part, le mouvement considère que l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel est susceptible d'influer positivement sur plusieurs sphères de l'exercice de la démocratie. En ce sens, il s'agit bien plus que d'un simple changement de forme de bulletin de vote. Quelle serait en effet l'incidence de la représentation proportionnelle sur la confiance citoyenne envers les personnes élues et les institutions démocratiques ? Comment les médias écrits et électroniques rendraient-ils compte d'un plus grand pluralisme à l'Assemblée nationale ? Quelles stratégies adopteraient les partis politiques pour recruter leurs candidats et candidates ? Pour communiquer avec la population en période électorale ? En période non électorale ?

Enfin, la réforme du mode de scrutin représente une occasion exceptionnelle de mener une large opération d'éducation populaire et politique. Le débat entourant la réforme est en effet de nature à mieux faire connaître et comprendre les rouages de la démocratie représentative à la population. À ce chapitre, une démarche de réforme exige que le gouvernement réserve une enveloppe budgétaire pour l'éducation de la population québécoise. Il doit également associer la société civile aux activités d'éducation et de vulgarisation en soutenant financièrement l'action communautaire autonome et indépendante de groupes aguerris en matière d'éducation populaire.

Nous proposons dans les lignes qui suivent une réflexion sur quelques-uns des bénéfices démocratiques qui accompagneront, à notre avis, la réforme du mode de scrutin. Nous illustrerons d'abord certaines impasses vécues élections après élections par des centaines de milliers de personnes lors d'élections générales au Québec. En nous imaginant une Assemblée nationale composée de façon propor-

tionnelle, nous explorerons ensuite les effets possibles du pluralisme politique dans la dynamique démocratique du Québec. Nous survolerons enfin les nombreux engagements récents des partis politiques en vue d'une réforme du mode de scrutin au Québec. En conclusion, nous tournerons notre regard vers l'avenir, à l'heure où la réforme du mode de scrutin est discutée dans près de la moitié des provinces canadiennes, ainsi qu'à l'échelle fédérale.

Le mode de scrutin uninominal : un germe de la désaffection citoyenne

À cinquante ans, Louis enseigne au collège. Passionné de politique, il s'informe à des sources de renseignements variées. Il a voté à toutes les élections depuis ses dix-huit ans. Pourtant, il est arrivé fréquemment à Louis de voter pour un autre parti que celui qui représente le mieux ses convictions et ses aspirations : Louis est un habitué du vote « utile » ou « stratégique ¹ ». Aux dernières élections générales du Québec, par exemple, l'Union des forces progressistes reflétait le mieux ses idées. Craignant cependant qu'un vote pour ce parti ne contribue à « diviser le vote » et à favoriser l'élection du Parti libéral du Québec ou de l'Action démocratique du Québec, il a donné sa voix au Parti québécois.

Anna-Maria réside dans la circonscription de Masson, un « château fort » du Parti québécois. Elle est avocate de formation et travaille au sein d'un organisme communautaire d'aide aux victimes de violence conjugale. Bien qu'elle ne s'intéresse pas beaucoup à la politique, Anna-Maria partage une tradition familiale libérale vieille de plusieurs générations. Sa dernière participation électorale remonte à 1989. Depuis, elle ne s'est plus présentée à aucun exercice électoral provincial parce qu'elle est convaincue que son vote ne compte pas dans ce « bastion » péquiste depuis 1976.

Hassan est un jeune décrocheur de vingt et un ans qui occupe un emploi d'entretien dans une PME de Gatineau. D'aussi loin qu'il puisse se souvenir, les discussions politiques ont souvent clamé que, dans Pontiac comme partout ailleurs en Outaouais, « les libéraux pourraient présenter n'importe qui et gagneraient quand même » tant la victoire est acquise au Parti libéral du Québec. Or Hassan est plutôt favorable à l'Action démocratique du Québec. Il entendait d'ailleurs soutenir ce parti pour sa première

participation électorale en 2003. Le jour des élections, Hassan devait travailler tard et sortir avec des amis par la suite. Conscient que son vote pour l'Action démocratique du Québec n'aurait qu'une valeur symbolique, il a négligé de se présenter aux urnes.

Peter, trente-huit ans, habite en Abitibi. Il est un partisan du Parti québécois. Soraya, vingt-neuf ans, réside en Mauricie. Elle appuie le Parti vert qui ne présente toutefois aucune candidature dans sa circonscription. Soraya est donc contrainte de voter pour un parti autre que celui qu'elle préfère, d'annuler son vote, ou de s'abstenir de voter. Henriette, soixante-seize ans, est une libérale inconditionnelle. Philippe, soixante-deux ans, de la Gaspésie, appuie l'Union des forces progressistes. Pavel, dix-neuf ans, étudie à Québec et soutient l'Action démocratique du Québec. Bien qu'ils soient d'allégeance politique différente, Peter, Soraya, Henriette, Philippe et Pavel ont en commun d'avoir « perdu » leurs élections. C'est-à-dire que le parti de leur choix n'a pas réussi à obtenir l'unique siège dans leur circonscription respective en 2003. Le mode de scrutin uninominal à un tour les a ainsi privés d'une représentation effective à l'Assemblée nationale du Québec². Pour Soraya et Philippe, la situation est encore pire puisque le Parti vert et l'Union des forces progressistes n'ont obtenu aucune représentation à l'Assemblée nationale, en dépit des résultats significatifs de ces deux partis³.

Ces cas de figure ne sont pas des exceptions. Ils illustrent la réalité de l'expérience électorale de centaines de milliers de personnes que le mode de scrutin prive de représentation effective, ou incite à voter autrement que leur intention première, à chaque rendez-vous électoral. Un sondage publié par le journal *Les Affaires* du 16 octobre 2004 indiquait que 30 % des personnes interrogées confirmaient avoir déjà voté en désaccord avec leur véritable opinion.

Peut-être doit-on s'interroger sur l'effet répété de ces expériences électorales sur la confiance des citoyens envers les institutions de démocratie représentative. Ces personnes qui se voient privées d'une représentation — ne serait-ce qu'à l'échelle de

leur circonscription — se reconnaissent-elles dans l'Assemblée nationale ? Ont-elles le sentiment que quelqu'un parle pour elles ?

D'une manière plus générale, le système de représentation électorale produit d'autres aberrations moins personnelles mais tout aussi dévastatrices pour la légitimité de nos gouvernements. On pense en premier lieu à la possibilité, assez fréquente pour qu'on parle de tendance, de renverser le verdict populaire en accordant une pluralité de sièges à l'Assemblée nationale au parti qui termine second en termes de voix exprimées. Même lorsque le gouvernement obtient un nombre de voix supérieur à chacun des partis adverses, il ne dirige que rarement avec un appui majoritaire de la part de la population, voire même de l'électorat s'étant prévalu de son droit de vote. Ainsi, des décisions qui engagent toute la

population sont prises par un parti qui n'obtient en moyenne que 46 % du vote exprimé⁴. Pis, ces gouvernements dominent habituellement la chambre législative. Celle-ci devient un simulacre d'enceinte de délibération au sein de laquelle le gouvernement s'expose avec complaisance à une période de questions ou bien ignorée de tous, ou bien alimentant un cirque médiatique dont les effets sur la confiance des citoyens envers les institutions nationales et la classe politique

nourrissent le cynisme et la désillusion. Le premier pas pour revaloriser notre démocratie représentative consiste à ne plus tolérer les défauts du mode de scrutin uninominal. Ce rejet du mode de scrutin en vigueur au Québec comme partout ailleurs au Canada est d'ailleurs porté et exprimé par un nombre sans cesse grandissant d'individus, d'organisations civiles et syndicales, de partis politiques, d'institutions étatiques, et même de gouvernements.

La démocratie québécoise à la sauce proportionnelle

L'Assemblée nationale, comme son nom l'indique, représente la population du Québec. En principe, elle est le reflet de la société québécoise dans toutes

*Le mode
de scrutin actuel
prive des centaines de milliers
de personnes
de représentation effective.
Ces personnes
se reconnaissent-elles
dans l'Assemblée nationale ?
Ont-elles le sentiment que
quelqu'un parle pour elles ?*

ses dimensions : économiques, sociales, politiques, idéologiques, culturelles, etc. Avant d'explorer les avantages dont nous croyons porteuse une réforme du mode de scrutin, jetons un coup d'œil sur certaines caractéristiques du Québec en 2005.

La population du Québec est constituée de 52 % de femmes. Pourtant, aux élections d'avril 2003, il n'y avait que 27 % de femmes dans l'ensemble des candidatures proposées. Aujourd'hui, elles ne sont présentes à l'Assemblée nationale que dans la proportion de 31 %.

Près de 20 % de la population du Québec est d'origine autre que française, britannique ou autochtone⁵. À l'heure actuelle, 63 % de la croissance de la population active est soutenue par l'immigration, et ce nombre s'élèvera à 100 % d'ici dix ans, selon le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration⁶. Plus d'une centaine d'origines ethnoculturelles composent le visage du Québec, principalement dans la grande région métropolitaine. Pourtant, la représentation de la diversité ethnoculturelle à l'Assemblée nationale est très loin de refléter ces réalités démographiques⁷.

Sur le plan démographique, le Québec est composé à égalité de femmes et d'hommes. Il est également davantage cosmopolite d'année en année. Sur le plan démographique, l'Assemblée nationale est quant à elle encore majoritairement masculine et blanche. Il y a là un écart majeur qui ne peut être sans effet sur la capacité de la population du Québec de s'identifier à leur institution démocratique centrale. Dans les faits, nous sommes encore bien loin du discours sur la « citoyenneté démocratique » : « La citoyenneté démocratique, prise dans son sens social, s'enracine dans le sentiment d'appartenance partagé par des individus qui sont à la fois sujets de droits et de libertés et acteurs sociaux porteurs de responsabilité. Cette citoyenneté reconnaît les différences tout en valorisant les valeurs communes. Elle met l'accent sur la participation de tous au développement de la collectivité⁸. »

De nombreuses personnes, dont plusieurs sont regroupées au sein du Parti vert, partagent une conception écologique du développement du Québec. D'autres, en nombre également significatif, conçoivent l'articulation de l'économique et du social dans une perspective d'équité et de solidarité tant localement que sur la scène internationale. Plusieurs

portent cette idée dans l'arène politique au sein de l'Union des forces progressistes. D'autres encore ont des intérêts plus ciblés ou conjoncturels qu'ils portent également sur la scène politique. On pense notamment ici au Bloc Pot.

Tous ces courants politiques partagent cette même caractéristique : leur soutien électoral est dispersé géographiquement de telle manière qu'aucune circonscription uninominale ne leur permet d'obtenir une pluralité des voix. À l'échelle du Québec, cependant, ils obtiennent fréquemment, répétons-le, un nombre de voix bien supérieur à celui d'un grand nombre de membres de l'Assemblée nationale issus des grands partis traditionnels.

Aux élections d'avril 2003, seulement 70 % de l'électorat a exercé son droit de vote. Quelle part des 30 % d'abstentions est-elle attribuable au fait que des milliers de personnes ne se reconnaissent pas dans nos institutions parlementaires ? Il est hors de tout doute que les écarts entre le paysage social et le paysage parlementaire, aussi bien qu'entre le discours sur l'inclusion et les réalités de l'exclusion, sont des facteurs — conscients ou non — qui entrent en jeu dans la désaffection citoyenne vis-à-vis de la participation électorale. Il est également hors de tout doute que le mode de scrutin uninominal constitue l'une des causes systémiques de ces écarts.

Supposons maintenant qu'on adopte un mode de scrutin qui permette d'atteindre une proportionnalité quasi parfaite de la représentation. Tout comme le mode de scrutin uninominal prédispose à certains comportements électoraux, et qu'il induit des dynamiques et des effets sur l'exercice de la démocratie, ce mode de scrutin proportionnel créera de nouvelles possibilités et provoquera de nouvelles dynamiques. Quelques-unes seront immédiates, tandis que d'autres prendront forme au fil des expériences électorales, des changements d'attitude et de comportement de l'électorat, et de l'évolution de la variété des formations politiques en lice. Il est d'ailleurs essentiel de considérer les apports bénéfiques potentiels à long terme d'une réforme du mode de scrutin. On peut donc raisonnablement avancer à plus ou moins long terme les effets suivants.

Dans l'enceinte parlementaire. Dès la première élection de type proportionnel, la députation jouira d'une légitimité accrue. Le nombre de vote donnant droit à un siège sera davantage équitable. Puisque

chaque personne pourra davantage voter pour le programme politique qui répond le mieux à ses attentes, chaque membre de l'Assemblée nationale obtiendra une mission plus claire, plus précise. Cette clarté de la mission de chacun des membres de l'Assemblée nationale, et par extension de chacun des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, s'accompagnera dès lors d'une plus grande importance de rendre des comptes à l'électorat et du devoir moral accru de respecter le programme et les orientations politiques qui les ont fait élire.

Au fur et à mesure des variations dans le partage de l'Assemblée nationale entre les partis représentés, les règles d'attribution du temps de parole, les budgets d'opérations, la nature même de certaines périodes de travail de l'Assemblée nationale, la composition des comités parlementaires et leurs règles de fonctionnement devront être ajustés aux nouvelles réalités. On peut s'attendre à ce que ces ajustements favorisent une plus grande qualité de débat. D'une part, parce que l'apparition de nouvelles formations politiques à l'Assemblée nationale ouvrira vraisemblablement de nouvelles perspectives. D'autre part, parce que la diversification probable de la composition des caucus des différents partis apportera au sein même de chacune des formations une plus grande variété de points de vue et d'expériences de vie, susceptibles d'influer sur les dynamiques internes des partis et sur les débats en chambre et en comité.

Au sein des partis politiques. Les listes présentant les candidatures des partis étant publiques durant la campagne électorale, chaque formation gagnera à présenter des listes diversifiées qui interpellent différents segments de l'électorat : sexe, âge, appartenance à un groupe minoritaire, etc. Cette diversification des listes de candidature pourra certes varier d'un parti à l'autre en raison des choix d'approches stratégiques. On peut toutefois raisonnablement s'attendre à ce que l'introduction de la représentation proportionnelle favorise l'inclusion d'une plus grande diversité dans le bassin de candidatures proposées lors des élections générales. Par voie de conséquence, on peut s'attendre à une diversification du profil des individus qui composent l'Assemblée nationale.

La relation des partis avec l'électorat est également appelée à s'enrichir. Si, au fil des élections, les gens ont le sentiment qu'ils peuvent donner leur appui à une formation politique qui répond à leurs attentes sans crainte de « perdre leur élection », et si

un nombre grandissant d'individus s'identifient à une formation, aussi bien qu'aux institutions démocratiques, en raison de la diversification de leur composition respective, alors il est raisonnable de penser qu'un plus grand nombre de personnes soutiendront l'une ou l'autre des formations politiques même en période non électorale. Pour les partis politiques, les effets indirects du mode de scrutin proportionnel pourraient donc signifier un accroissement du financement, une augmentation du membership, une recrudescence du militantisme, voire même l'élargissement du choix parmi les candidatures proposées à l'électorat.

Enfin, au gré de l'évolution des formations politiques en lice, chaque parti devra élaborer de nouvelles stratégies et relations avec ses adversaires. Un peu comme le Parti libéral du Canada et le Nouveau Parti démocratique sont traditionnellement perçus comme des alliés naturels en situation de gouvernement minoritaire à Ottawa, plusieurs formations politiques graviteront dans des univers de proximité, ou des « familles politiques ». À moyen terme, des alliances ponctuelles plus ou moins formelles entre les partis représentés au lendemain de chacune des élections seront sans doute nécessaires à l'établissement d'une majorité gouvernementale. Loin de signifier une faiblesse des gouvernements formés, les coalitions gouvernementales représentent une possibilité de contribuer graduellement à rééquilibrer la relation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Elles permettent également de soumettre les gouvernements à l'exigence de considérer un plus grand nombre d'avis dans la détermination des priorités, dans la définition des enjeux, dans la formulation des politiques et des projets de loi... bref, les coalitions gouvernementales peuvent être d'importants atouts pour la santé et la qualité de notre démocratie parlementaire.

Dans l'espace médiatique. De tels changements dans l'arène politique auront fatalement des effets sur l'espace médiatique. Une présence à l'Assemblée nationale semble nécessaire pour que les grands médias reconnaissent une formation politique et lui accordent un minimum d'attention. Les sondages d'opinion et les grandes soirées électorales télévisées illustrent bien cette situation. À l'heure actuelle, rares sont les occasions où les partis dits « tiers » ne sont pas amalgamés dans une catégorie « autre » à laquelle on ne prête pratiquement aucune attention.

Avec l'adoption d'un mode de scrutin de type proportionnel, nous avons vu qu'un plus grand nombre de partis politiques sont susceptibles d'être représentés à l'Assemblée nationale. Nous avons également vu qu'à plus ou moins longue échéance il est probable d'obtenir une plus juste représentation du pluralisme de la société (sexe, âge, appartenance à un groupe minoritaire, idéologie et sensibilité politiques, etc.). De la couverture électorale à la tribune de la presse parlementaire, les médias écrits et électroniques — dont le rôle est d'informer la population et d'assurer une information complète et visant l'objectivité — auront la responsabilité morale et éthique de rendre compte de ces phénomènes et des idées dont ils sont porteurs.

Ce n'est pas la réforme elle-même qui améliorera l'information politique dans la presse écrite et électronique, mais on peut espérer que les entreprises de presse saisiront l'occasion pour s'ouvrir elles aussi au pluralisme. D'une certaine manière, leur crédibilité même en dépendra. Quelles que soient les réponses du secteur de l'information à une réforme, il semble cependant impensable que le statu quo persiste.

Parmi la population. Du côté de la population, les effets peuvent être multiples. Dans le contexte actuel, tout le monde n'a pas la même relation avec le politique. Il y a ceux qui votent, par conviction ou de manière stratégique. Il y a ceux qui se présentent pour annuler leur vote, façon d'exprimer sans doute leur adhésion aux règles démocratiques, mais leur rejet des options offertes. D'autres encore ne se présentent pas aux bureaux de vote.

Les plus optimistes attendent d'une réforme qu'elle réussisse à « raccrocher », à terme, même cette partie de la population qui ne vote plus aujourd'hui. Ce serait en effet une grande victoire pour la démocratie représentative, et un signe certain de la capacité de cette réforme de restaurer ne serait-ce qu'en partie la confiance des gens envers les institutions démocratiques et la vie politique.

Ce n'est toutefois pas l'objet premier de l'impérative réforme du mode de scrutin. Si la réforme n'avait d'effet que sur le premier ou les deux premiers groupes d'électeurs décrits ci-haut, elle serait déjà bénéfique. Un mode de scrutin de type proportionnel pouvant assurer l'accès à plus d'un député, il serait possible de choisir devant qui s'adresser en cas de besoin. Une réforme qui conforterait les électeurs à l'égard des résultats, parce qu'ils s'y reconnaissent et s'y identifient, serait un progrès formidable.

Si par surcroît ces individus aujourd'hui contraints d'annuler leur vote par manque de choix dans leur circonscription obtenaient, grâce aux listes d'un mode de scrutin de type proportionnel, l'option de voter pour la formation de leur choix, alors ce serait une amélioration de notre démocratie représentative.

Ce ne sont là que quelques exemples des effets salutaires dont est porteuse une réforme du mode de scrutin. Notre intention n'était pas d'en faire une revue exhaustive, mais plutôt d'illustrer quelques-uns des bénéfices démocratiques d'une réforme qui constitue davantage qu'un changement de format de bulletin de vote. La réforme du mode de scrutin représente, aux yeux du Mouvement pour une démocratie nouvelle, une réforme « structurante », à même de stimuler

un ensemble d'ajustements qui bonifieront la santé de notre démocratie. Elle doit donc être réalisée de façon prioritaire.

Un momentum historique

Sur la scène internationale autant qu'à l'échelle canadienne, la représentation proportionnelle est dans l'air du temps. Des pays nouvellement constitués au cours des dernières années ont adopté des modes de scrutin de type proportionnel. D'autres pays, de tradition britannique comme celle du Canada et du Québec, ont troqué le scrutin uninominal à un tour contre une forme ou l'autre de la représentation proportionnelle.

*Ce n'est pas la réforme
elle-même qui améliorera
l'information politique
dans la presse écrite
et électronique,
mais on peut espérer
que les entreprises de presse
saisiront l'occasion pour s'ouvrir
elles aussi au pluralisme.
D'une certaine manière,
leur crédibilité
même en dépendra.*

Au Canada, le gouvernement fédéral annonçait dans son discours du trône du 5 octobre 2004 qu'il « se penchera sur les besoins et les options entourant la réforme de nos institutions démocratiques, dont celle du système électoral ». Sur le plan provincial, cinq législatures ont entrepris des démarches en vue de revoir leur mode de scrutin ; la Colombie-Britannique est certainement la plus avancée. À la suite du travail d'une assemblée citoyenne composée de cent cinquante-huit membres sélectionnés aléatoirement et d'un président désigné par le Parlement, l'électorat de la province votera par référendum le 17 mai 2005 sur l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel du type vote unique transférable⁹.

Au Québec, la réforme du mode de scrutin a été envisagée à plus d'une reprise au cours des trente dernières années. Plus récemment, la réforme du mode de scrutin figure à l'ordre du jour gouvernemental depuis l'automne 2001. Depuis trois ans, les engagements des partis politiques pour réformer le mode de scrutin se multiplient. Les trois partis aujourd'hui représentés à l'Assemblée nationale ont adopté en congrès des résolutions les engageant à mettre en place rapidement des éléments de représentation proportionnelle.

Plus particulièrement, le gouvernement libéral de Jean Charest, élu avec majorité le 14 avril 2003, confirmait dans son discours inaugural vouloir agir rapidement : « Notre attachement aux principes démocratiques nous amènera par ailleurs à présenter, *au printemps 2004*, un projet global de réforme des institutions démocratiques. Nous modifierons notamment le mode de scrutin afin que la distribution des sièges dans cette assemblée reflète plus fidèlement les suffrages exprimés » (nous soulignons). Un engagement réitéré par le ministre délégué à la réforme des institutions démocratiques, Jacques P. Dupuis, devant la Commission permanente des institutions : « [...] le dossier de la réforme des institutions démocratiques commande que nous, parlementaires de toute allégeance, soyons suffisamment humbles et éclairés pour nous placer au seul service de la démocratie. Nous avons une occasion en or [...] d'agir et de changer les choses à la suite de la volonté exprimée par le Premier ministre que nous présentions un projet global de réforme des institutions démocratiques pour le printemps 2004. *C'est le mandat que j'ai reçu, et j'entends le mener à bien* » (nous soulignons).

Au moment de la rédaction de cet article (automne 2004), le projet de loi attendu s'est transformé en annonce d'avant-projet de loi, et la population attend encore pour en connaître la nature précise puisque le dépôt tarde à venir. Nous savons toutefois que le ministre envisage, tel que le rapportait un article du *Devoir* du 27 février 2004, un mode de scrutin mixte, sans liste, avec un seul vote et procédant au repêchage des vaincus pour attribuer au maximum une cinquantaine de sièges selon la proportion des votes recueillis régionalement.

Le Mouvement pour une démocratie nouvelle a déjà rendu publique une évaluation préliminaire indiquant qu'une telle formule est insuffisante puisqu'elle ne permet pas de respecter les quatre objectifs que ses membres ont fixés. L'effet combiné de l'absence de liste, d'un vote unique et d'un repêchage des vaincus annonce une réforme bien timide, et malheureusement peut-être pas vraiment conforme à l'appel du ministre devant la commission permanente des institutions de s'élever au-delà des allégeances partisans, au seul service de la démocratie...

Quoi qu'il en soit, l'histoire et le contexte actuel permettent de dégager deux leçons à l'égard de la réforme du mode de scrutin. En premier lieu, que le succès de l'entreprise dépend de la mobilisation citoyenne et de sa capacité à contraindre la classe politique à l'action. En second lieu, que l'éducation populaire doit être au cœur de la démarche, avant, pendant et après l'adoption de la loi.

L'expérience de la Colombie-Britannique est particulièrement intéressante à ce sujet, et démontre hors de tout doute que des citoyens sont en mesure de juger des mérites comparés des différents modes de scrutin, d'identifier les particularismes du territoire et de la population où s'appliquera le modèle sélectionné, et de présenter une proposition. Il est permis de se demander si un tel processus conduirait à avancer une proposition plus audacieuse que ne pourraient le faire seuls les membres de l'Assemblée nationale, qui craignent sans doute de perdre des avantages lors du passage d'un système à l'autre.

Une extension du vivre ensemble

Les réalités d'aujourd'hui soulèvent des enjeux multiples et de plus en plus complexes. Ces enjeux exigent par conséquent un arbitrage plus habile, plus

inclusif des perspectives multiples présentes parmi la population, si on souhaite conserver un minimum de cohésion sociale. L'Assemblée nationale est la seule institution démocratique légitimement autorisée par la règle de droit autant que par la culture politique à arbitrer ces enjeux dans ses champs de compétences reconnus. Il est donc normal — nous dirions même responsable — de revoir la façon dont nous désignons la composition de l'Assemblée nationale, afin qu'elle soit un reflet fidèle de nos réalités multiples.

Or, le décalage entre la composition de l'Assemblée nationale et les réalités qui l'entourent minent de façon inquiétante la légitimité de celle-ci. Il mine également sa capacité à unir la population québécoise, quelles que soient ses convictions, dans l'adhésion à une institution dont ils sont en droit de s'attendre à ce qu'elle mobilise le meilleur de ce que nous sommes collectivement. L'Assemblée nationale doit être un modèle, un exemple de délibérations libres, inclusives et respectueuses des opinions contraires, favorisant l'atteinte du consensus le plus large qu'exige la notion même de démocratie.

Tandis que nous constatons l'impératif de trouver les équilibres nécessaires pour « vivre ensemble », il est fondamental que l'Assemblée nationale incarne ce défi en devenant le lieu du

« gouverner ensemble ». Plus que jamais, les exclusions sociales, politiques, économiques et autres induites par le mode de scrutin uninominal à un tour sont inadmissibles. Plus particulièrement, l'exclusion de courants politiques de cette assemblée délibérative ne peut et ne doit pas reposer sur les imperfections et les distorsions causées par une technique désuète de transposition de la voix du peuple. Seule cette dernière, par son expression directe lors des élections générales, peut décider du sort des idées dont se font porteurs les différents partis politiques. Pour y parvenir, un mode de scrutin de type proportionnel s'impose.

L'adoption d'un nouveau mode de scrutin ne peut à elle seule corriger l'ensemble du déficit démocratique. Il s'agit toutefois d'une réforme fondamentale pour donner à l'Assemblée nationale un visage contemporain, et pour lui redonner la pleine légitimité d'être le lieu ultime de règlement des grandes questions qui nous préoccupent en tant que collectivité. ♦

**Mercédeaz Roberge est présidente
du Mouvement pour une démocratie nouvelle.
Martin Dupuis est membre du comité exécutif
du Mouvement pour une démocratie nouvelle.**

1. « Au Québec, des sondages tendraient à confirmer que le mode de scrutin est à l'avantage des grands partis et au détriment des petits, les tiers partis ayant bénéficié depuis plusieurs années d'un appui supérieur dans ces sondages à ce qu'ils ont obtenu lors des élections, la crainte de "perdre son vote" encourageant l'électeur à "voter utile" » (Commission des institutions de l'Assemblée nationale, *La réforme du mode de scrutin au Québec : document de consultation*, Québec, secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, octobre 2002, www.assnat.qc.ca/fra/Publications/rapports/rapci1.html#_Toc21419302).

2. La juge McLauchlin, de la Cour suprême du Canada, rattache la notion de représentation effective à certaines prémisses, dont la parité relative du pouvoir électoral, en notant que « [l]e système qui dilue indûment le vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre court le risque d'offrir une représentation inadéquate au citoyen dont le vote a été affaibli » (Cour suprême du Canada, *Renvoi : Circonscriptions électorales provinciales*, [1991] 2 R.C.S., 158).

3. En 2003, l'Union des forces progressistes a récolté 40 422 voix, le Bloc Pot 22 904 et le Parti vert 16 975. Aucun de ces partis n'a obtenu de siège à l'Assemblée nationale. Pourtant, bon nombre de députés des trois partis représentés en chambre ont été élus avec moins de 16 000 voix.

4. Le dernier gouvernement québécois à avoir recueilli la majorité des suffrages (50% +1 des voix) a été élu en 1985 (56%).

5. Conseil des relations interculturelles du Québec, *Pour une démocratie inclusive — pouvoirs politiques et représentation de la diversité*, avis présenté au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, 22 mars 2002.

6. Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, *Des intérêts partagés, des valeurs communes. Plan d'action 2005-2007*, mai 2004.

7. Conseil des relations interculturelles du Québec, *op. cit.*

8. www.mrci.gouv.qc.ca/52_2.asp?pid=civiques/fr/206. Nous soulignons.

9. www.citizensassembly.bc.ca/public

La réforme du mode de scrutin : l'unanimité des partis est-elle indispensable ?

par Louis Massicotte

Dans les débats en cours au Québec et ailleurs au Canada sur la réforme du mode de scrutin, les questions de procédure et d'éthique tiennent une place importante. Au moins autant que de la formule idéale, on discute beaucoup du processus qui mènera à la réforme. Pour certains, les députés devraient être purement et simplement dépossédés de leur pouvoir de décision en ce domaine, sous le prétexte qu'ils seraient en conflit d'intérêts sur la question. Des forums citoyens devraient déterminer les contours d'un nouveau système, et l'électorat devrait trancher souverainement la question par voie de référendum. Sans aller jusque-là, d'autres croient qu'une réforme du mode de scrutin devrait pour le moins recueillir l'assentiment de tous les partis représentés au Parlement, faute de quoi la réforme serait, sinon entachée d'illégalité, en tout cas moralement douteuse.

On peut penser que l'unanimité est souhaitable dans la détermination des règles les plus essentielles du jeu électoral. Mais s'ensuit-il qu'elle soit *indispensable*? Vu ses implications pratiques sur les perspectives de réforme, cette dernière proposition mérite un examen critique sur le plan du droit, sur celui de la pratique suivie, et finalement quant à sa valeur intrinsèque.

L'unanimité des partis n'est pas indispensable sur le plan légal

Commençons par la dimension la plus simple du problème : serait-il inconstitutionnel au Québec de procéder à une réforme du mode de scrutin sans que tous les partis représentés à l'Assemblée soient d'accord? La réponse est évidemment non, aussi bien sous l'angle du droit positif (le seul qui fasse

autorité) que sous l'angle du droit comparé (qui ne fait pas autorité, mais reflète dans une certaine mesure la sagesse des nations démocratiques).

Le mode de scrutin au Québec n'est pas enchâssé dans la constitution. Depuis les origines de la fédération canadienne, les provinces ont toujours eu le droit de modifier leur constitution interne, sauf en ce qui a trait à la fonction de lieutenant-gouverneur, et l'expression très générale « constitution interne de la province » inclut sans aucun doute le mode de scrutin utilisé pour l'élection des députés. Contrairement aux autres modifications affectant la constitution canadienne, de telles modifications passent par une loi de la législature de la province concernée¹. Une telle loi est adoptée comme toute autre loi provinciale, c'est-à-dire par le vote majoritaire des députés présents. La constitution n'exige à cette fin ni majorité qualifiée ou même absolue, ni quorum autre que celui qui vaut pour le vote d'une loi ordinaire. Par le passé, plusieurs provinces canadiennes ont modifié leur mode de scrutin de cette façon sans que l'opération ne soit contestée devant les tribunaux.

Les dispositions constitutionnelles qui exigeaient autrefois, pour la modification des limites de certaines circonscriptions électorales nommément désignées, le consentement majoritaire des députés représentant lesdites circonscriptions, afin de protéger la représentation de la communauté anglo-québécoise à l'Assemblée, ont été abrogées en 1970². À part cette règle (énoncée par l'article 80 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867), on ne relève qu'une autre disposition du genre en matière électorale, et son destin est instructif. L'article 37 de la Loi sur la représentation électorale, à la suite d'une modification adoptée en 1987, subordonnait l'annulation du recensement électoral

consécutif à une modification de la carte électorale à l'approbation, *par la majorité des membres de chaque groupe parlementaire*, d'une résolution en ce sens. Dès l'année suivante, estimant que l'opposition abusait de ce pouvoir à des fins partisans, le gouvernement en fit voter l'abolition³.

Cette absence d'obstacle légal en étonnera certains. Pourtant, elle n'a rien d'insolite à l'échelle internationale. Selon un relevé couvrant une soixantaine de démocraties respectées, effectué au tournant du millénaire, trente-cinq pays requéraient une importante modification constitutionnelle du mode de scrutin utilisé pour l'élection des membres de la première ou unique chambre, mais dans les vingt-sept autres la constitution était muette sur le sujet et le mode de scrutin relevait entièrement du domaine de la loi ordinaire. Parmi ces pays se trouvaient les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Australie et bien sûr le Canada⁴.

Même là où le mode de scrutin est enchâssé dans la constitution, l'unanimité des partis n'est à notre connaissance requise nulle part. Sans entrer dans le détail, les régimes constitutionnels se bornent à exiger tout au plus des majorités qualifiées — des deux tiers, par exemple — pour effectuer l'opération. Plusieurs de ces pays estiment qu'un consensus plus large qu'à l'accoutumée est nécessaire en ce domaine, ou encore qu'un référendum positif (sans majorité qualifiée de l'électorat dans l'immense majorité des cas) doit couronner une opération de ce type, comme c'est le cas de toute réforme constitutionnelle. Aucun n'exige l'unanimité des partis politiques.

La pratique suivie en ce domaine au Canada

La clarté du droit positif ne permet pas nécessairement de disposer d'une question d'ordre éthique. Il est bien possible qu'une chose *puisse* légalement être faite, mais qu'une pratique constante, unanimement acceptée par les acteurs politiques, suggère qu'en pratique elle *ne devrait pas* être faite.

La Cour suprême du Canada a fourni une bonne illustration de cette réalité en 1981. Le gouvernement du Canada voulait demander au Parlement du Royaume-Uni de procéder au rapatriement de la constitution canadienne alors que cette demande n'était appuyée que par deux des dix

provinces. Au terme d'un long débat judiciaire, la Cour suprême statua majoritairement que cette opération était légalement possible puisqu'on ne pouvait trouver aucune loi constitutionnelle qui l'interdit. Le tribunal nota cependant que la pratique suivie en ce domaine depuis les origines de la fédération accréditait l'existence d'une convention selon laquelle une telle opération nécessitait, sinon le consentement de toutes les provinces, à tout le moins « un degré appréciable de consentement provincial », et que le consentement des seules provinces de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick n'était pas à la hauteur de cette norme⁵. La procédure suivie pour l'adoption du projet fédéral fut donc déclarée légale, mais contraire à la convention relevée par le tribunal. Cette décision amena le gouvernement fédéral à consentir par la suite à un compromis qui recueillit l'assentiment de neuf des dix provinces.

Existe-t-il une convention constitutionnelle selon laquelle une modification du mode de scrutin, légalement possible dans un régime constitutionnel comme le nôtre, ne puisse être effectuée que moyennant l'unanimité des partis politiques ? La meilleure façon de le vérifier est d'examiner la pratique suivie en ce domaine. Si une telle modification a toujours été acquise à l'unanimité, et si faute d'unanimité on s'est constamment abstenu d'y procéder, il existe une solide présomption qu'une telle convention existe. Si en plus on peut citer plusieurs déclarations officielles d'acteurs politiques importants dans ce sens, et qu'il existe une excellente raison pour qu'il en soit ainsi, on peut conclure à l'existence d'une telle convention.

À ce jour, l'Assemblée nationale du Québec n'a jamais eu l'occasion de voter un projet de loi portant sur la réforme du mode de scrutin. En revanche, elle s'est prononcée un très grand nombre de fois depuis ses origines sur des mesures touchant la loi électorale ou la délimitation des circonscriptions. Plus d'une fois depuis trente ans, le droit électoral a été modifié sans que tous les partis y concourent. La loi de 1977 sur le financement des partis politiques, la loi de 1978 sur la consultation populaire, la décision de ne pas tenir de recensement électoral annuel en 1988 et la création d'une liste électorale permanente en 1995 firent l'objet d'opposition à l'un ou l'autre stade de la procédure législative. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il n'y avait là rien qui dérogeât aux traditions de l'Assemblée. De 1867 à 1976, selon

nos recherches, sur quatre-vingts mesures ayant reçu la sanction royale en ce domaine au Québec, seulement trente-deux n'ont pas fait l'objet d'une quelconque opposition rapportée dans les procès-verbaux de l'Assemblée, alors que quarante-huit ont fait l'objet soit de votes sur division, soit de votes enregistrés indiquant l'opposition de certains députés. Parmi les précédents les plus significatifs, notons l'introduction en 1940 du suffrage féminin, malgré l'opposition de l'Union nationale, l'abolition en 1970 des circonscriptions protégées, que les créditistes et l'Union nationale tentèrent de retarder de trois mois, et surtout l'adoption en 1972 d'une toute nouvelle carte électorale, contre laquelle l'Union nationale et les créditistes firent obstruction, nécessitant l'utilisation pour la première fois de la procédure de clôture de l'étude en commission d'un projet de loi⁶.

Il est instructif par ailleurs d'examiner la pratique suivie dans les autres provinces canadiennes qui, par le passé, ont eu à se prononcer sur des mesures portant sur la réforme du mode de scrutin.

Trois provinces (le Manitoba, l'Alberta et la Colombie-Britannique) ont procédé par le passé à une modification fondamentale de leur mode de scrutin. Toutes ont par la suite décidé de revenir au scrutin majoritaire à un tour. En Ontario, un projet de loi dans le même sens fut présenté par le gouvernement, mais ne fut pas adopté par l'Assemblée législative. Il y eut au total huit décisions parlementaires sur le sujet. Tous ces précédents jalonnent une période de trente-six ans, de 1920 à 1956. Comme ils n'ont jamais fait l'objet d'une étude systématique, nous allons les examiner en détail ici.

Dans trois cas, les documents parlementaires, complétés par les commentaires contemporains, n'indiquent aucun désaccord entre les partis importants sur la mesure proposée lors de son adoption par l'Assemblée législative.

En 1920, le Manitoba fit de la ville de Winnipeg une seule circonscription de dix sièges et introduisit pour l'élection des ces députés le système du vote unique transférable⁷. L'initiative de cette réforme revenait au Parti libéral du premier ministre Norris. Les étapes nécessaires à l'adoption des deux mesures furent expédiées dans l'un et l'autre cas en quelques jours. Aucune motion d'amendement ne fut présentée à la chambre, et aucun vote enregistré ne fut demandé.

En 1953, la Colombie-Britannique revint sur la décision prise deux ans plus tôt (voir plus loin) et rétablit le scrutin majoritaire à un tour dans toutes les circonscriptions de la province. La décision avait été prise par le gouvernement créditiste du premier ministre W. A. C. Bennett immédiatement après que les élections de juin 1953 lui eurent permis d'obtenir la majorité parlementaire qui lui avait échappée l'année précédente. Le discours du trône du 15 septembre 1953 mentionna la présentation prochaine de modifications à la loi électorale provinciale. Le projet de loi fut présenté le 13 octobre et devint loi quatre jours plus tard⁸. Il n'y eut ni motion d'amendement sur le parquet de la chambre ni vote enregistré. Une source mentionne explicitement que l'opposition officielle, formée par la Fédération du commonwealth coopératif (CCF), approuva avec enthousiasme l'abrogation d'une réforme initialement dirigée contre elle⁹.

La Colombie-Britannique ne fut pas la seule province à revenir sur sa décision. Le Manitoba en fit autant en 1955 sous le gouvernement libéral du premier ministre Campbell. Un comité de l'Assemblée législative composé de cinq députés ministériels (dont le premier ministre), de deux députés progressistes-conservateurs et d'un député CCF, recommanda le 25 février 1955 l'abolition des circonscriptions plurinominales et du vote transférable. Le rapport ne faisait état d'aucune divergence entre les membres du comité¹⁰. Les deux pièces législatives nécessaires furent déposées le 21 mars et adoptées huit jours plus tard¹¹. Leur deuxième lecture ne suscita que quelques interventions. Aucun amendement ne leur fut apporté en comité, aucun amendement dilatoire ne fut présenté sur le parquet de l'Assemblée, et aucun vote enregistré ne fut demandé. Une source rapporte cependant que l'unique député communiste de l'Assemblée était opposé à la mesure¹².

Dans ces trois cas, la réforme fut adoptée sans qu'on puisse déceler de divergences entre les partis représentés à l'Assemblée et, pourrait-on ajouter, avec une célérité remarquable vu la nature du sujet. Un de ces cas porte sur l'introduction d'un nouveau mode de scrutin, et deux sur le rétablissement du système antérieur.

Les précédents qu'on vient de résumer suggèrent qu'une réforme peut être réalisée de façon consensuelle. Ceux qui suivent révèlent cependant

l'inverse : dans quatre cas sur cinq, la réforme fut réalisée malgré l'opposition déterminée de certains partis.

L'unique échec eut lieu en Ontario en 1923, sous le gouvernement de coalition progressiste-travailliste du premier ministre Drury. Un comité spécial multipartite de l'Assemblée présidé par le député Hammett Hill avait fait rapport en 1921 après avoir tenu quatre séances et entendu trois témoins¹³. Il lui fut impossible de dégager un consensus sur la question. Bien qu'il lui parût peu sage d'adopter immédiatement la proportionnelle en Ontario au vu des « problèmes pratiques » qu'elle engendrerait, la majorité conclut que des expériences devraient être tentées à une petite échelle dans la province. La minorité était pour sa part carrément hostile à la proportionnelle¹⁴. Comme la plupart des députés de son propre parti étaient opposés à la réforme, le premier ministre Drury laissa ces rapports dormir sur une tablette¹⁵. Dans un revirement de dernière minute, motivé de son propre aveu par la volonté de préserver son gouvernement d'une défaite électorale cuisante¹⁶, Drury annonça en avril 1923 que des élections seraient déclenchées trois semaines plus tard, et déposa *en même temps* trois projets de loi en blanc prévoyant l'introduction du vote alternatif et, à titre expérimental, de la proportionnelle dans certaines villes. Sentant le désarroi et l'improvisation qui régnaient du côté gouvernemental, le chef de l'opposition conservatrice, Howard Ferguson, s'y opposa féroce-ment et eut recours à toutes les ressources de la procédure parlementaire pour en empêcher l'adoption. Pris de court par une obstruction à laquelle il ne s'attendait pas, Drury craqua, retira les projets de loi litigieux et confirma la tenue prochaine d'élections, que son gouvernement perdit¹⁷. Ce n'est pas le désaccord de l'opposition conservatrice qui empêcha la réforme, mais bien plutôt l'obstruction en règle menée par elle contre cette réforme à une époque où la clôture ne faisait pas partie des mœurs parlementaires¹⁸.

En revanche, dans les autres cas, l'opposition ouverte d'un bon nombre de députés ne réussit pas à empêcher une réforme du mode de scrutin.

La réforme introduite au Manitoba en 1924 par le gouvernement progressiste (United Farmers of Manitoba) de John Bracken ne remettait pas en cause celle de 1920 qui avait instauré la propor-

tionnelle à Winnipeg. Elle la complétait en introduisant le vote alternatif dans les circonscriptions rurales où le scrutin majoritaire avait continué de s'appliquer. Selon un rapport contemporain, cette mesure fut le clou de la session¹⁹. Présenté le 16 janvier 1924, le projet de loi²⁰ vit sa deuxième lecture s'étirer sur plusieurs semaines, moyennant le dépôt d'une motion de report à six mois. Cette motion, d'initiative socialiste, donna lieu à un vote enregistré. Neuf députés (cinq conservateurs, un libéral, un socialiste et deux indépendants) appuyèrent la motion dilatoire, rejetée par vingt-cinq députés (dont vingt progressistes et trois libéraux). La deuxième lecture donna également lieu à un vote enregistré. Elle fut acquise par vingt-neuf voix (dont vingt-trois progressistes et cinq libéraux) contre douze (dont huit conservateurs et trois socialistes²¹). La mesure fut donc appuyée par le parti gouvernemental et par les libéraux (à l'époque plutôt proches des progressistes) contre l'opposition déterminée des conservateurs et des socialistes.

En Alberta, le vote unique transférable (dans les villes de Calgary et d'Edmonton) et le vote alternatif (dans les autres circonscriptions uninominales) furent introduits en 1924 par le gouvernement progressiste (United Farmers of Alberta) du premier ministre Greenfield, et abolis en 1956 par le gouvernement créditiste d'Ernest Manning. Les deux mesures furent chaudement contestées par l'opposition officielle et, le cas échéant, par les autres partis.

Le discours du trône inaugurant la session de 1924 annonçait en termes assez explicites les intentions gouvernementales. Celles-ci furent concrétisées le 4 mars par la présentation d'un projet de loi²² qui, selon une source contemporaine, fit l'objet d'une opposition acharnée²³. Les procès-verbaux de l'Assemblée indiquent que la deuxième lecture fut votée sur division (il n'y eut pas d'appel nominal). L'étude du projet en comité plénier consuma presque un mois. À la troisième lecture, un amendement visant à retourner le projet au comité plénier recueillit les voix de treize députés (pour la plupart libéraux, mais incluant deux progressistes) et fut défait par vingt-six voix (toutes progressistes, plus une libérale)²⁴.

En 1951, sous le gouvernement de coalition libéral-conservateur du premier ministre Byron Johnson, la Colombie-Britannique remplaça le

scrutin majoritaire à un tour par le vote alternatif pour l'élection de tous les députés de la province. Cette mesure est unanimement interprétée comme une manœuvre partisane permettant aux deux partis traditionnels de freiner la progression de la Fédération du commonwealth coopératif et de sauver les meubles à la veille de la rupture de la coalition qui survint peu après²⁵. Le discours du trône ouvrant la session de 1951 annonça laconiquement le dépôt de modifications à la loi électorale provinciale. Le projet de loi fut soumis le 11 avril, le débat de deuxième lecture s'étendit sur deux séances et le projet de loi reçut la troisième lecture le 18 avril²⁶. Les procès-verbaux de l'Assemblée ne font état d'aucune motion d'amendement sur le parquet de la chambre, et aucun vote enregistré ne fut demandé. Toutefois une source rapporte que la Fédération du commonwealth coopératif, comme on pouvait s'y attendre, dénonça la mesure comme une manœuvre cynique et antidémocratique²⁷.

Le retour au scrutin majoritaire en Alberta, en 1956, obéissait selon des recherches récentes, et malgré les dénégations officielles à l'époque, à des considérations partisans²⁸. Le vote enregistré lors de la deuxième lecture de la mesure fut de trente-quatre contre vingt²⁹. Tous ses partisans étaient des créditistes, alors que tous les députés d'opposition (parmi lesquels dix libéraux, quatre progressistes-conservateurs et deux CCF) se liguèrent contre elle, et reçurent pour la circonstance l'appui d'une députée créditiste de Calgary, élue comme bon nombre d'entre eux à la proportionnelle³⁰.

La pratique dans d'autres pays

L'examen des précédents canadiens dément formellement la thèse suivant laquelle au Canada, une convention empêcherait que le mode de scrutin soit modifié en l'absence de consensus. Dans plus de la moitié des cas où cette prétendue règle aurait pu être invoquée et suivie, elle a été ignorée.

Dans une fédération régie par une constitution dont le préambule fait état de l'intention de se doter d'« une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni », les précédents britanniques ne sont pas à rejeter du revers de la main. Peut-on déceler dans la pratique britannique, en dépit du pouvoir incontesté du Parlement du pays de modifier

le mode de scrutin par une loi ordinaire, une convention bien établie selon laquelle en cette matière on ne procède que par consensus? Ici aussi, la réponse est, encore plus clairement, négative. Les études sur cette question nient formellement l'existence de toute convention à cet égard, et l'examen des précédents confirme amplement ce point de vue.

Le Parlement du Royaume-Uni n'a jamais abandonné le système majoritaire à un tour pour l'élection de ses députés, mais on relève deux tentatives en ce sens (1918, 1931). À l'une et l'autre occasion, les partis étaient en désaccord sur la question. Cette réalité n'a pas empêché les Communes de procéder en la matière. C'est l'opposition conservatrice, grâce à sa majorité à la Chambre des lords, qui a eu raison de la volonté de réforme du gouvernement.

Une conférence réunissant des représentants de tous les partis, présidée par le speaker de la Chambre, recommanda en 1917, à l'unanimité, l'adoption de la proportionnelle. Cette recommandation fut incorporée peu après dans un projet de loi, le gouvernement spécifiant cependant que la question ferait l'objet d'un vote libre. D'entrée de jeu, la Chambre décida que la nouvelle délimitation des circonscriptions serait effectuée en postulant que le scrutin majoritaire uninominal continuerait de s'appliquer et que la proportionnelle ne serait pas adoptée : le vote en ce sens fut de cent quarante-neuf à cent quarante et un. À l'exception des nationalistes irlandais, tous favorables à la proportionnelle, les partis étaient tous très divisés sur la question. Chez les conservateurs on dénombrait trente-huit partisans de la proportionnelle et quatre-vingt-cinq adversaires ; parmi les libéraux, soixante-dix-sept partisans et cinquante-quatre adversaires ; les députés travaillistes étaient divisés presque à égalité (douze partisans, dix adversaires). En comité, la proportionnelle fut à nouveau rejetée et le vote alternatif lui fut substitué par une seule voix de majorité : tous les travaillistes et les nationalistes irlandais favorisaient le vote alternatif, appuyé également par une très forte majorité des libéraux mais rejeté par presque tous les conservateurs présents.

Malgré l'existence de désaccords aussi évidents, le projet de loi alla de l'avant et fut envoyé à la Chambre des lords, dominée par les conservateurs. Ces derniers utilisèrent leur majorité pour substituer

la proportionnelle au vote alternatif, non par conviction profonde mais dans le but de torpiller toute réforme. Les Communes rejetèrent l'amendement des lords par deux cent trente-huit voix contre cent quarante et une et insistèrent, encore une fois à une seule voix de majorité, sur le maintien du vote alternatif. Dans un compromis de fin de session destiné à sauver les autres éléments du projet, incluant le suffrage féminin, le vote alternatif fut abandonné et les commissions de représentation reçurent simplement la mission de préparer un découpage limitant l'application de la proportionnelle à seulement cent sièges³¹. Ce découpage fut ultérieurement rejeté par les Communes, et par conséquent le statu quo triompha. David Butler note à ce sujet : « L'argument selon lequel une refonte d'ordre constitutionnel exige l'assentiment général ne paraît pas avoir été fréquemment avancé³². » On pourrait ajouter que rien dans l'attitude du gouvernement sur ce dossier ne suggère qu'il s'estimait lié par une telle règle.

La question du mode de scrutin revint à l'ordre du jour en 1929 sous le second gouvernement minoritaire travailliste de Ramsay MacDonald dont la survie dépendait du bon vouloir des libéraux, partisans de la proportionnelle. À nouveau, une conférence multipartisane examina la question et approuva majoritairement, mais sur division, quatre principes généraux. Dans chaque cas, les lignes de partage recoupaient sans faille les lignes de parti. Un projet de loi du gouvernement introduisant le vote alternatif fut présenté en décembre 1930. Appuyé par les libéraux et les travaillistes, mais rejeté par les conservateurs (cette fois, le vote n'était pas libre), le projet fut adopté en deuxième lecture par deux cent quatre-vingt-quinze voix contre deux cent trente. En comité, la clause instaurant le vote alternatif fut une nouvelle fois adoptée sur division (deux cent soixante-dix-sept voix contre deux cent cinquante-trois). En juin 1931 le projet reçut la troisième lecture par deux cent soixante-dix-huit voix contre deux cent vingt-huit, et prit le chemin de la Chambre des lords.

Encore une fois, le gouvernement avait ignoré l'opposition déterminée des conservateurs, qui prirent leur revanche à la chambre haute, où ils réussirent à limiter l'application du vote alternatif à seulement cent soixante-quatorze circonscriptions urbaines. Les Communes reportèrent à l'automne

l'examen de l'amendement des lords. Entre-temps, le gouvernement travailliste s'effondra et le projet de loi ne fut jamais adopté³³.

Depuis cette date, le mode de scrutin pour l'élection des députés aux Communes n'a pas fait l'objet d'un projet de loi gouvernemental. Toutefois, sous le gouvernement travailliste de Tony Blair, le Parlement a adopté des modes de scrutin de type proportionnel pour l'élection des membres des Assemblées écossaise et galloise³⁴, et celle des députés britanniques au Parlement européen (1999). Le mode de scrutin utilisé en Écosse fut élaboré en 1995 par une convention constitutionnelle écossaise dominée par les travaillistes et les libéraux-démocrates, et n'y fut appuyé ni par les conservateurs ni par les nationalistes du Scottish National Party (SNP)³⁵. Les conservateurs firent campagne contre les autonomies écossaise et galloise lors des référendums de l'automne 1997. Au Parlement de Westminster, la deuxième lecture du *Scotland Bill* fut votée sur division en janvier 1998. L'étude en comité (mai) occasionna huit votes enregistrés basés sur les lignes de parti. Plusieurs amendements apportés par les lords, dont certains portaient sur le système électoral, furent subséquemment rejetés de la même façon³⁶.

L'introduction de la proportionnelle pour l'élection des députés britanniques au Parlement européen en 1999 fut hautement controversée. La deuxième lecture du projet fut votée en novembre 1997 par trois cent cinquante-cinq voix contre cent cinquante. Pas moins de trente-quatre heures de débat furent consacrées à la mesure par les Communes durant la session 1997-1998. La Chambre des lords, dominée par les conservateurs, rejeta la mesure cinq fois de suite. Finalement, en décembre 1998, le gouvernement travailliste, appuyé par les libéraux-démocrates, eut recours à la guillotine, adoptée par trois cent quarante-sept voix contre cent vingt-quatre. Toutes les étapes de l'adoption du texte furent ensuite acquises par une douzaine de votes enregistrés où les voix négatives variaient de cent quatorze à cent vingt-trois. La Chambre des lords rejeta la mesure une sixième et dernière fois le 15 décembre 1998 par cent soixante-sept voix contre soixante-treize. Celle-ci devint loi en janvier 1999 à la suite de l'invocation des *Parliament Acts* de 1911 et de 1949, qui permettent aux Communes de passer outre à un veto de la Chambre des lords³⁷.

Il est difficile de trouver un précédent plus récent et plus clair démontrant qu'en Grande-Bretagne l'absence de consensus dans ce type de matière entre l'opposition et le gouvernement n'empêche pas ce dernier de procéder. En fait, il semble qu'à Londres le désaccord entre les partis en ces matières ait été la règle plutôt que l'exception.

Jetons un coup d'œil maintenant sur l'Australie et la Nouvelle-Zélande. L'Australie a procédé à deux modifications importantes du mode de scrutin depuis sa fondation. En 1918, le scrutin majoritaire à un tour fut remplacé par le vote alternatif pour les élections aux deux chambres du Parlement. En 1948, pour les élections au Sénat, le vote unique transférable remplaça le vote alternatif.

La modification de 1918, décidée par la coalition nationaliste du premier ministre Hughes (une alliance de libéraux et de travaillistes favorables à la conscription), fut adoptée contre l'avis des travaillistes, qui formaient à l'époque l'opposition officielle avec une vingtaine de sièges sur soixante-quinze. Ceux-ci y voyaient, correctement, une manœuvre visant à leur barrer la route là où ils n'obtiendraient pas la majorité absolue. Les élections partielles récentes laissaient entrevoir la montée d'un parti agraire (Country Party) qui concurrençait les nationalistes sur leur propre terrain, ce qui permettait au candidat travailliste de se faufiler si la règle de pluralité était maintenue³⁸. On n'a pu consulter les procès-verbaux des deux chambres, mais une source l'ayant fait indique que les travaillistes étaient opposés à cette mesure, alors que le Country Party naissant proposa sans succès le choix du vote unique transférable pour l'élection des sénateurs. L'adoption de cette mesure a nécessité l'utilisation de la guillotine à la Chambre des représentants pour la première fois de son histoire, et de la motion de clôture au Sénat³⁹. Dans cette dernière chambre, comme le rapporte crûment la même source, « le projet de loi fut adopté par voie de clôture après une séance qui s'étira toute la nuit⁴⁰ ».

En revanche, la réforme de 1948, effectuée à l'initiative du gouvernement travailliste de Ben Chifley, ne paraît pas avoir suscité l'opposition de principe des deux partis de droite même s'ils critiquèrent certains détails⁴¹.

Dans le cas de l'introduction du système MMP en Nouvelle-Zélande (1993), l'analyse du débat parlementaire est dépourvue de pertinence. En effet,

la loi adoptée par les députés devait entrer en vigueur sous réserve de l'approbation de la population lors du référendum de 1993, qui fut favorable au MMP. Dans ce cas de figure, c'est la population qui a pris la décision, bien plus que le Parlement. Notons que, au référendum, 46 % des voix furent exprimées en faveur du statu quo.

Nonobstant les clichés d'usage sur le *fair play* britannique, il n'est nullement conforme à la pratique du régime parlementaire de type Westminster de modifier le mode de scrutin seulement si tous les partis y concourent. En cela, les politiciens britanniques ne se démarquent pas de la moyenne, et on n'aura aucune difficulté à trouver ailleurs dans le monde démocratique des comportements de même nature. En France, pour s'en tenir à des cas récents, la modification du mode de scrutin pour les élections régionales en 2003, tout comme l'introduction de la proportionnelle pour les élections à l'Assemblée nationale (1985) et le retour au scrutin majoritaire à deux tours (1986), furent des opérations très controversées ponctuées d'accusations malveillantes de part et d'autre⁴². L'avènement de la proportionnelle en Belgique résulta en 1899 d'un vote de soixante-dix à soixante-trois, moyennant huit abstentions, « une majorité infime, non homogène, et comprenant plus d'éléments résignés que d'éléments enthousiastes⁴³ ». On pourrait multiplier les exemples⁴⁴.

Le fond de la question

On espère avoir établi sans l'ombre d'un doute que l'unanimité des partis n'est pas légalement exigible lorsqu'il s'agit de modifier même la plus fondamentale des règles du jeu électoral, le mode de scrutin, et que les assertions selon lesquelles une telle mesure devrait par tradition ou par convention faire consensus sont dénuées de tout fondement et contredites par la pratique dans les sociétés soumises au même régime parlementaire que le Québec, pour ne rien dire des autres pays démocratiques. Rien n'interdit à un gouvernement de rechercher le consensus le plus large possible, rien ne l'empêche non plus de renoncer à imposer une mesure si celle-ci suscite une opposition déterminée. Mais rien non plus ne l'oblige à abandonner une telle mesure dans ce dernier cas. L'opposition n'a pas de droit de veto en matière de réforme du mode de scrutin, ni légalement ni conventionnellement.

Cela ne nous dispense pas d'examiner la question de manière théorique. Est-il souhaitable qu'en pratique les gouvernements s'imposent une sorte de *self-denying ordinance*⁴⁵ concédant en pratique un droit de veto à l'opposition dès lors qu'il s'agit de modifier le mode de scrutin ? Nous ne le croyons pas.

Bien sûr, il est toujours possible pour un gouvernement d'abuser de sa position privilégiée. Dans l'histoire québécoise, on songe à la « loi Dillon » du régime Taschereau sur les contestations d'élection ou au Bill 34 du régime Duplessis imposant le recenseur unique. Au niveau fédéral, il y eut la Loi sur les élections en temps de guerre de 1917. Il s'agissait dans tous les cas de mesures crassement partisans non justifiées par un quelconque intérêt général. Tous ces cas, remarquons-le au passage, sont passablement anciens.

Mais on ne se rend pas suffisamment compte que si le gouvernement peut abuser de sa force pour imposer à l'occasion des règles malhonnêtes, la doctrine du consensus, elle, permettrait à l'opposition d'abuser de son pouvoir de veto pour maintenir indéfiniment des arrangements malhonnêtes ou antidémocratiques la favorisant. Il suffit d'évoquer les mesures qui auraient été tuées dans l'œuf si la doctrine du consensus obligatoire avait régi leur adoption pour comprendre à quel point cette doctrine aurait été néfaste si elle avait été suivie. En Angleterre, la liste inclut l'abolition des bourgs pourris en 1832 et celle du veto absolu de la Chambre des lords en 1911. Tous ces cas, de même que les précédents québécois évoqués, démontrent bien qu'une mesure n'est pas mauvaise du simple fait qu'on n'a pu réunir un consensus pour l'adopter.

Le fait qu'une mesure fasse consensus ne la rend pas non plus excellente en soi. On peut citer pas mal d'exemples de modifications au droit électoral qui firent consensus au Parlement lors de leur adoption et qui se révélèrent déficientes à l'usage : on pense à la loi fédérale de 1934 sur les listes électorales permanentes ou à la loi québécoise de 1972 sur le même sujet.

La doctrine du consensus obligatoire en matière de réforme électoral condamnerait la société politique à l'immobilisme. Elle protégerait contre le changement un ordre de choses qui, lui, pourrait être foncièrement injuste et qui ne ferait plus du tout consensus lui-même, comme en témoignerait le cas échéant la volonté du gouvernement de l'altérer. À tout le moins ce dernier aurait-il l'excuse de détenir un mandat de l'électorat pour trancher les questions publiques controversées.

Le meilleur argument en faveur de cette doctrine, c'est qu'il est souhaitable que le mode de scrutin en vigueur dans une société recueille l'assentiment de tous les acteurs politiques, parce qu'alors ses résultats seront mieux acceptés par tous. Il reste alors à ses partisans à nous expliquer pourquoi ce raisonnement s'applique à tout mode de scrutin concevable, sauf à celui qui existe... Pourquoi le statu quo serait-il dispensé, lui, par grâce d'état, de l'unanimité qu'on exige pour toutes les autres options envisageables ? La faiblesse majeure de la doctrine du consensus est en somme d'ordre logique. ♦

Louis Massicotte est professeur agrégé
au département de science politique
de l'université de Montréal.

1. Loi constitutionnelle de 1982, art. 45.

2. L. Massicotte et A. Bernard, *Le scrutin au Québec. Un miroir déformant*, Montréal, Hurtubise HMH, 1985.

3. LQ 1988, c. 7. Voir les *Débats de l'Assemblée nationale*, 2 juin 1988, p. 1706-1773, et B. Descôteaux, « Québec annulera par loi spéciale le recensement des électeurs », *Le Devoir*, 31 mai 1988, p. 1. Cet épisode, incidemment, démontre bien à quel point est fragile l'adhésion des acteurs politiques à la thèse voulant que l'unanimité soit exigible en matière de réforme électoral.

4. L. Massicotte et A. Blais, « Constitution and Elections », dans R. Rose (dir.), *The International Encyclopedia of Elections*, Washington (D. C.), CQ Press, 2000, p. 48-49.

5. Cour suprême du Canada, *Renvoi Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

6. Au niveau fédéral, on peut citer la tentative du gouvernement Chrétien de modifier le processus de révision des limites des circonscriptions électorales en 1994-1995, votée sur division aux Communes et bloquée par l'opposition conservatrice au Sénat, ainsi que la création d'un registre électoral permanent en 1996. Sur ces épisodes, voir L. Massicotte, « Electoral Reform in the Charter Era », dans A. Frizzell et J. H. Pammett (dir.), *The Canadian General Election of 1997*, Toronto, Dundurn Press, 1997, p. 167-191.

7. Bill n° 150, An Act To Amend « The Electoral Divisions Act », présenté le 12 mars 1920, sanctionné le 27 mars (SM 1920 c. 34), et Bill n° 85, An Act To Amend « The Manitoba

Election Act », présenté le 18 février 1920, sanctionné le 27 mars (SM 1920 c. 33).

8. Bill n° 46, An Act Respecting Elections of Members of the Legislative Assembly, sanctionné le 17 octobre 1953 (SBC 1953 2^e session c. 5).

9. D. Pilon, « Proportional Representation in Canada: An Historical Sketch », communication présentée au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, St. John's (T.-N.), juin 1997, p. 34.

10. Journals of the Legislative Assembly of Manitoba, 1955, p. 86-88.

11. Bill n° 97, An Act To Amend « The Election Act » (SM 1955 c. 16), et Bill n° 98, An Act To Amend « The Electoral Divisions Act » (SM 1955 c. 17), tous deux sanctionnés le 31 mars.

12. D. Pilon, *op. cit.*, p. 34.

13. Journals of the Legislative Assembly of Ontario, 1921, p. 58. Réponse du gouvernement à une question d'un député portant sur les travaux du comité.

14. Ontario, Legislative Assembly, Research and Information Services, *Select Committees of the Legislative Assembly of Ontario, 1867-1978. A Checklist of Reports*, p. 26. Quatre membres du cabinet, dont le premier ministre Drury, faisaient partie du comité.

15. P. Oliver, *G. Howard Ferguson. Ontario Tory*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 135.

16. E. C. Drury, *Farmer Premier. The Memoirs of the Honourable E. C. Drury*, Toronto, McClelland and Stewart, 1966, p. 150.

17. Sur cet épisode, voir P. Oliver, *op. cit.*, p. 135-136; E. C. Drury, *op. cit.*, p. 76-77 et 149-155; et C. Hopkins, *The Canadian Annual Review of Public Affairs*, 1923, Toronto, The Canadian Review, 1923, p. 530-534.

18. Dans ses Mémoires, Drury affirme qu'aucun mécanisme de clôture n'existait à l'époque (il ignorait apparemment que le règlement de l'Assemblée prévoyait la question préalable, il est vrai très rarement utilisée). Il attribue son échec (p. 155) à son incapacité de venir à bout de l'obstruction de l'opposition, et à sa propre défaillance dans les circonstances : « J'étais à bout de nerfs à cause du manque de sommeil et de la tension créée par l'obstruction [...]. Le fait est que j'ai dissous la chambre sur un coup de tête. Je l'ai regretté toute ma vie. Un chef de gouvernement ne peut se permettre de perdre la maîtrise de soi. »

19. C. Hopkins, *op. cit.*, p. 393.

20. Bill n° 9, An Act To Amend « The Manitoba Elections Act », sanctionné le 5 avril 1924 (SM 1923-4 c. 15).

21. Journals of the Legislative Assembly of Manitoba, 1923-1924, p. 212 et 219-220.

22. Bill n° 21, An Act Respecting the Election of Members of the Legislative Assembly, sanctionné le 12 avril 1924 (SA 1924 c. 34).

23. C. Hopkins, *op. cit.*, p. 429-430.

24. Journals of the Legislative Assembly of Alberta, 1924, p. 134-135.

25. D. E. Blake, « The Politics of Polarization Parties and Elections in British Columbia », dans R. K. Carty (dir.), *Politics. Policy and Government in British Columbia*, Vancouver,

UBC Press, 1996, p. 72; J. Barman, *The West beyond the West. A History of British Columbia*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 275-276.

26. Bill n° 108, Provincial Elections Amendment Act, sanctionné le 18 avril 1951 (SBC 1951 c. 25).

27. D. Pilon, *op. cit.*, p. 33.

28. B. Hesketh, « The Abolition of Preferential Voting in Alberta », *Prairie Forum*, vol. 12, n° 1, 1987.

29. Bill n° 18, An Act Respecting the Election of Members of the Legislative Assembly, sanctionné le 29 mars 1956 (SA 1955-1956 c. 15).

30. Journals of the Legislative Assembly of Alberta 1956, p. 91-3.

31. D. E. Butler, *The Electoral System in Britain since 1918*, Oxford, Clarendon Press, 1963 (2^e éd.), p. 7-11. Voir aussi M. Steed, « The Evolution of the British Electoral System », dans S. E. Finer (dir.), *Adversary Politics and Electoral Reform*, Londres, Anthony Wigram, 1975, p. 45-46.

32. D. E. Butler, *op. cit.*, p. 12. Voir aussi sur le même sujet les pages 4-7 et 141-142.

33. *Ibid.*, p. 59-83.

34. Scotland Act 1998 (British Statutes 1998, c. 46); Government of Wales Act 1998 (British Statutes 1998, c. 38).

35. J. Curtice, « Why the Additional Member System has won out in Scotland », *Representation*, vol. 33, n° 4, 1996, p. 122-123.

36. Voir l'édition électronique du Hansard (Chambre des communes) pour les 12 et 13 janvier, 6, 12 et 19 mai, 11 et 16 novembre 1998.

37. Voir l'édition électronique du Hansard pour le 25 novembre 1997 et le 2 décembre 1998 (Chambre des communes), et le 15 décembre 1998 (Chambre des lords).

38. B. D. Graham, « The Choice of Voting Methods in Federal Politics, 1902-1918 », *Australian Journal of Politics and History*, vol. 8, n° 2, 1962, p. 164-181.

39. G. Sawyer, *Australian Politics and the Law, 1901-1929*, Melbourne, Melbourne University Press, 1963, p. 168-169. Les travaillistes proposèrent en vain le report de l'entrée en vigueur du vote alternatif; l'amendement fut rejeté par trente voix contre onze.

40. *Ibid.*, p. 169.

41. *Ibid.*, p. 202-203.

42. La mesure relative au mode de scrutin régional en 2003, malgré sa portée limitée, suscita quelque treize mille propositions d'amendement et nécessita le recours par le gouvernement à la procédure de clôture prévue à l'article 49-3 de la Constitution. Voici un échantillon des qualificatifs employés par les adversaires de la réforme : « erreur historique », « tromperie », « réforme UMP pour un État UMP », « verrouillage sauce UMP », « tripatouillage », « hold-up électoral », « loi inique », « loi scélérate », « manœuvre cynique et brutale », et finalement « coup d'État ».

43. J. Barthélemy, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, Giard et Brière, 1912, p. 542.

44. Les sociaux-démocrates suédois étaient opposés en 1907 à l'introduction de la proportionnelle, et la CDU/CSU ouest-allemande préférait le scrutin majoritaire à un tour au système mixte adopté en 1949 (A. McLaren Carstairs, *A Short*

History of Electoral Systems in Western Europe, Londres, George Allen & Unwin, 1980, p. 103 et 168).

45. C'est apparemment ce que le ministre de la Justice du Québec, Marc-André Bédard, avait en tête en 1982 en déclarant : « La recherche d'un consensus des deux côtés de la Chambre sur ce dossier [du mode de scrutin] est fondamentale, comme sur tous les autres projets touchant le domaine électoral. Je pense que je l'ai déjà dit, la recherche d'un consensus de tous les partis me semble essentielle, puisque, à ce moment-là, on discute de principes fondamentaux de fonctionnement au niveau

du fonctionnement [sic] de la démocratie » (*Débats de l'Assemblée nationale*, Commission permanente de la présidence du conseil et de la constitution, 4 juin 1982, p. B-5812). Notons que le ministre parlait de la « recherche » d'un consensus. Le caractère relatif de cette prise de position du ministre fut illustré en juin 1984, lorsque le premier ministre Lévesque déclara son intention de procéder à une réforme du mode de scrutin, avec ou sans l'accord de l'opposition libérale (L. Massicotte et A. Bernard, *op. cit.*, p. 213).



Pas de représentation sans représentativité ?

par Jacques T. Godbout

A fin de bien saisir la dynamique représentation-représentativité, il n'est pas inutile de rappeler très brièvement quelques notions.

Représentation politique : le fait que des personnes soient choisies ou déléguées pour en représenter d'autres et prendre légitimement les décisions en leur nom. Le mécanisme électif assure la représentation légitime en régime de démocratie représentative. Sa base est territoriale.

Représentativité : le degré de similitude entre les représentants et ceux qu'ils représentent : ressemblance sociale, économique, physique (race, sexe). On peut l'appeler représentation statistique pour la différencier de la représentation politique.

Gouvernement, souveraineté, pouvoir : le gouvernement est l'instance qui, dans une société, exerce la souveraineté, le monopole de la violence légitime, comme disait Weber. C'est l'instance qui prend finalement les décisions. On a tendance à l'oublier, comme on le verra.

Le fondement ultime de sa légitimité est toujours extérieur à lui : Dieu, les Ancêtres, le Peuple. La légitimité du Pouvoir provient d'un lieu imaginaire extérieur à ceux qui gouvernent et « descend » hiérarchiquement, linéairement jusqu'aux gouvernés.

« Tout souverain endosse une part de semblant, mais référée à une instance symbolique au-delà de lui, insaisissable (qu'elle soit divine ou populaire...) » C'est ce que l'auteur de la citation précédente appelle

« le fondement indisponible de la normativité ¹ », signifiant ainsi que toute société est en fin de compte fondée sur une adhésion à quelque chose (même si c'est à la Raison...), auquel ses membres n'ont pas accès. Et c'est le mythe de l'Occident de s'imaginer pouvoir y accéder par la raison ou autrement. Hofstadter avance un peu la même idée lorsqu'il rappelle que, depuis Gödel, même la pensée mathématique reconnaît être soumise à la loi de l'incomplétude. Il conclut que les niveaux qui, dans une hiérarchie, se multiplient théoriquement à l'infini sont toujours dépendants d'un méta-niveau qui ne peut pas être partie prenante, qui n'est pas comme les autres, ce qu'il appelle le méta-niveau inviolable ².

Dans le cas de gouvernements représentatifs, ce méta-niveau inviolable, cette instance symbolique, c'est le Peuple, instance constituée de l'ensemble de ceux-là mêmes qui sont gouvernés. Étrangement, dans ce système, le sommet revient à sa base. C'est pourquoi le gouvernement démocratique fait ce que Hofstadter appelle une boucle étrange. La boucle étrange de la démocratie.

Mais il s'agit là de la démocratie représentative, ou indirecte. Or, quand on pense démocratie, et surtout quand on pense à l'idéal démocratique, c'est à la démocratie directe qu'on se réfère le plus souvent. Il y a là une ambiguïté qui marque toute l'histoire de la démocratie occidentale. Qu'est-ce que la démocratie directe ?

Démocratie directe

Le modèle le plus connu de démocratie directe, celui auquel on renvoie spontanément, c'est celui de la démocratie athénienne, dans lequel on choisit des individus pour exécuter les décisions prises par l'assemblée du peuple. N'étant que des exécutants, ces individus sont choisis par tirage au sort.

Dans nos sociétés, on ne conserve plus ce mécanisme que pour les jurys (ce qui n'est pas négligeable). Aujourd'hui on utilise à nouveau le tirage au sort pour former des groupes de discussion. Mais il a joué un rôle important ailleurs qu'à Athènes, notamment dans les villes-républiques italiennes comme Florence et Venise³. Et le tirage au sort était considéré comme le système propre à la démocratie autant par les Grecs que par les premiers théoriciens des gouvernements représentatifs comme Montesquieu, Rousseau, etc. Pour tous ces auteurs, l'élection (le mot l'indique...) était le propre d'un système aristocratique plutôt que démocratique.

Mais la démocratie athénienne est en fait une démocratie directe imparfaite. Par exemple, il y a des élus pour les postes les plus importants, comme les généraux. Le modèle le plus pur de la démocratie directe, on le rencontre dans les petites sociétés qui ont précédé le néolithique.

C'est du moins la thèse de Baechler. Dans une étude fouillée de sept cents pages d'écriture fine dans tous les sens du terme, Baechler constate que c'est avant le néolithique, et plus particulièrement dans les bandes, que l'humanité s'est le plus rapprochée du modèle pur de gouvernement par démocratie. « La bande fonde spontanément des régimes démocratiques presque purs et parfaits⁴. » Les membres de ces sociétés délibèrent et manifestent leur droit à l'opposition et leur liberté d'expression jusqu'à atteindre l'unanimité. C'est une démocratie délibérative.

C'est une société participative, dirait-on aujourd'hui ; mais au sens fort du terme, puisque tous ne se contentent pas de « prendre part aux décisions qui les affectent », selon la formule courante et vague définissant aujourd'hui la participation. Tous prennent les décisions, tout simplement.

Baechler se situe donc à l'opposé de la conception habituelle qui fait de la démocratie athénienne et de l'Occident moderne les seuls lieux de la démocratie, les seules sociétés autonomes. On

pourrait dire qu'il ne partage pas les préjugés habituels à l'égard de ces sociétés, lesquelles se caractériseraient par l'hétéronomie, pour utiliser le langage de Castoriadis par exemple. Même si ce type de société auquel fait référence Baechler est de plus en plus rare, on trouve des systèmes se rapprochant de ce modèle idéal dans la palabre, qui a tant épaté les ethnologues en Afrique et qui a fasciné les missionnaires français en Nouvelle-France, et particulièrement le père Brébeuf qui n'en revenait pas de voir les Hurons délibérer pendant des jours. Une certaine démocratie directe caractérisait aussi le régime des pouvoirs locaux en Nouvelle-Angleterre, si bien analysés par Tocqueville, au moment où on a instauré la démocratie représentative aux USA. Les townships possédaient un régime mixte d'assemblée (*town meeting*) et d'élection, sans tirage au sort cependant.

Retenons pour notre propos que ces sociétés sont des communautés, pour reprendre la distinction de Tönnies⁵. Dire que la société relève du modèle communautaire signifie qu'elle est fondée sur le principe d'appartenance. Dans ce modèle de gouvernement, ni la représentation ni la représentativité ne se posent en fait comme problèmes. En réalité ces catégories s'y appliquent peu, puisque les décideurs n'y sont que des exécutants. Le « peuple » n'a pas à y être représenté pour prendre les décisions : il les prend. On ne se représente pas soi-même. Dans ce modèle tous sont mobilisés en permanence, ou sur demande. Tous participent.

Selon Baechler, c'est le régime normal de l'humanité, celui qu'elle a connu jusqu'au néolithique, soit pendant des millénaires. (À comparer aux quelques siècles de notre démocratie...)

Démocratie représentative

Est-ce pour cette raison qu'on en a la nostalgie permanente et qu'on essaie continuellement d'en réintroduire des éléments dans notre système, qui n'a pourtant pas les mêmes fondements ? Est-ce pour cette raison qu'on croit souvent que la démocratie représentative émane de la démocratie directe, et plus précisément de la démocratie athénienne ? Pourtant, cela est inexact. La démocratie représentative ne procède pas de la démocratie directe. Le régime politique qu'on appelle aujourd'hui démocratique (et que ses fondateurs appelaient

plutôt « gouvernement représentatif⁶ ») a une origine bien différente. Il est issu d'institutions médiévales. Comme l'écrit Montesquieu : « Ce beau système a été trouvé dans les bois⁷. » Le point de départ de la démocratie représentative, c'est l'opposition au pouvoir absolu (royal) des différentes communautés locales, et notamment des villes au Moyen Âge.

La démocratie représentative n'est donc pas une sorte d'extension de la démocratie directe. Elle n'est pas née d'un développement interne à une communauté à partir de la démocratie directe, mais comme mécanisme d'opposition à un pouvoir extérieur à la communauté, à un gouvernement qui n'est pas le sien. La démocratie représentative repose d'abord sur le droit à l'opposition. Par un long processus que l'on doit se contenter de rappeler ici⁸, les communautés locales limitent progressivement le pouvoir du gouvernement « central » par l'intermédiaire des représentants. Ces derniers finissent par obtenir un certain droit de veto, appliqué principalement sur le droit d'être taxé et le montant de ces contributions. Le célèbre mot d'ordre de la guerre d'indépendance américaine, repris par les patriotes au Québec — *No taxation without representation* —, résume tout à fait l'évolution de la démocratie représentative à cette époque.

À ce stade, et pendant une longue période, les représentants et le pouvoir constituent deux entités distinctes. Mais un seuil critique est franchi lorsque les représentants deviennent le pouvoir. En France, en Angleterre, aux USA, cela correspond au moment « révolutionnaire ». À cette époque critique, l'*institution* représentative (l'assemblée) devient un *gouvernement* représentatif, ou une démocratie représentative : du seul droit à l'opposition, elle passe à l'exercice du pouvoir. C'est à ce moment précis qu'on ne peut plus se contenter d'une problématique de la représentation pour comprendre la démocratie dite représentative, mais que l'on doit ajouter une théorie qui permet de penser l'exercice du pouvoir, la prise de décision,

l'art de gouverner. Car à partir de ce moment, les représentants ne sont plus seulement consultés par le pouvoir, ils *sont* le pouvoir.

Résumons cette évolution : la démocratie représentative est une institution de limitation d'un pouvoir extérieur à la communauté qui finit par devenir une institution de pouvoir sur la communauté, mais qui émane de la communauté.

À partir de ce moment, il y aura une ambiguïté et une tension permanentes entre l'appartenance des citoyens à ce gouvernement, qui devient « leur » gouvernement, et l'extériorité qui se manifeste par le droit à l'opposition. Il existe donc un certain principe d'appartenance dans ce régime. Mais alors que la démocratie directe est entièrement fondée sur l'appartenance, dans la démocratie

représentative, les citoyens sont en partie extérieurs à leur gouvernement. Ils le jugent et peuvent le changer à intervalles réguliers. Cette dimension de leur rapport au gouvernement n'est pas sans rappeler le rapport du marchand avec son client, qui se répand à cette époque. Mais le rapport démocratique est différent d'un rapport marchand pur. Alors que gouvernants et gouvernés appartiennent à un même ensemble, dont les gouvernants émanent, la relation marchande se définit comme réduisant au minimum le rapport d'appartenance entre les agents, ce qui facilite ce que

Hirschman appelle l'exit, la sortie de la relation⁹. Mais à la différence du rapport communautaire, les citoyens sont en partie extérieurs au gouvernement, aux élus, ce qui fonde leur droit à l'opposition.

Autrement dit, dans son rapport à la société, ce type de gouvernement est fondé sur deux principes contradictoires : le principe communautaire et le principe marchand¹⁰.

La tentation technocratique

C'est au moment où elle devient un mode de gouvernement que la démocratie représentative fait ce

*Si la démocratie directe
est le mode de gouvernement
« naturel » de l'humanité,
il est donc normal que nous
en ayons en permanence
une certaine nostalgie.
C'est une erreur que de vouloir
la transposer aux grandes
sociétés comme les nôtres,
qui n'accordent pas la priorité
aux valeurs démocratiques,
mais aux valeurs de croissance
et de consommation.*

que nous avons appelé une boucle étrange. Toutes les sociétés, même celles qui croient pouvoir se passer de garants méta-sociaux et ne reposer que sur elles-mêmes, doivent reconnaître ce que Hofstadter appelle un « méta-niveau inviolable ». Jusqu'à récemment, en Occident, le méta-niveau inviolable était représenté par le roi, détenant directement son pouvoir de Dieu, délégué de Dieu, instance hors du système, et auteur du système lui-même. La démocratie a consisté à supprimer ce méta-niveau¹¹ et à faire du système de gouvernement des hommes une boucle étrange endogène, renvoyant la source et le fondement ultimes du pouvoir des gouvernants aux gouvernés eux-mêmes, c'est-à-dire à ceux qui devraient être — et qui sont effectivement — au bas de la hiérarchie. Le niveau le plus bas de la hiérarchie devient en même temps le méta-niveau. Cette hiérarchie non linéaire qui ramène le sommet à la base est la forme que prend, dans une société démocratique, le fondement dernier du système politique.

Système abstrait, invraisemblable, bien difficile à expliquer aux enfants beaucoup plus intéressés par les histoires de roi que par celles de premier ministre... Le système fait une boucle étrange, dangereuse (classes populaires, classes dangereuses...); il instaure un méta-niveau beaucoup plus inquiétant que Dieu lui-même; d'autant plus dangereux que la modernité a conduit le peuple à rompre avec les valeurs traditionnelles de respect de l'autorité. Il est alors bien normal que ceux qui gouvernent aient la tentation constante de « corriger » ce paradoxe, de rationaliser, de trouver un méta-niveau plus traditionnel, qui ne fasse pas une telle boucle étrange par ce retour du sommet à la base. Cette tentation est particulièrement forte chez ceux qui ne sont pas élus et qui détiennent malgré tout du pouvoir, comme les employés de l'État aux différents niveaux. Et il est bien normal, également, de chercher ce méta-niveau dans les grands mythes de la société actuelle : le recours à la raison et à la science comme sources premières de la vérité.

La technocratie est l'une de ces tentations permanentes de la démocratie visant à identifier le méta-niveau au mythe dominant actuellement la société, origine et fondement de la vérité : la Science. Si les décisions étaient fondées sur la science (et sur la compétence qui permet à certains seulement d'y accéder), on mettrait fin à cette boucle gênante qui

ramène tout à l'ignorant homme de la rue. L'idéologie technocratique est cette tentation permanente de la démocratie de se trouver un méta-niveau inviolable comme dans le bon vieux temps, de remplacer le Roi et Dieu par la Science, de ne pas vraiment assumer l'état « désenchanté » du monde, dirait Weber. On réintroduit ainsi la hiérarchie linéaire sans possibilités de boucle étrange, en tentant en permanence de transformer les rapports gouvernants-gouvernés en rapports de *feedback*, le niveau inférieur devant alors se contenter de « nourrir » les niveaux supérieurs. Le peuple est alors réduit au seul statut de niveau inférieur.

Ce rapport à la vérité ou à la raison comme méta-niveau inviolable est assez près de la conception française de la démocratie. L'absence de référence à la *common law*, dans la tradition française de la démocratie, empêche cette dernière de compléter la boucle et de revenir à la société. Ce retour à la société que permet la *common law* sera alors remplacé par une notion abstraite à laquelle on accède par la raison seulement : celle d'intérêt général que les groupes tenteront de s'approprier et d'interpréter. La méfiance naturelle des Français pour la notion de communauté vient de l'absence d'une vision de la société existant par elle-même, en dehors d'un centre qui la pense. Tout lien communautaire se transforme alors en particularisme menaçant l'intérêt général et symbolisant un retour à l'ordre d'ancien régime. Autrement dit, la démocratie à la française arrive plus difficilement à faire une boucle étrange qui la ramène à son point de départ, à sa base. C'est cette opération que réalise la *common law*, « rabaissant » en quelque sorte tout ce complexe, orgueilleux et rationnel appareil politique moderne que secrètent les démocraties représentatives à cette modeste base qu'est la coutume, la façon dont les anciens ont réglé le problème ; non pas pour s'y conformer automatiquement, comme on essaie toujours de nous le présenter pour valoriser la rationalité moderne, mais pour s'en inspirer et prendre une décision « éclairée » par autre chose que la raison abstraite.

Sans cette boucle étrange qui ramène le sommet à la base, un État moderne n'est qu'une bureaucratie. Cette boucle maintient un référent (la société) à l'extérieur du système politique, et ne coupe pas abstraitement la société de son passé.

Transposition de la démocratie directe

C'est pourquoi on peut penser que la démocratie anglo-saxonne va jusqu'au bout de la logique de la démocratie représentative, alors que la démocratie française n'a jamais fait le saut et a toujours eu tendance à nier la réalité de la représentation au profit d'une utopie de l'intérêt général. Ce problème, on le sait, s'est cristallisé autour du long débat sur le « mandat impératif » des députés au dix-huitième siècle. L'analyse de ce débat montre que l'on n'a jamais vraiment intégré la notion de représentation. Ainsi, Gauchet cite Rabaut St-Étienne : « [...] ce ne sont pas réellement les représentants qui font la loi, c'est le peuple, dont les représentants ne sont que l'organe. Les mandataires représentent tout et ne se substituent en rien ¹². » Qu'est-ce à dire ? Si le représentant élu n'a aucune autonomie, si c'est en fait le peuple lui-même qui décide, cela signifie que l'on est alors en présence d'une transposition de la démocratie directe chez les élus. Et on mine la base de la démocratie représentative : comment en effet fonder la légitimité de l'opposition si c'est le peuple lui-même qui décide par la voix de ses représentants ?

Au départ, le modèle français de démocratie représentative a donc un rapport ambigu avec la représentativité. Au contraire, le modèle anglo-saxon a rompu avec cette utopie et a pris une distance qui lui permet de considérer tout gouvernement comme potentiellement abusif, car les représentants du peuple ne sont pas le peuple. Ils sont la façon de choisir son gouvernement. Ce qui fonde le droit à l'opposition, lequel perd sa légitimité si les représentants *sont* le peuple.

Dans cette conception (anglo-saxonne), il y a une méfiance fondamentale vis-à-vis de tout pouvoir, même celui issu du peuple. Car ce pouvoir ne relève pas entièrement du principe communautaire. C'est un thème constant des penseurs de la démocratie anglo-saxonne depuis Thomas Paine, thème bien analysé par Popper dans son ouvrage sur ce qu'il appelle la « société ouverte ¹³ ».

Si bien que cette démocratie pourrait se définir d'abord comme un droit à l'opposition ¹⁴. Le point de départ, ce ne sont pas des principes abstraits, et ce n'est pas la recherche d'un ordre nouveau. C'est d'abord négatif : comment se débarrasser d'un gouvernement mauvais ?

Un moindre mal nécessaire

Certes, par rapport à l'idéal de la démocratie directe où tous les membres d'une société prennent eux-mêmes les décisions importantes, la démocratie représentative constitue un moindre mal. Si la démocratie directe est, selon Baechler, le mode de gouvernement « naturel » de l'humanité, il est donc normal que nous en ayons en permanence une certaine nostalgie. Mais c'est une erreur que de vouloir la transposer aux grandes sociétés, surtout les sociétés comme les nôtres, celles qui n'accordent pas la priorité aux valeurs démocratiques, mais aux valeurs de croissance et de consommation. C'est ce qui explique que ce n'est pas seulement à cause de leur taille que la démocratie directe est impossible dans ces sociétés, et que son application y est toujours problématique. C'est aussi parce que ces sociétés

ont choisi comme valeur première l'accroissement de la production. Elles ont décidé de consacrer leur temps d'abord à cette activité. Or la démocratie directe prend beaucoup de temps, beaucoup trop. C'est pourquoi, dans un tel contexte, on doit « se contenter » de la démocratie représentative.

Cette priorité accordée à d'autres valeurs que la démocratie était présente dès les débuts, et les penseurs de ce régime politique en étaient conscients. Sieyès n'écrivait-il pas que le gouvernement représentatif est une forme de gouvernement adaptée à une société composée de citoyens « tout occupés à produire et à distribuer des richesses ¹⁵ »... et à consommer, ajouterait-on évidemment aujourd'hui. Ils n'ont pas le temps de s'occuper des affaires publiques, ils ont des choses plus importantes à faire.

*En voulant accroître
la représentativité, on oublie
qu'en régime démocratique,
il s'agit de nommer
des gouvernants,
pas seulement des représentants ;
pas seulement une image,
un reflet de nous-mêmes,
mais des personnes
qui doivent exercer
le pouvoir,
prendre des décisions.*

C'est encore aujourd'hui une des raisons fondamentales qui expliquent et justifient l'existence de ce régime. Comme l'écrit Baechler, « la preuve n'a pas encore été administrée que la majorité (actuelle) aspire à la rusticité des cavernes ¹⁶ », condition préalable à un retour à la démocratie directe selon lui, ce qui me paraît par ailleurs nettement excessif... (pour ne pas dire plus ; entre la rusticité des cavernes et la surconsommation actuelle, le fossé est large...). N'empêche qu'on ne doit jamais oublier cette fonction essentielle de la démocratie représentative : dispenser les citoyens de se gouverner eux-mêmes.

La démocratie représentative est la conséquence des choix de société que la majorité de ses membres ont faits, et font aujourd'hui plus que jamais. Dans la mesure où, pour fonctionner, elle suppose une mobilisation très grande, elle tend alors, dans ce contexte, à déplacer le pouvoir vers les « minorités actives ». C'est souvent le dernier résultat de l'idéologie de la participation et de l'utilisation excessive des mécanismes de participation directe comme le référendum, lesquels, théoriquement souhaitables, doivent être utilisés avec parcimonie pour ne pas se transformer en instruments de pouvoir des minorités actives. Ce qui n'empêche pas les minorités — dont je fais partie — qui sont en désaccord avec le paradigme productiviste, « consumériste » et utilitariste, de prôner la simplicité volontaire et de tenter de convaincre la majorité d'adhérer à des valeurs différentes. La démocratie, justement, nous le permet.

Représentation et représentativité

Nous pouvons maintenant revenir à ce thème. Commençons par souligner que le mot « représentation » ne signifie pas ici, et ne peut en aucun cas signifier, le report du même, l'identité avec le représenté. Car le représentant est quelqu'un qui doit gouverner, prendre des décisions, quelqu'un qui doit représenter au sens de défendre. « Mon » représentant sera donc quelqu'un qui sera, éventuellement, différent de moi, idéalement mieux que moi. « Il nous représente bien, on n'a pas honte de lui », dit-on de certains politiciens, ce qui signifie non pas seulement qu'il est un portrait fidèle de la moyenne de ceux qu'il représente, mais qu'il en possède les meilleures qualités et qu'il est capable

de défendre mes intérêts en mon absence, souvent mieux que je ne le ferais moi-même. La similitude n'est qu'un élément, et souvent pas le plus important de la représentation, alors qu'elle est le seul élément de la représentativité.

La représentativité n'est qu'un des éléments permettant d'assurer la fonction de représentation politique. Au début, on introduisait des critères *a priori* (actifs et passifs, propriétaires). Les représentants devaient posséder des qualités particulières. La tendance de fond de la démocratie représentative, depuis ses débuts, ce qui l'a fait devenir de plus en plus démocratique, a été de supprimer ces critères de distinction *a priori*. La tendance n'a pas été d'accroître le pouvoir des électeurs sur les élus par le mandat impératif ou par leur révocabilité permanente, par exemple. Elle n'a pas non plus été d'accroître la représentativité, c'est-à-dire la ressemblance des élus avec les électeurs. Certes ces idées n'ont pas été ignorées. Le mandat impératif a été beaucoup discuté en France ; et en Angleterre on a parfois proposé de rendre la réalisation des promesses électorales légalement obligatoire. (Ce qui fait rêver...) Quant à la similarité obligatoire entre les électeurs et les élus, elle a été fortement discutée au moment de l'adoption de la constitution américaine ¹⁷. Enfin, le mouvement ouvrier souhaitait une plus grande représentativité, mais sans jamais aller, à ma connaissance, jusqu'à revendiquer qu'elle soit inscrite dans la loi. Même Michels, qui a violemment dénoncé ce qu'il a appelé la loi d'airain de l'oligarchie dans les partis et syndicats ouvriers allemands au début du siècle dernier, n'a pas été jusque-là, à ma connaissance.

Si ces idées n'ont pas été ignorées, jamais elles ne l'ont emporté. Non seulement a-t-on rarement réclamé l'identité élus-électeurs, on est même souvent allé jusqu'à choisir des personnes en vertu même de leurs différences. On n'a pas à chercher très loin pour trouver un exemple. Le Canada, dit-on, est composé de deux « peuples fondateurs ». Mais l'alternance anglophone-francophone n'existe que pour les personnes nommées, pas pour les élus. Bien plus : concernant le plus important des élus — le premier ministre —, ceux qui font partie de ce qu'on appelle « le reste du Canada » (le ROC), depuis bientôt quarante ans, choisissent un Québécois (ou assimilé...) pour les représenter et pour gouverner, avec l'idée, pour plusieurs, qu'il « s'occupera » du

problème du Québec mieux qu'eux-mêmes n'auraient pu le faire... Quelle illustration de la dynamique représentation-représentativité!

Même si on déplore régulièrement les failles de la représentativité (sous-représentation des ouvriers, des Noirs aux USA, des minorités en général), on a eu très rarement recours à la loi, c'est-à-dire à la représentativité forcée ou *a priori*, à l'exception, je crois, d'une loi française récente sur la représentativité des femmes. Il est vrai qu'à l'époque des partis de masse on a pu avoir l'impression que, sans être fondé sur la similarité, ce système de gouvernement s'en rapprochait progressivement malgré tout, alors qu'aujourd'hui on s'en éloigne avec le déclin de la fidélité aux partis et l'importance de plus en plus grande prise par les médias et les *spindoctors*. Pour accroître le caractère démocratique de ce régime de gouvernement, la tendance de fond a été d'élargir sa base électorale, d'éliminer les exclusions (richesse, propriété, âge, sexe) pour en arriver à inclure pratiquement tous les membres de la société.

Pourquoi ces idées ne se sont-elles pas imposées? Il me semble qu'une des raisons importantes, c'est qu'en voulant accroître la représentativité, on oublie que dans cette affaire, il s'agit de nommer des gouvernants, pas seulement des représentants; pas seulement une image, un reflet de nous-mêmes, mais des personnes qui doivent exercer le pouvoir, prendre des décisions. Au moment de rédiger la constitution américaine, c'est cet argument qui a fait que les partisans du suffrage sans condition explicite de ressemblance l'ont emporté (les fédéralistes contre les anti-fédéralistes). Dans une démocratie, on doit laisser le peuple libre de choisir ceux qu'il veut, et le croire capable de le faire avec compétence. C'est une des croyances que partagent tous les démocrates, même les élitistes comme Schumpeter. Les électeurs choisiront, parmi les candidats, les plus capables de gouverner et de penser à l'intérêt général. Et s'ils se trompent, ils les changeront. La démocratie, c'est d'abord un système qui permet de se débarrasser des mauvais

gouvernements. « Pour Madison, les élections répétées, et non la similitude et la proximité sociologique, sont les meilleurs gardiens des intérêts du peuple¹⁸. »

Résumons: c'est en contrôlant le choix des gouvernants bien plus que par leur ressemblance avec les gouvernés que ces derniers s'assureront que les gouvernants gouvernent bien. Ce principe l'emporte toujours dans l'histoire de la démocratie représentative, même lorsque certains mouvements soutiennent la thèse de la similitude et que cette idée a, de tout temps, mobilisé certains partisans de la démocratie, par nostalgie de la démocratie directe.

Un fragile équilibre

Car tous ces procédés visant à accroître la représentativité appartiennent en propre au modèle de la démocratie directe, comme le reconnaît d'ailleurs Max Weber, qui « range au nombre des caractéristiques de la démocratie directe les institutions suivantes: révocabilité permanente des élus, rotation des charges, sélection des gouvernants par tirage au sort, mandats impératifs¹⁹ ». Même si la démocratie représentative a, au départ, peu à voir avec la démocratie directe, elle en est en permanence obsédée. Ce recours à la démocratie directe menace l'équilibre fra-

*C'est en contrôlant
le choix des gouvernants bien
plus que par leur ressemblance
avec les gouvernés
que ces derniers s'assureront
que les gouvernants
gouvernent bien.
La démocratie,
c'est d'abord un système
qui permet de se débarrasser
des mauvais gouvernements.*

gile entre appartenance et droit à l'opposition sur lequel repose la démocratie représentative. Cet équilibre est menacé par le fantasme d'une adéquation complète entre les élus et le peuple qui est derrière la volonté de combler le fossé entre l'exercice du pouvoir et la représentation. Cette volonté de similarité conduit à une quête utopique de l'identité représentants-représentés contenue dans l'idée de représentativité parfaite. Le rêve de combler le fossé gouvernants-gouvernés, souvent par l'éducation du peuple, est une idée chère aux penseurs, depuis Platon jusqu'aux projets politiques des intellectuels qui sont souvent, en fait, des projets pédagogiques d'éducation des masses, avec le vague espoir que les masses deviennent comme nous...

Cette utopie entraîne aussi cette idée récurrente, depuis C. Wright Mill jusqu'à aujourd'hui, de participation et de mobilisation permanente de l'ensemble des citoyens. Chaque génération ressent le besoin d'accomplir ce rituel en lançant un appel à la participation. Chaque génération parle de « nouvel âge » de la participation²⁰. En un sens, c'est fort louable. Comme l'écrit Roger Sue, « la démocratie n'est pas soluble dans un suffrage universel de plus en plus déserté et dans la seule délégation de plus en plus contestée²¹ ». Il est vrai que le rapport du citoyen à son gouvernement n'est pas qu'un rapport d'extériorité analogue au rapport marchand. Le citoyen n'est jamais complètement extérieur au système qui a produit une décision politique, alors que le consommateur est extérieur au système qui a produit une marchandise. Il n'y a pas de relation démocratique sans ce fait d'appartenance.

La participation citoyenne est donc souhaitable, elle doit être revivifiée en permanence et elle doit animer les institutions politiques. Une société civile non dynamique entraîne nécessairement une société politique sclérosée, puisque son dynamisme lui vient de là, justement. Et il est vrai qu'on a constamment tendance à l'oublier dans les hautes sphères des milieux politiques. À oublier que tout vient de la société. Il faut maintenir en permanence et renouveler les lieux de contact entre les élus et les citoyens. Ces mécanismes de participation sont toujours souhaitables et constituent alors des instruments de renforcement de la démocratie représentative. Mais cela étant admis, on doit encore moins oublier que dans une démocratie représentative, la décision la plus importante est celle du choix des gouvernants, du choix de ceux qui prennent les décisions. Dans une démocratie représentative, c'est d'abord de cette façon que se manifeste la participation. Elle est centrée sur le choix des représentants et sur la possibilité d'influer les décisions qu'ils prennent. Elle entraîne le droit à l'opposition organisée aux décisions des gouvernants, et accroît ainsi le pouvoir des minorités. La

démocratie étant fondée sur le droit à l'opposition, la participation réside d'abord dans les groupes de pression, l'opinion publique, fondés sur la liberté d'association. Très limitée dans certains pays au départ (la France), la liberté d'association est aujourd'hui considérée comme fondamentale partout.

Quand on accepte d'être mobilisé, consulté, d'être « concerté » par les institutions politiques, on diminue d'autant sa capacité à s'opposer de l'extérieur. Or l'idéal de participation consiste souvent à vouloir remplacer ce droit à l'opposition auprès des élus par des instances qui prendraient les décisions à la place des élus. La participation tend donc à remplacer les décideurs élus par des non-élus. C'est le piège récurrent de la démocratie

*L'idéal de participation
consiste souvent à vouloir
remplacer le droit à l'opposition
auprès des élus par des instances
qui prendraient les décisions
à la place des élus.*

*La participation
tend donc à remplacer
les décideurs élus
par des non-élus.*

*C'est le piège récurrent
de la démocratie parallèle.*

parallel. Dans l'enthousiasme pour accroître la mobilisation et la recherche de l'identité entre les représentants et les représentés, on finit par remettre en question la légitimité démocratique des élus qu'on veut remplacer par des comités et autres tables de concertation composés d'individus représentant des intérêts particuliers, dont la représentativité politique est sectorielle et dont le mécanisme d'élection est souvent douteux, individus qui se voient dotés miraculeusement de tous les attributs de la démocratie contre ceux que le peuple a choisis. Ainsi,

actuellement, au Québec, les intellectuels dénoncent le rôle des élus locaux dans les régions, au nom de la démocratie. Ils vont même jusqu'à reprocher à un élu local d'oser dire que, dans une démocratie, ce sont les élus qui doivent décider²², oubliant ce fait élémentaire que si ce ne sont plus les élus qui décident, nous ne sommes plus en démocratie !

La démocratie représentative est un mélange fragile d'appartenance et d'opposition. D'*exit*, de *voice* et de loyauté, dirait Hirschman. « Ce serait une erreur de continuer à faire comme si la politique ne pouvait recevoir la consécration de sa légitimité que par la voie électorale », écrit Hudon²³. Sans doute. Mais une démocratie représentative dynamique va nécessairement se manifester par la voie électorale. L'élection est le moment fort de ce système, le

moment fondateur, le lieu où se rencontrent et le bref moment où coïncident le système politique et la société. C'est pourquoi le dynamisme et la force de l'institution électorale demeurent le meilleur indice de la santé d'une démocratie représentative et du degré de participation de ses membres.

Conséquences

Comme l'explique Pitkin dans son ouvrage classique²⁴, la représentation politique, ce n'est pas une image, c'est une activité. La confusion entre la démocratie directe et représentative conduit, à la limite, à la fin de la représentation au profit de la représentativité, fondée sur le mirage de l'identification. Je vais citer ici un psychologue : « Les processus mentaux de représentation, qui permettent un esprit critique, se laissent aisément damer le pion au profit des processus d'identification, donnant lieu à une communication sans critique et sans recul [...] ». L'auteur parle de « cet abandon si agréable des processus de représentation au profit des processus d'identification²⁵ ». Même si sa réflexion porte sur les processus mentaux (et sur les rapports de couple...), on peut se demander s'il n'y aurait pas une certaine pertinence à l'appliquer au processus politique, *mutatis mutandis*... L'identification ou l'identité gouvernants-gouvernés suppose que la société en question est une communauté ; elle suppose le modèle communautaire d'appartenance, lequel se situe à l'opposé de la société moderne fondée sur les différences, sur la rupture entre producteurs et usagers. Carl Schmitt avait fondé son analyse de la démocratie sur la différence entre ces deux principes : représentation et identité²⁶. Seule une communauté pouvait avoir une représentation conforme au principe d'identité.

Périodiquement, on a l'impression que la démocratie représentative va mal, qu'elle est en crise, que la distance entre les gouvernants et les gouvernés s'accroît, qu'on a perdu confiance dans les politiciens, que les partis politiques ne jouent plus leur rôle, que les élus perdent le pouvoir au profit des nommés, des technocrates. Et devant ces constats, on a souvent le réflexe d'avoir recours à des mécanismes qui relèvent de la démocratie directe et qui souvent en fait ne font qu'empirer les choses, notamment en diminuant encore plus le pouvoir des élus au bénéfice des nommés.

Je ne suis pas en mesure de me prononcer sur l'ampleur de cette crise — de ce déficit démocratique, comme on dit aujourd'hui —, même si je crois qu'elle est sans doute exagérée. Ainsi, la présence des partis politiques, dont on déplore aujourd'hui la diminution de leur rôle, avait elle-même été considérée, au moment de leur apparition, à la fin du dix-neuvième siècle, comme une crise du système²⁷. Et la première bande dessinée francophone, publiée au Québec au début du dix-neuvième siècle, parlait de la corruption des politiciens et du manque de confiance dans la politique et les politiciens²⁸. On confond souvent, sans doute, la crise du système et son adaptation aux changements sociaux. Donc, j'ignore la gravité réelle de cette crise, mais je ne crois pas que la solution soit du côté d'une plus grande identification, d'une plus grande représentativité. Il faudrait plutôt accroître le pouvoir des élus. Il me semble évident que la plus grande menace actuelle provient des institutions internationales non démocratiques qui veulent remplacer les élus. Il faut aussi améliorer la qualité de la relation entre les gouvernés et les gouvernants et, en particulier, leur imputabilité (*accountability*). C'est là que les efforts de mobilisation et de participation devraient se concentrer. Je ne vais pas jusqu'à penser que toute tentative pour améliorer la représentativité des gouvernants est inutile ou nuisible. Et il est vrai que la distance entre gouvernants et gouvernés, lesquels tendent à devenir un public externe sur le modèle du marché, n'a peut-être jamais été aussi grande et mérite une attention particulière. Le mode de scrutin peut diminuer cette distance, laquelle menace le fragile équilibre entre appartenance et droit à l'opposition.

Mais il faut résister à la tentation de sacrifier la représentation à l'appartenance, ce qui supprime le droit à l'opposition. En démocratie représentative, par définition, donner le pouvoir décisionnel aux non-élus n'est pas démocratique. En régime représentatif, la représentativité ne peut être qu'*a posteriori*. Dans la mesure où on l'instaure *a priori*, elle s'oppose à la représentation et affaiblit le régime représentatif, et nous entraîne dans une sorte de démocratie sectorielle généralisée où les gouvernants seraient un portrait miniaturisé de la société. Imposer *a priori* des caractéristiques que doivent posséder les élus, c'est limiter le choix du peuple. C'est revenir en arrière, revenir au principe censitaire, comme au dix-neuvième siècle où seuls les propriétaires avaient

le droit de vote, et pouvaient être éligibles. Si on doit accroître la représentativité — ce qui est sans doute souhaitable aujourd'hui —, ce ne doit pas être en sacrifiant la représentation. L'identification représentation-représentativité signifie la fin de la boucle étrange de la démocratie représentative. Autrement dit, autant le célèbre mot d'ordre *No taxation without representation* mettait en évidence

les fondements de la démocratie indirecte, autant celui de *No representation without representativity* serait gros de nombreuses dérives. ♦

Jacques T. Godbout est professeur émérite de l'Institut national de recherche scientifique de l'université du Québec et membre du conseil de la direction de la *Revue du M.A.U.S.S.*

1. A. Insel, « De la démocratie inachevée », *Le bulletin du Mauss*, n° 8, 1990, p. 45.
2. D. Hofstadter, *Gödel, Escher, Bach: les brins d'une guirlande éternelle*, Paris, Interéditions, 1985.
3. B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p. 63 et suiv.
4. J. Baechler, *Démocraties*, Paris, Calmann-Lévy, 1985, p. 563.
5. F. Tönnies, *Communauté et société: catégories fondamentales de la sociologie*, Paris, Retz, 1977.
6. B. Manin, *op. cit.*, p. 108 et suiv.
7. Cité dans *Ibid.*, p. 122; aussi p. 118 et suiv.
8. Voir par exemple A. Guéry, « Le roi dépensier. Du don à l'impôt », *Le bulletin du Mauss*, n° 5, 1983, p. 7-46.
9. A. O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Response to Declin in Firms, Organizations and States*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1970.
10. J. T. Godbout, *La démocratie des usagers*, Montréal, Boréal, 1987, p. 51.
11. Pas complètement; la monarchie existe dans la plupart des démocraties, et aux USA, *In God we trust* est inscrit sur la monnaie.
12. M. Gauchet, « Rabaut Saint-Étienne à la sortie du Désert », *Le Monde de la révolution française*, 11, 1989, p. 20.
13. K. R. Popper, *La société ouverte et ses ennemis*, Paris, Seuil, 1979.

14. J. Burnham, *The Managerial Revolution*, New York, Penguin Books, 1962.
15. Cité par B. Manin, *op. cit.*, p. 13.
16. J. Baechler, *op. cit.*, p. 370.
17. B. Manin, *op. cit.*, p. 145 et suiv.
18. *Ibid.*, p. 154.
19. *Ibid.*, p. 213, note.
20. Barthélemy cité par R. Hudon, « Médiation, représentation et démocratie. Changements d'itinéraires entre la société civile et les institutions politiques », dans J. Crête (dir.), *La science politique au Québec. Le dernier des maîtres fondateurs. Hommage à Vincent Lemieux*, Québec, Presses de l'université Laval, 2003, p. 243.
21. Sue cité dans *ibid.*, p. 243.
22. B. Jouve, *Le Devoir*, 27 avril 2004.
23. R. Hudon, art. cité, p. 244.
24. A. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1971.
25. G. Apfeldorfer, *Les relations durables*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 138-139. Voir aussi I. M. Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 121 et suiv.
26. B. Manin, *op. cit.*, p. 192 et suiv.
27. *Ibid.*, p. 249.
28. *La Presse*, avril 2004.

♦ ♦ ♦

Les nouvelles frontières de la citoyenneté par Pascale Dufour

La baisse de la participation électorale, largement documentée, depuis une vingtaine d'années, ne permet pas de conclure à la crise des systèmes de représentation politique dans les démocraties des pays du Nord. Le débat, tel que

décrit dans la documentation traitant de la participation électorale, a en effet tendance à se poser en termes binaires, qui rendent mal compte de la complexité des transformations en cours dans le champ de la participation politique. Selon ces études,

la baisse de la participation électorale remet en cause les fondements de la démocratie représentative, qui conçoit le vote comme l'acte politique premier de tout citoyen, celui qui légitime l'ensemble du système. La renonciation à l'exercice du droit de vote est alors interprétée comme une sanction vis-à-vis du système ou, tout au moins, un problème posé à sa légitimité. L'objectif de cet article est de montrer que la baisse de la participation électorale remet davantage en cause les théories qui tentent d'en rendre compte que le système de la démocratie représentative.

En nous appuyant sur une synthèse des travaux majoritairement francophones portant sur cette question et en illustrant notre propos en recourant à la situation québécoise, nous verrons que si les citoyens votent moins, ils continuent majoritairement de le faire et ne semblent pas prêts à changer de système politique. L'argument de la « crise » de la représentation est ainsi tout relatif. Nous montrerons également que, à côté de l'expression d'un geste politique par le vote, il existe toute une gamme d'actions concrètes qui font partie de la prise de parole publique et politique des citoyens et qui nous permettent de penser que ceux-ci n'ont pas déserté le champ politique. Et cette multiplicité des formes de l'engagement citoyen fait partie intégrante de sources diverses de la représentation politique. Au total, la baisse de la participation électorale n'est donc pas forcément une mauvaise nouvelle. C'est certes une donnée inédite qui entraîne de multiples conséquences pour les acteurs collectifs et les systèmes politiques qui doivent s'y adapter (et donc, il ne s'agit pas de nier le phénomène), mais il n'y a pas inéluctablement de drame qui se joue là. Au contraire, les citoyens, par leurs actions dans le champ politique, contribuent à redéfinir les frontières de la citoyenneté.

Les citoyens votent moins, mais votent encore

Dans une perspective classique, la participation politique se mesure au fait de voter. Voter, c'est la forme minimale de la participation et c'est celle qui concerne le plus d'individus. C'est aussi celle qui est censée donner la mesure la moins contestable de l'intérêt politique, conçu comme l'expression périodique des opinions et des préférences politiques des citoyens. Or, la plupart des travaux récents sur

le vote font état d'une baisse importante de la participation électorale et de l'accroissement parallèle des abstentions.

Sur le plan international, le continent nord-américain se situe en queue de peloton du point de vue de la participation électorale, et ce depuis l'après-guerre, quel que soit le type d'élections considéré. La situation ne semble pas s'être améliorée dans la période plus récente, puisque les taux de participation aux élections fédérales, canadienne et américaine, ont encore diminué. Au Canada, par exemple, la participation moyenne aux élections fédérales, par période de dix ans, était de 73 % pour la décennie 1980, et seulement de 66 % pour la décennie 1990¹. Une étude montre que la baisse importante de participation aux élections fédérales de 2000 (moins de 65 %) est notamment due à la non-participation des jeunes nés après 1970, qui, par ailleurs, ne semblent pas utiliser d'autres formes de participation de façon significative ; ce qui fait conclure aux auteurs qu'on assisterait davantage à un désengagement des jeunes par rapport aux questions politiques qu'à un mécontentement actif². Cependant, de grandes variations persistent entre les sociétés et au sein d'une même société, le Québec pouvant encore se targuer d'un très haut taux de participation par rapport à la moyenne du pays puisque le taux de participation aux élections fédérales pour la décennie 1990 a été de 71 %. La participation électorale aux élections fédérales au Québec a subi une baisse de seulement trois points depuis la décennie 1960. Si on considère les élections provinciales, le taux de participation reste relativement élevé dans plusieurs provinces, au Québec il est autour de 70 % pour la période la plus récente³.

Les citoyens votent encore majoritairement et, en outre, ils ne semblent pas remettre en cause la légitimité des systèmes de représentation politique, mais bien le fonctionnement de ce système. Ainsi, ce sont les représentants et les organisations qui font l'objet de la méfiance populaire, pas les démocraties représentatives⁴. Cependant, pour les analyses électorales, la situation actuelle est paradoxale. Si la « compétence civique » des électeurs augmente (ce que plusieurs affirment), il devrait y avoir une augmentation parallèle ou concomitante de la participation politique. Or, c'est l'inverse qui se produit. L'hypothèse de plus en plus fréquente formulée pour expliquer ce paradoxe est que la

participation politique ne se réduit pas à la participation électorale et qu'il est fort probable que celle-ci s'exprime sur d'autres plans. Comme le souligne Dalton, c'est moins la quantité de participation politique qui est importante que la nature de cette participation⁵.

D'autres formes de participation politique sont possibles

Les actions de protestation recouvrent les actions et les comportements politiques dits non conventionnels, comme le fait de participer à une manifestation, le fait de signer une pétition, d'organiser ou de soutenir un boycottage, de participer à des actions directes plus ou moins légales et plus ou moins violentes.

Même s'il est plus difficile de mesurer les formes non conventionnelles de participation politique, on peut, de manière générale, en noter l'augmentation. Ce qui est important, ce sont les correspondances que relèvent les observateurs entre ces transformations de la participation politique et l'accroissement d'une conception active de la citoyenneté dans les populations⁶. Ainsi, le fait de se mobiliser en dehors des élections et des calendriers et canaux institutionnels offrirait la possibilité aux citoyens d'avoir un impact plus direct sur le processus politique et d'influer davantage sur le calendrier ou l'agenda politique⁷. Cela dit, on ne peut tracer d'équivalence entre la baisse de la participation électorale et la hausse des actions de protestation ; on n'a pas affaire à des vases communicants. En particulier en Europe, la désertion des partis politiques et des élections n'est pas accompagnée d'une hausse de la participation dans des actions et organisations de protestation.

Au-delà du débat quantitatif ou de la vision de remplacement d'une forme de participation par une autre, la sociologie de l'engagement a bien montré ces dernières années que la participation politique devenait de plus en plus indépendante des organi-

sations dans lesquelles elle s'exprimait. Ainsi, le travail de Jacques Ion a permis de mettre au jour la multiplicité des formes de militantisme et les allers retours possibles entre ces formes pour un même individu⁸. Les travaux d'Isabelle Sommier ont également montré que les motivations sous-jacentes à l'engagement des jeunes altermondialistes aujourd'hui et les organisations dans lesquelles cet engagement s'exprime se caractérisent par leur caractère fluide et en évolution constante⁹. Enfin, les travaux récents d'Olivier Fillieule et de Nonna Mayer au sein du Groupe d'études et de recherches sur les mutations du militantisme posent la question de la manière dont la recherche peut concrètement rendre compte de cette complexité. Plus qu'une « crise » de la citoyenneté ou du sens civique, il s'agit bien de trouver une manière de penser les mutations en cours¹⁰. Sans adopter un optimisme forcé face à l'avenir de nos démocraties, il semble raisonnable de dire, avec d'autres, que le champ de la représentation politique s'élargit et que

cet élargissement n'est pas forcément synonyme de la « fin de la représentation¹¹ ».

Bon gré mal gré, les périodes électorales continuent de rythmer la vie politique, avec des moments où l'abstentionnisme est plus important. En revanche, les citoyens semblent davantage prêts à se mobiliser à titre de force de protestation (descendre dans la rue), sur des causes plus circonscrites (environnement, paix, pauvreté) mais aussi plus globales (mondialisation) et plus traditionnellement « poli-

tiques » (les élections)¹². Cette multiplicité des formes de la participation politique n'est pas nouvelle. En revanche, l'instrumentalisation des formes de la participation en fonction du but visé semble une caractéristique de la période plus contemporaine. Il semble que, suivant les enjeux de l'heure, les comportements politiques vont varier et qu'ils sont davantage indépendants d'une socialisation politique antérieure. Ainsi, lors de la dernière élection américaine, les citoyens se sont présentés aux urnes en plus grand nombre alors que, lors de la dernière élection européenne, le taux de participation a parfois

*Sans adopter
un optimisme forcé
face à l'avenir
de nos démocraties,
il semble raisonnable
de dire que le champ
de la représentation politique
s'élargit et que cet élargissement
n'est pas forcément
synonyme
de la « fin de la représentation ».*

été largement en deçà des espérances¹³; de la même façon, les mobilisations internationales et transnationales contre la guerre en Irak ont révélé une force de protestation sociale surprenante¹⁴. Il semble que, dans plusieurs démocraties occidentales, nous ayons aujourd'hui une frange de citoyens super-actifs, super-engagés, super-informés qui vont livrer plusieurs batailles en même temps avec plusieurs outils à leur disposition; puis les autres citoyens, qui suivent la vie politique de manière plus sporadique, mais qui ne sont pas forcément une masse indistincte d'apathiques. Au même titre que certains parlent de volatilité électorale pour désigner le fait que les partis politiques peuvent de moins en moins compter sur un électorat fidèle, nous pourrions parler de volatilité de la participation politique pour décrire le phénomène selon lequel l'activité politique des citoyens varie selon deux dimensions: la nature des enjeux et les modalités de leur engagement.

Comment rendre compte de ces transformations, qui marquent davantage une multiplication et une complexification du rapport au politique des citoyens que l'émergence d'une nouvelle forme d'engagement ou la disparition d'une autre?

Redéfinir les frontières de la citoyenneté

Pour comprendre la complexité des relations entre les différentes formes de participation politique et «l'état de la citoyenneté» dans une société donnée, il est nécessaire d'avoir une conception large de la participation politique. Dès le début du vingtième siècle, l'approche pluraliste a bien montré que les participants à la vie politique dans les démocraties modernes ne sont pas juste des citoyens-électeurs, mais aussi des citoyens-représentants des groupes sociaux. Avec l'approche pluraliste, on passe d'une conception strictement électorale de la démocratie à une conception plus sociologique qui met l'accent sur les flux de pouvoir, sur l'agencement complexe des groupes sociaux et les affiliations multiples des individus dans des systèmes démocratiques¹⁵. À la fin de la seconde guerre mondiale, ce sont les théoriciens du néocorporatisme qui vont systématiser une autre manière de représenter les intérêts mettant en avant le rôle des acteurs syndicaux et patronaux dans la régulation des rapports politiques¹⁶.

Cela dit, pour que la multiplicité des formes de participation se traduise en quelque chose sur le

terrain de la représentation, il est nécessaire que la représentation politique soit considérée, elle aussi, dans une version plus large. En effet, comme le souligne avec justesse Sabine Saurruger, «malgré l'existence de ces conceptions sur la relation entre les groupes d'intérêt et l'État, la théorie démocratique se concentre entièrement sur la représentation territoriale alors que les études sur les groupes d'intérêt (ou les partenaires corporatifs) se contentent d'une analyse de la participation des groupes dans le processus politiques¹⁷».

Le concept de régime de représentation, utilisé récemment par quelques auteurs, permet de faire le lien entre cette possibilité multiple de participation politique et la question de la représentation politique. Selon David Laycock, un régime de représentation inclut non seulement les participants et les structures des élections et des activités législatives ou décisionnelles, mais aussi la palette complète des manières de construire les décisions politiques au niveau de l'exécutif¹⁸. Sont ainsi prises en compte les activités de différents intérêts organisés qui interviennent au sein de «communautés politiques» ou de «réseaux de politiques publiques». Bruno Théret, pour sa part, définit de manière encore plus globale le régime de représentation comme «une configuration institutionnelle supposément stable d'agrégation et de représentation-conversion réciproque des intérêts individuels et collectifs d'ordre économique et social en intérêts individuels et collectifs d'ordre politique¹⁹». L'intérêt de ces définitions est double. Elles autorisent une variation dans le temps des configurations de la représentation politique. On peut alors concevoir, du point de vue théorique, des changements de régime de représentation, certains aspects du régime devenant, par exemple, moins centraux à certaines époques. Plus concrètement, on peut imaginer dans ce cadre que le système électoral ne soit plus le seul vecteur de la représentation des intérêts et que les réseaux de politiques publiques prennent de l'ampleur dans cette configuration. Elles permettent également de considérer tout autant les aspects formels de la représentation que les aspects moins formels ou carrément informels qui participent à la construction d'une configuration particulière d'un régime de représentation politique, y compris les idées qu'on se fait à un moment donné à propos de la représentation.

Trois conséquences théoriques et méthodologiques découlent de ces conceptions larges de la participation et de la représentation politiques. La première est une *redéfinition de la problématique*. Il ne s'agit plus de comprendre la baisse de la participation ou la crise des systèmes de représentation mais d'analyser la manière changeante que les citoyens ont d'accéder à la représentation politique.

Dans les travaux qui abordent ces questions, à une extrémité du spectre, il y a ceux qui se réjouissent des nouvelles opportunités qu'apportent les changements et qui mettent l'accent sur l'approfondissement possible de la démocratie dans nos sociétés en raison même de ces changements. À l'autre extrémité, en revanche, il y a ceux qui raisonnent davantage en termes de crise, de manque, de danger pour les démocraties occidentales et la tendance est alors d'idéaliser un passé plus ou moins révolu et, surtout, d'appréhender un sombre avenir. Plus précisément, les recherches portant sur la participation politique vont soit souligner le désintérêt des citoyens pour le politique, et leur désengagement plus ou moins partiel, soit analyser les formes nouvelles de l'engagement, plus ou moins porteuses de redynamisation de la démocratie²⁰. Pour certains, les organisations traditionnelles de représentation politique sont en crise profonde et pourraient même être amenées à disparaître ou à implorer, ce qui aurait des conséquences tragiques pour les démocraties de représentation ; pour d'autres, le bouillonnement actuel correspond à un réveil salutaire de la société civile qui va entraîner un renouveau démocratique²¹. Nous retenons de ce débat que l'enjeu principal pour les organisations est celui du sens à donner aux changements en cours, sens construit par les acteurs eux-mêmes. Si aujourd'hui l'adhésion au syndicat n'est plus un geste politique mais une assurance-risque²², les anciennes organisations sont en même temps amenées à travailler avec de nouveaux partenaires (par exemple les syndicats et les autres mouvements sociaux dont la coopération devient

de plus en plus « naturelle »)²³, parfois contre les partis politiques, parfois aux côtés de certains d'entre eux. Dans tous les cas, on ne peut parler d'un mouvement linéaire et simple de « dépolitisation » de la société ; au contraire, pour certaines organisations, il y a retour du politique dans leurs actions (ce qui est vrai pour les syndicats et vrai pour le milieu communautaire au Québec, par exemple). Dans le même ordre d'idées, le politique semble de retour dans des espaces auparavant considérés comme de « repli » sur la sphère privée — c'est le cas des quartiers dans les grands centres urbains²⁴.

Autrement dit, nous assistons à une redéfinition des frontières de la citoyenneté. Non seulement le sens attribué au fait d'être citoyen se modifie (il ne s'agit plus simplement d'exprimer son opinion

*On ne peut parler
d'un mouvement linéaire
et simple de « dépolitisation »
de la société ;
au contraire,
le politique semble de retour
dans des espaces auparavant
considérés comme de « repli »
sur la sphère privée.
Bref, nous assistons
à une redéfinition
des frontières de la citoyenneté.*

politique par le vote), mais les lieux de la citoyenneté eux-mêmes évoluent. Il est de plus en plus difficile de penser le gouvernement du peuple par les seuls représentants du peuple, et la popularité du terme de gouvernance rend bien compte de ces tentatives de penser la citoyenneté et la représentation politique sur un mode multiple. Le politique continue de se faire au sein des parlements nationaux, entre députés élus, mais il se produit aussi en dehors des enceintes nationales, au sein de structures intermédiaires faisant

intervenir une très grande variété d'acteurs collectifs et individuels, ou au sein d'espaces temporaires créés par l'État (les sommets socioéconomiques au Québec ou les forums du gouvernement libéral actuel), tolérés par celui-ci (les réseaux de politiques publiques) ou par les citoyens (la manifestation dans la rue).

La deuxième conséquence est la *multiplicité des lieux de la représentation*. Comme le souligne Sabine Saurugger, « [1]a théorie politique considère la notion de représentation généralement sous l'angle de la représentation territoriale ou élective²⁵ ». Or, non seulement est-il de plus en plus difficile de tracer le territoire géographique de la représentation, mais il est de plus en plus délicat de le considérer comme

relevant uniquement du domaine des élections. À côté de la représentation territoriale, on trouve également une représentation par « sujets » qui peut se faire à travers les organisations non gouvernementales sur le plan international ou par l'entremise des réseaux de politiques publiques sur le plan national²⁶. Autrement dit et pour reprendre le concept proposé par Érik Neveu, l'arène électorale n'a plus le monopole de la représentation ; l'arène des conflits sociaux, l'arène médiatique, même l'arène judiciaire sont également des espaces où la représentation politique occupe une place importante²⁷. On note par ailleurs un changement d'échelle de luttes et une multiplication des échelles de luttes²⁸ : un problème local ou national peut trouver une réponse et une représentation sur la scène internationale (au sein des institutions internationales), mais également au sein de lieux d'échanges au niveau mondial (qui ne sont pas forcément institutionnalisés mais qui trouvent là leur expression-agrégation, comme les forums sociaux mondiaux). Ces deux phénomènes se conjuguent (plus que l'élection et au-delà ou en deçà des frontières nationales) pour faire du lieu de la représentation politique une question empirique et non plus une donnée abstraite et générale. De la même façon, la multiplication des lieux de la représentation est directement liée à la possibilité croissante pour les acteurs autres que les partis politiques d'intervenir dans les processus de représentation politique²⁹.

Enfin, troisième conséquence, les conceptions larges de la participation et de la représentation politique entraînent la réflexion sur la démocratie dans des conclusions différentes. Adopter une perspective ouverte en termes de régime de représentation politique nous incite à considérer les situations empiriques concrètes sous l'angle de la transformation et non sous celui de la crise.

Selon la théorie du capital social élaborée par Putnam, plus les gens participent à des associations, plus la qualité de la démocratie est bonne³⁰. Le problème actuel viendrait de la baisse de la

participation dans les associations. Dans *Bowling Alone*, Putnam affirme que la participation et la sociabilité des Américains sont en train de s'éroder au profit d'un isolement social croissant. S'il remet en cause les modes de vie (écoute de la télévision, usage d'internet), il évoque également la disparition d'une « culture civique » qui aurait permis jusqu'alors l'implication associative des citoyens américains. Cette interprétation de la « crise » renvoie la responsabilité aux individus, sans interroger, par exemple, les rapports changeants que ceux-ci entretiennent avec l'État ou le marché du travail et qui pourraient influencer sur leur engagement. Par ailleurs, Putnam ne considère pas les autres formes de sociabilité qui peuvent exister dans la société.

Certains sociologues français, pour leur part, font référence à la crise du lien social et du lien civil qui affecterait nos sociétés, expliquant à la fois la montée des « incivilités » mais également la « crise » de la citoyenneté qui se traduirait par des formes d'anomie sociale et par le retrait de la sphère publique d'un nombre croissant de personnes, en particulier des jeunes³¹. Dans cette perspective, la crise du lien social et du lien civique est avant tout une crise de la capacité d'intégration de l'État au tout « français ». Elle s'accompagne d'une perte de confiance des

citoyens dans les institutions politiques et dans leurs représentants politiques. Encore une fois, cette position théorique englobante ne permet pas de penser la diversité du rapport au politique qui peut exister dans une société donnée. De la même façon, proposer une loi générale selon laquelle les valeurs individuelles de plus en plus postmatérialistes expliqueraient l'accroissement du nombre de citoyens désintéressés de la chose publique (les partisans de Inglehart) ou une autre selon laquelle les individus sont de moins en moins compétents pour exercer leur citoyenneté, ne permet pas de faire avancer la compréhension des réalités empiriques complexes³².

En revanche, se poser la question du déplacement et de la multiplication des points d'entrée

*Nous savons
que la souveraineté populaire
est un concept incohérent,
que la démocratie représentative
implique l'oligarchie.
Cela dit, l'augmentation
des exigences des citoyens
et la complexification
de leurs comportements
politiques peuvent aussi être
un point de renforcement
des pratiques démocratiques.*

dans le politique, c'est militer en faveur d'une programmation empirique de recherche qui vise à mettre au clair ce que les acteurs construisent et tenter de mettre en perspective ces créations collectives, ces pratiques politiques quotidiennes. Plusieurs ont commencé à le faire, soit en mettant l'accent sur les relations qui s'établissent entre l'ensemble des acteurs politiques, soit en pensant le rôle particulier de certains acteurs, comme les mouvements sociaux, dans le processus de représentation politique³³.

La prise en compte d'une nouvelle donnée

Prendre acte des imperfections de la démocratie représentative n'est pas un acte novateur ou révolutionnaire. Nous savons de longue date que la souveraineté populaire est un concept incohérent; que la notion de représentation politique comme agrégation des intérêts et des préférences des individus est un projet utopiste qui ne verra jamais le jour, et que, au contraire, la démocratie représentative implique la médiation par des groupes et la concentration du pouvoir aux mains d'une oligarchie, pour reprendre certains des arguments avancés par Bobbio et Manin³⁴. Il est également

vrai que la connaissance accrue de ces imperfections de la démocratie représentative peut contribuer à la formation de « démocrates désenchantés », pour reprendre les termes de Pippa Norris³⁵. Cela dit, l'augmentation des niveaux d'exigence des citoyens par rapport aux standards démocratiques et la complexification de leurs comportements politiques peuvent aussi être un point de renforcement des pratiques démocratiques. Évidemment, les démocraties qui sont en train de se construire sont probablement hétérodoxes. Mais pourquoi devrions-nous limiter le champ des possibles et ne pas permettre, par la seule résistance de notre cécité théorique, qu'il existe, en projet, une démocratie où les élus partageraient le pouvoir avec les citoyens sur certains dossiers par le biais de mécanismes plus participatifs; où les représentants du peuple et l'élite bureaucratique seraient amenés à délibérer avec des citoyens ordinaires sur d'autres dossiers; bref, où les cloisonnements liés à une conception restrictive de la démocratie représentative auraient partiellement disparu³⁶?

Pascale Dufour est professeur adjoint
au département de science politique
de l'université de Montréal.

1. Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC), *La participation électorale et la démocratie canadienne: un aperçu*, rapport, août 2003.

2. A. Blais, É. Gidengil, R. Nadeau et N. Nevitte, « Why Was Turnout so Low? », dans *Anatomy of a Liberal Victory*, Peterborough, Broadview Press, 2002, p. 45-64.

3. Voir les données en ligne du Centre de recherche et d'information sur le Canada: www.cric.ca, consulté en novembre 2004.

4. M. Dogan, « Déficit de confiance dans les démocraties avancées. Une analyse comparative », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 6, n° 2, 1999, p. 513-547.

5. R. J. Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Britain, West Germany and France*, Chatam (N. J.), Chatam House, 1996, p. 64.

6. A. Quéniart et J. Jacques, « L'engagement politique des jeunes femmes au Québec: de la responsabilité au pouvoir d'agir pour un changement de société », *Lien social et politiques*, n° 46, automne 2001, p. 45-53; J. Jaffré et A. Muxel, « S'abstenir: hors du jeu ou dans le jeu politique? », dans P. Brechon, A. Laurent et P. Perrineau (dir.), *Les cultures politiques des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

7. R. J. Dalton, *op. cit.*, p. 82.

8. J. Ion, *La fin des militants?*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1997, p. 104.

9. I. Sommier, *Les nouveaux mouvements contestataires. À l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion, 2001, p. 202.

10. D. Helly, « Une injonction: appartenir, participer. Le retour de la cohésion sociale et du bon citoyen », *Lien social et politiques*, n° 41, printemps 1999, p. 35.

11. J.-F. Thuot, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Québec, Nota Bene, 1998.

12. Il est intéressant de voir qu'en 2002, en France, des milliers de personnes ont défilé dans la rue entre les deux tours des élections présidentielles et que, au Québec, des mobilisations ont été organisées en 2003 et 2004 sur la base de la citoyenneté pour protester contre la représentation faussée que le gouvernement en place propose de leurs intérêts.

13. Selon les premières estimations, environ quinze millions d'Américains supplémentaires se seraient présentés aux urnes en novembre 2004, portant le taux de participation à 59,6% contre 54,3% en 2000 (voir le rapport du Committee for the Study of the American Electorate, 2004). Aux dernières élections européennes de 2004, la participation a été en moyenne inférieure à 50%, malgré de fortes disparités entre les pays (voir le numéro spécial de la revue *Politique et parlementaire*, 2004).

14. En particulier, l'ampleur des mobilisations québécoises contre la guerre en Irak est sans précédent.

15. Voir F. D'Arcy et G. Saez, « De la représentation », dans F. D'Arcy (dir.), *La représentation*, Paris, Economica, 1985, p. 13, et R. A. Dahl, *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961.
16. P. C. Schmitter, « Still the Century of Corporatism », *Review of Politics*, n° 36, janvier 1974, p. 85-131.
17. S. Saurugger, « Les groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue internationale de politique comparée*, n° 4, novembre 2004, p. 4.
18. D. Laycock (dir.), *Representation and Democratic Theory*, Vancouver-Toronto, UBC Press, 2004, p. XI.
19. B. Théret, « La régulation politique : le point de vue d'un économiste », dans J. Comaille et B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Droit et Société, 1998, p. 24-103. Évidemment, la théorie démocratique plus récente s'est largement penchée sur la question. Les débats entre tenants de la démocratie associative et tenants de la démocratie délibérative, ou encore participative, posent tous la question de l'arrimage entre la citoyenneté comme forme de participation politique et la représentation politique. Notre ambition n'est pas de trancher ici ces débats, ni même de les présenter, mais beaucoup plus simplement de proposer une façon de penser orientée vers l'analyse empirique et qui permette de rendre compte des pratiques quotidiennes de la démocratie.
20. Voir M. Gauthier et P.-L. Gravel, « Les nouvelles formes d'engagement de la jeunesse québécoise », dans M. Venne (dir.), *Annuaire du Québec 2004*, Montréal, Fides, 2003, p. 45-53; J. Jaffré et A. Muxel, art. cité; A. Quéniart et J. Jacques, art. cité; J. Ion, « L'évolution des modes d'engagement dans l'espace public », dans P. Bréchon, B. Duriez et J. Ion (dir.), *Religion et action dans l'espace public*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 199-210; I. Sommier, *op. cit.*
21. Voir, d'une part, C. Dubar, *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, Paris, PUF, 2000, et G. Bourque et J. Duchastel, « Les identités, la fragmentation de la société canadienne et la constitutionnalisation des enjeux politiques », *Revue internationale d'études canadiennes*, n° 14, automne 1996, p. 77-94; et, d'autre part, G. Courtemanche, *La seconde révolution tranquille*, Montréal, Boréal, 2003, et N. Klein, *Fences and Windows: Dispatches from the Front Lines of the Globalization Debate*, New York, Picador, 2002.
22. M.-J. Gagnon, « Syndicalisme et classe ouvrière. Histoire d'un malentendu », *Lien social et politiques*, n° 49, printemps 2003, p. 15.
23. L. Maheu, « Nouveaux mouvements sociaux, mouvement syndical et démocratie », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 1, 1991, p. 121.
24. R. Morin et M. Rochefort, « Quartier et lien social : des pratiques individuelles à l'action collective », *Lien social et politiques*, n° 39, printemps 1998, p. 103-114.
25. S. Saurugger, « Les groupes d'intérêt en Europe », *Politique européenne*, n° 7, printemps 2002, p. 5.
26. Voir D. Laycock (dir.), *op. cit.*, p. 236; et É. Montpetit, *Misplaced Distrust: Policy Networks and the Environment in France, the United States and Canada*, Vancouver, UBC Press, 2003.
27. É. Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2002.
28. D. Della Porta et S. Tarrow (dir.), *Transnational Protest and Global Activism*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2005.
29. P. Hamel, H. Lustiger-Thaler et L. Maheu, « Is There a Role for Social Movements? », dans J. Abu-Lughod (dir.), *Sociology for the Twenty-First Century: Continuities and Cutting Edges*, Chicago, Chicago University Press, 1999, p. 178-179.
30. R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
31. Voir R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, PUF, 1995; S. Paugam (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996; V. De Gaulejac et I. T. Leonetti, *La lutte des places. Insertion et désinsertion*, Marseille, Épi Hommes et perspectives, 1994; S. Roché, *La société incivile, Qu'est-ce que l'insécurité?*, Paris, Seuil, 1996; F. Dubet, *Les inégalités multipliées*, Paris, Éditions de l'Aube, 2000.
32. Voir H. Milner, *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*, Hanover, University Press of New England, 2002; et « Compétences civiques : le Québec est à la traîne », dans M. Venne (dir.), *op. cit.*; D. Boy et N. Mayer, *L'électeur a ses raisons*, Paris, Presses de Science Po, 1997.
33. S. D. Phillips, « Competing, Connecting and Completing: Parties Interest, Groups and New Social Movements », dans B. Tanguay et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Parties in Transition*, Toronto, Nelson Canada, 1996 (2^e éd.); D. Della Porta, « Social Movements and the New Challenges to Representative Democracy », *Politique européenne*, n° 4, printemps 2001, p. 73-103 et H. Kitschelt, « New Social Movements and the Decline of Party Organization », dans R. J. Dalton et M. Kuechler (dir.), *Changing the Political Order: New Social and Political Movement in Western Democracies*, New York, Oxford University Press, 1990, p. 179-208.
34. N. Bobbio, *L'État et la démocratie. De l'histoire des idées à la science politique*, Paris, Complexe, 2002; B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2000.
35. P. Norris (dir.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
36. L'auteur remercie le CRSH pour son soutien financier, et Renaud Goyer, étudiant de maîtrise de science politique de l'université de Montréal, pour son travail de recherche.

dossier

extension et radicalisation de la démocratie participative

La participation citoyenne : un rempart de la démocratie

par Claude Béland

Si la définition de la démocratie, autant dans sa forme populaire (gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple, selon la formule d'Abraham Lincoln) que dans sa forme savante, est claire, l'exercice de la démocratie prend des formes variables au gré de l'influence des élus et de la profondeur de l'éducation citoyenne. Au fil du temps, elle révèle en outre ses contradictions intrinsèques et, partant, sa fragilité. En effet, comment de nos jours protéger la démocratie et maintenir un équilibre entre les valeurs et la pratique de la liberté, de l'égalité et de la fraternité ? Comment être libre d'assurer son propre bonheur tout en prenant plaisir à contribuer au bonheur de l'autre ? Ce souci de l'autre n'est-il pas en soi une entrave à la liberté individuelle ? Comment le bonheur pourrait-il passer par la capacité de chacun de satisfaire l'ensemble de ses besoins humains et par le partage, alors que les besoins individuels semblent de plus en plus sans limites ! Première contradiction apparente : les principes fondamentaux de la démocratie s'adressent de toute évidence à l'intelligence et à la raison, mais l'être humain n'est pas qu'un être raisonnable. L'homme n'est pas qu'*homo sapiens*, il est aussi *homo æconomicus*. Ce qui fait dire à Edgar Morin, réagissant aux contradictions du comportement humain, particulièrement en ces temps où l'humanité révèle son incapacité à éradiquer la pauvreté et à protéger sa planète, qu'il faut désormais parler de

l'*homo sapiens-demens*¹ qui agit sous l'effet d'impulsions et d'émotions. Or, non maîtrisés, ces instincts risquent de miner les valeurs démocratiques. Ce qui porte à penser que la fragilité de la démocratie tient probablement à la difficulté de mettre les principes et valeurs des régimes démocratiques à l'abri des instincts humains.

Autre contradiction : celle soulevée par l'écrivain portugais José Saramago, qui affirme que le système démocratique ressemble de plus en plus à un gouvernement des riches et de moins en moins à un gouvernement du peuple². Impossible, dit-il, de nier l'évidence : les pauvres, pourtant majoritaires et aptes à voter, ne sont jamais appelés à gouverner. Pourtant, les riches, minoritaires, gouvernent tout de même, soit par la prise de pouvoir, soit par l'influence de leur capital.

Troisième contradiction : dans les sociétés qui soutiennent la liberté et la reconnaissance de l'autonomie individuelle, la démocratie fait sienne la liberté de produire des biens et des services et d'en faire les échanges. Ce qui fait dire que la démocratie a besoin du marché pour se développer et que l'économie de marché fleurit dans le terreau de la démocratie³. Mais si la liberté est sauvée à cet égard, l'égalité, elle, est oubliée. Car si, sur le plan politique, le principe *une personne, un vote* est reconnu, il en va tout autrement lorsqu'il s'agit du contrôle des entreprises où s'applique la règle *une action, un vote*,

accordant ainsi le pouvoir au capital et non à la personne. Égalité dans les droits de décider dans un cas ; inégalité dans l'autre.

Finalement, une autre contradiction est celle de la tendance vers le cloisonnement de plus en plus étanche entre les trois piliers des sociétés humaines : le politique, l'économique et le social. Le déséquilibre à cet égard est de plus en plus grand. Il devient dogmatique. Chaque secteur a ses règles et son éthique. Comment parler alors d'une éthique du bien commun alors que se définissent allègrement des éthiques sectorielles ? Ou encore comment l'État peut-il légiférer afin d'assurer le bien commun alors qu'il « se veut libre de croyances — ce qui lui permettrait d'être garant de toutes les croyances ⁴ ».

Ainsi l'État devient un lieu d'indétermination, d'incertitude, d'arbitrage permanent. Et cette indétermination paradoxale est ce qui rendrait possible « une vie sociale dans laquelle l'idée de la légitimité ne soit pas perdue mais devienne l'objet d'un incessant débat dans tous les domaines d'activité et de connaissance ⁵ ». Mais pour le plus grand nombre de citoyens, l'identité de leurs gouvernants n'est pas transparente, les actions de ceux-ci n'étant pas clairement en harmonie avec les valeurs porteuses d'un projet de société démocratique, juste et équitable.

Autant de questions et de complexités qui expliquent, je pense, les solutions de continuité entre la théorie et la pratique démocratique et qui, surtout, interrogent ou découragent les citoyens. Malgré des réactions populaires sporadiques et même des révolutions, la pérennité d'une démocratie intégrée et générale touchant tous les piliers de la société n'est pas encore assurée.

La mondialisation

À la fragilité de la démocratie voilà que s'ajoute cette autre forme de révolution, la mondialisation, qui fait craindre une nouvelle forme de totalitarisme, celui de l'argent ⁶ et de la passion des marchés. Les changements profonds découlant de la mondialisation — dans lesquels la force des instincts humains se fait sentir — marquent, selon de nombreux observateurs, une période où la menace contre la démocratie est une des plus sérieuses. Les marchés décloisonnés et déréglementés profitent à ceux qui ont la capacité de les conquérir et oblige

les autres à s'y plier. Il en résulte des façons différentes de penser et d'agir : l'économie prend toute la place et s'impose lourdement au point d'étouffer toute réflexion éthique.

Mais comment mener une telle réflexion personnelle lorsque les forces en jeu sont hors du contrôle individuel ? La turbulence est si puissante qu'elle limite la réflexion aux seuls moyens de survie, laissant peu de place à un équilibre possible devant ces forces occultes qui dictent finalement les règles du jeu. Dans ce monde nouveau, chacun cherche son « bien » sans penser à celui des autres. La perspective de ce que peut être le bien se rétrécit à ce qui peut être bon pour soi. Le chacun pour soi redevient la règle. Pas étonnant qu'on n'arrive pas à réduire la pauvreté dans le monde. Comment y arriver en effet si quelques pays riches exploitent la plus grande part des ressources de la planète sans songer le moins du monde à renoncer à leur *way of life* ? Le climat de la lutte pour la vie se moque de celui de l'union pour la vie. Il en va de même dans le monde des affaires et des entreprises. À l'exemple des peuples (on n'a qu'à penser à la Communauté européenne), les entreprises se regroupent pour se donner « plus de muscles », pour mieux faire face à la nouvelle concurrence, pour se donner une plus grande puissance. Le moteur du capitalisme n'est plus la concurrence mais la recherche du quasi-monopole ⁷.

Dans un tel contexte, l'équilibre des rôles et des responsabilités du politique, de l'économique et de la société civile est brisé. Le secteur économique n'est plus soumis à l'éthique du bien commun mais à ses propres critères, ceux de la compétitivité et du profit. Les marchés financiers mondialisés s'imposent comme les nouveaux maîtres du monde et les États se soumettent à leurs diktats. Une bonne partie de la société civile est sacrifiée et la pauvreté, l'exclusion et la violence envahissent les pays démocratiques. Selon Riccardo Petrella, qui rappelle des statistiques éloquentes sur la pauvreté aux États-Unis, ce grand pays porteur du projet d'une démocratie universelle, « il est difficile de considérer comme un pays démocratique, c'est-à-dire juste, libre et solidaire, un pays marqué par des inégalités profondes quant au droit à la vie ⁸ ».

Partout dans le monde, l'inquiétude à l'égard de la pérennité de la démocratie est palpable. Cette inquiétude entraîne la baisse de la participation dans

les affaires de l'État et le désintérêt. La conscience de la citoyenneté s'affaiblit et plusieurs se sentent davantage consommateurs que citoyens et plus cosmopolites que nationaux. D'autres sont marginalisés ou exclus d'une société à laquelle ils ne peuvent participer, sous l'effet de contraintes économiques, politiques, ethniques ou culturelles⁹.

Ces effets universels de la mondialisation ont leurs résonances sur nos territoires. Au Canada, la Commission du droit, dans un rapport récent, énonce dès ses premières lignes l'inquiétude d'un « déficit démocratique » au pays¹⁰. Au Québec, le besoin s'est fait sentir en 2003 de tenir des états généraux afin de remettre le « pouvoir aux citoyennes et citoyens », comme le proposait le thème de cette démarche. Le besoin d'agir est né du fait que, manifestement, les tendances actuelles vont dans le sens contraire d'une réelle démocratie. Les gens prennent conscience que, sur le plan politique, ils ne peuvent sérieusement affirmer de nos jours que la volonté populaire est la source du pouvoir. Ainsi, la définition de la démocratie politique — le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple — a peu de crédibilité auprès de la population. Au début de chaque séance de consultation lors de ces états généraux, je lisais un texte d'introduction dans lequel je renvoyais à cette définition de la démocratie d'Abraham Lincoln. En certains endroits, la lecture de cette définition faisait rire les gens ! Ici, au Québec comme au Canada, les citoyens n'ont jamais été requis d'approuver les lois fondamentales qui les gouvernent. Le Canada a une constitution adoptée par les élus ; le Québec n'a pas de constitution, contrairement, par exemple, à la Colombie-Britannique.

Pour quelques « experts », le peuple n'a pas la qualité ni la compétence d'approuver les termes d'une constitution. Encore de nos jours, la démocratie est affaire d'élite, l'élite étant les élus qui, pourtant, hier, étaient encore de simples citoyens qui n'ont acquis, par le fait de leur élection, aucune science nouvelle particulière et qui, de toute façon, coincés dans les limites étroites de la ligne de parti, devront approuver ce que le gouvernement propose. Sur le plan de la production et de l'échange des biens et services, les valeurs du régime démocratique ne cherchent guère à tempérer la cupidité naturelle de l'être humain et sa quête de bonheur : au contraire, grâce aux moyens de communication modernes et à une publicité

incessante, la consommation est stimulée et devient promesse de bonheur. En fait, tout devient marchandise, y compris les biens essentiels comme l'eau et l'information. Cette concentration du pouvoir financier affaiblit le pouvoir politique. Les citoyens constatent, avec une certaine inquiétude et avec frustration, la complexité du renouvellement du contrat social dans un Québec confronté à la fois à sa modernité et au phénomène de la mondialisation et croient qu'au lieu de chercher à concentrer entre ses mains ce qui lui reste de pouvoir, il aurait avantage à augmenter ce pouvoir en s'appuyant sur le peuple.

Des initiatives qui se multiplient

Face à la fragilité de la démocratie et à ses contradictions, que faire ? Il est clair que la vitesse des décisions nécessaires pour atténuer ces contradictions et s'adapter à l'accélération des changements est source d'un grand malaise chez les citoyens. Ceux-ci ont besoin de temps pour bien saisir les grands enjeux qui affectent leur vie. Ils ont besoin de nouveaux moyens et pouvoirs pour exercer un contrôle concret et réaliste sur leur gouvernement.

Un peu partout dans le monde et aussi sur nos territoires, certains lancent des opérations de sensibilisation dans leur milieu. D'autres se mobilisent en mettant sur pied des groupes pour élargir la réflexion, le débat et le mouvement de solidarité citoyenne. Cette recherche d'un nouvel équilibre est source d'espoir. Un peu partout dans le monde, sous l'influence d'une information abondante et de voix autorisées — philosophes, sociologues, journalistes, économistes, enseignants et même gens d'affaires —, de nombreux citoyens s'unissent et agissent. Ils se regroupent la plupart du temps en des organisations privées où se vivent les règles démocratiques. Ils réclament, par la logique de leur discours et la ténacité de leurs demandes, des réformes de leurs institutions démocratiques. Au niveau international, le forum de Davos — ce grand rassemblement des élites politiques et économiques — a désormais un concurrent, soit le forum social mondial, dont le succès indéniable oblige à une médiatisation universelle dont le thème principal est « un meilleur monde est possible¹¹ ». Et selon ce consensus citoyen, une des conditions de ce monde meilleur est le rétablissement d'une

démocratie réelle, une démocratie participative par laquelle le partage des pouvoirs entre les citoyens et l'État est clair, le peuple étant le mandant et les gouvernants, les mandataires. À l'époque où j'occupais un poste d'administrateur de l'Alliance coopération internationale, j'ai assisté à la multiplication des coopératives sur tous les continents. L'évolution a été telle que, aujourd'hui, à la suite d'un exercice financier pris en charge par les citoyens de la ville de Porto Alegre au Brésil, plus de cinquante municipalités dans le monde s'inspirent de cette participation citoyenne. Au Québec, l'année 2000 a été une année record en matière de création de nouvelles coopératives; au même moment d'ailleurs, le gouvernement, par l'entremise de l'un de ses ministères, confirmait que les entreprises coopératives avaient une longévité supérieure à celles des autres formes d'entreprises.

Quelques expériences de démocratie participative mises depuis lors sur pied au niveau des gouvernements municipaux sont prometteuses.

Par exemple, à Québec, le conseil municipal a autorisé la mise en place de conseils de quartier où siègent des citoyens, une expérience intéressante d'une participation citoyenne élargie. À Montréal, à la suite d'un grand sommet auquel des citoyens participaient, il y a eu création d'un « chantier de la démocratie » dans la perspective de mettre en place une démocratie de nature plus participative. Il en va ainsi également dans la ville de Gatineau où, à la suite d'un colloque récent, il a été décidé de travailler dans le même sens¹². D'ailleurs, universellement, nombreux sont ceux qui réclament le rétablissement de cet équilibre et la remise de pouvoir aux populations¹³.

Ces démarches sont prometteuses puisque le terreau est fertile. Chez les gens d'ici, il existe une longue tradition de démocratie participative, du moins dans les organisations démocratiques privées. Ma carrière depuis plus de trente ans dans de telles organisations m'a permis de fréquenter, d'abord au Québec et ensuite dans le monde, des milliers de personnes qui partagent ces valeurs malgré les écarts

entre les pratiques démocratiques de leurs organisations et celles des institutions démocratiques publiques. Dans ces entreprises privées, il est universellement reconnu que les membres, détenant chacun un vote, décident eux-mêmes, en assemblée générale, les lois fondamentales les régissant ainsi que le partage des responsabilités entre eux et leurs élus. Ils approuvent les décisions stratégiques les plus importantes, déterminent le montant de la cotisation destinée au financement des activités, ratifient les états financiers, distribuent les surplus s'il y a lieu et élisent leurs mandataires pour une durée déterminée.

Autrement dit, il s'agit d'entreprises dont les membres sont la source du pouvoir. Ces membres, du moins les militants, s'inspirent des valeurs de liberté (liberté d'adhésion, de pensée, de parole),

d'égalité dans les droits, d'équité, de responsabilité et de solidarité. Les membres des entreprises coopératives connaissent bien la maxime « Un pour tous, tous pour un », soulignant ainsi qu'ils s'inspirent et adhèrent à une *éthique du bien commun*. Il en va ainsi également dans les entreprises mutuelles et dans bon nombre d'entreprises à but non lucratif, ainsi que dans les organisations syndicales ou professionnelles.

Sans le dire expressément, depuis quelque temps, ce sont aussi les règles de la démocratie qui conduisent les assemblées

générales des copropriétaires d'un même immeuble. En tant que conseiller juridique, j'ai même connu certaines entreprises à structure capitaliste dans lesquelles des règles similaires ont été adoptées par l'assemblée des actionnaires de telle façon que chacun d'eux n'ait droit qu'à une seule action votante afin d'assurer la liberté d'adhésion, l'égalité des droits et un partage équitable des bénéfices. Autant de citoyens qui cherchent à intégrer dans leurs activités économiques ou sociales les règles de la démocratie et qui en connaissent bien les règles.

De toute évidence, cette cohorte de citoyens démocrates est nombreuse. Plusieurs au Québec sont membres de coopératives, de mutuelles,

*Un peu partout dans le monde
et aussi sur nos territoires,
certains lancent des opérations
de sensibilisation
dans leur milieu.*

*D'autres se mobilisent
en mettant sur pied des groupes
pour élargir la réflexion,
le débat et le mouvement de
solidarité citoyenne.*

*Cette recherche d'un nouvel
équilibre est source d'espoir.*

d'organismes à but non lucratif ou encore de syndicats ou d'ordres professionnels. Tous ces gens tiennent fermement à leur droit de participation et d'intervention. Bien téméraire le chef d'une coopérative ou d'un syndicat qui oserait prendre seul une décision qui est du ressort de l'assemblée générale des membres : il serait rapidement rappelé à l'ordre !

Le Québec est d'ailleurs reconnu internationalement pour la vigueur de ses entreprises sous contrôle démocratique. On le considère comme un chef de file dans l'essor de l'économie dite sociale ou solidaire. Les membres de ces organisations ne sont pas tous des militants, bien sûr, certains agissant principalement comme « client » ou simple « usager », mais un bon nombre adhèrent à cette forme d'entreprise et se font les porteurs, sur le plan économique ou professionnel, de valeurs humaines qui rappellent à l'économie qu'elle est une servante du projet d'une société juste où chacun a sa place et son rôle.

Malgré tout ce qu'on peut dire et entendre sur la démocratie coopérative ou syndicale, l'éthique de la démocratie dans ces organisations diffère manifestement de la pratique de la démocratie dans les organisations ou institutions politiques dites démocratiques et démontre ainsi qu'une démocratie participative, et parfois même directe, est possible.

La consultation qui a précédé les états généraux sur la réforme des institutions démocratiques m'a permis de constater que ces différences entre la démocratie dans les organisations privées et celle des organisations ou institutions politiques sont bien comprises par une bonne part de la population. De toute évidence, les politiciens, au fil du temps, motivés par cette quête humainement naturelle du pouvoir, ont réussi à convaincre que l'efficacité de la gestion démocratique ne pouvait tolérer une participation directe des citoyens dans les affaires de l'État. Ils ont réussi à dogmatiser certaines affirmations. Les principales, à mon avis, sont les suivantes :

— alors que dans les institutions ou entreprises privées les membres tiennent fermement à la reconnaissance d'une démocratie participative, dans les institutions publiques, au pays, la souveraineté populaire se limite aux exigences de la démocratie représentative ;

— dans les institutions démocratiques privées, le chef est, la plupart du temps, élu au suffrage

universel. Dans les institutions politiques, le chef est élu par les membres d'un « parti ». Le peuple ne choisit son premier ministre que par le choix qu'il fait du parti de son député ;

— alors que, dans le secteur privé, les mandataires sont élus à la majorité des votes, dans le secteur public, le pouvoir va à ceux qui obtiennent le plus de votes et non pas à celui qui reçoit l'appui d'une majorité d'électeurs. Bien plus, le pouvoir est attribué non pas au parti qui obtient le plus grand nombre de votes mais plutôt à celui qui obtient le plus grand nombre de sièges, selon un découpage territorial décidé par les élus. Il en résulte que, généralement, le pouvoir est accordé à un parti non désiré par une proportion plus élevée d'opposants à ce parti ;

— dans le privé, la souveraineté de l'assemblée générale inclut la procédure d'initiative populaire et, parfois même, celle du droit de rappel des élus. En tout temps, les membres peuvent se réunir en assemblée générale pour se prononcer sur des questions d'intérêt général, y compris le droit de destituer des dirigeants dont ils ne sont pas satisfaits, ce qui est inconnu — ou refusé — dans nos institutions politiques ;

— dans le privé, l'accent est mis sur l'éducation à la démocratie (à la coopération, au mutualisme, à la solidarité syndicale, à la citoyenneté, etc.) ; dans le public, elle est pratiquement absente.

Une démocratie participative

C'est en prenant acte de ces nombreuses différences que les citoyens s'éveillent à une approche nouvelle et que se développe une volonté, largement exprimée lors des états généraux sur la réforme des institutions démocratiques, de faire revivre les pratiques des organisations ou entreprises démocratiques privées dans les institutions publiques.

Cette volonté des citoyens s'exprime également dans le rapport du comité directeur des états généraux. Il s'agit, en premier, d'insister sur la nécessaire éducation citoyenne et sur l'amélioration des compétences civiques. Il importe de faire fleurir cette idée d'une démocratie participative et de la nourrir par une éducation à tous les niveaux des milieux d'enseignement et par une éducation aux adultes. Mais aussi par la création d'espaces publics non partisans où les citoyens pourront s'informer

des enjeux sociaux et discuter de leur contribution à les résoudre. Sans cette nourriture pour l'esprit et la raison, c'est l'instinct qui reprend vie et qui s'impose. Ce besoin d'échanges est d'autant plus nécessaire que l'actuelle concentration des médias est non seulement source d'inquiétude mais un obstacle important que seules une éducation et une information non partisane peuvent contrer. Là encore, toutefois, certaines nouveautés créent de l'espoir. Avec l'arrivée d'internet, de la cyber-démocratie et du cyber-vote, il est permis de songer à la possibilité pour les gens de s'organiser en groupes et de bâtir une société civile en ligne. En Europe, le gouvernement de la Communauté européenne a ouvert quelques chantiers à ce sujet¹⁴.

Il importe aussi de soutenir la démocratie participative par un raisonnable partage des responsabilités entre les citoyens et l'État. Certes, la complexité des affaires modernes rend utopique une forme élargie de démocratie directe au niveau de l'État fédéral ou provincial. Mais elle n'empêche pas un partage des responsabilités entre ces niveaux. Le peuple, dans une démocratie vivante, doit assumer la responsabilité de l'approbation des lois fondamentales, à l'exemple des organisations citoyennes sous contrôle démocratique. En effet, que ce soit dans les coopératives, dans les syndicats, dans certaines organisations sans but lucratif, les assemblées générales des membres sont souveraines, elles adoptent les lois fondamentales, ce qui n'empêche pas les élus d'agir ensuite avec efficacité dans les matières qui les concernent.

Pourquoi n'en serait-il pas ainsi lorsqu'il s'agit des institutions politiques ? D'ailleurs, on le sait, c'est le cas dans de nombreux États dans le monde et ce n'est pas parce que l'État de la Californie a commis des excès à cet égard que toute forme de démocratie participative doit être rejetée. Pour plusieurs d'ailleurs, y compris des experts en la matière, la démocratie représentative ne répond plus aux besoins modernes de la démocratie¹⁵.

Il importe aussi de réviser le système qui permet l'actuelle concentration du pouvoir entre les mains du premier ministre, de fixer par loi la date des élections et d'instaurer un mode de scrutin par lequel la représentativité et le pluralisme politique seront améliorés. En effet, la démocratie, par définition, se doit d'éviter la concentration du pouvoir. Pour un bon nombre de citoyens, tant le premier ministre fédéral que le premier ministre provincial sont des « monarques » qui règnent sur le gouvernement. Ce sont eux qui nomment les ministres, les déplacent, les congédient, ce qui entretient la soumission de ces derniers à la volonté du chef. Le premier ministre choisit ses ministres parmi les députés, ce qui les soumet également à son autorité, en plus d'imposer une « ligne de parti », une directive qu'il vaut mieux ne pas contredire lorsque le temps de voter arrive. C'est ainsi que les citoyens, en grand nombre, perçoivent le premier ministre. D'ailleurs, cette

autorité du premier ministre fait en sorte que, désormais, sous l'influence de l'évolution spectaculaire des moyens de communication, l'élection n'est plus celle d'une équipe mais celle des chefs. Programme des chefs, débat des chefs, image des chefs ! Il y a là une concentration du pouvoir et une hiérarchie qui ne conviennent pas à une institution démocratique.

Quant aux élections, elles doivent se tenir à date fixe. Les citoyens, du moins ceux qui ont été entendus lors des consultations préalables aux états généraux, n'apprécient

guère le privilège que se donne le premier ministre de fixer la date des élections lorsque les vents sont favorables à la réélection de son parti. Certains experts prétendent qu'il y aurait danger de fixer d'avance la date des élections. Pourtant, une telle disposition dans la loi électorale de la Colombie-Britannique ne produit, à ce jour, aucun inconvénient. Les élections municipales au Québec ont lieu à date fixe, sans problème non plus. Pour ceux qui s'inquiètent d'une trop grande rigidité, rien n'empêche de prévoir le mois de l'élection, mais non le jour. Ce qui serait de toute façon une

*Sous l'influence de l'évolution
spectaculaire des moyens
de communication,
l'élection n'est plus
celle d'une équipe
mais celle des chefs.
Programme des chefs,
débat des chefs, image des chefs!
Il y a là une concentration
du pouvoir et une hiérarchie
qui ne conviennent pas
à une institution démocratique.*

bonne amélioration, les gouvernants et gouvernés sachant d'avance la date de la fin du mandat de leur gouvernement.

Finalement, il importe d'adopter un mode de scrutin qui fasse en sorte que chaque vote compte. La réforme du mode de scrutin est un sujet de discussion depuis fort longtemps au Québec. Récemment, le débat s'est ranimé par la mobilisation de groupes de citoyens (Mouvement démocratie nouvelle, Collectif féminisme et démocratie, Confédération des syndicats nationaux, Observatoire de la démocratie, Mouvement démocratie et citoyen-neté du Québec, etc.) et par les engagements des principaux partis politiques à ce sujet.

Ajoutons à cela une déclaration du dernier discours du trône à Ottawa, selon laquelle « le gouvernement se penchera sur les besoins et les options entourant la réforme de nos institutions démocratiques, dont celle du système électoral ».

Manifestement, les citoyens désirent des modifications au mode de scrutin actuel. Même les gens d'affaires le désirent, selon un récent sondage publié dans le journal *Les Affaires*¹⁶. La grande majorité des personnes et des corps constitués entendus à l'occasion des états généraux ont fait part de leur frustration et de leur désabusement face à la dévalorisation de leur vote. La plupart désire une meilleure adéquation entre le total des voix et leur traduction en siège, le maintien du lien électeur-député, le pluralisme politique (l'admission de nouveaux partis à l'assemblée législative), une meilleure représentation des femmes et des communautés ethnoculturelles et aussi des régions.

Voilà l'essentiel des recommandations du comité directeur des états généraux. J'ajouterai toutefois à celles-là, d'autres idées qui m'apparaissent d'actualité. À mon avis, qu'on le veuille ou non, le « mieux vivre ensemble » exige des limites qui viennent non pas de l'intérieur des sciences, du politique ou de l'économie, mais de l'extérieur. Il faut une certaine transcendance de la morale et un engagement à la respecter. Sans morale, la vie en société perd son sens et devient plutôt une cohabitation d'individus qui luttent pour leur propre vie. Il n'existe alors que des luttes individuelles ou encore des solidarités sectorielles motivées par des intérêts de groupes. Certes, on note des progrès à certains égards : nous sommes confrontés aujourd'hui à des questions nouvelles, difficiles, complexes face à l'évolution

des sciences de la vie, de la détérioration de l'environnement. Nous avons fait des progrès sur la question de la violence contre les femmes ou les enfants, sur celle de la protection des travailleurs contre les abus de certains employeurs, etc. Mais il reste que les statistiques confirment l'éloignement continu de l'objectif que poursuit l'humanité bien pensante, celui que « tous ses membres puissent, tant collectivement qu'individuellement, vivre une vie pleine », comme l'écrivait, il y a fort longtemps, Aristote.

Plus proche de nous, au Québec, nous nous éloignons allègrement des buts de cette noble et généreuse révolution tranquille des années 1960 alors que nous rêvions d'une société faite pour tous et où chacun y jouerait un rôle. Tous étaient conviés à devenir acteurs sur la scène de ce grand projet, celui de l'universalité des soins de santé de qualité, de l'éducation, de la sécurité financière à la retraite, du plein emploi, d'une société juste et équitable. Un projet emballant dont le socle est le partage d'une vision partagée, inspirée de l'éthique du bien commun. Un projet qui, toutefois, vacille aujourd'hui sous les souffles puissants des nouveaux courants et qui soulève de nombreux questionnements chez un bon nombre car, cette fois, les changements vont plus vite que la pensée. Cette transformation se fait sous nos yeux sans que nous ayons vraiment eu le temps d'y réfléchir. Des voix de partout s'inquiètent de l'absence de morale, d'éthique, d'une spiritualité religieuse ou strictement humaine, de la perte de repères qui donnent un sens à la vie.

Ce beau et noble projet d'une société faite pour tous exige davantage qu'une réforme des institutions démocratiques. Elle doit tendre vers une démocratie générale, socle du projet de société démocratique. De là, la nécessaire démocratisation aussi de l'économie et de l'écologie. Le progrès économique du Québec, faut-il le rappeler, repose historiquement sur l'établissement graduel d'une économie plurielle faite des entreprises privées selon le modèle libéral, des entreprises privées selon le modèle de l'économie sociale et des entreprises d'État. Il repose sur un amalgame du partage élargi et ouvert à tous du savoir (principalement depuis les débuts de la Révolution tranquille), de concertation de la société civile et de son gouvernement, et de solidarité dans un projet commun, celui de construire un Québec moderne, juste et équitable.

En ce sens, il importe d'établir un équilibre entre ces trois formes d'entrepreneuriat — en tablant particulièrement sur la mise en place d'entreprises à fins économiques sous contrôle démocratique, ce qui contribuerait à atténuer cette contradiction entre l'exercice du pouvoir politique et l'exercice du pouvoir économique.

Il importe aussi d'intensifier ce qu'on pourrait appeler la *démocratie écologique*, cette condition nécessaire au niveau de conscience écologique des citoyens en vue d'un rapport harmonieux entre le monde social et l'environnement afin de venir au secours d'une planète qui demande grâce. Encore là, il importe que la source du pouvoir soit les citoyens car ils représentent l'instrument le plus efficace du changement. Qui aurait pu imaginer, il y a à peine une décennie, qu'il serait interdit de fumer dans les espaces publics ou dans les vols transatlantiques ? Les politiciens ont légiféré sur le sujet sous

la forte pression citoyenne. Il doit en être de même pour le développement durable et la recherche de solutions efficaces à l'égard de tous les grands défis sociaux contemporains.

Bref, l'espoir de l'humanité repose sur l'avènement d'une *démocratie générale*. D'une démocratie comprise comme le fondement du projet de société qui répond le mieux aux aspirations des individus et des collectivités. Rien de nouveau, je le concède, mais certes un renouveau nécessaire pour que soit construit un rempart fort et solide pour assurer la pérennité d'une démocratie vivante. ♦

Claude Béland est titulaire de la chaire économie et humanisme de l'université du Québec à Montréal, président du Mouvement démocratie et citoyenneté à Québec et a été, en 2003, président du comité directeur des états généraux sur la réforme des institutions démocratiques.

1. E. Morin et A. B. Kern, *Terre-Patrie*, Paris, Seuil, 1993, p. 215. Voir également P. Viveret, dans E. Arlot (dir.), *Lyon, l'humaniste*, Paris, Autrement, « Mémoires », 2004, p. 216.

2. J. Saramago, « Que reste-t-il de la démocratie », *Le Monde diplomatique*, août 2004, p. 20.

3. J. Attali, *Fraternités*, Paris, Fayard, 1999, p. 45.

4. C. Lefort, « Le XX^e siècle : la croyance et l'incroyance », *Esprit*, février 1995, p. 20.

5. J.-C. Guillebaud, *Le goût de l'avenir*, Paris, Seuil, 2003, p. 236.

6. G. de Gaulle-Anthonioz, cité (épigraphe) dans M. Bollet, *Le sauvage indigné*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.

7. I. Wallerstein, *L'économie repensée*, Auxerre, Sciences humaines, 2000, p. 131.

8. R. Petrella, *Désir d'humanité*, Montréal, Écosociété, 2004, p. 114.

9. A. Touraine, *Qu'est-ce que la démocratie*, Paris, Fayard, 1994, p. 16.

10. Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, rapport final, Ottawa, 2003.

11. W. Fisher et T. Ponniah, *Un autre monde est possible*, Paris, Paragon, 2003.

12. Compte rendu du colloque sur la démocratie municipale tenu le 24 avril 2004 au palais des congrès de Gatineau dans le cadre de l'étude sur la gouvernance participative. Ce compte rendu porte la date du 10 août 2004.

13. H. Clinton, *Civiliser la démocratie*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998. Aussi J. Ziegler, *Les nouveaux maîtres du monde et ceux qui leur résistent*, Paris, Fayard, 2003.

14. T. Fotopoulos, *Vers une démocratie générale*, Paris, Seuil, 2001, p. 21.

15. On trouve le site internet à ce sujet à l'adresse suivante : www.eucybervote.org

16. *Les Affaires*, 16 octobre 2004, p. 19.



Légitimité démocratique : représentation ou participation ?

par Jules Duchastel

Faisons-nous aujourd'hui face à une crise de la démocratie ou ne témoignons-nous pas plutôt de son triomphe inégalé ? Il peut paraître paradoxal de répondre aux deux questions par l'affirmative. D'un côté, il y a un triomphe de la démocratie dans la mesure où il n'y a plus de système politique concurrent viable qui pourrait faire contrepoids au régime démocratique libéral et où le principe d'égalité démocratique inscrit dans la charte des Nations unies devient une condition d'adhésion à la communauté internationale. De l'autre, il y a une crise des institutions démocratiques qui se manifeste dans l'affaiblissement des assemblées délibérantes au profit des exécutifs et des tribunaux, dans une participation électorale décroissante, dans un dessaisissement progressif de la régulation politique par les États-nations et dans une demande sociale toujours plus grande pour plus de démocratie dans l'ensemble des lieux où s'exerce réellement le pouvoir. En somme, la crise de la démocratie est avant tout une crise de légitimité.

Notre but est de tenter de résoudre le paradoxe d'une démocratie à la fois triomphante et menacée en distinguant trois aspects de la démocratie. Celle-ci est d'abord une *idée*. En ce premier sens, il est possible de dire que la démocratie ne s'est jamais aussi bien portée. Le thème de la démocratie traverse l'ensemble du discours social. Cette dernière est posée comme l'idéal à réaliser, elle est l'objet d'un travail assidu d'argumentation et d'interprétation par l'ensemble des acteurs sociaux. La démocratie est ensuite une *institution*. Elle se traduit dans des régimes institutionnels particuliers qui visent à la mettre en œuvre. En ce sens, elle n'est déjà plus l'idée abstraite et universelle convoitée par tous, elle devient application contingente d'un principe qui la transcende. Nous verrons que l'institution démocratique est ébranlée par la crise du système politique de l'État-nation. Enfin, la démocratie est une *pratique*. L'institution démocratique incarne l'idée de démocratie, mais dans la pratique la

participation et la représentation des citoyens ne sont pas toujours assurées. La démocratie connaît dès lors une crise de légitimité qui se manifeste par la faiblesse des dispositifs de représentation et de participation des citoyens.

Nous présenterons les idées de démocratie et de citoyenneté dans leur contexte moderne d'émergence et du point de vue de leur institutionnalisation progressive et incomplète. Nous montrerons en quoi la démocratie et les droits du citoyen sont intrinsèquement liés à l'idée libérale, ce qui ne manque pas d'entretenir une tension permanente entre l'institution politique et le marché. Nous montrerons qu'il n'y a pas d'âge d'or de la démocratie, mais une articulation toujours différente des principes de liberté et d'égalité donnant lieu à différentes formes de l'État. Nous distinguerons ainsi la forme libérale qui met l'accent sur la liberté et la forme providentialiste qui insiste davantage sur l'égalité. Après avoir présenté l'architecture institutionnelle du système démocratique aux niveaux des institutions et des acteurs, nous nous attarderons aux quatre crises qui le menacent actuellement. Nous aborderons successivement la crise de souveraineté, qui remet en cause les rapports entre système de l'État-nation et système international, la crise de légitimation, qui interroge la relation entre l'État et la communauté politique, la crise de régulation, qui ébranle la capacité d'action de l'État sur la société, enfin, la crise de représentation, qui fragilise les liens de la société et de la communauté politique. Nous aborderons finalement les nouvelles pratiques démocratiques qui se logent au sein des reconfigurations institutionnelles qui sont à l'œuvre aujourd'hui. Nous distinguerons du point de vue des principes de légitimité représentative ou participative trois approches de l'action démocratique : la réforme des institutions démocratiques modernes, l'innovation démocratique dans l'espace supranational et la radicalisation démocratique postmoderne.

L'idée de démocratie comme vecteur de l'institutionnalisation politique

Dire que la démocratie est une idée permet de situer la discussion au-delà d'une description des divers dispositifs institutionnels propres à chaque pays où a été instaurée la démocratie et, ensuite, de mettre au jour les principes mêmes qui ont présidé à l'institutionnalisation moderne de la société. Le propre de l'idée démocratique dans la modernité, c'est d'être inextricablement associée à l'idée libérale.

Le passage à la modernité se matérialise à travers trois processus d'institutionnalisation que nous pouvons brièvement rappeler ici¹. Ces processus traduisent un double mouvement de différenciation de la société traditionnelle et de spécialisation des activités humaines dans trois sphères principales, politique, économique et culturelle. Chacune de ces sphères s'institutionnalise à partir d'un principe fondamental. Le politique se structure autour du principe d'égalité démocratique, l'économique autour du principe de liberté du marché et le culturel autour du principe d'autonomie ou d'émancipation individuelle². Ces trois principes comportent leur propre dynamique, mais ils entrent dans une relation à la fois de réciprocité et de contradiction. On peut ainsi affirmer que la réalisation du principe démocratique dépend de l'existence préalable des principes de liberté et d'autonomie qui se trouvent à la base des institutions économiques et culturelles modernes. La liberté nécessaire au développement du capitalisme et l'autonomie au centre du processus de civilisation moderne³ constituent des conditions nécessaires au développement d'un système démocratique fondé sur l'égalité citoyenne. Les citoyens doivent, en effet, jouir des libertés civiles s'ils veulent pouvoir jouer leur rôle démocratique sur la scène politique. Ces mêmes citoyens doivent se concevoir comme des individus autonomes détenteurs de droits et d'obligations pour remplir ce même devoir démocratique. Cependant, la démocratie repose également sur le principe d'égalité entre citoyens. De là une opposition entre liberté et égalité qui nourrit une dynamique contradictoire dans le développement des deux institutions concurrentes, le marché et l'État.

En effet, le processus d'institutionnalisation économique repose essentiellement sur le règne de la liberté, alors que l'aspiration démocratique qui

est au centre de l'institutionnalisation politique moderne vise à établir les conditions de l'égalité. Peut-on pour autant dire que ces deux processus sont absolument contradictoires ? Il faudrait parler d'une dialectique entre les deux principes, car si la démocratie repose sur l'idée libérale, le libéralisme ne peut faire l'économie de la démocratie. D'un côté, on ne peut concevoir le processus démocratique, au sens moderne du terme, que dans le double contexte de l'autonomisation des individus déliés des contraintes traditionnelles et de la libéralisation de l'économie. De l'autre côté, le marché n'a pas juste besoin d'un État pour assurer les conditions élémentaires de la production et de l'échange ainsi que l'ordre et la sécurité. Il a besoin d'un État démocratique justement pour se protéger d'un pouvoir autoritaire. Les formes institutionnelles de cette protection varient grandement, mais l'idée démocratique s'est établie en tout lieu pour assurer la protection de la société civile contre les pouvoirs exorbitants de l'État monarchique. Cela ne signifie pas pour autant que l'État démocratique naissant établisse l'égalité démocratique. Dans la pratique, cette dernière est limitée par un ensemble de dispositifs institutionnels (limitation du suffrage, redoublement des chambres, limitation des pouvoirs législatifs, séparation des pouvoirs) se présentant comme autant de garde-fous contre sa mise en œuvre contingente. Ainsi le principe d'égalité censé garantir l'espace de liberté est, dès le début, contraint par un ensemble de règles limitatives.

La démocratie comme institution moderne se situe donc dans la dialectique de la liberté et de l'égalité, l'une n'allant pas sans l'autre. En son point d'apparition, la démocratie a été avant tout subordonnée à l'idée libérale au sens où ce sont les libertés qui ont prédominé sur toute idée d'égalité. La démocratie, à sa naissance, limite les interventions étatiques dans le but précisément de protéger la société civile contre les intrusions de l'État, mais aussi l'État contre les débordements du peuple. La démocratie prend ainsi la forme institutionnelle de l'État libéral, s'appuyant sur les principes abstraits des philosophies politiques.

La démocratie a évolué au cours du vingtième siècle avec l'apparition d'une forme socialisée de l'État. C'est donc un nouvel équilibre entre liberté et égalité qui caractérise cette forme de démocratie « gouvernante⁴ ». Par contraste avec la démocratie

«gouvernée», dans l'État de forme libérale, au sens où les hommes qui l'habitent sont pris en charge par une élite dirigeante et où les citoyens n'aspirent pas à la participation, se soumettant au pouvoir de manière disciplinée sous la forme du civisme, une nouvelle forme de démocratie «gouvernante» impliquant la participation des citoyens à la délibération et à la prise de décision émerge dans le contexte de l'État-providence. À mesure que se développe l'universalisation de la franchise, du droit de vote, de plus en plus de citoyens, justement en tant qu'hommes situés, vont participer au processus démocratique et infléchir les politiques de l'État en faveur d'une extension des droits sociaux. La démocratie gouvernée était fondée sur l'écart entre État et société, c'est-à-dire que la démocratie permettait à la société de se défendre de l'État et à l'État de se défendre de la société. La socialisation de la démocratie implique une resocialisation de l'État, donc une abolition de cette césure instaurée par le libéralisme. Elle suppose cependant un affaiblissement de l'autonomie des individus⁵. À partir du moment où la démocratie se soucie des différents problèmes sociaux et tente d'y remédier, elle apporte dans son sillage une plus grande part d'intervention et une plus faible part de liberté.

La socialisation de l'État ou la fusion de l'État et de la société est appréciée de deux manières contradictoires. D'un côté, on peut croire que la démocratie arrive à son terme, dans la mesure où l'idée de démocratie aurait réalisé l'autodétermination de la société qui est la base même de l'idée de modernité. D'un autre côté, on peut aussi comprendre que l'acteur de cette autodétermination n'est plus le même. Le peuple ou la nation des philosophes correspond à une idée transcendante. Il s'agit d'un principe de légitimité plus que d'une réalité sociologique. Il y a une différence fondamentale, dans cette conception, entre peuple-nation et société. La société est ce qui est réel. Le peuple ou la nation sont les figures symboliques de la société. Dans la perspective d'un rabattement de l'État sur la société, on assisterait à la perte du principe de transcendance qui fonde la légitimité politique.

Crise des institutions démocratiques

Avant de pouvoir parler de crise des institutions politiques modernes, il nous faut quelque peu

explorer l'architecture institutionnelle de la modernité. En simplifiant afin de permettre de saisir les enjeux auxquels font actuellement face les institutions politiques, je retiendrai quatre ordres institutionnels ainsi que les quatre fonctions qui les lient deux à deux.

Trois institutions sont au cœur du projet d'autodétermination de la modernité. Elles constituent les conditions d'effectivité d'un système visant à s'autoproduire en dehors de toute transcendance. Les deux premières institutions sont celles déjà discutées. J'ai, en effet, rappelé qu'un système démocratique moderne repose sur l'existence de deux entités indépendantes, la société et l'État. La société doit être protégée de l'État et l'État de la société. Cela veut dire que, d'une part, il doit exister un espace de droits imprescriptibles susceptibles de protéger et d'habiliter à la fois les citoyens et que, d'autre part, le système politique ne doit pas être l'objet d'une constante pression en provenance des intérêts disparates de la société. La société est ici comprise comme société civile, c'est-à-dire comme espace de déploiement de l'autonomie aussi bien sur le plan économique que culturel et intime. L'État, quant à lui, est à la fois le gouvernement et l'administration de la chose publique. L'État, selon la forme qu'il emprunte, assure une fonction plus ou moins étendue de *régulation* de la société.

Un troisième terme est cependant nécessaire à l'économie générale de ce dispositif institutionnel. Si l'État est dépourvu de toute transcendance, il lui faut trouver un principe de légitimité dans l'exercice de son pouvoir. La *nation* représente la figure unifiée de la communauté politique au nom de laquelle l'État est légitimé d'agir. En effet, la modernité substitue au monarque une communauté, plus ou moins imaginée⁶, comme support d'une volonté générale que l'État serait chargé de traduire en action. Deux fonctions supplémentaires unissent ces institutions. La première fonction est précisément la *légitimation* de l'État par la nation. Cette fonction se traduit dans la conception maintenant généralisée de l'État-nation. Une deuxième fonction dite de *représentation* unit la société et la nation. La société entre en rapport avec l'État par la médiation de la nation. La société civile, berceau de la citoyenneté, se projette dans l'idée du peuple formé de citoyens dont la communauté forme nation. La société est donc *représentée* par la nation.

Le processus démocratique calque en quelque sorte ce dispositif institutionnel. Selon des modalités diverses, les régimes démocratiques instituent les citoyens en électeurs comme vrais décideurs de leur avenir commun. Les *citoyens* se feront *représenter* par des *élus* (ou, dans des cas plus rares, représenteront leurs semblables) qui, seuls, seront en mesure de traduire concrètement le principe de *légitimité* dont est investie la nation. Les élus représentent le peuple de citoyens, de manière plus ou moins adéquate, auprès des *gouvernants* dans la mesure où cette expression englobe aussi bien le gouvernement que les administrations publiques.

Il reste une relation supplémentaire qui unit le dispositif État-société-nation au concert des États-nations. Cette relation est définie par le principe de *souveraineté*, qui est au fondement du fonctionnement du système des relations internationales. Il est possible de concevoir le concept de souveraineté sur le plan strictement interne. Le terme vient du souverain et indique la suprématie dans l'exercice du pouvoir. Un État-nation est souverain à la condition d'exercer le pouvoir décisif sur toute question pouvant concerner la conduite de ses affaires dans un territoire délimité. Nous avons donc un complexe institutionnel formé de la société, de l'État, de la nation et du système international, dont les relations fonctionnelles s'expriment à travers la régulation, la représentation, la légitimité et la souveraineté.

C'est à la crise de ce dispositif institutionnel que nous assistons aujourd'hui. Chacune des fonctions qui ont été décrites subit de profondes mutations que nous traiterons sous la rubrique de quatre crises : *crise de souveraineté*, *crise de légitimation*, *crise de régulation* et *crise de représentation*.

Personne ne peut prétendre que les États-nations seraient aujourd'hui dépourvus de souveraineté ou qu'ils ne constitueraient plus les unités légitimes du système international. De plus, il est nécessaire d'insister sur le fait que les États-nations se mesurent dans un espace géopolitique fondamentalement asymétrique. Cependant, il est de plus en plus question de l'érosion de la

souveraineté de ces États, soit par consentement, soit par coercition. Quatre principes définis dans le traité de Westphalie (1648) établissent les règles de fonctionnement du système international. Il s'agit de la territorialité exclusive, de la souveraineté nationale, de l'autonomie des États et de la libre adhésion à la légalité internationale. Il devient pertinent de s'interroger sur la persistance et la consistance de ces principes dans le système des relations internationales. Autrement dit, assistons-nous aujourd'hui à une mutation du système international qui tendrait vers un système transnational⁷ ?

L'expression « érosion de la souveraineté » a souvent été contestée par l'argument réaliste⁸ selon lequel le système international continue de fonctionner sur la base de cette fiction juridique de l'État souverain. Il vaut mieux peut-être parler de

« partage de souveraineté » pour mieux rendre compte du caractère nécessairement politique et de la nature partielle de toute cession d'une part de souveraineté. On peut donner quelques exemples de l'aliénation partielle de souveraineté dans le contexte nouveau de la mondialisation. D'abord, on observe l'émergence de nouvelles institutions de gouvernance. La souveraineté est d'abord défiée par un grand

*La souveraineté
des États est défiée
par un grand nombre
d'organisations
intergouvernementales
ou supranationales
qui sont appelées
à réguler les flux engendrés
par la mondialisation.*

nombre d'organisations intergouvernementales ou supranationales qui sont appelées à réguler les flux engendrés par la mondialisation. Ensuite, afin de répondre aux défis posés par l'accélération des échanges de toutes natures, les États ont aussi tendance à signer des accords régionaux (Accord de libre-échange nord-américain — Aléna), continentaux (projet de la zone de libre échange des Amériques — ZLEA) ou même mondiaux (Organisation mondiale du commerce — OMC) qui limitent leur capacité de légiférer dans certains domaines. Un autre exemple est celui de la consolidation d'un régime juridique international. La multiplication des activités d'échange et des accords et surtout la problématique des droits de l'homme entraînent la formation d'un droit international de plus en plus complexe⁹ et d'institutions d'arbitrage de plus en plus nombreuses.

La crise de souveraineté a des effets déstructurants sur le dispositif institutionnel de l'État-nation. Chacune des fonctions qui relient les composantes du système entre en crise. La *crise de légitimation* s'exprime de deux façons principalement. D'un côté, l'État perd le monopole de la régulation dont la source devient polycentrée. Les diverses instances de gouvernance, sur les plans supranational, intergouvernemental ou même privé, souffrent d'une absence de légitimité démocratique. D'un autre côté, la crise de légitimité se manifeste dans la rupture relative de la relation entre nation et État. Nous avons indiqué plus haut que l'État tient sa légitimité de l'existence d'une communauté politique formée de citoyens dont il est censé exprimer la volonté générale. L'État, privé de ce principe de légitimité, devra rechercher ailleurs la justification de son pouvoir. En tant que communauté politique, la nation se fonde sur l'existence d'un peuple de citoyens, arbitres en dernière instance de la décision politique. Cette communauté politique partage, par ailleurs, un patrimoine : une ou plusieurs langues, une ou plusieurs cultures et une ou plusieurs histoires. Cette communauté n'a donc pas besoin d'être homogène et on peut aisément imaginer des communautés politiques multinationales dont les citoyens, en plus de partager des droits et des institutions politiques, se réfèreraient à des traditions culturelles diverses (le Canada en est un exemple).

La *crise de légitimité* s'exprime dans un double mouvement de fragmentation et de mondialisation de la communauté des citoyens. D'une part, l'horizon de référence culturelle dans le contexte de la mondialisation induit une dialectique d'homogénéisation-hétérogénéisation. D'autre part, la dynamique interne des sociétés se traduit dans la fragmentation identitaire et l'incorporation de la citoyenneté. La transformation de l'horizon de référence culturelle se manifeste par une tendance contradictoire de la mondialisation vers une plus grande ressemblance culturelle sur le plan global et vers une différenciation des cultures sur le plan plus local. La culture est ainsi l'objet d'un double processus d'homogénéisation se traduisant par une américanisation ou une marchandisation des produits culturels et d'hétérogénéisation ou d'hybridation de différentes cultures. L'ensemble des flux migratoires, technologiques, financiers, idéologiques et médiatiques qui caractérisent l'es-

pace mondial¹⁰ n'entrent pas nécessairement en résonance. Ce sont les dissonances entre eux qui deviennent l'enjeu central de la culture. Cette rencontre conflictuelle entre divers mouvements provoque à la fois des replis et des tentatives de conquêtes. Les flux culturels sont de plus en plus puissants et ne peuvent éviter d'influer l'un sur l'autre. D'un côté, il y a tendance à la cannibalisation des cultures. Les États subissent des pressions pour demeurer ouverts aux forces médiatiques, technologiques et touristiques encourageant leur marchandisation. D'un autre côté, cette ouverture conduit à des affrontements entre les divers horizons culturels. Par exemple, l'horizon technologique peut entrer en conflit avec l'horizon idéologique, comme c'est le cas entre modernisation technologique et cultures locales dans les pays pauvres. De même, le recours aux technologies médiatiques peut servir des idéologies fondamentalistes. En somme, il peut y avoir aussi bien des disjonctions entre flux culturels de nature différente que des disjonctions entre horizons différents créés par la rencontre de ces flux.

La fragmentation interne des sociétés représente la contrepartie du mouvement de mondialisation. Les pressions de la mondialisation ont certainement des effets de fragmentation sur les sociétés nationales ne serait-ce que par les flux culturels qu'elle induit, mouvements idéologiques, technologiques ou de population. Il existe, par contraste, des facteurs de fragmentation qui se développent de l'intérieur. Nous nous en tiendrons à deux manifestations de ce phénomène, la fragmentation identitaire et le développement d'une citoyenneté particulariste¹¹.

La fragmentation identitaire dépasse la diversité inscrite au point de départ dans les contextes nationaux. Outre les revendications nationalitaires, elle se traduit dans des revendications culturelles et catégorielles. Par exemple, au Canada, alors que la diversité des identités nationales a été traduite dans un régime fédéraliste, le phénomène actuel de fragmentation identitaire déplace l'espace des demandes de reconnaissance. À partir des années 1960, avec l'émergence des nouveaux mouvements sociaux, jusqu'au rapatriement de la Constitution en 1982 et l'enchâssement de la Charte canadienne des droits et des libertés, un grand nombre de groupes d'ayants droit, se structurant autour d'identités diverses, aspirent à la reconnaissance. On peut penser aux peuples autochtones dont les aspirations

à l'autonomie gouvernementale s'éveillent en réaction au livre blanc de 1969 sur la politique indienne fédérale qui proposait d'échanger les droits ancestraux contre la simple reconnaissance de citoyenneté. De même, les deux groupes linguistiques trouvent dans la politique du bilinguisme la raison de faire reconnaître des droits à parler leur langue dans des contextes élargis. Les communautés culturelles encouragées par la politique du multiculturalisme ajoutent leur voix aux revendications de reconnaissance. La Charte enfin, qui enchâsse des droits de non-discrimination, encourage les groupes minoritaires à faire valoir leurs droits. La communauté politique devient encore plus diversifiée, elle se fragmente en autant de groupes d'ayants droit.

Cette fragmentation identitaire est profondément ancrée dans le double mouvement d'extension et d'intensification des droits citoyens. L'extension des droits renvoie à leur application progressive à toutes les catégories de citoyens alors que l'intensification renvoie à la multiplication des catégories de droits. Après l'émergence des droits civils au dix-huitième siècle et des droits politiques au dix-neuvième siècle, Marshall¹² a noté l'émergence au cours du vingtième siècle d'une troisième catégorie de droits, les droits sociaux, dont le caractère collectif tranche avec la nature individuelle des droits civils et politiques. À la fin du siècle, une quatrième catégorie de droits culturels ou identitaires surgit, toujours décernés aux individus, mais dont le critère d'attribution est leur appartenance à des groupes d'ayants droit. On peut conclure que la fragmentation identitaire et la particularisation des droits affaiblissent la légitimité d'une communauté politique dont l'unité légitimait l'action étatique.

Une *crise de régulation* se superpose à la crise de légitimation. D'un côté, on assiste à une *juridicisation* du politique et à une *politisation* du juridique, de l'autre, la *gouvernance* tend à se substituer au *gouvernement*¹³. Cette crise de régulation est intimement liée aux deux premières. Le rééquilibrage des institutions politiques et juridiques fait écho à la crise de légitimité alors que le renouvellement de la gouvernance politique se rapporte à la crise de souveraineté.

La crise de régulation se manifeste d'abord dans le rééquilibrage des institutions modernes. Le Canada constitue à cet égard un cas exemplaire. Le rapatriement de la Constitution en 1982 et

l'enchâssement de la Charte des droits et des libertés inaugurent une ère nouvelle dans la distribution des pouvoirs entre le judiciaire et le législatif. La Charte devient la référence ultime en vertu de laquelle les droits et les libertés des personnes sont protégés par la Cour et la validité des lois peut être soumise au jugement du tribunal. On peut apprécier de diverses manières cette réforme de nos institutions et, paradoxalement, la droite et la gauche se trouvent quelquefois d'accord lorsqu'il s'agit de critiquer le rôle prédominant de la cour. Cette critique consiste essentiellement à dire que le législateur perd sa souveraineté législative au profit du juge, dont la légitimité ne repose sur aucun principe de représentation.

Dans un deuxième temps, la crise de régulation se caractérise par la juxtaposition des instances de gouvernance et de gouvernement. L'idée de gouvernement, dans son sens démocratique moderne, implique que la société civile soit distincte de l'État et que la nation assure la médiation entre les deux. On doit avoir des citoyens libres de vaquer à leurs occupations économiques, civiques ou privées dont les intérêts peuvent être représentés par les élus qui fondent la légitimité du gouvernement. La gouvernance est tout autre chose. À l'image de l'évolution du droit, on peut dire que la gouvernance est une modalité formalisée et procéduralisée de la gouvernance politique. Les acteurs qui y participent le font en fonction de leurs intérêts particuliers sans qu'aucun principe de légitimité démocratique ne puisse être défini, sinon celui de la participation.

Enfin, la *crise de représentation* fait référence au double déficit de la représentation et de la participation dans les institutions démocratiques. Sur le plan des institutions, la représentation permet à la société de se concevoir comme communauté politique. Le peuple formant nation est une image transcendentalisée de la société concrète. La nation comme représentation d'un peuple de citoyens appartenant à la société sert de médiation entre le pouvoir de l'État et la société. Elle donne à l'État sa légitimité. Sur le plan du processus démocratique, la représentation se traduit dans des modalités particulières permettant que les citoyens soient représentés dans les assemblées délibératives. Le système représentatif prévient l'incohérence d'un système gouverné par une multiplicité d'intérêts et assure ainsi l'effectivité de l'action politique. Sur les

deux plans, la représentation contribue à la production de l'unité sociale.

En ce sens, on peut affirmer que la crise de représentation déplace la logique de l'unité vers une logique du multiple. Pour le dire simplement, une logique de représentativité tend à se substituer à une logique de représentation¹⁴. La participation est au fondement de la catégorie moderne de citoyenneté. Marshall retenait deux dimensions essentielles de la citoyenneté, l'appartenance et la participation. Les citoyens devaient pouvoir aspirer à une appartenance pleine et entière aux institutions sociales. En cela, l'extension des divers types de droits contribuait toujours plus à intégrer le citoyen. Marshall concevait également que les citoyens étaient porteurs de devoirs. On oppose aujourd'hui la démocratie représentative et la démocratie directe. La première conçoit la participation dans le cadre du modèle de représentation tandis que la deuxième envisage une participation directe, sans médiation, à la délibération et à la décision. Dans le cadre de la démocratie représentative, le citoyen est appelé à se porter candidat ou à élire son représentant. Dans ce cadre, le déficit de participation se caractérise par une désertion du processus électoral. Plusieurs catégories de citoyens sont absentes des listes de candidats et les citoyens électeurs omettent de plus en plus leur devoir d'électeur. La revendication d'une démocratie directe va bien au-delà de la réforme du système électoral et se loge, en général, dans de nouveaux espaces de délibération. La démocratie représentative étant jugée insuffisante pour assurer la participation, l'établissement d'une relation directe entre les citoyens et le lieu du pouvoir est revendiquée. Il ne s'agit plus de déplorer la faiblesse du système électoral, mais de proposer une solution de rechange. Nous verrons dans la section suivante comment cette double crise de la représentation et de la participation se manifeste dans de nouvelles pratiques démocratiques.

Nouvelles pratiques démocratiques

Habermas propose un modèle de démocratie délibérative qui pourrait faire abstraction de l'appartenance à une communauté de destin. Il pose ainsi la question d'une nouvelle forme de légitimité qui pourrait nourrir le processus démocratique. Le système moderne de l'État-nation s'appuie

fondamentalement sur la légitimité représentative. Dans le contexte de crise qui a été rapidement esquissé, n'y a-t-il pas lieu d'étendre ce principe de légitimation à la participation démocratique ? La démocratie libérale a établi le modèle de la légitimité représentative, la démocratie sociale y a ajouté le principe de la participation réelle des citoyens. Comment doit-on lire aujourd'hui la demande pour plus de démocratie ? Nous proposons en terminant d'exposer trois formes de nouvelles pratiques démocratiques qui émergent dans le contexte des quatre crises institutionnelles et des reconfigurations partielles des modalités de la régulation. Nous tenterons de montrer en quoi chacune de ces formes peut être évaluée en fonction de deux principes de légitimation, l'un renvoyant à la représentation, l'autre à la participation. Il s'agit de la réforme des institutions démocratiques, des innovations démocratiques et de la contestation démocratique.

La réforme démocratique se situe au sein de l'État-nation et vise à revivifier les institutions démocratiques, en particulier le système électoral. Essentiellement, elle est fondée sur deux idées : mieux représenter les citoyens et assurer une plus grande participation de leur part. La Commission du droit du Canada établit une liste de symptômes de ce qu'elle qualifie de « malaise de la démocratie » : « [...] la baisse de confiance envers les institutions politiques, la diminution de la participation électorale, la montée du cynisme et de l'hostilité envers les politiciens et les formes traditionnelles de participation à la vie politique (les partis politiques, entre autres) et le désengagement croissant de la jeunesse à l'égard de la politique¹⁵. » Elle propose une liste de critères permettant d'évaluer les systèmes électoraux. Cinq parmi les dix critères visent une meilleure représentation des citoyens. On souhaite une plus grande *représentation des partis*, c'est-à-dire que le système électoral devrait faire correspondre le pourcentage des voix exprimées au pourcentage de la députation. Une meilleure *représentation démographique* de la nation devrait viser à mieux représenter à la Chambre des communes les divers éléments de la société, comme les femmes, les groupes minoritaires, les autochtones. La *diversité des idées et des points de vue* devrait également être plus équitablement représentée. Deux critères additionnels concernent le territoire. Au critère de représentation géographique qui permet

déjà à chaque électeur d'élire un représentant responsable pour son comté, il faudrait ajouter un meilleur équilibre dans la *représentation régionale* prise globalement. Le système ne devrait pas avoir pour effet de surestimer la représentation de certaines régions au détriment d'autres régions.

Essentiellement, la logique de la réforme, en préconisant l'ajout d'un élément de proportionnalité au système électoral, cherche à assurer la participation des citoyens par de meilleurs mécanismes de représentation. On présume qu'une meilleure représentation induit une plus grande participation. Deux constats s'imposent. D'une part, la réforme des institutions se situe d'emblée dans le modèle de la démocratie représentative. Elle ne contrevient pas à cet égard à la logique de l'institutionnalisation politique moderne, même si on trouve dans le rapport de la commission une ouverture à d'autres formes de participation démocratique dans des forums. D'autre part, on doit constater que l'idée de représentation au sens transcendant défini plus haut se mue en représentativité. En effet, il ne s'agit plus de produire une figure symbolique de la communauté politique mais de reproduire au plus près la diversité qui caractérise la société.

Une deuxième forme de pratique démocratique se développe dans le cadre des reconfigurations institutionnelles qui déplacent les lieux de la régulation et de la gouvernance politique en marge ou à l'extérieur de l'État-nation. Je distinguerai les innovations en fonction de leur inscription dans la logique des institutions politiques ou hors d'elles. En dehors de la logique proprement politique, diverses instances de gouvernance se mettent en place à tous les niveaux infra ou supranationaux et dans un grand nombre de domaines différents. La gouvernance se développe aussi bien dans des organisations intergouvernementales, supranationales que privées. De manière générale, ces instances de gouvernance échappent entièrement ou partiellement à la logique du gouvernement moderne. L'Union européenne est à ce titre une exception, puisqu'elle se situe à la rencontre de trois modèles de régulation politique : intergouvernemental, fédéraliste et supranational ¹⁶

bien qu'une part de son fonctionnement se rapproche des principes de la gouvernance.

L'enjeu de la gouvernance est avant tout la participation. La participation aux diverses instances de gouvernance a été thématiquée par les mouvements sociaux et les organisations de la société civile dans une volonté de défendre les intérêts des acteurs concernés par les décisions prises de plus en plus en dehors de la sphère publique de délibération. Dans la mesure où les lieux de décision ont migré, il va de soi que les citoyens regroupés dans des associations cherchent à faire valoir leurs intérêts collectifs là où cela compte. La participation aux instances de la gouvernance implique tout naturellement la question de la représentation et, par extension, la question de la légitimation. À un niveau général, on peut affirmer qu'il ne peut s'agir de représentation au sens transcendant. Il n'existe pas de communauté politique dans le triangle de la gouvernance ¹⁷. Il n'y a que des parties prenantes, détenant des intérêts particuliers plus ou moins étendus, autour d'un problème ou d'une sphère d'activité. Les participants aux instances délibérantes ne représentent que le

*Ce qui est problématique,
ce n'est pas la participation
des organisations
de la société civile
aux instances de gouvernance,
mais l'idée
qu'elle se substituerait
aux formes politiques.*

groupe ou la collectivité d'intérêts au nom desquels ils agissent. Évidemment, cette collectivité peut être plus ou moins étendue comme, par exemple, dans le domaine de la défense de l'environnement. Mais, le modèle de la gouvernance ne propose pas de principe de totalité, il ne fait que juxtaposer des intérêts différents. Pour reprendre l'exemple de l'environnement, on met côte à côte gouvernements, organisations internationales, secteur industriel et l'ensemble des groupes de consommateurs et de citoyens exposés aux risques. De manière beaucoup plus concrète, il faut rappeler que les participants aux instances de la gouvernance ont tendance à se professionnaliser et représentent des organisations formées d'experts dont les caractéristiques sociodémographiques sont très limitées. Quant à la participation elle-même, il est difficile de ne pas éprouver un sentiment relatif d'arbitraire. D'un côté, les forums délibératifs visent beaucoup plus la consultation que la décision, de l'autre, les parties prenantes sont dans un rapport d'asymétrie incommensurable.

Il existe peu d'exemples concrets de structure gouvernementale supranationale¹⁸. L'Europe propose un modèle qui combine plusieurs modalités de la coopération entre gouvernements, mais qui offre également des institutions juridiques et politiques qui les transcendent¹⁹. L'architecture de l'Union européenne fonctionne à partir du principe de subsidiarité qui confie au niveau de gouvernement le plus approprié les dossiers qui concernent leurs commettants. Il y a donc superposition de plusieurs niveaux de gouvernement, l'État-nation conservant l'essentiel de ses prérogatives. Ce qui signe l'originalité de l'Europe, c'est l'émergence d'une citoyenneté européenne qui se superpose aux citoyennetés nationales. On voit donc poindre, dans ce processus en évolution, une transformation progressive des institutions politiques qui vise à conserver les éléments fondamentaux des institutions politiques modernes mais qui introduit la multiplication des niveaux de représentation et la diversité des référents. Même si la représentation risque là aussi d'évoluer vers la représentativité et même si la participation effective des citoyens continue d'être problématique, l'essentiel des modèles de représentation et de légitimation modernes se trouve conservé.

J'évoquerai en terminant trois formes de contestation démocratique. Ces pratiques démocratiques mettent en cause les principes mêmes du système démocratique tel qu'il est institutionnalisé. On peut affirmer que chacune de ces formes pousse plus loin la critique de la représentation et de la participation démocratique. Dans tous les cas, on souhaite une participation immédiate, c'est-à-dire sans médiation, de toutes les catégories de citoyens au processus démocratique, quitte à ce que la forme institutionnelle actuelle soit profondément transformée. Dans le cas de la réforme électorale ou de la démocratie supranationale, on tente de renforcer la participation à travers le renforcement du modèle de représentation quitte à le sociologiser, ou à le détranscendentaliser. Dans le cas de la gouvernance, on pousse cette logique jusqu'à abandonner le modèle de représentation au profit du modèle de représentativité. Dans cette troisième forme, on conteste le fondement même des principes de représentation et de participation inscrits dans l'héritage de la modernité.

La *démocratie directe* vise l'implication de l'ensemble de la société dans le processus délibératif. À la limite, il ne s'agit plus d'être représenté, mais

de participer immédiatement au processus de prise de décision²⁰. De manière générale, les expériences de démocratie directe s'accommodent des structures politiques existantes et définissent des objectifs stratégiques pour la participation démocratique comme, par exemple, le budget participatif de Porto Alegre²¹. Mais il est difficile d'imaginer qu'elles puissent se généraliser, en particulier aux échelles supérieures de la gouvernance politique.

L'*anarchie* représente une forme plus profonde de contestation de la démocratie. Plusieurs groupes anarchistes manifestent à l'occasion des sommets ou des rencontres de négociation tenues par les grandes organisations internationales à vocation économique. Leurs mots d'ordre nient toute validité non seulement aux instances de la gouvernance, mais également aux négociations conduites par des gouvernements élus démocratiquement. La contestation anarchique met en cause les fondements mêmes du gouvernement démocratique y voyant une subversion de l'idée même de démocratie.

Enfin, la *démocratie décentralisée* se manifeste dans les mouvements postcolonialistes qui préconisent une radicalisation de la démocratie²². La démocratie moderne est en effet associée au colonialisme, c'est-à-dire à la domination et à la hiérarchisation culturelle de la société. La démocratie radicale va au-delà du multiculturalisme, car celui-ci est soupçonné de hiérarchiser les cultures. Ce modèle préconise une démocratie proprement délibérative²³, c'est-à-dire une démocratie mettant l'accent sur la communication, la conversation entre diverses composantes culturelles ou catégorielles de la société. Il s'agit d'une réinvention du politique.

Il nous semble impossible aujourd'hui de retourner au modèle idéal de l'institutionnalisation politique moderne. D'une part, d'un point de vue réaliste, il faut reconnaître que les principes de cette institutionnalisation ont tardé à se traduire dans la réalité et que lorsqu'ils se sont incarnés l'universalité des institutions modernes a eu tendance à se transmuier en particularismes. D'autre part, les effets de la mondialisation ne permettent plus d'aspirer à recréer des espaces territoriaux et souverains indépendants. La demande de plus de démocratie s'inscrit dans ce contexte de crise, dont la dimension principale est la crise de légitimité. Le défi est de réinventer les pratiques démocratiques tout en leur

conservant leur légitimité. Nous croyons que la légitimité ne peut plus être que représentation. Elle doit aussi favoriser la participation, c'est-à-dire renforcer cette conquête du social sur le politique. Reconnaître des droits et un système démocratique ne peut plus uniquement relever des idées universelles. L'idée de l'égalité doit être prise au sérieux aussi bien que l'idée de liberté.

Nous croyons que les nouvelles pratiques démocratiques doivent se déployer dans tous les domaines que nous avons relevés. On doit d'abord restaurer les institutions politiques au niveau national en essayant de conserver un juste équilibre entre le souci de bien représenter les catégories sociales et celui de former une communauté politique. Cette restauration du politique sur le plan national ne peut faire l'économie d'une instauration au niveau supranational d'institutions politiques représentatives. Par ailleurs, même si la participation aux instances

de la gouvernance peut paraître piégée, il est nécessaire que les organisations de la société civile continuent d'y participer afin de faire valoir l'intérêt général, les droits de la personne et le patrimoine de l'humanité. Ce qui est problématique, ce n'est pas cette participation, mais l'idée qu'elle se substituerait aux formes politiques. Enfin, la contestation démocratique a l'immense mérite d'insister sur une réelle participation des citoyens à la chose politique. Malgré et probablement en raison même de son caractère utopique, elle permet de faire renaître le débat d'idées autour de la légitimité des institutions démocratiques. ♦

Jules Duchastel est titulaire de la chaire de recherche du Canada en mondialisation, citoyenneté et démocratie et professeur titulaire au département de sociologie de l'université du Québec à Montréal.

1. G. Bourque, J. Duchastel et É. Pineault, « L'incorporation de la citoyenneté », *Sociologie et sociétés*, vol. XXXI, n° 2, 1999, p. 41-64.

2. C. Taylor, *Les sources du moi : la formation de l'identité moderne*, Montréal, Boréal, 2003.

3. N. Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975.

4. G. Burdeau, *L'État libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1987.

5. J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987 ; P. Rosanvallon, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000 ; J.-F. Thuot, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Québec, Nota bene, 1998.

6. J. Anderson, *The Rise of the Modern State*, New Jersey, Atlantic Highlands Humanities, 1986.

7. J. Larocque, « Un système transnational entre hégémonie et anomie », texte d'une conférence prononcée dans le cadre du colloque *Crise de l'État, revanche des sociétés. Nouveaux regards sur les relations transnationales*, Montréal, 72^e Congrès de l'ACFAS, 11 et 12 mai 2004.

8. S. D. Krasner, « Globalization and Sovereignty », dans D. A. Smith, D. J. Solinger et S. C. Topik, *States and Sovereignty in the Global Economy*, Londres et New York, Routledge, 1999.

9. D. Held, A. McGrew et al., *Global transformations : Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

10. M. Castells, *The Information Age : Economy, Society and Culture*, vol. 1, *The Rise of the Network Society*, Malden, Blackwell, 1996 ; A. Appadurai, *Après le colonialisme. Les conséquences culturelles de la globalisation*, Paris, Payot, 2001.

11. Je n'introduirai ici que des idées générales sur ces sujets. Je renvoie les lecteurs à des travaux qui en ont traité exhaustivement : G. Bourque et J. Duchastel (avec la collaboration de V. Armony), *L'identité fragmentée. Nation et citoyenneté dans les débats constitutionnels canadiens, 1941-1992*, Montréal, Fides, 1996 ; J. Duchastel, « Citoyenneté incorporée et nouvel espace des nations », dans C. Couture (dir.), « Fédéralisme, identités et nationalismes », numéro spécial de la *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 7, n° 1 et 2, 2002.

12. T. H. Marshall, « Class, Citizenship and Social Class », dans *Class, Citizenship and Social Development*, Garden City (N.Y.), Anchor Books, 1965, p. 71-134.

13. Des développements de ces idées se trouvent dans G. Bourque et J. Duchastel, *op. cit.*, et dans R. Canet et J. Duchastel, *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?*, Montréal, Athéna, 2004.

14. J.-F. Thuot, *op. cit.*

15. Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, 2004, p. 3.

16. M. Dehove, « Mondialisation et institutions européennes », dans J. Duchastel (dir.), *Fédéralismes et mondialisation. L'avenir de la démocratie et de la citoyenneté*, Montréal, Athéna, 2003, p. 65-94.

17. R. Canet et J. Duchastel, *op. cit.*

18. David Held propose un modèle utopique de démocratie cosmopolite qui répondrait à l'ensemble des défis soulevés par les mutations actuelles des sociétés (D. Held, *Democracy and the Global Order : From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press, 1995).

19. G. Hermet, « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 1, 2004, p. 159-178.

20. Y. Papadopoulos, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998.

21. M. Gret et Y. Sintomer, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2002.

22. I. Angus, « La démocratie décentralisée : un modèle multiculturel et postcolonial de la critique », dans J. Duchastel (dir.), *op. cit.*, p. 169-184.

23. Le modèle de la démocratie délibérative s'est développé concurremment dans le courant postmoderne qui s'intéresse aux phénomènes de la conversation (I. Angus, art. cité) et dans la philosophie politique normative qui propose un modèle de communication fondé sur la rationalité des acteurs et des procédures (J. Habermas, *op. cit.* ; L. Blondiaux et Y. Sintomer, « Démocratie et délibération », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002).

♦ ♦ ♦

Les promesses ambiguës de la démocratie participative

par Laurence Bherer

Dans ce texte, nous voudrions rompre avec une analyse excessivement alarmiste selon laquelle la démocratie représentative est en « crise ». Cette approche est réductrice car elle pêche par excès de singularité temporelle, faisant du temps présent un producteur invétéré de « phénomènes nouveaux ». En matière de démocratie, l'histoire nous apprend en effet que le désenchantement démocratique est non seulement une constante, mais également un élément moteur et consubstantiel de la démocratie. Depuis les débuts de la démocratie représentative à la fin du dix-huitième siècle, l'idéal démocratique est en crise car la tension entre le principe idéal et la mise en œuvre semble insatisfaisante. Si cette affirmation est banale, il semble nécessaire de la répéter périodiquement, à chaque fois que refait surface l'idée d'un malaise démocratique, afin de ne pas l'exagérer indûment. Toutefois, rappeler l'historicité des tensions démocratiques n'a pas pour objectif d'agir comme un éteignoir et de nier la pertinence du débat social présent. Au contraire, notre perspective cherche à inscrire les enjeux démocratiques actuels dans le cadre non pas d'une crise mais bien d'une transformation longue et continue de la démocratie. Les nouvelles formes de la démocratie sont en fait symptomatiques d'un changement du régime de légitimité politique, c'est-à-dire du processus par lequel une décision publique est reconnue comme juste et admissible par la

collectivité concernée. Selon cette approche, l'évolution de la démocratie se caractérise par des moments de rupture qui entraînent le passage d'un modèle dominant à un nouveau paradigme démocratique. Après la période initiale de mise en œuvre de la démocratie (dix-huitième et dix-neuvième siècles), l'adoption du suffrage universel (dont la date exacte varie d'un pays à l'autre) et de son corollaire, les partis politiques, constitue la première mutation fondamentale. Les partis politiques ont signifié la fin du modèle de l'élite notable, caractérisé par des liens directs entre le représentant et sa communauté d'appartenance. L'établissement du suffrage universel exigeait en effet la constitution de partis de masse capables d'agir comme intermédiaires entre les citoyens et l'État. C'est ce que Bernard Manin appelle le passage du *parlementarisme pur* à la *démocratie de partis*¹. Cette première transformation s'est également accompagnée d'une série de mesures cherchant à raffiner la procédure électorale, notamment à la suite de la pression des mouvements réformistes et populistes aux États-Unis et au Canada. La professionnalisation de la vie politique et l'importance des sondages amèneraient actuellement une troisième vague de changements démocratiques caractérisée par une forte personnalisation du lien entre représentants et représentés. La nature personnelle de la relation représentative s'exprime notamment à travers le

raffinement des techniques de communications promouvant les candidats et les actions des gouvernants. Au total, la *démocratie du public*, selon les termes de Manin, signifie le déclin des programmes politiques partisans au profit de la médiatisation des détenteurs du pouvoir et des leaders partisans.

L'approche de Manin s'intéresse avant tout à la transformation de la figure du représentant. Une autre conception du changement démocratique examine plutôt la multiplication des instances de démocratie participative, significatives de l'émergence d'une *démocratie de la justification*² : les gouvernements subiraient de fortes pressions pour rendre l'information accessible, pour augmenter la transparence de la gouvernance et l'imputabilité des autorités, pavant la voie à « l'ère des bilans continus ». Le modèle démocratique ne reposerait plus exclusivement sur une représentation stricte mais sur un *mode mixte* de procédures démocratiques, alliant formellement représentation et participation³. La démocratie de justification ne toucherait pas les modalités électorales et le choix des représentants mais bien le processus décisionnel des gouvernements entre les élections. Ce modèle se caractériserait par une ouverture à une pluralité d'acteurs, qui interviennent dans les choix publics, d'une façon ou d'une autre, à un moment ou à un autre.

Or, avant de parler d'une troisième transformation de la démocratie, il est nécessaire de cerner plus précisément le changement social induit par le principal élément de la démocratie de justification : les instances de participation. Quels aspects du fonctionnement démocratique peuvent être révisés par l'intégration partielle de la démocratie participative à la démocratie représentative ? Où le potentiel de transformation se situe-t-il ? Les défenseurs d'une plus grande institutionnalisation de la participation prêtent plusieurs vertus à la démocratie participative : améliorer la connaissance des citoyens à propos des institutions politiques et des enjeux sociétaux, augmenter l'influence directe des citoyens, permettre l'émergence d'un dialogue public raisonné, relancer un débat sous un nouveau jour, etc. Or, selon nous, le principal apport, si changement il y a, réside dans le rapprochement entre les gouvernants et les citoyens, c'est-à-dire dans la possibilité de réduire l'écart ontologique entre les dirigeants, considérés comme des spécialistes de la chose publique, et les dirigés, représen-

tatifs du commun et de l'ordinaire associés à la quotidienneté. Ce souhait repose sur l'idée selon laquelle la légitimité politique des représentants tient à la capacité de ces derniers à « personnifier » le peuple. L'idéal de rapprochement est un souhait récurrent de l'histoire démocratique car si les citoyens désirent des dirigeants compétents, ils s'attendent également à ce que ceux-ci leur ressemblent ou du moins, ne tentent pas de se distinguer indûment⁴. La crainte d'une aristocratie démocratique demeure donc une donnée fondamentale de la réflexion démocratique.

L'idéal de rapprochement se déploie selon plusieurs formes dont la plus courante demeure la volonté que l'élu soit semblable au citoyen : l'assemblée législative doit être le reflet de la diversité de l'électorat en termes d'âge, d'origine, de statut socioéconomique, de sexe, etc. C'est ce que les spécialistes nomment la représentativité « miroir » ou descriptive⁵. Pour exprimer l'idéal de proximité, les représentants peuvent également recourir à des arguments populistes, démontrant leurs rapports privilégiés avec le « peuple » (en déniaient cette qualité à leurs adversaires). Cette manière est éminemment douteuse et ne peut constituer une solution réaliste pour concrétiser le rapprochement politique. Au total, si la capacité des assemblées législatives à incarner le peuple dans ses différences demeure toujours sujette à débat⁶ alors que le populisme constitue la pire des méthodes, l'idéal de rapprochement potentiellement contenu dans la démocratie participative se situe selon nous ailleurs.

L'intégration de la démocratie participative à la démocratie représentative s'inscrit en effet dans un projet de révision de la division du travail politique jusqu'ici pratiquée. Avec la possibilité pour les citoyens de participer à l'élaboration des décisions publiques, on reconnaît en quelque sorte la contribution du banal et de l'ordinaire à un univers dirigeant traditionnellement dominé par la spécialisation et l'expertise. En d'autres mots, la démocratie participative signifie le rapprochement entre le savoir profane et le savoir expert. Dans un tel contexte, les domaines de spécialisation s'élargissent (la quotidienneté est un savoir valable) et se repositionnent sur un axe horizontal et non strictement vertical (le savoir profane est un ensemble cognitif recevable comme les autres domaines de la connaissance). Si la pratique démontre que le

renversement des postures anciennes n'est pas aussi radical, il n'en demeure pas moins que la démocratie participative permet en principe la confrontation mais également le rapprochement de légitimités cognitives basées sur des formes d'accumulation des connaissances différentes. Le rapprochement de savoirs opposés a suscité plusieurs analyses, surtout dans le cadre d'études intéressées à la participation citoyenne aux débats scientifiques (organismes génétiquement modifiés, biotechnologie, etc.), processus désigné sous le nom de la démocratie technique⁷, mais il s'étend aussi selon nous non seulement aux experts scientifiques mais également aux élus qui, de par leurs tâches de plus en plus complexes, ne peuvent être vus simplement comme des citoyens ordinaires « éclairés ». Les discussions sur la professionnalisation de la vie politique et plus particulièrement des représentants le démontrent bien. C'est pourquoi la démocratie participative suppose une modification des frontières de l'expertise, représentée dans la sphère politique par les experts (fonctionnaires ou autres) et les élus, afin d'intégrer un troisième acteur, le citoyen (individuel ou collectif). Ainsi, le rapprochement suscité par la participation est avant tout une ouverture du champ de la politique experte à une posture politique profane. C'est là que se situe une éventuelle transformation de la démocratie en une démocratie de la justification.

*Le rapprochement suscité
par la participation
est avant tout une ouverture
du champ
de la politique experte
à une posture politique profane.
C'est là que se situe
une éventuelle transformation
de la démocratie
en une démocratie
de la justification.*

Les nouvelles frontières de la démocratie participative

Il existe plusieurs formes concrètes de démocratie participative. Les années 1960 et 1970, tout comme la période actuelle, ont en effet été l'objet de plusieurs expérimentations, caractérisées par une grande diversité de fonctionnement mais aussi par un vœu commun de faire participer les citoyens aux décisions collectives au-delà des dispositifs électoraux traditionnels⁸. Si plusieurs de ces expériences représentent un intérêt certain et novateur comme le budget participatif de Porto Alegre, aucune ne se

démarque comme étant le dispositif capable à lui seul de résumer l'idéal de la démocratie participative⁹. Tout comme la démocratie représentative, la démocratie participative se conjugue sur plusieurs modes. Outre le budget participatif, on peut également énumérer les audiences publiques (comme le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, BAPE), les conférences de consensus, les jurys de citoyens, les conseils de quartier, les sondages délibératifs, les commissions consultatives permanentes ou ad hoc, etc. Au Canada, une des expériences les plus intéressantes réside dans les conseils de quartier de la ville de Québec. Demeurés relativement peu connus jusqu'ici, les conseils de quartier québécois reposent sur un projet de démocratisation du palier municipal. Pour discuter des possibilités de transformation démocratique de la démocratie participative, nous reprendrons l'exemple des conseils de quartier que nous avons particulièrement bien documenté¹⁰.

Comme la plupart des villes occidentales, Québec a été la scène de réaménagements urbains importants durant les années 1960 et 1970. Des quartiers complets sont détruits ou reconvertis pour permettre l'édification de grands immeubles, de systèmes autoroutiers, de centres commerciaux, etc. Des grands projets comme la construction de la colline parlementaire et de l'autoroute Dufferin-Montmorency entraînent le déplacement de milliers de personnes et la démolition de centaines de résidences. Pour éviter de nouvelles expériences si destructurantes, des comités de citoyens sont formés dans les quartiers les plus touchés du centre-ville. Au tournant des années 1970, une équipe de chercheurs de l'université Laval produit une impressionnante étude sur les effets de la rénovation urbaine et la complaisance des élus municipaux à l'égard des promoteurs immobiliers et de leur gouvernement de tutelle.

L'expérience dramatique de reconversion urbaine et les fondements idéologiques fournis par l'étude *Une ville à vendre* constituent les deux

événements fondateurs d'une conscientisation politique qui aboutit en 1977 à la création d'un parti politique municipal résolument progressiste : le Rassemblement populaire de Québec (RPQ). Ce nouveau parti propose une démocratisation radicale des structures municipales, notamment grâce à l'instauration de conseils de quartier. La justification de ce projet repose sur une rupture importante par rapport au modèle traditionnel de l'intérêt général. Dans l'esprit des fondateurs, l'intérêt général réside non pas chez les élus mais bien dans les quartiers, auprès des citoyens qui expérimentent quotidiennement les enjeux de leur environnement. Cette croyance est particulièrement importante car elle dénote le souhait de réintégrer les citoyens dans le champ de l'expertise et d'opérer l'idéal de rapprochement. Selon le RPQ, le conseil de quartier protège l'intérêt général au sein des quartiers car il permet aux citoyens de se prémunir des décisions arbitraires des autorités municipales. Le conseil de quartier est ainsi perçu comme un « gardien », c'est-à-dire un instrument de contrôle de la planification urbaine. En d'autres mots, la proposition s'appuie sur l'idée selon laquelle le « bon sens citoyen » permet de prémunir les quartiers contre tout réaménagement abusif, décidé par des élus et des technocrates plus sensibles aux intérêts des promoteurs immobiliers qu'au vécu des citoyens.

Après douze ans de luttes, le RPQ gagne les élections municipales de 1989. Si la mise en œuvre de son programme électoral est plus modeste que les espoirs exprimés par les premiers militants, le projet des conseils de quartier est maintenu et même complété par d'autres dispositifs participatifs encadrés par une politique officielle de consultation publique (audiences publiques, commissions thématiques permanentes, groupe de travail, soirée annuelle de bilan pour les élus, etc.). Lors de son arrivée au pouvoir, le parti fait en effet l'expérience de l'opérationnalisation de son projet participatif élaboré à la fin des années 1970. Somme toute, les nouveaux dirigeants trouvent une formule répondant relativement bien aux exigences des fondateurs. Les instances participatives de Québec accordent une influence appréciable aux citoyens en raison, d'une part, de leur statut juridique et, d'autre part, de leur intégration au processus décisionnel de la ville. Tout d'abord, les conseils de quartier sont des organismes sans but lucratif, c'est-à-dire que ce sont des

corporations juridiques autonomes constituées par la ville de Québec pour mettre en œuvre sa politique de consultation publique. Cette caractéristique est plus que symbolique car elle permet aux citoyens d'entreprendre des actions et de dépasser la mission confiée par la ville. De plus, le statut associatif permet de légitimer la structure organisationnelle des conseils de quartier : à titre de membre d'office des conseils de quartier, la population est invitée lors d'une assemblée annuelle à élire les dirigeants de l'association, c'est-à-dire les neuf membres du conseil d'administration du conseil de quartier (quatre hommes, quatre femmes et un représentant du milieu des affaires). Élus pour deux ans, les membres ont pour mission d'administrer le conseil de quartier, de répondre aux avis de consultation demandés par la ville (selon les compétences prévues par le règlement de la ville, dont obligatoirement toute décision en matière d'urbanisme) et de lancer des actions profitables pour le quartier (fête de quartier, grande corvée, embellissement et réaménagement, etc.). Selon le règlement de la ville, toutes les décisions en matière d'urbanisme doivent transiter au préalable par les conseils de quartier. La pratique démontre que les autorités municipales consultent également dans d'autres domaines (environnement, circulation, habitation, etc.). La consultation, lancée par le comité exécutif, se fait en aval du processus décisionnel, c'est-à-dire au moment de la recherche de solution. C'est d'ailleurs pourquoi, pour les décisions majeures, une option A et une option B sont toujours présentées aux conseils de quartier. Les membres peuvent aussi choisir d'élaborer une option C. Une fois l'avis reçu, il est transmis au comité exécutif et, au moment de l'adoption de la réglementation, à l'ensemble des membres du conseil municipal qui peuvent accepter entièrement ou partiellement les avis, voire les rejeter. Le comité exécutif et le conseil municipal ont donc le dernier mot. Les conseils de quartier possèdent également un pouvoir d'influence appréciable lors de l'élaboration du document d'urbanisme intitulé « le plan directeur de quartier ». La conception de ce dernier s'appuie sur un processus de discussion et de réflexion mené avec les membres des conseils de quartier et la population pendant une période d'environ un an. Les citoyens sont amenés à évaluer plusieurs actions de proximité, dont des investissements d'immobilisation. L'influence des citoyens

est importante car la ville assure un budget de trois cent mille dollars renouvelable pendant trois ans.

Les recommandations des conseils de quartier demandées par les autorités municipales ont certes un poids exclusivement consultatif mais la capacité de mettre en marche des actions et l'engagement direct dans la réalisation des plans directeurs de quartier, auxquels sont attachés des budgets non négligeables, donnent aux membres des conseils de quartier une autonomie et un pouvoir d'action conséquents. Cela leur confère la maîtrise totale de leur agenda. En somme, les conseils de quartier ne sont pas dépendants de la volonté des autorités municipales de les consulter ou non. Ils peuvent agir et interpeller les élus et les services de l'hôtel de ville. En ce sens, ce sont des espaces potentiels d'appropriation citoyenne, sans être pour autant des lieux de contestation durable.

Bien que les conseils de quartier ne soient pas à l'abri de la critique (notamment à l'égard de la participation populaire mitigée, de l'excès de consultation publique qui réduit la capacité d'initiative des conseils de quartier, d'un processus consultatif perfectible, de la méfiance de certains élus de l'opposition, etc.), il s'agit d'une expérience de participation significative. Les citoyens engagés ont en effet la possibilité d'influer réellement sur les autorités municipales, de promouvoir ou de bloquer des projets urbains et de mettre sur pied des micro-projets à l'échelle des quartiers. Depuis la fusion des treize municipalités de l'ancienne communauté urbaine de Québec, la survie des conseils de quartier dépend de l'harmonisation des différentes cultures démocratiques des anciennes municipalités. Si les conseils de quartier font maintenant partie de la loi régissant la ville de Québec, ce qui ajoute des garanties législatives appréciables, leur efficacité démocratique demeure suspendue à la possibilité de passer de onze à trente-sept conseils de quartier, avec une qualité de fonctionnement semblable à ce qui existait auparavant. L'intérêt des citoyens ne semble toutefois pas s'essouffler car plus de huit conseils de quartier sont en train de naître actuellement.

La critique des conseils de quartier demeurerait banale si, une fois de plus, nous arrivions à la conclusion qu'une expérience de démocratie participative demeure en deçà de ses objectifs de transfert de pouvoirs décisionnels aux citoyens. Cette critique

a été maintes fois faite et nous semble simplement démontrer que la démocratie participative se greffe difficilement à la démocratie représentative car l'influence directe citoyenne demeure contraire aux principes qui régissent la démocratie représentative et la fonction d'élu. Cela n'invalide ni le projet fondateur de la démocratie participative, ni les velléités hégémoniques de la démocratie représentative pour la simple et bonne raison que cette critique repose sur deux prémisses fausses. Premièrement, tout comme la démocratie représentative n'est pas complètement disqualifiée parce qu'elle est sévèrement critiquée pour certains aspects de son fonctionnement, l'idée de la démocratie participative ne peut disparaître parce que les expérimentations actuelles sont incomplètes. L'objectif de participation, qui s'appuie sur un plus grand pouvoir des citoyens à travers un engagement plus intensif dans la vie politique, demeure un vœu implicite et inassouvi du projet démocratique et réapparaît régulièrement sous une forme ou une autre. Deuxièmement, le paradigme de l'influence citoyenne directe vient fausser le débat et condamne d'avance tout projet participatif qui s'inscrit dans la démocratie représentative. Il semble en effet peu étonnant que le pouvoir des citoyens ne soit pas aussi décisionnel que souhaité alors que le fonctionnement de la démocratie représentative repose sur une prise de décision complexe, marquée par un pluralisme des acteurs et une pluralité d'étapes avant d'en arriver à un compromis final, avec comme dernier jalon le pouvoir légitime des élus de décider. Ainsi, si l'idéal de l'influence citoyenne directe doit demeurer pour évaluer en partie une expérimentation participative, il ne peut à lui seul résumer la portée démocratique de tels dispositifs. De notre point de vue, l'idéal de rapprochement semble une façon renouvelée de mesurer le potentiel de transformation démocratique.

Le principe de distinction

Mesurer le potentiel de transformation démocratique des conseils de quartier à l'aune de l'idéal de rapprochement suppose inévitablement de discuter de son corollaire : le principe de distinction. La distinction au sens bourdieusien du terme signifie l'opération par laquelle une dissemblance s'établit entre des catégories sociales (sur le plan du rapport à l'esthétisme par exemple), ces différences agissant

en fait comme des marqueurs privilégiés de la classe sociale d'appartenance¹¹. Dans le domaine de la représentation politique, le principe de distinction désigne une certaine supériorité des élus sur leurs citoyens. Cette supériorité demeure floue car elle peut s'exprimer selon plusieurs modalités. D'après Bernard Manin, le principe de distinction est au cœur de la démocratie représentative car les fondateurs des gouvernements représentatifs « s'efforcèrent aussi, de façon plus consciente et délibérée, de faire en sorte que les élus soient d'un rang social plus élevé que leurs électeurs, qu'ils se situent plus haut que ceux dont ils tenaient leur pouvoir dans l'échelle de la fortune et celle, plus difficilement saisissable, du talent et de la vertu¹² ». Ce souhait de distinction sociale s'est concrétisé au départ par le truchement de condition légale d'éligibilité ou plus récemment par un ensemble de contraintes sociales qui restreignent l'accès de tous au champ de la représentation politique. Manin ajoute également que la procédure élective est en soi profondément aristocratique (l'aristocratie démocratique désigne les personnes « qui jouissent d'un statut supérieur dans la société, en quelques termes que soit définie cette supériorité¹³ ») car l'élection comporte un ensemble de facteurs de sélection, dont notamment celui qui amène l'électeur à préférer un candidat en fonction de critères de supériorité qu'il juge pertinents pour choisir un dirigeant. *L'acte de voter implique donc un geste de distinction*. En ce sens, on comprend pourquoi le principe d'identification est lié au principe de distinction : l'analyse de la démocratie consiste en une discussion perpétuelle sur le degré de domination et de légitimité des deux principes. La compétence s'oppose ici au rapprochement. Cet écart entre simples citoyens et élus qui s'illustre par une recherche de supériorité sociale ou, plus simplement, par la procédure élective de sélection, est l'expression même de la division du travail politique. Le « monopole » du champ politique par des spécialistes de la politique (les élus et leurs collaborateurs) est symptomatique de cette division et semble par ailleurs toujours suspect car même si les représentants doivent être compétents, le principe d'égalité exige également que la différenciation ne soit pas trop grande entre dirigeants et dirigés afin de donner l'apparence que la politique demeure de l'ordre de l'accessible. Or, si cet écart naturel entre

représentants et représentés semble consubstantiel de la démocratie représentative, on peut se demander si la démocratie participative n'a pas la capacité d'affirmer avec moins d'ambiguïté les promesses de l'idéal de rapprochement, entendu comme l'ouverture du champ de la politique experte à une politique citoyenne, par essence profane. La réponse est plus complexe qu'il n'y paraît. L'exemple des conseils de quartier est à cet égard patent.

Une élite citoyenne

Comme nous le notions plus haut, les conseils de quartier constituent une expérience de participation pertinente car elle permet de refonder en partie la pratique de la politique municipale. Les promoteurs immobiliers demeurent toujours des acteurs dominants, tout comme les élus conservent le dernier mot, mais la reconnaissance des conseils de quartier fait en sorte que la scène politique municipale compte maintenant un acteur de plus, qui a la particularité de donner une interprétation différente des enjeux urbains. Cela tient en grande partie à l'architecture institutionnelle sophistiquée des conseils de quartier, qui leur donne des garanties réglementaires non négligeables et favorise leur intégration au système municipal. Or la réussite des conseils de quartier est également leur plus grande faiblesse : ces dispositifs participatifs forment une élite citoyenne qui vit à son tour la tension entre identification et distinction.

Le modèle de conseil de quartier de Québec repose en effet sur une procédure élective distinctive et sur la spécialisation de l'acte participatif. En premier lieu, la recherche de légitimité par le biais d'élections aux neuf postes des conseils de quartier crée une distanciation entre citoyens « ordinaires » et citoyens moins ordinaires parce que élus. La difficulté du projet participatif réside dans la nécessité de greffer la participation aux institutions représentatives. Les instances participatives doivent à la fois s'en distinguer et s'en inspirer pour former une organisation assimilable par les institutions représentatives. Cette délicate position est tout particulièrement partagée par les conseils de quartier. Bien plus, la formule élective élaborée par les fondateurs des conseils de quartier feint en quelque sorte les principes de la représentation et reproduit les mécanismes d'exclusion de la citoyenneté

ordinaire. Le modèle s'appuie en effet sur un ersatz de la délégation, sans en posséder pour autant les attributs fondateurs. Même si l'élection des membres des conseils de quartier s'inspire d'une pratique plus ou moins formelle de nomination de l'organe exécutif dans le champ associatif, le dispositif vise malgré tout à donner une légitimité démocratique et politique aux neuf représentants. La publicisation de l'événement et l'importance symbolique qu'il a pour les membres témoignent de la volonté d'emprunter aux institutions représentatives un mécanisme efficace de légitimation. La faible participation électorale à cet exercice importe moins que le statut conféré aux neuf membres. Ces derniers se retrouvent avec des attributs semblables à ceux de l'élu¹⁴. Les conseils de quartier entraînent une forme de délégation de l'expertise citoyenne à neuf personnes chargées de représenter le « bon sens » citoyen. Certes ce transfert de « pouvoir » est beaucoup moins important que dans le cadre représentatif, basé sur la délégation symbolique de la souveraineté du peuple aux mains de représentants élus. La solennité du vote des résidants aux assemblées générales annuelles des conseils de quartier est également dérisoire par rapport à l'acte électoral de l'électeur du système représentatif. Néanmoins, l'effet en termes de spécialisation de la fonction est le même : les membres sont autorisés à donner leur avis en qualité de citoyens élus sur la base de leur « citoyenneté ordinaire ».

En deuxième lieu, la socialisation des neuf représentants, une fois élus, les amène progressivement vers une posture de spécialiste citoyen. Les garanties réglementaires et les ressources fournies par la ville consolident en effet leur expertise. On pense notamment aux formations dispensées par la ville (règlements d'urbanisme, système municipal, conduite des assemblées publiques, etc.), aux liens privilégiés avec la fonction publique, à l'accès à une information immédiate, à l'aide bénéfique fournie par des agents de consultation chargés d'assister les

neuf représentants dans leur bénévolat, etc. Le dispositif est en fait prévu pour permettre aux citoyens engagés d'exercer un bon jugement en temps voulu et de planifier des projets structurants pour leur quartier. Certes le terme de professionnalisation de l'engagement serait exagéré mais la formule des conseils de quartier conduit néanmoins au développement d'une expertise citoyenne auprès de quelques rares citoyens. Bien que positive du point de vue de la formation à la citoyenneté, l'expertise des membres des conseils de quartier exclut par le fait même une plus grande appropriation du processus participatif par une majorité de

résidants. Les concepteurs de la politique de consultation ont voulu donner aux citoyens les instruments nécessaires pour participer activement aux décisions de la ville par le biais de formations et d'un savant processus de face-à-face entre élus, fonctionnaires, agents de consultation et citoyens. Mais la formule repose sur le paradoxe de l'exclusion car, sans l'accès à cet apprentissage, il devient difficile de participer en dilettante de la politique municipale. Le groupe de citoyens engagés se retrouve alors dans la position fragile de

formuler des avis basés sur la légitimité de l'expertise citoyenne, sans pour autant posséder une légitimité populaire indiscutable.

La spécialisation requise par les conseils de quartier dépasse largement les problèmes de publicité et de méconnaissance de l'instance car, contrairement à ces difficultés qui peuvent faire l'objet d'une action effective, l'expertise citoyenne est l'hypothèse fondatrice des conseils de quartier. Cette hypothèse s'appuie sur une recherche sérieuse de compromis entre les impératifs politiques et la création d'une instance outillée pour fournir une certaine prise aux citoyens. L'exclusion due à la spécialisation vient donc moins d'une pratique déficiente que d'une méthode clairement choisie pour éviter des impasses plus graves à la démocratie de participation dans un contexte représentatif. En choisissant d'assurer la légitimité politique des citoyens engagés avec une

*En choisissant d'assurer
la légitimité politique
des citoyens engagés
avec une reproduction
du mode électif, les concepteurs
des conseils de quartier
désiraient avant tout garantir
la reconnaissance
des conseils de quartier.
Du même coup,
ils ont également créé
une élite citoyenne.*

reproduction du mode électif et d'outiller ces mêmes citoyens pour améliorer leur face-à-face avec les élus et les fonctionnaires, les concepteurs des conseils de quartier désiraient avant tout garantir la reconnaissance des conseils de quartier. Du même coup, ils ont également créé une élite citoyenne.

Cette situation peut expliquer la faible mobilisation des citoyens autour des conseils de quartier et des autres instances participatives de la ville de Québec. Si près de cent cinquante citoyens sont activement engagés, l'assemblée de la plupart des réunions publiques demeure restreinte, sauf quelques réunions annuelles particulièrement importantes pour un quartier (changement de zonage crucial, projet mobilisateur, etc.). Ne pouvant bénéficier des mêmes avantages que les citoyens engagés, la majorité des résidents ne peuvent pas participer activement aux réunions, à moins d'accepter de passer la frontière et de devenir eux-mêmes des citoyens éclairés (ce qui arrive parfois). En fait, plus que de reproduire certains traits de fonctionnement de la démocratie représentative, l'expérience des conseils de quartier est confrontée aux mêmes problèmes qui justifient en partie l'emploi de la représentation politique : le dilemme entre la participation et la délégation. Les résidents des quartiers sont en quelque sorte amenés à déléguer leur « pouvoir de participants » à neuf personnes qui assurent la continuité de la participation citoyenne. Pour reprendre la métaphore de la pièce de théâtre, les citoyens peuvent difficilement être des intermittents de la scène municipale dans un tel contexte. La démocratie représentative demeure l'horizon indépassable de la démocratie de participation.

Cette conclusion désenchantée sur les possibilités de la démocratie participative ne doit toutefois pas cacher l'élément transformateur des conseils de quartier. Si les membres engagés dans les conseils de quartier ne représentent qu'une infime minorité de la population de Québec et se retrouvent dans le rôle de citoyens éclairés, ils n'en constituent pas

moins un nouvel acteur urbain qui pave la voie à des légitimités politiques différentes. Le fait que ces citoyens se démarquent de la population en raison d'un processus d'apprentissage ne signifie pas que leur discours ne reste pas essentiellement citoyen. Il s'agit bien ici de la reconnaissance du savoir profane dans la poursuite des politiques publiques de la ville. Le champ politique est souvent vu comme une compétition entre professionnels de la politique¹⁵. Les conseils de quartier offrent la possibilité d'un nouveau rapport de concurrence entre savoirs différenciés mais tous légitimes. Sans être des professionnels de la politique, les citoyens engagés sont des experts du quotidien et peuvent à ce titre intervenir dans les décisions publiques. En ce sens, la démocratie participative ouvre bien la porte à une recomposition

démocratique. Toute la question reste de savoir si ce changement est durable. Dans le cas de Québec, il y a plusieurs raisons de rester relativement optimiste.

Cette analyse des limites et des apports de la démocratie participative mène à deux conclusions. D'une part, on peut voir que l'idéal de rapprochement pose plusieurs questions sur la signification de la citoyenneté ordinaire. Qui est le véritable citoyen ? Un citoyen engagé est-il déjà moins commun qu'une per-

sonne passive politiquement ? Si la démocratie participative n'arrive pas à rejoindre une forte proportion de citoyens peu participatifs, peut-on conclure à l'échec ? Cet article a démontré que la question du nombre de participants demeure importante pour évaluer le succès d'une instance fondée sur la participation mais elle ne s'y limite pas. Une analyse qui s'intéresse à la montée de légitimités politiques concurrentes permet de mieux cerner l'ensemble de ce phénomène. Deuxièmement, on peut se demander si le fait que la concrétisation d'un certain idéal de rapprochement ne concerne qu'une minorité de citoyens n'est pas la preuve que la démocratie participative est un leurre. La réintégration du principe de distinction dans la

*L'expérience des conseils
de quartier est confrontée
aux mêmes problèmes
qui justifient en partie l'emploi
de la représentation politique :
le dilemme entre la participation
et la délégation.
Il semble que la démocratie
représentative demeure
l'horizon indépassable
de la démocratie
de participation.*

participation fait douter des vertus de la démocratie participative. Or, tout comme Bernard Manin affirme que la tension entre principes d'identification et de distinction confère à la démocratie représentative sa stabilité¹⁶, on peut penser que l'ambivalence de la démocratie participative, entre participation citoyenne et élite citoyenne, explique la persistance de ce projet de démocratisation. Ce n'est pas parce les citoyens engagés recréent à leur insu l'écart caractéristique du rapport élus-citoyens

avec leurs concitoyens que le rapprochement d'ensembles cognitifs différents (profane vis-à-vis expert de la politique) n'en est pas moins vrai. Certes la greffe de la démocratie participative à la démocratie représentative demeure ardue mais la première ne peut être invalidée en raison de ses promesses ambiguës. ♦

Laurence Bherer est professeur adjoint au département de science politique de l'université Laval.

1. B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

2. B. E. Cain, R. J. Dalton et S. E. Scarrow (dir.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

3. R. J. Dalton, S. E. Scarrow et B. E. Cain, « Advanced Democracies and the New Politics », *Journal of Democracy*, vol. 15, n° 1, 2004, p. 124-138.

4. P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, « Folio », 1998, chap. I.

5. H. F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

6. L'élus moyen est un homme blanc, autour de la cinquantaine, issu des professions libérales.

7. M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

8. Notons toutefois que les expérimentations participatives d'il y a quarante ans avaient une portée protestataire plus importante que les dispositifs actuels, qui se définissent par une institutionnalisation avancée. La contre-culture s'oppose ici à une culture d'intégration.

9. Nous ne faisons pas ici allusion aux dispositifs de participation qui sont assez clairement factices. La faiblesse du « projet participatif » de ces dernières expériences est généralement assez frappante. Toutefois, même s'il y a une instrumentalisation manifeste, ces expérimentations médiocres n'en appartiennent pas moins à un même phénomène participatif où il est de bon ton d'introduire des mesures participatives à l'élaboration des politiques publiques. Pour les fins de cet article, nous discutons des dispositifs participatifs qui démontrent un certain sérieux dans leur objectif de transformer le rapport dirigeants-dirigés.

10. L. Bherer, *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique de consultation publique de la Ville de Québec*, thèse de doctorat, CERVU-Pouvoir, Action publique et Territoire, Institut d'études politiques de Bordeaux, 2003, (http://www.vrm.ca/travaux_vrm.asp).

11. P. Bourdieu, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979.

12. B. Manin, *op. cit.*, p. 125.

13. *Ibid.*, p. 173.

14. Le niveau municipal est souvent présenté comme celui de la proximité. Un postulat normatif de la démocratie locale repose en effet sur l'idée de rapprochement : les représentants locaux seraient en quelque sorte des citoyens ordinaires qui, même s'ils sont élus, demeurent « ordinaires » en raison de leurs contacts fréquents avec les citoyens et d'une faible professionnalisation. Cette croyance nous semble nettement exagérée (surtout dans les villes) et relève d'une conception idéalisée de la démocratie locale. En outre, si les élus locaux ont des trajectoires politiques moins « professionnalisées » que ceux des paliers supérieurs, ce qui peut effectivement réduire l'écart ontologique entre élus et citoyens, leur position n'en constitue pas moins un facteur de distinction. Les citoyens prennent un malin plaisir à le leur rappeler lorsqu'ils contestent leurs décisions. En somme, les élus municipaux demeurent assujettis aux mêmes principes d'imputabilité que l'ensemble des élus et selon le même processus de sélection électorale décrit par Manin.

15. P. Bourdieu, « La représentation politique : Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°s 36-37, 1981, p. 3-24.

16. « Nous avons spontanément tendance à chercher la vérité ultime d'un phénomène politique dans un trait ou une propriété unique. Mais il n'y a aucune raison de supposer qu'une institution donnée ne présente qu'une seule propriété décisive. La plupart des institutions politiques engendrent au contraire simultanément plusieurs effets, parfois très différents les uns des autres » (B. Manin, *op. cit.*, p. 192, voir aussi p. 200).

Représentation politique et projets démocratiques concurrents

par Francis Garon

La participation de groupes et de citoyens à l'élaboration des politiques publiques grâce à une plus grande ouverture du processus politique devient une exigence de plus en plus incontournable pour des gouvernants en quête d'une nouvelle légitimité. L'insuffisance des mécanismes traditionnels de la démocratie représentative, la hausse générale du niveau d'éducation et l'évolution des valeurs, ainsi que les transformations récentes des appareils étatiques occidentaux sont autant de raisons qui expliquent l'émergence de nouvelles formes de démocratie¹.

Ceux qui s'intéressent à cette question de la participation politique des groupes et des citoyens ont qualifié cette évolution de « tournant délibératif », de « contexte participationniste » ou « d'impératif délibératif² ». Selon Blondiaux et Sintomer, l'impératif délibératif comporte trois aspects principaux : la valorisation récente dans le discours politique d'un ensemble de notions telles que consultation, concertation, débat et délibération ; la multiplication des dispositifs visant à élargir la participation au processus politique ; et l'évolution des idées démocratiques, comme en témoigne d'ailleurs l'effervescence entourant la démocratie délibérative. Cet impératif délibératif s'inscrit ainsi dans un contexte global, qui dépasse les frontières nationales. Peu d'États occidentaux peuvent en effet prétendre échapper à ce qui est aujourd'hui communément appelé la crise de confiance envers les institutions démocratiques³.

Cette crise mettrait plus particulièrement en cause la représentation politique et ses institutions, considérées à plusieurs égards comme incapables de répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens. Toutefois, malgré la nature et l'ampleur de cette crise, la représentation politique demeure le mode d'organisation politique des sociétés occidentales. Comment qualifier dès lors les pressions qui s'exercent sur les institutions représentatives pour une plus grande ouverture à la participation des groupes et des citoyens ? S'incarnent-elles dans un seul projet

démocratique ou dans plusieurs ? Faut-il distinguer entre ces projets ? Que proposent-ils pour démocratiser le processus politique ? Nous voudrions ici fournir des éléments de réponse à ces questions.

Le texte qui suit est divisé en quatre parties. La première présente sommairement certains changements survenus dans l'action publique, changements qui traduisent les pressions qui s'exercent sur les institutions représentatives. La deuxième distingue entre deux projets démocratiques qui proposent des voies différentes pour démocratiser le processus politique. La troisième partie expose les raisons pour lesquelles une telle distinction est importante. Finalement, nous examinerons un exemple emprunté au contexte canadien.

Les pressions sur les institutions représentatives

Les changements auxquels on assiste depuis quelques décennies en matière de développement démocratique peuvent être observés à au moins trois niveaux. Tout d'abord, le monde des idées politiques a été le lieu d'un intérêt renouvelé pour la délibération, que ce soit dans le domaine de la théorie politique ou dans le champ plus restreint de l'analyse des politiques publiques⁴. Cet intérêt a ensuite lui-même fait l'objet d'examen et a donné lieu à la distinction entre plusieurs conceptions de la démocratie⁵. À la croisée de perspectives normatives et empiriques, ces réflexions cherchent à la fois à rendre compte d'évolutions théoriques et à proposer de nouvelles avenues pour démocratiser les choix politiques.

À un second niveau, les discours politico-administratifs sont également en mutation et la participation des citoyens en est généralement l'un des thèmes dominants. Les notions d'engagement des citoyens, de débat public, de gouvernance démocratique, de consultation sont maintenant présentées comme des éléments incontournables du processus

politique⁶. Ces discours semblent particulièrement ambitieux en ce qu'ils proposent généralement de modifier en profondeur les pratiques et mécanismes existants⁷.

Enfin, de nouveaux processus ou dispositifs participatifs émergent de toute part, autant dans le domaine de la santé, de la politique étrangère, des biotechnologies, que de la réforme des institutions démocratiques. À cet égard, disons de manière synthétique qu'aucun secteur de politique publique n'est aujourd'hui à l'abri de l'instauration de nouveaux dispositifs participatifs.

Cet ensemble de changements traduit dans une large mesure les pressions qui s'exercent depuis près de deux décennies sur les institutions représentatives. La « crise de la représentation politique », comme on l'appelle communément, serait d'ailleurs profonde dans la mesure où elle toucherait l'ensemble des dimensions du processus politique. Les enquêtes d'opinion démontrent à cet égard une baisse de confiance significative dans la plupart des démocraties avancées autant envers les institutions et les partis que les élites politiques⁸. Pour certains, cette crise serait devenue un lieu commun, au sens où tous les acteurs partageraient sensiblement le même sentiment subjectif quant à l'inadéquation des « formes traditionnelles de la représentation politique⁹ ». Dans une perspective plus large, les pressions sur la représentation traduiraient un décalage entre ce que les institutions démocratiques sont en mesure d'offrir et les aspirations des citoyens. Des citoyens plus éduqués, plus informés et dont les valeurs auraient évolué dans un sens postmatérialiste¹⁰, ne se satisferaient plus d'institutions qui, à leurs yeux, ne peuvent traiter correctement les nouvelles problématiques qui les préoccupent.

En matière de politiques publiques, les problèmes relatifs aux institutions représentatives apparaissent à travers un certain nombre de critiques qui tournent généralement autour du rôle et de la place du citoyen dans le processus politique, de

la nature élitiste et technocratique de ce processus, ainsi que des lacunes des modes « traditionnels » de consultation du public¹¹. Dans leur forme actuelle, les institutions représentatives auraient de la difficulté à intégrer les valeurs et les expériences des citoyens dans les décisions qui les concernent, considérées maintenant comme des dimensions aussi importantes que le savoir savant. Un tel jugement repose sur le principe que le citoyen devrait avoir le droit de participer et, de surcroît, qu'il a la capacité de le faire. Cet argument est souvent avancé dans le cas de problématiques où se croisent des enjeux scientifiques et éthiques importants, ou dans des secteurs où les valeurs des individus sont perçues comme des dimensions aussi importantes que le savoir spécialisé¹². On observerait donc un « changement de

*Les institutions représentatives
auraient de la difficulté
à intégrer les valeurs
et les expériences des citoyens
dans les décisions
qui les concernent.
Un tel jugement
repose sur le principe
que le citoyen
devrait avoir le droit
de participer
et qu'il a la capacité de le faire.*

conception quant au statut du citoyen¹³ » dans le processus politique, ce nouveau statut expliquant en partie l'émergence de nouvelles formes de démocratie. En somme, le déficit de légitimité que l'on retrouve dans les institutions représentatives, et plus précisément dans la façon dont sont prises les décisions publiques, de même que l'importance d'accorder un nouveau rôle au citoyen dans la conduite des affaires publiques, sont au cœur des pressions qui s'exercent sur la représentation politique.

Malgré la nature et l'importance de ces pressions, il semble cependant clair que les régimes démocratiques sont toujours régis par le principe de la représentation. En effet, l'appareillage institutionnel des États occidentaux et les processus décisionnels qui s'y rattachent s'inscrivent, pour une large mesure, dans une logique représentative dont les fondements, bien que critiqués, demeurent solidement ancrés¹⁴. On observe à cet égard peu de modifications significatives dans les institutions et les processus décisionnels. Le vote à intervalle régulier, certains principes tels que la responsabilité ministérielle et le maintien de la confiance envers le gouvernement élu, de même que les mécanismes tels que les commissions, parlementaires ou non, et les enquêtes publiques prenant place

à l'intérieur de l'État demeurent les fondements de l'action publique. Certes, les formes de la représentation politique évoluent, mais ses fondements demeurent. On peut résumer ainsi les raisons de la prépondérance et de la longévité de la représentation comme mode d'organisation politique : « Il n'existe pas de démocratie sans une coupure entre représentants et représentés, et la variété des régimes démocratiques trouve une de ses origines dans la diversité des formes d'organisation, qui conduisent à substituer au peuple dans son entier une poignée de porte-parole qui gouvernent en son nom. Entendons-nous bien : la représentation n'est pas un pis-aller. Elle n'est pas une procédure, imparfaite mais incontournable, à laquelle on ne recourt que pour des raisons pratiques¹⁵. » Au-delà de ses aspects pratiques, la représentation devrait donc être envisagée comme le « processus de formation des volontés », c'est-à-dire que c'est à travers le débat et, par la suite, la consultation menant au choix du représentant que le représenté est en mesure de former ses préférences. Ce faisant, la représentation devient le mode d'organisation par lequel les sociétés démocratiques peuvent fonctionner.

Une telle formulation de l'idée de la représentation n'atténue cependant en rien les critiques dont elle est l'objet. Mais celles-ci forment-elles un tout unique ? Plutôt que de rassembler les différentes approches dans un seul projet démocratique cohérent, nous croyons qu'il serait plus juste de parler de deux projets démocratiques qui font concurrence à la représentation politique. Une telle proposition permet de mettre en évidence les divisions importantes, trop souvent occultées, entre deux visions différentes du développement démocratique, lesquelles ont pourtant des incidences majeures sur la façon dont devrait s'effectuer la démocratisation du processus politique. Dans la section qui suit, nous présentons les projets participatif et délibératif comme les deux projets démocratiques qui font concurrence à la représentation politique.

Entre participation et délibération

Comment distinguer projet participatif et projet délibératif ? Deux critères peuvent à cette fin être dégagés de la discussion précédente sur les pressions qui s'exercent sur la représentation politique : la nature du projet démocratique de chacune de ces

conceptions quant au rôle et à la place du citoyen dans le processus politique, et le type de transformation (institutionnelle-culturelle) qu'exige la réalisation de ces deux projets. Nous avons retenu ces deux critères puisqu'ils permettent, nous semble-t-il, d'isoler de façon relativement précise deux questions essentielles du débat en politiques publiques, à savoir qui devrait participer et dans quel but, et quel type de transformation exige la démocratisation du processus politique.

Qu'en est-il de ces deux conceptions quant à la place et au rôle du citoyen dans le processus politique et aux transformations souhaitées ? Bien que les deux projets se rejoignent sur le fait que les citoyens puissent contribuer de façon constructive à la vie politique, leur vision respective quant à la nature et à la finalité de cette participation diffère substantiellement. Alors que le projet participatif vise l'émancipation politique du citoyen à travers la participation, le projet délibératif propose une vision plus restreinte dans laquelle le citoyen devrait avoir l'opportunité de participer s'il le souhaite¹⁶. R. Blaug propose d'ailleurs de distinguer deux formes différentes de la démocratie, l'*incumbent* et la *critical*¹⁷. Dans sa version critique, celle qu'il préconise, la finalité de la participation est l'*empowerment* des citoyens — surtout les exclus — et une transformation radicale de leurs capacités politiques. La participation est vue comme une expérience plutôt que comme une forme institutionnelle, laquelle doit permettre d'atteindre la vertu civique. Elle se présente généralement — ou se vit — au niveau local et en périphérie des lieux traditionnels du pouvoir, et prendra de préférence la forme de relations face à face entre citoyens.

Critiquant cette version radicale et « transformative » de la démocratie, M. E. Warren estime que ce type de proposition ne tient aucunement compte de la complexité et de la diversité des sociétés occidentales modernes et repose sur une conception idéalisée du désir de participation du citoyen¹⁸. De telles critiques sont d'ailleurs souvent reprises par les tenants de la délibération à l'égard du projet participatif, et se traduisent généralement chez eux par la proposition d'établir les conditions et les occasions permettant aux citoyens d'être engagés dans les affaires publiques¹⁹. L. Bherer abonde dans le sens de cette distinction en avançant « que le courant de la démocratie participative est davantage

axée sur l'*empowerment*, [alors que] l'angle d'attaque du courant [délibératif] est nettement plus institutionnel, pour ne pas dire institutionnalisé²⁰. En ce sens, les tenants de la délibération seraient davantage « réformateurs » que « révolutionnaires ». Dans ce contexte, alors que le projet participatif viserait des transformations politiques et sociales et une refonte des grandes institutions représentatives, le projet délibératif s'interrogerait plutôt sur les façons de rendre le processus décisionnel plus ouvert au public et aux initiatives démocratiques susceptibles de se développer à l'intérieur de l'État²¹.

Une autre façon d'aborder cette distinction, plus près des politiques publiques, consiste à considérer ces deux projets comme faisant référence à deux formes différentes de relations entre les acteurs. Suivant cette perspective, un projet participatif favoriserait l'*inclusion* du plus grand nombre d'acteurs possible dans le processus politique, alors que la délibération peut davantage être perçue comme un *mode d'interaction*²². Dans le cas de l'inclusion, on cherche à élargir la participation à un plus grand nombre d'acteurs, généralement des citoyens « ordinaires » ou des groupes sociaux qui, pour une multitude de raisons, sont considérés comme défavorisés dans leur accès à l'État. L'inclusion devient ici une façon de permettre au citoyen de participer pleinement aux affaires publiques et aux décisions qui le concernent, et c'est dans cette optique que la participation favorise l'émancipation. De telles idées s'incarnent bien dans la vision de Benjamin Barber, que l'on pourrait considérer comme l'archétype du projet participatif : « La démocratie forte repose sur le gouvernement direct du peuple et l'engagement des citoyens ; [elle doit être] axée non pas sur une série de modifications spécialisées et inarticulées, mais sur un programme systématique de réformes institutionnelles. » Bien que Barber avance que toutes ces réformes doivent être « compatibles avec les institutions représentatives des grandes sociétés », il parle du même geste de permettre aux citoyens de participer au « processus commun de décision » et à « l'action ». Parlant des réformes institutionnelles nécessaires, il avance que celles-ci doivent offrir des « alternatives à la représentation, au vote ponctuelle et au diktat des bureaucrates et des experts [...] elles doivent mettre en œuvre un gouvernement des citoyens qui remplace l'État des professionnels²³ ».

Cette idée d'inclusion ne constitue pas une condition essentielle de la délibération vue comme un mode d'interaction, puisque au-delà du nombre d'acteurs impliqués, c'est dans l'éthique de la discussion que réside la pierre angulaire de la relation entre les acteurs et, par la suite, la légitimité des décisions²⁴. En d'autres termes, plutôt que dans une logique de large inclusion et de transformations institutionnelles fondamentales, c'est dans une discussion dans laquelle les acteurs se détachent du singulier et de l'immédiat pour avancer des arguments impersonnels et ancrés dans le long terme que la légitimité peut se matérialiser²⁵.

En comparant ces deux projets démocratiques, Blaug en arrive à la conclusion qu'ils doivent être considérés comme mutuellement exclusifs et avance que croire à leur compatibilité serait une erreur. D'un côté, on voit un projet (délibératif) qui s'apparente à un mode d'interaction devant s'inscrire dans un ensemble d'institutions politiques porteuses d'un certain nombre de principes démocratiques, de l'autre, un projet (participatif) présentant la démocratie comme un mode de vie, un code de conduite devant permettre le bien-être de tous, et donc comme une fin en soi. Entre ces deux projets il y aurait donc une réelle tension, l'un proposant que le « vrai » pouvoir de décision soit partagé avec les citoyens, l'autre cherchant à obtenir le plus d'information possible pour en arriver à de « meilleures » décisions.

Tout bien considéré, on peut dire que ces deux projets visent soit des transformations institutionnelles fondamentales (projet participatif), soit un changement culturel tout aussi fondamental (projet délibératif)²⁶. Les transformations institutionnelles qu'exige la réalisation du projet participatif semblent viser le renversement de la tendance élitiste inhérente à la représentation politique²⁷. Poussée à l'extrême, cette conviction de l'élitisme de la représentation rend suspecte toute initiative de démocratisation émanant de l'État, ces initiatives étant considérées soit comme une mascarade politique, soit comme une tentative de cooptation²⁸. L'idée de changement institutionnel dans le cadre du projet participatif apparaît d'ailleurs inévitable dans la mesure où, suivant Barber, on souhaite que les citoyens participent aux processus communs de décision. Pour sa part, le changement culturel souhaité par le projet délibératif exige des acteurs

qu'ils laissent de côté leurs intérêts particuliers et qu'ils s'engagent dans une recherche de la vérité, elle-même guidée par la force du meilleur argument²⁹. C'est d'ailleurs de cette façon qu'on croit être en mesure, du moins en partie, d'apporter une réponse aux inégalités structurelles des sociétés puisque même sans la participation directe et active des citoyens ou groupes dits désavantagés, le niveau et la nature de la discussion devraient permettre que soient incluses leurs préoccupations³⁰. L'objectif devient donc de mettre en place un contexte communicatif dans lequel les citoyens intéressés à participer et les experts peuvent s'engager dans un processus d'apprentissage mutuel³¹.

Suivant les distinctions que nous venons de faire, il apparaît possible d'associer, à une conception participative, un projet démocratique qui vise l'émancipation politique du citoyen par l'entremise d'une plus grande participation à la vie politique et qui implique, par voie de conséquence, des transformations institutionnelles importantes, voire fondamentales — cette nécessité de transformer en profondeur les institutions représentatives relève d'un doute profond quant à la possibilité que celles-ci puissent relever le défi de la démocratisation du processus politique —, et, à une conception délibérative, un projet démocratique consistant davantage en l'enrichissement du processus décisionnel par des procédures de dialogue et de délibération se greffant aux institutions existantes mais qui, en proposant une nouvelle éthique de la discussion, vise des changements culturels non moins difficiles à implanter.

Le sens des projets participatif et délibératif

Pourquoi cette distinction entre projet participatif et projet délibératif est-elle importante ? Elle est importante car elle permet de distinguer deux différents sens que peuvent attribuer les acteurs aux idées, aux principes et aux discours politicoadministratifs véhiculés dans une société. De tels ensembles discursifs étant par nature sujets à interprétation, il semble tout à fait plausible de penser que les acteurs les interpréteront à la lumière de leurs attentes : chaque acteur aura, selon l'ensemble discursif auquel il souscrit, des attentes précises quant à la réalisation concrète de celui-ci. Ces attentes seront par la suite satisfaites ou déçues en fonction de l'évaluation

qu'on fera de la conformité entre l'interprétation des discours et les pratiques réelles.

Les acteurs engagés dans une action politique fonctionnent toujours dans une logique d'idées et principes qui tentent de définir non seulement les objectifs et les moyens de les atteindre, mais également la nature du problème auquel ils souhaitent s'attaquer. L'influence de ce cadre cognitif se fait sentir à travers un langage et une terminologie à partir desquels le problème est construit³². Toutefois, ce cadre cognitif et les idées qui s'y rattachent, bien que partagés à un certain niveau de généralité, devraient tout de même laisser place à certaines interprétations, notamment selon la situation des acteurs et leur vision du problème. Il est également possible de penser que ces interprétations divergeront davantage dans le cas de problématiques à haute teneur symbolique, comme c'est le cas pour la participation au processus politique ; l'une des spécificités de la participation en tant que phénomène politique est en effet le décalage relativement important qui peut exister entre le discours et la réalité.

Blaug avance à cet égard que toute tentative de démocratisation peut être conceptualisée comme un acte de communication, dans lequel une entité politique — l'État par exemple — tente de « communiquer la démocratie » à un récepteur — un citoyen ou un groupe par exemple³³. Bien que ces deux entités puissent partager le même sentiment sur la nécessité de démocratiser le processus politique, il se peut que l'acte de communication soit confus et même contradictoire en raison de leurs conceptions différentes quant à la nature réelle du problème et aux moyens à mettre en œuvre. En d'autres termes, il est possible de penser que cette *nécessité* de démocratiser le processus politique prenne sa source dans des motivations très différentes d'un acteur à l'autre. Par exemple, pour l'élite politique, cette nécessité peut renvoyer à un besoin urgent de rétablir un certain niveau de confiance envers le gouvernement. Pour le fonctionnaire, elle peut provenir soit d'une commande directe des élites politiques indiquant d'accroître les opportunités, soit d'une réelle conviction que l'apport de la société civile est essentiel pour élaborer de « meilleures » politiques. Les acteurs de la société civile, groupes ou citoyens, peuvent pour leur part vouloir être davantage écoutés et entendus, que ce

soit pour influencer sur des décisions particulières en fonction de leurs intérêts, ou plus largement pour avoir l'impression de participer plus activement aux affaires publiques. On voit là quelques possibilités que peut traduire un même acte de communication qui serait fondé sur la *nécessité* d'ouvrir le processus politique.

Blaug ajoute que les « intentions démocratiques », que ce soit au sein du gouvernement ou même dans un groupe d'intérêt qui cherche à démocratiser ses pratiques, seront généralement mitigées (*mixed affairs*) : ceux qui veulent en toute bonne foi démocratiser leurs pratiques découvrent souvent leur propre ambivalence au sujet de la participation lorsque celle-ci en vient à remettre en question leur pouvoir. Le partage du pouvoir de décision est d'ailleurs l'une des questions centrales lorsqu'on aborde la démocratisation du processus politique. Sur cette question, le projet participatif est beaucoup plus exigeant que le projet délibératif en ce qu'il propose, comme nous l'avons vu notamment avec Barber, que les citoyens participent aux processus communs de décision. Les tenants de la délibération ne vont généralement pas aussi loin dans leurs prescriptions quant au lien entre délibération et décision³⁴. La proposition de Blaug sur le partage du pouvoir ajoute donc à la complexité de la transmission et de la concrétisation de l'intention démocratique. En effet, au-delà du sens à donner à un ensemble discursif, les questions de pouvoir et d'intérêt peuvent réapparaître sous une nouvelle forme, soit lorsque des acteurs en position d'influence — généralement des élites politicoadministratives — s'aperçoivent des implications et décident de renoncer, du moins implicitement, à certains engagements même si ceux-ci sont déjà inscrits dans le discours.

C'est donc à travers un ensemble discursif que se construisent les attentes envers les dispositifs et les pratiques concrètes qui sont mises en œuvre. C'est également à travers lui que s'établit le lien entre la vision philosophique qu'un acteur peut avoir du fonctionnement démocratique idéal et un ensemble de pratiques plutôt disparates et inégales. Voyons tout cela sur un exemple, la notion d'engagement des citoyens (*citizen engagement*) telle qu'on la retrouve dans le contexte canadien.

Projets démocratiques et engagement des citoyens

Comme d'autres pays, le Canada est lui aussi aux prises avec la crise de confiance envers les institutions démocratiques et les acteurs préoccupés par ce problème cherchent des moyens de le résoudre. Comment se traduisent les pressions sur les institutions représentatives dans le contexte canadien ? Quel ensemble discursif sert à représenter ces pressions ? Les années 1990 et le début des années 2000 marquent à cet égard un changement important dans les idées et dans les discours politicoadministratifs au Canada. Au cours de cette période, un nouvel ensemble discursif fait son apparition sur la scène politique canadienne, dont l'un des traits distinctifs est la notion d'engagement des citoyens, qui semble traduire le niveau souhaité de participation au sein de l'État canadien³⁵. Le concept a été discuté au « centre du gouvernement » pour tenter d'en trouver l'utilité et les applications³⁶. Des rencontres de travail et des séminaires, sous l'égide du bureau du Conseil privé et du Centre canadien de gestion (aujourd'hui École de la fonction publique), ont eu lieu dans les années 1990 pour que soient partagées diverses expériences et connaissances en matière d'engagement des citoyens. Toute cette effervescence traduisait un changement de conception qui s'est effectué au cours de cette période, où l'on observe le passage de l'idée de *consultation du public*, tombée progressivement en disgrâce³⁷, à celle d'*engagement des citoyens*, beaucoup plus englobante et fondée sur une nouvelle philosophie des relations entre gouvernants et gouvernés. Mais au-delà de sa large utilisation, à quoi renvoie la notion d'engagement des citoyens et les discours qui lui sont associés, pour les acteurs engagés dans son développement et dans sa diffusion ? Représente-t-elle davantage un projet participatif ou un projet délibératif ? C'est-à-dire vise-t-on, par son application, l'émancipation politique du citoyen et une participation active de celui-ci à la décision ou souhaite-t-on essentiellement enrichir le processus décisionnel en établissant des conditions permettant de tenir davantage compte des points de vue exprimés par les citoyens ?

Plusieurs rencontres de travail et séminaires ont donc eu lieu au sein de la fonction publique fédérale à la fin des années 1990 pour discuter de cette notion d'engagement des citoyens. Mis sur pied par le

Centre canadien de gestion et des fonctionnaires du bureau du Conseil privé, ces forums regroupaient essentiellement des fonctionnaires de divers ministères venus partager leurs expériences et aussi chercher de nouvelles façons de faire. On y invitait parfois des experts du milieu universitaire ou des membres d'organismes de réflexion pour qu'ils entretiennent les participants sur des questions particulières. Ces derniers sont d'ailleurs très actifs sur le thème de l'engagement des citoyens au cours de cette période, notamment les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et l'Institut sur la gouvernance. Organisées de façon plutôt informelle, ces rencontres se tenaient à un rythme mensuel. Un des acteurs ayant été étroitement associés à ces séminaires au sein de la fonction publique définissait ainsi ce que, selon lui, les participants entendaient par engagement des citoyens : « Je pense que ceux qui étaient dans ce séminaire ont voulu signifier que l'engagement des citoyens est davantage que la simple participation à des consultations pour donner son point de vue ; il y a une notion de responsabilité citoyenne. Il s'agissait non pas de juste déverser son sac sur le gouvernement mais de prendre ses responsabilités de citoyen pour aider à trouver des solutions, même pour changer ses comportements peut-être... Il y avait aussi l'idée que si on incite les citoyens à s'engager, c'est qu'on est prêt à partager une certaine part du pouvoir. Les citoyens ont un rôle important à jouer jusque dans l'étape finale qu'est la prise de décision. Et il se peut bien qu'ensuite le gouvernement ne soit pas confortable avec certaines de ces décisions, mais il devra composer avec ce que les citoyens ont choisi³⁸. » Une telle conception de l'engagement des citoyens fait clairement référence à un projet participatif, du moins de la façon dont nous l'avons défini précédemment. En effet, cette idée qu'une participation efficace amène les citoyens à assumer leurs responsabilités et à changer leurs comportements s'inscrit dans un projet démocratique relativement large ; on est en effet assez loin de la simple consultation citoyenne en vue de la prise de

*Ceux qui veulent
en toute bonne foi
démocratiser leurs pratiques
découvrent souvent
leur propre ambivalence
au sujet de la participation
lorsque celle-ci en vient
à remettre en question
leur pouvoir.*

décision. Mais l'aspect encore plus important, c'est qu'il apparaît clair que le partage du pouvoir de décision devient l'une des dimensions fondamentales de l'engagement des citoyens, et que rendre effectif ce partage à grande échelle nécessite des changements institutionnels permettant de le légitimer. Dans ce cas-ci, toutefois, l'important n'est pas tant de savoir si ce partage du pouvoir est institutionnellement possible — ou même souhaitable —, mais bien que c'est le sens qu'on semble donner à l'engagement des citoyens. Rappelons que ces séminaires regroupent les fonctionnaires qui doivent gérer au jour le jour divers exercices de consultation et qui sont souvent en contact direct avec les groupes et les citoyens ; on peut donc penser que c'est ce genre de message qui leur est communiqué. Il est

donc tout à fait plausible de penser que les acteurs construisent leurs attentes dans des termes se rapprochant d'un projet participatif.

Peut-on penser que cette conception de l'engagement des citoyens est partagée par les élites politicoadministratives ? En d'autres termes, les élus et les hauts fonctionnaires adhèrent-ils à un projet démocratique aussi large que celui que semblent proposer les

fonctionnaires, de même que les universitaires et les membres d'organismes de réflexion qui participent à leurs activités ? Cette période est également caractérisée par l'organisation de conférences sur le sujet, généralement à l'initiative des organismes de réflexion particulièrement actifs sur cette question. Dans une allocution prononcée lors d'une de ces conférences, intitulée *La parole est à vous : engager les citoyens au changement*, Jocelyne Bourgon, alors greffier du Conseil privé, définissait ainsi sa vision de la participation des citoyens : « Même si les citoyens veulent qu'on les entende et qu'on tienne compte de leurs points de vue, ils sont conscients que leur apport n'est qu'un élément du processus décisionnel. Ils ne s'attendent pas à ce qu'on accepte automatiquement toutes leurs idées et à ce qu'on y donne suite. Ils ne croient pas que la participation des citoyens doive se substituer aux institutions politiques ou parlementaires. Au contraire ! Les

Canadiens savent que l'action politique et le suffrage des électeurs sont encore les meilleurs moyens d'influencer le processus politique³⁹. » Dans ce cas-ci, on voit clairement que le processus électoral et les représentants qui en sont issus demeurent les fondements légitimes de l'action politique et donc que l'essentiel du processus décisionnel repose sur les institutions représentatives. Cette vision de la place de la consultation et de la participation des citoyens dans le processus politique semble différer de façon relativement importante de celle qui se manifeste, au cours de la même période, dans la fonction publique et dans certains organismes de la société civile. D'ailleurs, après avoir pris connaissance des diverses initiatives en matière d'engagement des citoyens, certains parlementaires auraient été contrariés, affirmant que c'étaient à eux et non aux fonctionnaires que revenait la responsabilité « d'engager les citoyens⁴⁰ ». Voyant la signification et la portée que semblait prendre ce nouveau discours sur la participation des groupes et des citoyens, les parlementaires avaient l'impression qu'on usurpait une partie de leur travail, mais aussi et surtout une partie de leur pouvoir, celui d'agir au nom du peuple dans le processus de prise de décision. Si on peut penser que le projet participatif que tentent de promouvoir les fonctionnaires et autres experts trouve peu d'écho chez les élites politicoadministratives, la question de savoir si ces dernières sont prêtes à s'engager dans les changements culturels qu'exige la réalisation du projet délibératif demeure ouverte.

À l'instar d'autres ensembles discursifs, l'engagement des citoyens tel que défini par les personnes qui s'intéressent à cette question semble souffrir d'une certaine confusion dans « l'acte de communication ». En effet, une fois admise la nécessité de démocratiser le processus politique, partagée par l'ensemble des acteurs, on observe qu'elle peut s'incarner dans des projets démocratiques très différents. Alors que pour les fonctionnaires et autres acteurs de la société civile le fait d'*engager les citoyens* semble s'inscrire dans une conception plutôt large

de la démocratie, donc qui se rapproche davantage d'un projet participatif, cette conception n'est pas toujours partagée par les élites politicoadministratives. Cette idée d'engagement des citoyens, lors de son adoption dans la fonction publique canadienne, avait certainement parmi ses objectifs de rétablir la confiance des citoyens envers le processus politique. Toutefois, interprétée comme renvoyant à des projets démocratiques légitimes mais distincts, elle pourrait avoir à terme pour effet de créer de la confusion chez les acteurs. En effet, pour ceux qui s'attendent à la mise en œuvre d'un projet participatif pour faire face à la crise de la représentation politique, ce qui est tout à fait plausible compte tenu du discours qui est véhiculé, ils évalueront les efforts étatiques de ce point de vue. Si les initiatives de démocratisation du processus politique émanant de l'État canadien s'écartent de façon trop importante de cet idéal, l'enthousiasme peut rapidement faire place à la déception. Ce faisant, l'idée même d'engagement des citoyens peut conduire à renforcer la crise de confiance plutôt qu'à la résorber.

*Toute proposition
visant à faire participer
les citoyens
à la décision publique
doit prendre au sérieux
les défis institutionnels
que cela pose au risque
de créer des attentes
qui seront déçues
si, dans les faits,
l'on ne s'avère pas en mesure
de les combler.*

La représentation politique et les institutions qui en sont issues font aujourd'hui l'objet d'une série de critiques. S'il est tentant de subsumer toutes ces critiques et les

prescriptions qui en découlent sous un seul projet démocratique concurrent, il apparaît plus utile de les distinguer en fonction d'un certain nombre d'éléments constitutifs. Dans cette perspective, nous avons donc proposé de différencier projet participatif et projet délibératif. Selon notre conception, le projet participatif s'inscrirait dans une perspective d'inclusion, viserait l'émancipation politique du citoyen et, en proposant que ce dernier participe activement à la prise de décision, impliquerait des transformations institutionnelles importantes. Ce dernier point nous semble particulièrement important. Toute proposition visant à faire participer les citoyens à la décision publique doit prendre au sérieux les défis institutionnels que cela pose, surtout dans la perspective d'un État national comme le Canada,

au risque de créer des attentes qui seront déçues si, dans les faits, l'on ne s'avère pas en mesure de les combler. Devant une telle éventualité, un discours supposé renforcer la confiance envers le processus politique pourrait avoir l'effet inverse.

Pour sa part, le projet délibératif a été conceptualisé comme un mode d'interaction entre les acteurs qui propose un changement culturel plutôt qu'institutionnel, en ce sens que le problème se situe ici moins dans les institutions elles-mêmes que dans la façon dont elles sont gouvernées. Une nouvelle éthique de la discussion et l'aménagement d'espaces délibératifs à l'intérieur des institutions existantes pourraient permettre de légitimer les choix politiques. Quelle est la place du projet délibératif au Canada ? La fonction publique et les organismes de réflexion proposent un projet davantage participatif. Dans le cas des élites politicoadministratives, bien qu'on semble ouvert à tenir compte davantage des points de vue des citoyens et à tenter de trouver de nouvelles façons de les impliquer, la question de savoir si elles sont réellement prêtes à s'engager dans une nouvelle éthique de la discussion demeure sans réponse.

Finalement, la fonction publique est souvent accusée d'agir dans le secret et d'être très réfractaire à partager ses responsabilités, ses informations, ses ressources, bref son pouvoir avec d'autres acteurs, qu'ils soient politiques ou de la société civile. Cette supposée culture du secret ne serait d'ailleurs pas étrangère à la crise de confiance envers les institutions démocratiques. Or, notre brève étude de cas laisse à penser que ce sont les fonctionnaires qui semblent les plus ouverts à engager les groupes et les citoyens de façon plus active dans le processus politique. Ceux-ci semblent en effet partager un certain nombre d'idées et de principes qu'ils tentent de véhiculer et de promouvoir au sein de la fonction publique. Dans ce contexte, avancer que le problème de l'ouverture du processus politique relève des fonctionnaires et de leur volonté de préserver leur pouvoir, comme le proposent certaines théories et certains discours, semble pour le moins discutable. ♦

Francis Garon est candidat au doctorat
au département de science politique
de l'université de Montréal.

1. Sur ces vastes questions, voir notamment M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001 ; R. Inglehart, *Modernization and Post modernization*, New Jersey, Princeton University Press, 1997 ; T. Akkerman, M. A. Hajer et J. Grin, « The Interactive State: Democratisation from Above ? », *Political Studies*, vol. 52, 2004, p. 82-95 ; J.-M. Fourniau, « Information, Access to Decision-Making and Public Debate in France: The Growing Demand for Deliberative Democracy », *Science and Public Policy*, vol. 28, n° 6, 2001, p. 441-451 ; S. D. Phillips et M. Orsini, *Mapping the Links: Citizen Involvement in Policy Process*, Ottawa, Canadian Policy Research Network, 2002.

2. Ces expressions proviennent respectivement de J. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2000 ; de C. Blatrix, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes d'action collective », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 79-102 ; et de L. Blondiaux et Y. Sintomer, « L'impératif délibératif », *ibid.*, p. 17-36.

3. S. J. Pharr et R. D. Putnam (dir.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries ?*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

4. Voir notamment J. Dryzek, *op. cit.* ; J. Bohman et W. Rehg (dir.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1997 ; S. Macedo (dir.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; A. Gutmann et D. Thompson,

Democracy and Disagreement, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1996. Voir également M. A. Hajer et H. Wagenaar (dir.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

5. Sur les questionnements critiques de la théorie de la délibération, voir certains chapitres des livres de M. Saward, *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, Londres, Routledge, 2000, et de S. Macedo, *op. cit.* ; pour la comparaison entre différentes conceptions de la démocratie, voir E. Hauptmann, « Can Less Be More ? Leftist Deliberative Democrats' Critique of the Participatory Democracy », *Polity*, vol. XXXIII, n° 3, 2001, p. 397-421, et R. Blaug, « Engineering Democracy », *Political Studies*, vol. 50, 2002, p. 102-116.

6. Par exemple, *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décision*, Ottawa, ministère de la Santé, 2000 ; Secrétariat de la stratégie canadienne en matière de biotechnologie, *La stratégie canadienne en matière de biotechnologie (1998) : un processus de renouvellement permanent*, Ottawa, ministère de l'Industrie, 1998 ; Commission des communautés européennes, *Gouvernance européenne : un Livre blanc*, Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne, 2001.

7. Voir notamment le discours sur la définition de la politique étrangère ou celui sur la réforme des institutions démocratiques au gouvernement fédéral canadien (www.dfait-maeci.gc.ca/cfp-pec/participate/min-message-fr.asp ;

www.lcc.gc.ca/fr/themes/gr/er/Gordon/part1.asp ;
www.lcc.gc.ca/fr/themes/gr/er/Gordon/part3.asp).

8. R. D. Putnam, S. J. Pharr et R. J. Dalton, « Introduction : What's Troubling the Trilateral Democracies? », dans S. J. Pharr et R. D. Putnam (dir.), *op. cit.*, p. 3-27.

9. L. Blondiaux et Y. Sintomer, art. cité, p. 30.

10. Voir R. Inglehart, *op. cit.*

11. P. deLeon, « Democratic Values and the Policy Sciences », *American Journal of Political Science*, vol. 39, n° 4, 1995, p. 886-905 ; D. Torgerson, « Between Knowledge and Politics : Three Faces of Policy Analysis », *Policy Sciences*, vol. 19, 1986, p. 33-59 ; S. Vallemont (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2001 ; K. A. Graham et S. D. Phillips, « Citizen Engagement : Beyond the Customer Revolution », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 2, 1997, p. 255-273.

12. Par exemple, J. Jenson, « Commissioning Ideas : Representation and Royal Commissions », dans S. D. Phillips (dir.), *How Ottawa Spends 1994-1995: Making Change*, Ottawa, Carleton University Press, 1994 ; M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, *op. cit.* ; F. Scala, « Pratiques discursives et savoir social : l'exemple de la Commission royale sur les nouvelles technologies de reproduction », *Politique et sociétés*, vol. 16, n° 3, 1997, p. 105-127.

13. C. Blatrix, *op. cit.*, p. 80.

14. B. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

15. M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, *op. cit.*, p. 163.

16. Voir L. Bherer, *La politique consultative de la Ville de Québec. Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif*, thèse de doctorat, CERVL – Pouvoir, action publique et territoire, 2003.

17. R. Blaug, art. cité.

18. M. E. Warren, « What Should We Expect from More Democracy? Radically Democratic Responses to Politics », *Political Theory*, vol. 24, n° 2, 1996, p. 241-270.

19. Voir E. Hauptmann, art. cité, et A. Gutmann et D. Thompson, *op. cit.*

20. L. Bherer, *op. cit.*, p. 7-11.

21. E. Hauptmann, art. cité, p. 398.

22. É. Montpetit, « Public Consultations in Policy Network Environments : The Case of Assisted Reproductive Technology », *Canadian Public Policy – Analyse de politiques*, vol. XXIX, n° 1, 2003, p. 95-110 ; T. Risse, « "Let's Argue!" : Communicative Action in World Politics », *International Organization*, vol. 54, n° 1, 2000, p. 1-39.

23. B. Barber, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p. 275-277.

24. B. Manin, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985.

25. B. Manin, *op. cit.*, p. 198 ; J. Dryzek, *op. cit.*, p. 167.

26. Cela ne veut évidemment pas dire que le projet délibératif refuse tout changement institutionnel — on parlera généralement « d'innovations » ou de « possibilités institutionnelles » — et que le projet participatif ne souhaite aucun changement culturel. La distinction permet plutôt d'identifier

l'aspect dominant de chacun des projets et les implications qui en découlent.

27. Manin avance à cet égard : « le gouvernement représentatif est ce qu'il a toujours été depuis sa fondation, un système de gouvernance par des élites qui se distinguent de la masse des citoyens par leur statut social, leur mode de vie et leur niveau d'éducation » (*op. cit.*, p. 236).

28. R. Blaug adhère à ce type d'argument (art. cité).

29. Voir notamment T. Risse, art. cité ; la version classique de cet argument est celle de J. Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.

30. Voir en particulier J. Mansbridge, « Everyday Talk in the Deliberative System », dans S. Macedo (dir.), *op. cit.*, p. 211-239 ; J. Dryzek, *op. cit.*, p. 172.

31. D. Torgerson, « Democracy Through Policy Discourse », dans M. A. Hajer et H. Wagenaar (dir.), *op. cit.*, p. 121.

32. P. A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State », *Comparative Politics*, avril 1993, p. 279 ; Y. Surel, « The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n° 4, 2000, p. 495-512.

33. R. Blaug, art. cité, p. 109.

34. J. Dryzek, *op. cit.* ; L. Blondiaux et Y. Sintomer, art. cité, p. 28.

35. On la retrouve dans les publications savantes, par exemple : S. D. Phillips, « SUFA and Citizen Engagement : Fake or Genuine Masterpiece? », *Policy Matters*, vol. 2, n° 7, 2001 ; S. D. Phillips, *Mapping the Links : Citizen Involvement in Policy Process*, *op. cit.* ; K. A. Graham et S. D. Phillips, art. cité ; K. A. Graham et S. D. Phillips, *Citizen Engagement : Lessons in Participation from Local Government*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1998 ; M. Mendelsohn, « Public Brokerage : Constitutional Reform and the Accommodation of Mass Publics », *Canadian Journal of Political Science*, vol. XXXIII, n° 2, 2000, p. 245-272 ; et dans le discours politicoadministratifs, par exemple, *Politiques et boîte à outils...*, *op. cit.* ; Secrétariat du Conseil du trésor, *Consultation and Citizen Engagement Policy of the Government of Canada* (version préliminaire), Ottawa, 2001.

36. D. J. Savoie, *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, p. 110.

37. K. A. Graham et S. D. Phillips, *op. cit.* Lors des entretiens de recherche sur lesquels repose cet article, les acteurs ont également soulevé cette question de la « mauvaise presse » dont faisaient l'objet les consultations conduites par la fonction publique fédérale.

38. Entretien de recherche confidentiel, Ottawa, juin 2004. Cette citation est d'ailleurs représentative des discussions que nous avons eues avec d'autres acteurs ayant participé à ces séminaires et à d'autres conférences sur le sujet.

39. J. Bourgon, « La parole est à vous : engager les Canadiens au changement », notes pour une allocution de Mme Jocelyne Bourgon, greffier du Conseil privé, conférence de l'Institut sur la gouvernance, Aylmer, 27 octobre 1998.

40. Cette mésentente entre parlementaires et fonctionnaires au sujet de l'engagement des citoyens est revenue de façon récurrente dans les entretiens de recherche.

Les choix éthiques derrière un régime de démocratie directe

par James Iain Gow

Depuis plusieurs années déjà, au Québec comme ailleurs au Canada, on s'intéresse aux différents types de démocratie directe. Notre démocratie représentative souffre d'un certain désintérêt, voire d'un certain désabusement de la part des citoyens. Mépris pour la politique, scandales, férocité des querelles entre les partis et à l'intérieur de chacun d'eux, sentiment de ne pas être écouté par les élus, tous ces facteurs ont poussé de nombreux citoyens à s'intéresser à la démocratie directe. Différentes propositions de réforme démocratique au Québec en ont vanté les mérites¹.

Il est donc opportun de s'interroger sur les formes que pourraient prendre de tels changements. L'opération nous informe sur nous-mêmes, car derrière les choix qu'on aura à faire si on adopte la démocratie directe, on découvrira l'importance relative des valeurs qui les fondent. Pour bien comprendre ces choix, nous nous efforcerons d'abord de clarifier les termes de la question, puis nous évaluerons trois grands types de valeurs concernant la démocratie, le gouvernement responsable et le gouvernement efficace. Après avoir considéré le pour et le contre que révèle la pratique de certains de ces types de démocratie directe, nous conclurons avec des recommandations.

Démocratie directe

L'expression « démocratie directe » signifie au moins trois types d'activités politiques. La plus courante est celle du *référendum*, qui désigne une occasion où un gouvernement demande aux électeurs de se prononcer sur une question d'intérêt public. On appelait autrefois plébiscite ce genre de consultation, celle par exemple sur la conscription de 1942. Certains utilisaient également ce mot pour désigner un appel direct au peuple par un chef politique, afin de faire approuver sa position à la tête d'un gouvernement ou d'un État. Selon deux des plus grands experts en la matière, les mots « référendum »

et « plébiscite » signifient aujourd'hui la même chose².

Une forme particulière du référendum, le *référendum abrogatif*, est connue aussi sous le nom de « veto populaire » parce qu'elle consiste à soumettre à la population une loi déjà adoptée. C'est une version moins pertinente en régime parlementaire, car une loi impopulaire peut être changée soit sous la pression de l'opposition parlementaire et de l'opinion, soit par un nouveau gouvernement.

Quant à l'*initiative populaire* ou initiative tout court, elle désigne un processus par lequel un groupe de citoyens propose une mesure constitutionnelle ou législative à l'approbation populaire. Dans ce cas, la proposition doit obtenir un certain nombre de signatures pour trouver une place sur le bulletin de vote d'une élection. Aux États-Unis, le nombre de signatures requises pour accéder au bulletin de vote est exprimé en pourcentage du vote de l'élection précédente du gouverneur. Ce pourcentage est plus élevé pour une réforme constitutionnelle que pour une proposition législative. Par exemple, en Californie, il est de huit pour cent pour une réforme constitutionnelle et de cinq pour cent pour une proposition législative.

Un troisième type d'exercice de démocratie directe, la *révocation*, consiste à permettre aux citoyens de demander par pétition la tenue d'élections visant à destituer un politicien ou un fonctionnaire élus et à le remplacer. C'est ainsi que, en 2003, moins d'un an après son élection comme gouverneur de la Californie, Gray Davis fut défait dans une élection de destitution et remplacé par Arnold Schwarzenegger. Quelle que soit notre opinion sur l'événement, il y avait quelque chose de particulier dans ce retour devant les électeurs sitôt après l'élection. Il fallait au gouverneur Davis une majorité de votes pour conserver son poste ; s'il n'y arrivait pas, il suffisait à tel ou tel de ses rivaux d'obtenir le plus grand nombre de votes. Ainsi, son successeur aurait pu être élu avec un nombre bien moins élevé

de votes. En l'occurrence, Arnold Schwarzenegger a eu une nette majorité des voix.

Dans le système de type parlementaire comme le nôtre, il est rare qu'on envisage la révocation, car les députés votent d'habitude avec leur parti. La Colombie-Britannique a adopté une forme de révocation en 1994, mais en plaçant la barre très haut. Pour obtenir une élection de destitution, il faut aux pétitionnaires les signatures de pas moins de quarante pour cent des électeurs de la circonscription en question, et ce en soixante jours. Personne, à ce jour, n'a dû subir une telle élection. Au Québec, cette forme de démocratie directe n'a pas encore figuré dans des propositions de réforme de nos institutions. Puisqu'elle soulève des questions d'un ordre différent, nous n'en traitons pas ici afin de nous concentrer sur les référendums et les initiatives.

Quelques autres distinctions sont encore nécessaires. Notons d'abord qu'un référendum ou une initiative peuvent être *consultatifs* ou *obligatoires*. Jusqu'à présent, au Québec et au Canada, les référendums ont été consultatifs; les propositions dans les États américains et en Suisse sont en revanche des projets de loi ou d'amendement constitutionnel; au lendemain de leur adoption, elles ont force de loi. Aussi une initiative peut-elle être *directe* ou *indirecte*; dans le premier cas, elle est soumise directement aux électeurs une fois le nombre de signatures requises atteint, tandis que, dans le second, elle est soumise au gouvernement et n'est présentée aux électeurs que si ce dernier ne l'adopte pas. La Californie a recouru à l'initiative indirecte de 1912 à 1966, puis elle l'a abandonnée sans qu'il n'y ait depuis de proposition pour la ranimer. Au contraire, le plus grand nombre d'élections référendaires sont le fait de renvois devant les électeurs de questions que le législateur ne peut pas ou ne veut pas trancher.

Quant aux sujets des référendums, Lawrence Leduc en a relevé quatre dans les trente-neuf États qui ont tenu au moins un référendum entre 1975 et 2000 : la souveraineté (dans quatre pays seulement : le Québec au Canada, l'Ukraine en Union soviétique, l'Écosse et le Pays de Galles au Royaume-Uni, et Porto Rico aux États-Unis), l'amendement constitutionnel, la ratification de traités (dont l'adhésion à l'Union européenne ou l'adoption de l'euro) et les politiques publiques³. Dans ce dernier cas, les sujets sont très variés allant de la taxation aux budgets des écoles, du mariage entre personnes de même sexe à

la langue officielle. Les deux pays champions de la démocratie directe sont la Suisse et les États-Unis. Dans ce dernier cas, le phénomène est surtout présent dans les États de l'Ouest comme la Californie et l'Oregon. Il n'y en a pas au niveau national.

Avantages et inconvénients de la démocratie directe

La démocratie directe a été introduite aux États-Unis parce que de nombreux citoyens étaient persuadés que les gouvernements étaient corrompus et que des entreprises et groupes de pression avaient suborné le gouvernement démocratique. Un sentiment de désabusement envers les autorités et les gouvernements est à l'origine du regain d'intérêt pour la démocratie directe depuis un quart de siècle. Est-ce à dire qu'il y a là un remède pour les maux de nos démocraties ?

Il y a certaines réalités qu'il ne faut pas perdre de vue si l'on veut améliorer la qualité de la vie démocratique chez nous. Ainsi, nous avons un système parlementaire de type britannique, de sorte que nous savons habituellement comment nos députés ont voté sur les questions importantes. Plusieurs déplorent l'excès de discipline des partis lors des votes en chambre et voient dans la démocratie directe comme dans l'augmentation de la tenue de votes libres pour les députés des solutions à ce problème. Mais nous avons un système de gouvernement responsable qui contraint le gouvernement à répondre devant l'Assemblée nationale et la population de sa politique d'ensemble. Le gouvernement responsable vivrait une situation intenable s'il devait administrer une politique à laquelle il serait opposé par principe. Le gouvernement néo-zélandais a adopté une politique de référendums pour la réforme constitutionnelle et l'adoption d'engagements internationaux importants, mais les électeurs canadiens étaient divisés encore récemment sur l'opportunité de faire approuver par le Parlement de telles décisions⁴.

La démocratie directe fonctionne à la pièce. Des personnes qui croient à une politique et à des modalités de sa mise en application ont la possibilité d'aller de l'avant et de les faire voter sans considération d'autres problèmes qui pourront être créés ou aggravés par son adoption. Quelques exemples venant encore de la Californie⁵ : les limites sévères

au recours par les municipalités à la taxe foncière imposées par la proposition 13 de 1978 ont créé depuis lors de graves problèmes de financement des gouvernements locaux et des dépenses additionnelles pour le gouvernement de l'État à Sacramento ; l'obligation créée par la même proposition de faire adopter toute nouvelle taxe californienne par des majorités des deux tiers de chaque chambre législative est largement responsable du blocage budgétaire en Californie ; l'exigence, adoptée en 1988, de consacrer au moins quarante pour cent du budget de la Californie à l'éducation a créé d'autres rigidités ; la loi anti-récidive de 1994, celle des trois prises, condamne à des peines allant à jusqu'à vingt-cinq ans de prison et même jusqu'à l'emprisonnement à vie pour toute personne reconnue coupable pour une troisième fois d'un délit majeur (qui comprend la simple possession de marijuana) avec comme résultat l'engorgement des tribunaux (plus de *plea bargaining* possible) et des prisons. Pourtant, les électeurs viennent de refuser une proposition visant à adoucir cette dernière.

La démocratie directe fonctionnant cas par cas, il y a peu de possibilité de situer un sujet controversé dans son contexte plus large, ni de marquer des points sur une question en échange de concessions sur d'autres. La délibération se limite aux tenants et aboutissants de la proposition, telle que formulée. Si négociation il y a, c'est au moment de la rédaction de la proposition et non au moment d'en débattre. L'avantage ici est aux personnes fortement engagées pour une cause, qui n'ont pas à se soucier des éventuelles conséquences néfastes de leur proposition. La proposition mesure donc l'intensité de l'opinion des auteurs, mais pas nécessairement celle des électeurs qui votent oui. Ceux-ci peuvent être d'accord, mais on ne saura pas s'ils lui auraient préféré une proposition sur une tout autre question ou une autre question sur le même thème. Sur le plan de la responsabilité, le gouvernement parlementaire semble supérieur, car il est responsable des politiques qu'il

administre, et les électeurs ont l'occasion de porter un jugement sur son œuvre tous les quatre ans. Cela dit, la faiblesse de ce système vient du jugement global qu'implique une élection générale. Si vous tenez à résoudre tel problème qui vous tient à cœur, vous préférerez peut-être la démocratie directe.

Plusieurs s'inquiètent du traitement que la majorité, aussi mince soit-elle, peut réserver aux minorités. Dans les élections présidentielles récentes, des initiatives dans onze États ont interdit le mariage entre personnes de même sexe. D'autres mesures ont été adoptées depuis quinze ans limitant les droits des homosexuels, les droits des immigrés hispanophones aux services en espagnol et aux services sociaux et rejetant toute forme de « discrimination positive ». Les défenseurs des initiatives

et référendums ont deux réponses à ces critiques : d'une part, en cas de vraie discrimination, les tribunaux pourront les rejeter en tout ou en partie ; d'autre part, il n'est pas certain que le public soit plus discriminatoire que les parlements.

À mon avis, le problème vient plutôt du recours aux décisions majoritaires quand une société est profondément divisée sur une question ou sur une idéologie. Quatre de nos grands spécialistes en études électorales font l'affirmation suivante : « Le règne de la simple majorité populaire suppose une unité politique sous-

jacente⁶. » Selon eux, une société profondément divisée aura plus besoin d'un mode de gouvernement basé sur le consensus ou l'accommodement des élites. On ne peut dire le contraire, mais le référendum que ces spécialistes ont étudié (celui de 1992, sur l'accord de Charlottetown) était justement un cas de rejet d'un accommodement trouvé par l'élite politique.

N'empêche que plusieurs ont exprimé des inquiétudes devant la possibilité de référendums ou d'initiatives portant sur des sujets délicats pour lesquels la classe politique a trouvé un *modus vivendi*. Le meilleur exemple est la question linguistique. Depuis environ quinze ans, il semble y avoir une

*Légiférer
à la place du législateur
comporte plusieurs
inconvenients.
On doit lire et comprendre
une proposition constitutionnelle
ou législative.
En 1990,
le document d'information
destiné aux électeurs
avait deux cent vingt pages.
Presque personne ne lit
le document au complet.*

entente tacite entre les élus des trois partis politiques québécois de vivre avec les compromis trouvés par des gouvernements successifs. Mais si on adopte un régime de démocratie directe, on peut craindre des propositions venant de groupes prônant soit des règles plus sévères pour protéger le français, soit d'autres voulant les diluer. Quels seraient les effets sur la société d'un référendum proposé par Alliance Québec visant à ouvrir l'école anglaise à tous ceux qui la choisiraient pour leurs enfants ?

Tout compte fait, l'argument des dangers des référendums ou des initiatives portant sur des sujets qui nous divisent ne peut pas être rejeté du revers de la main. Depuis 1995, les sondages ont indiqué qu'une majorité de personnes interrogées n'étaient pas prêtes à reprendre de sitôt un référendum sur la souveraineté, de toute évidence parce que celui-ci est vécu comme un stress. Néanmoins, ils sont nombreux à vouloir reprendre l'expérience le plus tôt possible.

Les arguments présentés jusqu'ici ne permettent pas de trancher la question. Il s'agit de deux types de fonctionnement démocratique dont l'un est plus global, donnant à un gouvernement une marge généreuse de discrétion dans le choix de ses politiques contre des jugements périodiques et globaux par les électeurs, et l'autre plus pointu, qui leur permet de se prononcer sur une question dont le libellé leur échappe, mais qui peut répondre à des désirs profonds, comme ce fut le cas avec la proposition 13.

Par ailleurs, les avantages et les inconvénients de la démocratie directe dépendent des modalités que l'on adopte, question que nous verrons ci-après.

Les choix

Dans l'hypothèse où l'on voudrait injecter plus de démocratie directe dans notre vie publique, quels sont les principaux choix qu'il faudrait faire ? Si on en fait le bilan, quel système serait alors le plus intéressant pour nous ?

Consultatif ou contraignant ? La première décision, la plus fondamentale, consistera à choisir entre des propositions qui n'auront qu'une force morale auprès du législateur et celles qui auront force de loi dès leur adoption. Les référendums québécois sur la souveraineté, comme le veut la Loi sur les consultations populaires, et celui sur l'accord de Charlottetown sur la réforme de la constitution canadienne étaient consultatifs. En revanche, les résultats des référendums en Suisse et dans les États américains sont juridiquement contraignants. Les électeurs votent sur un projet de loi ou de réforme constitutionnelle. Dans ces cas, il y a d'autres garde-fous : en Suisse, un amendement constitutionnel doit être adopté par une majorité des citoyens et une majorité des cantons, tandis qu'en Californie et

d'autres États américains, comme on l'a vu, il faut un plus grand nombre de signatures avant qu'une proposition soit qualifiée pour apparaître au bulletin de vote.

Avec ou sans balises, la question est de savoir si on veut que le public légifère ou qu'il donne son avis. Dans le premier cas, il se substitue au gouvernement, dans l'autre, le gouvernement doit donner suite à la proposition adoptée. Il y a plusieurs désavantages à la législation directe. Le plus grave, c'est que la légalité d'une proposition n'est connue qu'une fois la proposition

adoptée et testée en cour. Selon un expert américain, des trente-deux propositions adoptées en Californie, de 1960 à 1980, soixante pour cent ont été annulées en tout ou en partie par les tribunaux⁷. Ce problème peut certes survenir dans le cas de la législation normale, mais le gouvernement jouit de services juridiques spécialisés dans la préparation législative et il est moins exposé à ce risque.

Donc, les propositions législatives et constitutionnelles peuvent créer des rigidités qui sont d'autant plus difficiles à corriger que tout nouvel amendement doit passer par le même type de processus décisionnel que celui de leur adoption. Autrement, un gouvernement pourraient changer trop facilement la volonté

*En Californie,
en 1988,
il y avait cinq propositions
sur l'assurance automobile.*

*Quand on y ajoute
la mauvaise foi
qui pousse certains groupes
à faire des propositions
ayant des titres trompeurs,
on devine que les électeurs
dans les États de l'Ouest
américain votent souvent
sans comprendre.*

populaire exprimée lors d'un vote sur un sujet précis, ou encore un amendement constitutionnel.

Légiférer à la place du législateur comporte plusieurs inconvénients. Les électeurs sont supposés lire et comprendre non pas une question simple mais une proposition constitutionnelle ou législative. Les textes sont longs et le langage hermétique : là où les propositions californiennes d'avant 1980 comportaient moins de trois mille mots, nous en sommes aujourd'hui à des propositions de dix mille et même de quinze mille mots. En 1990, le document d'information destiné aux électeurs avait deux cent vingt pages. Dans de telles circonstances, presque personne ne lit le document au complet. On cherche plutôt d'autres indications, notamment les personnalités qui sont pour et contre et les arguments avancés pendant la campagne électorale.

À tout cela on pourrait rétorquer, comme l'a fait ce congressman qu'on voit dans *Fahrenheit 9/11* de Michael Moore, que les députés ne lisent pas davantage les textes de loi qu'ils adoptent, même pas celui du *Patriot Act*. C'est probablement vrai, sauf que le fonctionnement de l'Assemblée nationale, avec la place faite aux partis politiques, a comme résultat que les députés d'opposition désignés par leurs partis comme responsables des différents secteurs d'intervention de l'État vont les lire et attirer l'attention de leurs collègues et des médias sur les enjeux pour leur parti et pour la population.

Ainsi, sur le plan du gouvernement efficace, de même que sur celui du vote bien informé, il y a de bonnes raisons d'être contre la législation directe de type contraignant. Par contre, le vote consultatif laisse au gouvernement le soin de l'interpréter, ce qui peut créer de grosses déceptions. Si la question est claire, celle de l'adoption d'une monnaie comme l'euro par exemple, il reste peu de place à l'interprétation. Par contre, on se souvient que les deux questions sur la souveraineté qui ont été posées aux électeurs québécois en 1980 et en 1995 comportaient une ambiguïté, le mandat de négocier la souveraineté en 1980 et l'offre de partenariat en 1995. Impossible de savoir avant le référendum comment les événements futurs se dérouleraient. Depuis 1995, on a su que le premier ministre Parizeau ne croyait pas à l'offre de partenariat et se proposait de passer à la souveraineté le plus tôt possible.

Si on veut contraindre un gouvernement indécis, le référendum ou l'initiative consultatifs peuvent ne

pas être suffisants. Une sortie possible de ce dilemme peu exister dans l'initiative indirecte à laquelle on reviendra en conclusion.

Limiter le nombre de questions ? La Loi sur les consultations populaires limite le nombre de celles-ci à une sur un même sujet pendant le mandat d'un gouvernement. Il y avait de bonnes raisons de le faire, puisque la loi a été conçue en fonction d'un référendum prochain sur la souveraineté du Québec. Par contre, la loi québécoise n'impose aucune limite quant au nombre de sujets pouvant simultanément faire l'objet d'un référendum.

Ces deux restrictions n'existent pas dans les États américains. Les électeurs peuvent avoir à se prononcer sur une vingtaine ou plus de questions sur un même bulletin de vote. Deux conséquences en résultent qui ont des implications pour la démocratie. D'une part, les électeurs se fatiguent devant tant de questions. On a calculé que l'écart entre le vote pour les candidats et celui sur les propositions (le *drop-off*) était de huit pour cent pour les référendums et de douze pour cent pour les initiatives, et l'écart s'élargissait au-delà de vingt questions. D'autre part, la possibilité de placer plus d'une question sur un sujet sur un même bulletin peut inciter les opposants à une proposition à en proposer une rivale. En Californie, en 1988 par exemple, il y avait cinq propositions sur l'assurance automobile. Quand on y ajoute la mauvaise foi qui pousse certains groupes à faire des propositions ayant des titres trompeurs, on devine que les électeurs dans les États de l'Ouest américain votent souvent sans comprendre.

Quel rôle pour l'argent ? L'argent joue un rôle à deux étapes dans la démocratie directe de type initiative populaire : pendant la cueillette des signatures et, en cas de réussite, lors de la campagne électorale. Si on accepte l'idée d'initiatives populaires, il faut être prêt à accepter qu'il est plus facile à ceux qui ont des moyens financiers de recueillir des signatures. En Californie, cela fait longtemps que la majorité des pétitions sont confiées à des firmes privées spécialisées dans la cueillette de signatures, qui sont payées en proportion des signatures obtenues. Les initiatives ne sont plus « populaires » sur ce plan. Et puisque ce sont des activités préélectorales, on voit difficilement comment on pourrait les interdire.

Pendant la campagne électorale, les tribunaux américains ont statué qu'on ne peut pas limiter les

dépenses des partis, car ce ne sont pas des élections de personnes et c'est une entrave non nécessaire à leur liberté d'expression. Le résultat en est que les dépenses des entreprises dépassent de bien loin celles des syndicats, et que les groupes d'intérêt puissants, tels que la National Rifle Association, peuvent y participer sans limite. Dans le cas québécois, il n'y a pas de raison de craindre de tels excès. La loi limite les sources de financement des deux camps référendaires aux subventions payées par l'État, aux contributions (limitées) faites par les partis politiques et à celles des individus. C'est vrai qu'en 1997 la Cour suprême du Canada a jugé inconstitutionnelle l'obligation faite aux tierces parties de s'aligner sur l'un ou l'autre des comités, soit pour ou contre la proposition référendaire, mais elle a aussi reconnu le droit du gouvernement québécois d'imposer des limites raisonnables à leurs dépenses.

En somme, il n'y a pas de raison de craindre qu'en adoptant une démocratie plus directe le Québec risquerait de connaître les distorsions financières américaines qui trahissent l'intention d'accorder plus de pouvoir au peuple et aux groupes populaires. Par contre, si on adopte l'initiative, il est peu probable qu'on puisse éviter la cueillette de signatures par des firmes spécialisées.

Les initiatives populaires indirectes

La démocratie directe reste populaire dans les États américains qui l'ont adoptée, mais on reconnaît aussi un besoin de réforme. Selon nos critères de démocratie, de responsabilité ainsi que d'efficacité, pouvons-nous trouver une ou des formes qui permettent d'éviter l'adoption d'une législation détaillée mal comprise, avec les rigidités qui en découlent; de favoriser la délibération et la recherche de compromis; de responsabiliser les auteurs pour que non seulement soient expliquées et justifiées leurs propositions, mais aussi qu'ils en assument les conséquences; d'empêcher un nombre trop grand de questions sur un bulletin de vote ou de trop fréquents référendums ou initiatives sur une question; et d'assurer la meilleure compréhension du libellé de la question?

La meilleure façon d'éviter plusieurs de ces défauts serait d'adopter l'initiative indirecte, comme l'ont fait le Massachusetts aux États-Unis ou la Nouvelle-Zélande. L'essence de ce type d'initiative consiste en l'envoi d'une proposition en commission parlementaire. À la suite d'audiences publiques, le gouvernement peut soumettre la question aux électeurs, y ajouter sa propre contre-proposition ou encore adopter une loi qui puisse tenir lieu de la proposition. À cette idée, qui vient d'une étude de Mendelson et Parkin, s'ajoute aussi l'exigence d'un nombre suffisamment élevé de signatures pour éviter d'être inondé de propositions. À leurs yeux, de telles balises seraient plus aptes à permettre la délibération et accommoder la responsabilité gouvernementale⁸.

Pour ma part, je limiterais la possibilité d'initiatives même indirectes aux questions de politiques publiques, les réformes constitutionnelles et la souveraineté devant obligatoirement être des objets de référendums. Le processus d'élaboration est déjà si complexe que je ne voudrais pas le laisser à un groupe particulier. La Californie vit un taux d'amendement de sa constitution de plus de quatre amendements par an, faisant de sa constitution un amas de propositions hétéroclites et non un document constitutif⁹.

La démocratie directe est une idée séduisante de par sa simplicité. Cependant, elle peut donner lieu à toutes sortes d'entorses aux valeurs qui sont largement partagées dans notre société. Notre proposition serait de trouver une forme de participation populaire qui laisse place à la délibération, au compromis et au changement.

Du point de vue de l'éthique publique, j'ai identifié trois familles de valeurs sur lesquelles fonder nos choix en matière de démocratie directe, soit la démocratie (y compris la justice), la responsabilité et l'efficacité. Les places accordées aux deux derniers types de valeurs peuvent ne pas obtenir l'accord de tous. Néanmoins, un examen de la pratique des référendums et des initiatives nous oblige à les considérer. ♦

James Iain Gow est professeur émérite
au département de science politique
de l'université de Montréal.

1. Notamment le document de réflexion du ministre alors responsable de la Réforme et des Institutions démocratiques, J.-P. Charbonneau, *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*, Québec, 2002, chap. 5, et le *Rapport du comité directeur des états généraux sur la réforme des institutions démocratiques* (président, Claude Béland), 2003. Les programmes de l'Action démocratique du Québec et de l'Union des forces progressistes en recommandent l'adoption.

2. D. Butler et A. Ranney (dir.), *Referendums Around the World*, Washington, American Enterprise Institute, 1994, p. 1.

3. L. Leduc, *The Politics of Direct Democracy*, Peterborough, Broadview Press, 2003.

4. *Ibid.*, p. 30.

5. J. I. Gow, « Les effets pervers d'une bonne idée : la démocratie directe en Californie », *Politique et sociétés*, vol. 17, n°s 1-2, 1998, p. 252-254.

6. R. Johnston, A. Blais, E. Gidengil et N. Nevitte, *The Challenge of Direct Democracy. The 1992 Canadian Referendum*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's Press, 1996, p. 252.

7. D. B. Magelby, « Direct legislation in the United States », dans D. Butler et A. Ranney (dir.), *op. cit.*, p. 53.

8. M. Mendelson et A. Parkin, *Introducing Direct Democracy in Canada*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2001.

9. J. I. Gow, art. cité, p. 252.



Le projet « alter » de radicalisation de la démocratie par Christine Couvrat

La mouvance altermondialiste a fait une entrée très médiatisée sur la scène politique mondiale en 1999 en s'opposant, lors du sommet de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle, à l'ouverture du cycle de négociations dit « du millénaire ». Les « antis » — constellation bigarrée d'organisations non gouvernementales, d'alliances diverses, de syndicats, de groupes de pression, de collectifs aux intérêts multiples, d'associations aux causes variées formées pour l'occasion — ont organisé le contre-sommet de Seattle pour interpellier les instances de décision internationales¹ jugées responsables de la « marchandisation du monde » au détriment des pays pauvres, de l'environnement et de la diversité culturelle. En dépit d'une grande hétérogénéité, qui amena la cohabitation de courants et de revendications potentiellement contradictoires, les membres de la mouvance dite « antimondialisation néolibérale » dénonçaient unanimement le déficit démocratique des décisions qui président au processus en cours de la globalisation économique².

Se disant favorables à une autre mondialisation, « à visage humain » et démocratiquement régulée, les antis ont rapidement cherché à dépasser le registre de la seule contestation et se sont efforcés d'avancer des propositions constructives visant à développer,

à terme, un projet de justice globale et de réduction des inégalités (Nord-Sud et au sein des sociétés nationales).

Contre la mondialisation néolibérale conduite par des instances décisionnelles non élues, les « alters » s'engagent et militent à tous les niveaux (« du global au local ») pour un « autre monde possible » qui, disent-ils, exige l'invention d'autres façons de faire de la politique, elles-mêmes indissociables d'une conception renouvelée de la démocratie.

« Altermondialistes » et « alterdémocrates » appartiennent à ce vaste mouvement de contestation contemporain composé de groupes sociaux aux pratiques multiformes et évolutives, dont les discours politiques ont pour maîtres mots participation, autonomie, diversité et société civile. La notion de société civile, chargée normativement en tant qu'espace d'expression libre et d'auto-organisation des forces vives de la société en dehors du marché et de l'État, est employée comme l'équivalent significatif du « peuple », de la société empirique, « réelle », au nom de laquelle les alters manifestent et revendiquent. Pensée globalement comme le sujet d'une participation populaire élargie à la gestion des affaires publiques, la société civile, concept unitaire qui recouvre la diversité du social, est la pierre angulaire

d'un projet politique où les exigences de représentativité, de proximité, d'écoute, de transparence, sont considérées comme des garanties démocratiques.

Partant d'une critique interne des dysfonctionnements contemporains de la représentation dont il identifie deux causes principales (la globalisation économique et le développement d'un État technobureaucratique), le projet alter s'en veut un de « démocratisation de la démocratie ». Il se présente comme un effort de radicalisation des institutions démocratiques dans le sens littéral du terme, c'est-à-dire en vue d'un retour aux principes fondateurs de la démocratie comme forme d'exercice du pouvoir politique dont la source de légitimité est la volonté populaire.

Le texte qui suit se fonde sur l'analyse des discours et des pratiques alters³. Son objet est double. Il s'agit d'une part d'esquisser, sur le mode idéal-typique, la conception de la démocratie qui se dessine en creux sous la diversité des revendications alters. Il s'agit, d'autre part, d'entrevoir le type d'intégration sociale qu'induisent les nouvelles formes de participation promues par le discours alter. L'hypothèse avancée ici est que la radicalisation alter de la démocratie fait signe vers une sortie du paradigme représentatif moderne et travaille à la promotion d'un modèle qui pose le rapport État-société en termes de stricte extériorité. Le pouvoir n'est plus considéré comme un moyen d'action rationnel de la société sur elle-même en référence à une certaine idée du bien commun comme enjeu central du débat politique dans l'espace public ; il devient l'objet des pressions éclatées exercées par un ensemble de contre-pouvoirs dont les exigences émanent de « la base », et dont les revendications tirent leur légitimité de leur enracinement dans l'épaisseur et dans la diversité du social.

Le déficit démocratique de la mondialisation

L'échec de la réunion ministérielle de l'OMC à Seattle en 1999 a été unanimement interprété par les antis comme le succès de la société civile en voie de mondialisation, apte, à condition qu'elle se mobilise, à faire obstacle aux promoteurs de la globalisation économique. Les organisateurs du contre-sommet de Seattle voulaient signifier aux dirigeants des

multinationales et aux représentants des États et des gouvernements qu'il y a « deux visions possibles de la mondialisation, l'une menée par le commerce, l'autre par le mouvement social⁴ ». À tous ceux qui subissent les conséquences de la « mondialisation néolibérale » (appauvrissement, précarisation, etc.), ils entendaient faire prendre conscience de la possibilité, grâce à une vaste mobilisation citoyenne à l'échelle de la planète, de restituer aux populations la maîtrise collective de leur avenir.

L'engagement anti a d'abord consisté en une entreprise de « démystification » de cette globalisation trop souvent perçue, selon eux, comme un phénomène inéluctable auquel il n'y aurait d'autre choix que de s'adapter. Dans une perspective critique présentée par Susan George⁵, les antis démasquent comme idéologie le discours économique qui légitime cette évolution. D'abord articulée, explique-t-elle, de façon relativement confidentielle au début des années 1950 par un petit groupe de l'université de Chicago constitué autour de Friedrich von Hayek et de Milton Friedman, l'idéologie néolibérale — farouchement opposée à l'interventionnisme et à la régulation de l'État providence — a trouvé un débouché politique dans les années 1980 aux États-Unis puis en Grande-Bretagne, sous l'administration Reagan et le gouvernement Thatcher. Faute d'adversaire depuis l'effondrement du bloc de l'Est, elle a finalement gagné tous les pays : ceux du Sud par le biais des aides accordées par le Fonds monétaire international et soumises aux conditions du « consensus de Washington⁶ » ; ceux du Nord, entraînés dans une concurrence globale qu'encourage la libéralisation de plus en plus poussée des échanges commerciaux et des investissements financiers. Aux yeux des antis, les « commandements » de la globalisation économique — selon lesquels il n'y aurait d'autre vérité que le marché ni d'autre norme d'action que la recherche du profit — constituent les fondements axiologiques d'une gouvernance mondiale non démocratique dont ils dénoncent la mise en place par le truchement de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de coopération et du développement économique (OCDE) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Selon l'International Forum on Globalization⁷, ces quatre

pilliers de la « gouvernance mondiale » travailleraient à « la mise en place discrète d'une sorte d'exécutif planétaire », sans contre-pouvoir.

Les antis sont entrés sur la scène politique mondiale en se posant précisément comme ce contre-pouvoir qui fait face non seulement aux instances internationales de la « (dé)régulation néolibérale », mais également aux chefs d'États et de gouvernements. Car le basculement du pouvoir en faveur des premières est, disent-ils, le fruit de la démission des politiques. C'est elle qui a permis l'importante vague d'émancipation des grands acteurs économiques par rapport aux contrôles traditionnellement exercés par les pouvoirs publics. Ce recul du politique face à l'économique a entraîné une perte nette des moyens de leur souveraineté pour les États et, par là même, de leur capacité de régulation sociale.

La « démission des politiques » vaut, aux yeux des antis, pour illustration de leur trahison vis-à-vis des citoyens qui les ont élus, et du bien commun des populations qu'ils sont censés servir. On reproche à ces élus ou bien de ne pas s'être opposés à la dérive néolibérale (en invoquant l'impossibilité de résister à la « volonté des marchés »), ou bien de l'avoir ouvertement favorisée pour des raisons de parenté idéologique. Cette « trahison » des dirigeants politiques revêt une valeur symbolique pour les contestataires car elle en est une, disent-ils, des principes de légitimité démocratique dont les représentants au pouvoir se réclament par ailleurs.

À la gouvernance non démocratique exercée par des pouvoirs économiques et politiques dont chaque rencontre multilatérale au sommet (FMI, G8, OMC, Alena, Union européenne) vise à resserrer les liens, les contestataires opposent donc désormais les voix diverses de la « société civile mondiale » en voie de constitution. Depuis Seattle, et « en l'absence de démocratisation des institutions, le mouvement [anti] s'est infiltré dans le vide politique laissé par le politique lui-même⁸ » et multiplie, de Washington à Prague et de Québec à Gênes, l'organisation de contre-sommets.

En l'absence de quelque chose comme un gouvernement mondial, c'est toutefois l'État national qui reste le cadre principal de l'action politique efficace. Parce qu'il est demeuré en principe le lieu du pouvoir légitime, c'est en outre vers lui que continuent de se tourner les populations pour demander justice sociale et exiger une redistribution

équitable de la richesse. C'est donc prioritairement dans le cadre national que les alters entendent engager un processus de remontée de la démocratie pour faire en sorte que l'« offre politique » réponde à la « demande sociale », pour exiger des représentants qu'ils représentent « réellement » leurs commettants.

Pour les alters, c'est de la base (des niveaux national, régional et local) que doit partir le mouvement de démocratisation de la mondialisation. La prise en compte par les pouvoirs des préférences collectives des populations est la condition de réalisation de cet « autre monde possible » pour lequel ils militent et qu'ils pensent en termes de « subversion démocratisante⁹ ». Ils se placent ainsi dans une perspective de radicalisation de la démocratie, dont on peut seulement dire à ce stade qu'elle vise à en corriger les déficits pour renouer avec son principe fondateur : la « véritable » souveraineté populaire.

Le projet démocratique alter part explicitement d'une critique de la représentation. Il est possible dès lors de commencer à en préciser la teneur en récapitulant dans un premier temps les principaux points d'appui de cette critique. Cela nous permettra en quelque sorte d'obtenir une image en creux de cette démocratie, véritablement légitime en regard du principe de la souveraineté populaire, dont les alters se veulent les artisans.

Le déficit démocratique de la représentation

La restitution aux populations de la capacité de prendre en main leur propre destin est indissociable de l'invention d'« autres façons de faire de la politique », « réellement » démocratiques. C'est là un thème central du discours alter qui fait directement référence aux deux grandes causes qu'il identifie du dysfonctionnement contemporain des démocraties représentatives.

La première vient d'être présentée. Il s'agit de la libéralisation mondiale du commerce et de la circulation des biens et des capitaux. On a dit les difficultés qu'elle entraîne, pour le politique, à poser des balises à la logique de fonctionnement du système économique et à conserver le dernier mot en matière de définition du bien commun et de régulation normative du vivre ensemble sur un territoire circonscrit (le territoire national).

La seconde prolonge la critique de l'État technocratique thématique par de nombreux

auteurs dans les années 1960. Le décrochage entre les citoyens et les pouvoirs publics est au cœur de la critique alter de la régulation providentialiste dont l'accroissement exponentiel des appareils de gestion publique pendant les Trente Glorieuses fait apparaître l'État comme un pouvoir tentaculaire, qui s'exerce par le biais du quadrillage administratif de la société. De l'image de la « cage de fer » de la rationalité administrative évoquée par Max Weber au thème de la « longue marche des technocrates¹⁰ » dans les arcanes du pouvoir, les critiques ont été nombreuses, et sont récurrentes, qui dénoncent à la fois le rationalisme universaliste abstrait de la logique bureaucratique (formelle, uniformisante et auto-référentielle) et son influence croissante sur les décisions politiques par le biais de ses hauts fonctionnaires et de ses experts.

Parce que non élus, ces derniers ne sont pas accessibles au verdict de la population. Ils lui apparaissent comme un corps fonctionnant en circuit fermé, un rouage devenu à la fois incontournable et opaque de la gestion des affaires publiques, en même temps qu'un déni à l'un des principes fondamentaux de la démocratie : l'obligation pour les décideurs de rendre des comptes. Il résulte de cette délégation informelle du pouvoir (du législatif vers l'administratif) un recul du rôle normatif du politique et du débat démocratique au profit de la gestion technocratique des affaires publiques.

Le bilan dressé par les alters de la régulation providentialiste est on ne peut plus sévère. Ils dénoncent d'une part le tropisme technocratique d'un État centralisateur, autoritaire, coupé de la société¹¹ et rendu inefficace par sa lourdeur. D'autre part, ils condamnent la régulation providentialiste pour avoir inhibé la participation citoyenne en transformant la solidarité sociale en solidarité mécanique et en déresponsabilisant les citoyens par la prise en charge étatique des besoins sociaux¹².

Le projet alterdémocrate se veut une réponse à cette double problématique. La participation en est le maître mot. Celle du peuple aux processus décisionnels, mais aussi la participation valorisée en tant que telle comme auto-organisation à la base sur un modèle associatif qui permet, dans le respect de la diversité des acteurs et des causes, de conjuguer l'autonomie individuelle et l'autonomie collective.

Nous allons voir que l'analyse faite par les altermondialistes de l'expérience brésilienne du

« budget participatif » de Porto Alegre¹³, hautement symbolique à leurs yeux, permet de préciser — sur un mode positif cette fois — ce que recouvre l'idée de « démocratie alter ». Les modes d'organisation et d'engagement des membres de cette mouvance (dont témoignent nombre d'enquêtes de terrain) nous permettront ensuite d'en compléter la figure idéal-typique.

L'expérience du budget participatif de Porto Alegre

Dans le discours alter, la mondialisation néolibérale et la régulation technocratique se conjuguent pour creuser le déficit démocratique des processus décisionnels. Il en résulte une perte de souveraineté pour les populations que les démocrates alternatifs entendent contrer en multipliant, sur le terrain, les expériences de « remontée de la démocratie » à partir de la diversité des préoccupations et des attentes de la société « réelle ». Autrement dit, les citoyens responsabilisés par des actions collectivement menées pensent ainsi se réapproprier les moyens de la régulation consciente de la société (par opposition à la logique systémique de la régulation économique) en référence à une certaine idée du bien commun. À cet égard, le budget participatif de Porto Alegre est considéré comme la figure emblématique de l'altermondialisme démocratique en tant qu'il vise à restituer au peuple une souveraineté « effective », une réelle capacité de décision. Et ce, même s'il ne concerne que 10 % à 20 % des sommes affectées aux nouveaux investissements de la ville¹⁴.

À l'origine de l'expérience se trouve la volonté municipale, sous l'impulsion du Parti des travailleurs au pouvoir, d'affirmer les intérêts des classes populaires dans la société et dans l'État, de mettre celui-ci à leur service et de promouvoir une politique redistributive qui rompe avec des décennies de domination éhontée de privilégiés¹⁵.

La planification du budget participatif, explique Bernard Cassen — cofondateur du premier forum social mondial¹⁶ —, passe par différentes étapes de discussion et de propositions qui font en sorte que la citoyenneté n'est pas « simplement représentée », mais aussi « présente elle-même sur la scène publique, à travers tous les processus effectifs que cela suppose¹⁷ ». L'intérêt d'un tel processus de remontée des demandes à partir des assemblées plénières de

quartier est qu'il permet la confrontation de la *légalité* du suffrage universel (incarnée par les conseillers municipaux) et de la *légitimité* (issue de la démocratie directe) des conseillers du budget participatifs appuyés par les centaines de délégués des forums, eux-mêmes adossés aux quelque vingt mille habitants de la ville qui ont participé activement aux différentes phases d'élaboration du budget¹⁸.

Le principe à l'œuvre à Porto Alegre, qui met en chantier un concept de démocratie dans lequel « la conquête du gouvernement par le vote n'épuise pas la participation de la société », a valeur universelle selon Tenso Genro — maire de Porto Alegre de 1988 à 1992 et membre de la direction nationale du Parti des travailleurs. En complétant « la citoyenneté abstraite inventée par la démocratie représentative des révolutions du siècle passé¹⁹ » par une citoyenneté ancrée et active, il permettrait d'empêcher le détournement de la souveraineté populaire. Un détournement *inhérent* à la représentation classique dans la mesure où elle interpose entre le peuple et l'État une classe de « professionnels de la représentation politique » susceptible de l'instrumentaliser. Dans le cas du Brésil, l'instrumentalisation de la représentation « par le pouvoir économique, par la force des classes sociales supérieures, par l'articulation des classes dominantes locales avec les grands médias, [a étouffé] les droits des individus et des groupes sociaux qui ne sont pas inclus dans ces rapports de complicités²⁰ ».

Selon les alters, la même dynamique de confiscation joue tant sur le plan mondial que national. Dans tous les cas, au Brésil comme ailleurs, on met en cause l'autonomisation de la représentation politique qui aurait entraîné la privatisation des institutions représentatives et de l'État, d'où ont résulté injustices sociales et discrédit des élus.

Dans un contexte où la mondialisation néolibérale semblait condamner la politique au déclin, on comprend que l'expérience « mixte » menée à Porto Alegre n'a rien d'anecdotique : la participation

y est censée compléter la représentation de telle sorte que se dissolve « l'abstraction bureaucratique et autoritaire qui sépare l'État de la citoyenneté²¹ ». Selon Genro, le budget participatif constitue une source d'inspiration universalisable pour le développement de solutions de rechange aux « démocraties classiques²² ». C'est que la participation conjuguée à la mise sous surveillance citoyenne étroite de la représentation, en empêchant l'autonomisation de cette dernière, court-circuite le risque de détournement de la souveraineté populaire.

Cela fait en sorte que « le vote majoritaire d'un jour ne donne pas aux gouvernements des démocraties autosatisfaites quitus par avance d'une gestion qu'il leur reste toujours à adapter et à justifier devant ceux qui l'ont concédée. Il n'exonère pas d'une *pratique démocratique au quotidien* dans l'exercice effectif du pouvoir ultérieur à l'élection. Cette pratique démocratique au quotidien doit non seulement s'efforcer de prendre en compte la diversité des opinions qu'elle représente, mais encore lui

faut-il être attentive à l'évolution de ces opinions, qu'elle ne peut prétendre figer par commodité²³. »

Le discours associatif : la participation contre la représentation

Dans la perspective alter, la représentation, qui interpose un corps de « représentants » entre le peuple et l'État, entre la société et le pouvoir, apparaît comme un processus institutionnalisé de détournement de la souveraineté populaire.

Les alters s'en défendent en adoptant des pratiques aussi directes que possible de la démocratie. Il ne s'agirait certes que de « démocratiser » la représentation, mais l'exigence de la voir évoluer de concert avec les attentes « citoyennes » de toutes sortes dit assez que la critique des dysfonctionnements de la représentation porte en réalité sur son principe même. Rabattre le politique sur le social revient en effet à nier la représentation en tant qu'espace de la délibération et de la décision politiques,

*Selon les alters,
la même dynamique
de confiscation
joue tant sur le plan mondial
que national.
L'autonomisation
de la représentation politique
aurait entraîné la privatisation
des institutions représentatives
et de l'État.
Résultat : injustices sociales
et discrédit des élus.*

séparé des attentes et opinions immédiates qui s'expriment dans la société²⁴.

Nous reviendrons, ne fût-ce qu'à titre indicatif, sur le type d'intégration sociale dont semble être porteur le projet alterdémocrate. Mais avant cela, il est un point à éclaircir qui permettra de mieux saisir ce qui conduit les alters à chercher la démocratie « authentique » en dehors de la logique institutionnelle représentative. Car, aussi justifiable et (ou) justifiée soit-elle, leur critique du déficit démocratique de la représentation ne permet pas encore d'avancer quoi que ce soit de définitif à propos des voies envisageables pour y remédier. Jusqu'ici, les raisons pour lesquelles les alters conçoivent leur projet de démocratie participative-directe comme la seule issue normativement valorisable face à ce qu'ils tiennent pour les déficits démocratiques de la représentation nous échappent encore.

Les valeurs constitutives de la culture politique alter²⁵ (proximité, transparence, représentativité, écoute, diversité) n'ont pas surgi brusquement dans les années 1990 en réponse à des événements identifiables. Elles s'inscrivent en cohérence avec la culture politique héritée de la contestation culturelle des années 1960 et qui, sur le plan de l'action politique, a débouché sur les « nouveaux mouvements sociaux » des années 1970 et 1980. Ces mouvements ont concurrencé le militantisme partisan et syndical, alors au seuil d'une phase ininterrompue de déclin, portée par la vague de fond de la critique indifférenciée des élites, de la culture dominante et des structures hiérarchisées de pouvoir.

Il n'entre pas dans notre propos de faire la généalogie de ces valeurs alters dont on peut noter qu'elles emportent l'adhésion d'un important public de déçus « du », « de la » et « des » politiques. De nombreuses études sociologiques²⁶ témoignent de leur prégnance dans le « nouveau militantisme » qui a émergé dans les années 1990, et dont les caractéristiques principales sont le refus de la délégation (et du risque associé de « récupération »), l'expérimentation à la base et un type d'engagement dans l'espace public qui se conçoit comme le prolongement du privé et de l'intime.

Toutes ces études s'accordent pour voir dans l'association la forme privilégiée du militantisme contemporain. C'est que l'association permet d'une part à chacun de se lier à ses semblables pour poursuivre des buts communs conformément à ses

propres préférences individuelles — plutôt que par la soumission à des buts totalisants définis par d'autres (organisations syndicales ou partisans). En tant que structure intermédiaire, l'association est vue, d'autre part, comme un remède contre la dégradation du lien social et du sens civique, et contre l'omnipotence de l'État²⁷. Bref, l'association apparaît comme le lieu privilégié d'expérimentation de la démocratie participative. Elle est la forme idéale de l'auto-organisation de citoyens non pas « abstraitement égaux », mais « socialement ancrés ». Aux yeux de ces nouveaux sujets politiques (autonomes, responsables et critiques), la distance principielle maintenue entre le politique et le social, qui était au fondement du dispositif institutionnel moderne de la démocratie représentative, n'a plus de sens. Ils investissent l'espace public sur la base de leurs préoccupations concrètes et conformément à une philosophie organisationnelle fondée sur la décentralisation et l'autonomie²⁸.

L'idéal-type de la démocratie alter

Par la revendication de la proximité, par l'ancrage dans la vie quotidienne et le local, par l'enracinement dans la « société réelle », la démocratie alter valorise la diversité. Par opposition à la centralisation et à la contrainte des normes universelles, par la valorisation des libertés individuelles, elle est décentralisatrice et autogestionnaire. Par égard à la spontanéité de la société civile et des initiatives dites « citoyennes », elle dénonce l'exigence de soumission à la norme que font peser sur les individus et les groupes sociaux l'administration et la technocratie étatiques. Dénonçant le déficit démocratique de la représentation, elle privilégie la démocratie directe-participative. Rejetant la rigidité hiérarchique de la structure pyramidale des institutions et des organisations politiques traditionnelles, elle pratique la coalition temporaire, cette forme d'organisation qui permet à tous les composants d'un mouvement de garder leur liberté, leur identité propre, et assure le maintien, au sein de celui-ci, du pluralisme et de la diversité grâce à la multiplication des interlocuteurs et à la coordination souple, fonctionnelle, des intérêts qu'ils défendent et des luttes qu'ils mènent. À la légitimité présumée de l'institution politique (qui incorpore la référence normative à l'idée de bien commun), elle oppose les régulations

multiformes. Au concept de « gouvernement », elle préfère celui de « gouvernance ».

Les institutions représentatives s'étant disqualifiées aux yeux des alterdémocrates, c'est à la société civile qu'il revient désormais de définir et de chercher à imposer dans la réalité les grandes orientations normatives du vivre ensemble — en référence à des valeurs de justice, d'équité, de protection de l'environnement, etc. À cet égard, le discours alter est sous-tendu, au moins implicitement, par l'idée que « la » société civile, telle qu'il l'entend, est fondamentalement porteuse d'une sorte de volonté cohérente. La pluralité de ses voix et de ses demandes ne renverrait qu'à des aspects complémentaires et compatibles entre eux d'une même volonté populaire, susceptible, dès lors, d'être imposée rationnellement à l'État.

Cela est peut-être vrai au niveau de la sphère locale et des centres d'intérêts particuliers autour desquels les membres de la société civile se rencontrent et élaborent ensemble les initiatives significatives les plus diverses. Mais il semble douteux que la nébuleuse de groupes et d'associations que recouvre le vocable de société civile soit effectivement capable de transcender la logique du local et du particulier et d'affronter de façon réflexive le problème du « général ». Autrement dit, le terme unitaire de « société civile », dès lors qu'il dépasse le niveau du vécu immédiat et le domaine des centres d'intérêts ciblés pour se rapporter à l'orientation de la société dans son ensemble, paraît ne pas recouvrir la potentialité d'action « solidaire et responsable » que lui prêtent les alters.

Ces derniers contournent la difficulté en prétextant ne pas vouloir eux-mêmes gouverner. À partir du moment où ils se posent exclusivement en contre-pouvoirs, il ne leur est en effet nul besoin d'élaborer des programmes d'action, des stratégies d'affrontement et de mise en équilibre des différents problèmes qu'une société rencontre (ou croit rencontrer) à un moment donné. Il leur suffit de les dénoncer et d'exiger des solutions qui soient simultanément acceptables pour toutes les composantes « autonomes » de la société civile. Dans une telle perspective, les canaux alters de transformation des aspirations sociales en décisions politiques se contentent d'entretenir vis-à-vis des institutions représentatives un double rapport de contournement et de pression. Parce qu'elles ne sont pas filtrées et

mises en forme par les organisations politiques classiques (disqualifiées pour les mêmes raisons que toutes les institutions représentatives), et en l'absence d'un espace public unifié de confrontation et de dépassement des intérêts particuliers en référence à un « intérêt commun », les revendications de la société civile se présentent en ordre dispersé face à un pouvoir sur lequel il s'agit essentiellement de faire pression²⁹. La mouvance alterdémocrate met en œuvre dans ce but une grande diversité de modes d'actions qui, le plus souvent, visent à publiciser ses diverses revendications et à mobiliser l'opinion publique sur des problèmes spécifiques afin que ceux-ci soient au plus vite pris en compte par le pouvoir.

La façon alter de faire de la politique ne s'astreint jamais aux contraintes liées à l'élaboration d'un projet de régulation globale du vivre ensemble, qui (quel que soit le niveau considéré, national ou autre) conduirait inévitablement ceux qui la défendent à confronter leurs propres contradictions et les forcerait à faire des choix³⁰. Au lieu de cela, l'action de la société sur elle-même est pensée comme le fruit d'une multitude de micro-projets élaborés à la base, coordonnés au gré des compatibilités et accompagnés de revendications qui sont censées être compatibles entre elles. L'espace éclaté du politique qui résulte d'une pareille logique se présente dès lors comme une sorte de marché sur lequel entrent en concurrence les intérêts les plus divers qui, tous, s'efforcent de faire pression sur l'État et d'obtenir gain de cause. Dans ce contexte, la décision politique peut difficilement être autre chose que la résultante plus ou moins aléatoire de rapports de force dominants et changeants³¹. Elle devient le résultat d'un arbitrage étatique faible, plus ou moins marqué « à droite » ou « à gauche » selon les majorités au pouvoir. On en arrive ainsi à une conception purement pragmatique de la décision politique qui tranche nettement avec la volonté, pourtant affichée par les alters, d'agir conformément à des « projets de société » et à reprendre en main leur monde de façon consciente et réfléchie.

La démocratie alter, par sa façon concrète de chercher à imposer ses revendications, n'inaugure pas elle-même cette tendance de nos sociétés à faire évoluer les modalités de la régulation politique vers une sorte de mécanisme systémique proche de celui du marché — en ce sens que cette régulation tend

à se réduire à une logique réfléchissant purement et simplement les rapports de force immédiats qui travaillent la société. Mais la mouvance alter, quoi qu'il puisse par ailleurs en dire, ne fait certainement rien pour inverser (ou même seulement atténuer) ladite tendance. Bien au contraire, par la dimension idéaliste-radical de certaines de ses revendications, par le fait qu'il semble de plus en plus capable de se réclamer d'une importante base sociale (d'un réel pouvoir de pression) et, en même temps, par son refus de tenir compte de la perspective « du pouvoir » (en soumettant ses revendications à des principes de réalisme et de cohérence), la démocratie alter exacerbe cette tendance à l'éclatement qu'elle présente

comme une ouverture au pluralisme. Elle rend ainsi plus prégnante dans nos sociétés une culture politique de la revendication éclatée qui, désormais, ne se préoccupe plus que d'essayer d'imposer son point de vue à propos de tel problème particulier ou de tel autre, laissant à l'État décrié la tâche de tenter tant bien que mal d'équilibrer et de faire tenir ensemble les différentes parties du tout social. ♦

Christine Couvrat est docteur en sociologie et chercheuse associée à la chaire du Canada en mondialisation, citoyenneté et démocratie de l'université du Québec à Montréal.

1. L'OMC, mais également le FMI, l'OCDE et le G8.
2. Voir C.-A. Michalet, *Qu'est-ce que la mondialisation ?*, Paris, La Découverte, 2002, p. 95.
3. Le propos de cet article est directement inspiré de ma thèse de doctorat : *La montée en Occident d'une culture politique « radicale-démocrate » : analyse descriptive du phénomène et mise en relation avec la question de l'intégration rationnelle des sociétés complexes*, Montréal, université du Québec à Montréal, 2004.
4. K. Naughton et al., « The Siege of Seattle », *Newsweek*, dossier spécial, 13 décembre 1999, p. 36.
5. S. George, « Institutions publiques et société civile : quel renforcement de la démocratie participative et de la responsabilité des citoyens ? », conférence parlementaires-ONG sur le thème « Société de marché, démocratie, citoyenneté et solidarité : un espace de confrontation ? », Strasbourg, 31 mai et 1^{er} juin 1999. En ligne : www.stars.coe.fr/Dossiers/Societe/F_SusanGeorge.htm#Footref18
6. Le consensus de Washington a été adopté en 1990 par les grands pays industrialisés. Il posait comme modèle de développement l'équilibre macroéconomique et l'ouverture des frontières, la libéralisation des marchés et la priorité donnée aux plus démunis (voir B. Stern, « La crise des institutions économiques mondiales », *Le Monde*, 12 janvier 2000, p. 15). Pour les antis, ce consensus n'est autre que celui d'une minorité internationale menée par les États-Unis, l'expression de l'opposition farouche des signataires au paradigme keynésien et de leur volonté de faire reculer l'État providence.
7. L'International Forum on Globalization est un *think tank*, une sorte de « boîte à idées » constituée en 1994 au moment des discussions sur l'Aléna et sur la conclusion du cycle de l'Uruguay (Gatt). Regroupant soixante organisations dans vingt-cinq pays, il se fixe pour but le développement de stratégies de rechange pour renverser la tendance à la globalisation, revitaliser les économies et les communautés locales et assurer un développement durable.
8. M. M. Brown, directeur du programme des Nations unies pour le développement (PNUD), cité par C. Losson et P. Quinio, *Génération Seattle. Les rebelles de la mondialisation*, Paris, Grasset, 2002, p. 13.

9. T. Genro, « Porto Alegre, la subversion démocratique ? », édition électronique de *L'Humanité*, tribune libre, 18 octobre 1999, www.humanite.presse.fr/journal/1999/1999-10/1999-10-18/1999-10-18059.html
10. J.-J. Simard, *La longue marche des technocrates*, Montréal, Albert Saint-Martin, 1978.
11. Pour une analyse très convaincante de la régulation providentialiste en termes de « socialisation du politique » — qui est aux antipodes de l'analyse alter — voir J.-F. Thuot, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Québec, Nota Bene, 1998. Voir également J. Y. Thériault, « La fin du collectif ou le collectif autrement ? », dans S. Paquerot (dir.), *L'État aux orties ? Mondialisation de l'économie et rôle de l'État*, Montréal, Écosociété, 1996, p. 141-169.
12. J. Beauchemin et K. Leclerc, « La société civile comme sujet politique : une nouvelle représentation de l'intérêt général », *Lien social et politiques* — *RIAC*, n° 48, automne 2002, p. 19-33.
13. Porto Alegre est la ville où fut organisé le premier forum social mondial (FSM1) en 2001. Ce choix était symbolique, car cette ville est située dans un État, le Rio Grande do Sul, qui s'est opposé à la culture et à l'expérimentation des OGM, et dans un pays, le Brésil, qui est l'un des plus inégalitaires au monde.
14. J.-P. Divès, « "Budget participatif" : réalités et théorisations d'une expérience réformatrice », *Le Carré rouge*, n° 20, 20 janvier 2002.
15. M. Gret et Y. Sintomer, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2002, p. 24.
16. B. Cassen, « Anatomie d'un pouvoir populaire », *Le Monde diplomatique*, août 1998, p. 3.
17. T. Genro, art. cité.
18. B. Cassen, art. cité. Je souligne.
19. T. Genro, art. cité.
20. *Ibid.*
21. *Ibid.*
22. M. Gret et Y. Sintomer, *op. cit.*, p. 28.
23. F. de Bernard (dir.), *Dictionnaire critique de « la mondialisation »*, Groupe d'études et de recherches sur les mondialisations (Germ), Paris, Le Pré aux clercs, 2001, p. 271. Je souligne.

24. Non pas bien sûr que le premier devrait demeurer étranger au second, mais dans le sens où, dans la logique représentative, il ne saurait y avoir fusion des deux.

25. J'entends le concept de culture politique au sens de Serge Berstein, c'est-à-dire comme le marqueur qui forme l'assise de l'appartenance politique et conduit le citoyen à s'identifier quasi instinctivement à un groupe, à comprendre sans effort son discours, à adopter sa grille d'analyse, à partager ses buts et ses espoirs (S. Berstein, *Les cultures politiques en France*, Paris, Seuil, 1999, p. 30).

26. Je renvoie aux nombreuses études qui appréhendent le nouveau militantisme sous l'angle de l'accord ponctuel entre des individus mobiles, « engagés-dégagés » (Wieviorka), aux engagements multiples et évolutifs. Citons, entre autres, M. Barthélemy, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2000 ; J. Ion, « Le temps de l'engagement pluriel », *Sciences humaines*, hors série n° 39, décembre 2002-janvier février 2003, p. 58-63 ; J. Ion, *La fin des militants ?*, Paris, Les Éditions de l'Atelier et Éditions ouvrières, 1997 ; A. Muxel, *L'expérience politique des jeunes*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2001 ; P. Perrineau (dir.), *L'engagement politique. Déclin ou mutation ?*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1994 ; F. Trautmann, « Internet au service de la démocratie ? Le cas d'ATTAC », *Centre d'étude de la vie politique française (CEVIPOF)*, cahier n° 30, 2001, p. 1-60 ; et M. Wieviorka, S. Moscovici, N. Notat, P. Pachet et M. Perrot, *Raison et conviction : l'engagement*, Paris, Textuel, 1998.

27. M. Barthélemy, *op. cit.*, p. 72.

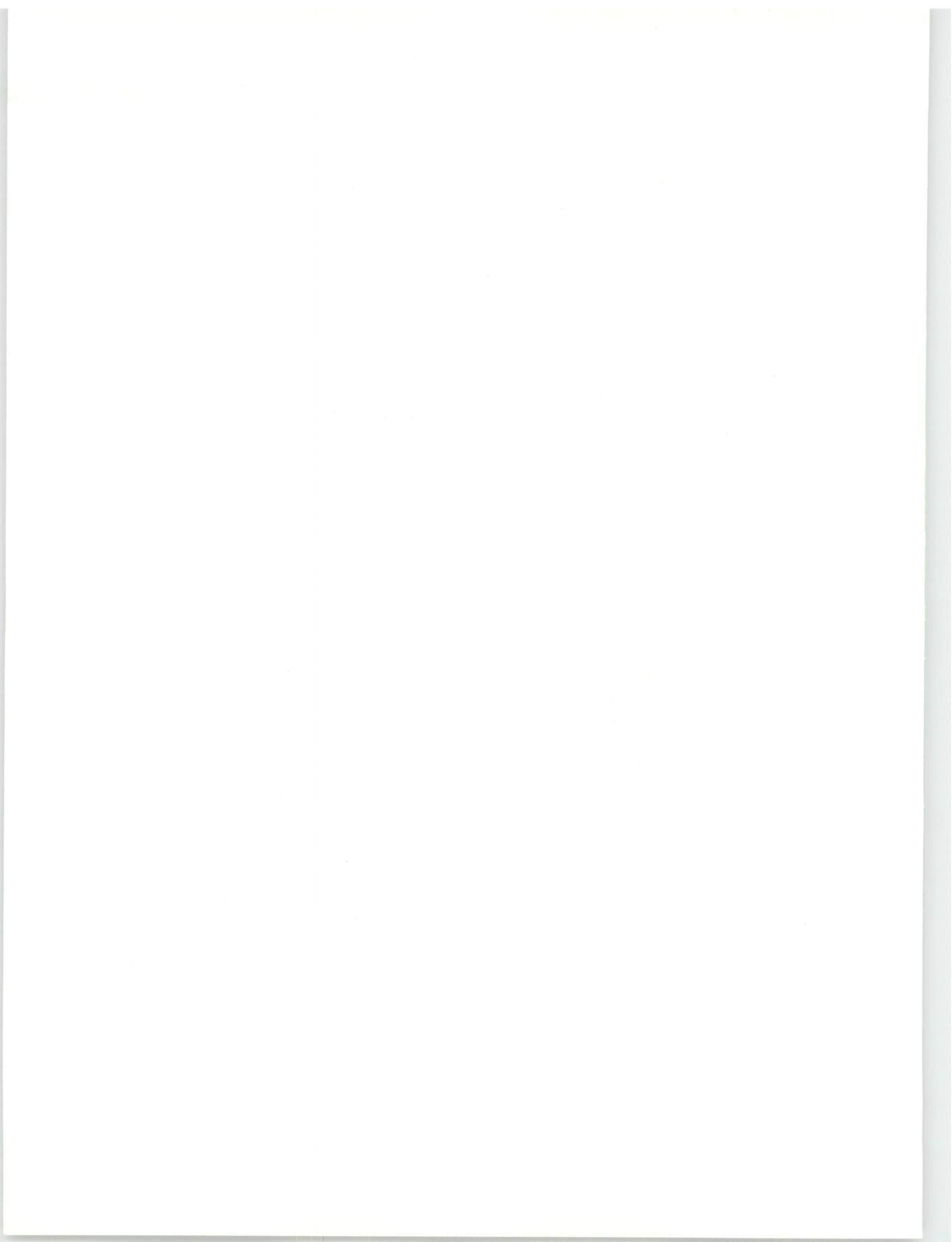
28. À ce propos, voir la Charte des principes du forum social mondial : www.fse-esf.org et ceux de l'Action mondiale des peuples : www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/indexfr.htm

29. On remarquera à cet égard que, bien qu'ils aient se réclamer de l'idée de « gouvernance » (pour autant qu'elle devienne « réellement » démocratique), les alters entretiennent implicitement une relation très ambiguë avec ce concept dès lors qu'il n'est plus invoqué de façon floue et indéterminée mais tenu pour le phénomène social objectif qu'il est devenu dans les sociétés occidentales développées. La « gouvernance », au niveau des espaces nationaux, c'est en effet peu ou prou (quelle que soit par ailleurs l'évaluation normative qu'on en fait) un système de négociation des politiques publiques qui tend progressivement à s'imposer depuis quelques décennies en Occident. À l'intérieur de ce système qui, outre l'État lui-même, regroupe divers corps intermédiaires de la société civile (associations patronales et professionnelles, syndicats ouvriers, groupes communautaires

et de pression les plus divers), les gouvernements tendent à n'être plus qu'une force parmi d'autres — les animateurs-arbitres pour ainsi dire des négociations entre différents groupes sociaux ayant désormais, semble-t-il, acquis plein droit de participer à cette « gouvernance » de nos sociétés, c'est-à-dire à l'élaboration et à la mise en application des différentes lois et règlements de l'État. Or, l'une des conditions qui peuvent être rattachées au fonctionnement de ce système horizontal de négociation des politiques publiques entre les corps sociaux intermédiaires et l'État, c'est justement l'obligation, pour ceux qui y participent, de « s'intégrer » d'une façon ou d'une autre à un mode de gestion complexe des affaires publiques que les alters n'ont par ailleurs de cesse de décrier comme technocratique et bureaucratique. À ce système de négociation et de concertation, les alters préfèrent nettement la pression extérieure de la rue, centrée sur la thématisation de questions particulières. Cela leur permet de demeurer radicaux dans la mesure où ils n'ont pas à penser les limites qu'il y a généralement à résoudre parfaitement tel ou tel problème dès lors qu'il faut aussi prendre en compte tous les autres. Une telle façon alter de chercher à influencer sur la réalité permet assurément de ne pas se laisser « récupérer » par le système, mais il paraît alors difficile de nommer encore « gouvernance » une semblable logique de pression externe sur l'État — et sur son système hybride de négociations dans lequel de très larges pans de la « société civile » sont déjà, et de plus en plus, fortement intégrés. La forme de démocratie directe valorisée par les alters en est surtout une de pression externe et d'injonction. En ce sens, elle se superpose bien plus qu'elle ne s'intègre au phénomène empirique de la gouvernance. À côté des forces de la société civile qui l'interpellent depuis le système d'écoute, de concertation et de négociation qu'il a progressivement lui-même mis en place dans la foulée de l'élargissement de ses tâches de régulation au cours du vingtième siècle, l'État providence occidental doit désormais prendre en compte les pressions de ces autres forces de la société civile qui choisissent plutôt de l'assiéger de l'extérieur. J'aborde (trop brièvement) dans la conclusion ce que ce double mouvement de pression de la société civile sur l'État entraîne tendanciellement en termes d'intégration sociale.

30. Je me permets de renvoyer ici à ma thèse et tout particulièrement au chapitre 5 qui traite notamment des processus mis en place au sein du mouvement alter pour éviter la confrontation des divergences qui la travaillent, tant au niveau organisationnel qu'à celui des objectifs poursuivis et des moyens à mettre en œuvre pour tenter de les réaliser.

31. Voir F. Lorho, « Lobbying et démocratie », *Le Banquet*, n° 4, 1994, en ligne : www.revue-lebanquet.com/



zone libre

Le « pouvoir de déroger » et la Charte des droits et libertés

par Guy Durand

L'actualité remet régulièrement à la une des journaux la question de la légitimité du « pouvoir de déroger » inscrit à l'article 33 de la Charte canadienne des droits et libertés. Les élections fédérales de 2004 ont montré des politiciens promettant, les uns, de faire appel à ce pouvoir pour statuer sur la définition du mariage ou le suicide assisté, les autres de ne jamais y recourir. Au Québec, pour protéger l'enseignement moral et religieux catholique et protestant dans les écoles publiques, la question du renouvellement de la « disposition de dérogation » se posera en juin 2005. C'est cette échéance qui a suscité la rédaction de cet article.

Plusieurs analystes et observateurs jugent l'existence du « pouvoir de déroger » inscrit à l'article 33 de la Charte fédérale des droits et libertés comme un accroc : la reconnaissance des droits individuels passe avant tout et les meilleurs gardiens en sont les juges. Tout recours à ce pouvoir leur paraît inadmissible, voire digne de réprobation.

Tel n'est cependant pas le point de vue d'autres analystes, notamment de nombreux juristes, qui prétendent que ce « pouvoir de déroger » préserve la suprématie du Parlement comme il se doit en démocratie. Le recours à ce pouvoir d'ailleurs n'est pas, comme on le laisse souvent entendre, une reconnaissance du fait que la disposition législative contestée contrevient aux droits garantis par la Charte. Il s'agit au contraire pour le législateur d'affirmer comment il entend les droits de la personne dans un contexte particulier, compte tenu de l'équilibre des droits des uns et des autres et de la protection de la paix sociale, selon un processus d'ailleurs prévu dans la Charte elle-même. Il s'agit au fond de privilégier une interprétation à une autre. C'est pourquoi le recours à ce pouvoir de dérogation est tout à fait légitime en droit et en philosophie politique et s'impose même en certaines circonstances.

C'est ce que je vais essayer d'illustrer en partant de l'histoire, puis en expliquant plus longuement la légitimité et le sens de ce pouvoir. Je terminerai en essayant de montrer comment les notions d'égalité et de

laïcité admettent des interprétations ouvertes à la considération de dimensions collectives et contextuelles et justifient éventuellement le choix de privilégier l'interprétation du législateur, plus susceptible de prendre en compte ces dimensions.

Mais avant d'aborder le vif du sujet, faisons un bref détour terminologique. Malgré l'habitude prise dans les médias et le langage courant de parler de « clause dérogatoire » ou de « clause nonobstant », le bon français exige la précision suivante des termes. 1) L'article 33 de la Charte fédérale confère aux législatures un pouvoir de déroger. On parle donc d'un « pouvoir de déroger » ou « pouvoir de dérogation ». 2) Pour exercer ce pouvoir, ce même article 33 exige du législateur intéressé une déclaration expresse de sa volonté de soustraire tel article de loi à l'application stricte de la Charte. Il s'agit d'une « déclaration de dérogation » ou d'une « disposition de dérogation ». Par exemple, l'article 727 de la Loi québécoise de l'instruction publique qui soustrait « les dispositions de la présente loi qui accordent des droits et des privilèges à une confession religieuse » du processus habituel d'interprétation de la Charte par les tribunaux. 3) La « disposition dérogatoire » (qui déroge ou pourrait déroger à la Charte) est la disposition effectivement soustraite à l'effet invalidant de la Charte, la disposition que le législateur veut mettre à l'abri de l'examen par les tribunaux. Exemple, l'article 5 de la Loi québécoise de l'instruction publique qui parle du droit des élèves à des options en enseignement moral et religieux confessionnel¹.

Histoire

On donne plusieurs interprétations de l'attitude de Pierre Elliott Trudeau face à l'insertion de l'article 33 dans la Charte de 1982. Certains prétendent que Trudeau y était totalement opposé et ne l'a accepté qu'à titre de compromis pour avoir l'accord des neuf premiers ministres sur le rapatriement de la Constitution². Mais, Norman Spector, ancien haut fonctionnaire aujourd'hui journaliste au *Globe and Mail*, présent aux discussions, suggère que Trudeau n'y était pas si opposé qu'il l'affirmait et que ses acolytes continuent de le prétendre.

Cela ne doit surprendre personne, écrit Spector, puisque Trudeau a lui-même employé une disposition semblable (dans la charte des droits de M. Diefenbaker) pendant la crise d'octobre 1970. Et peu de temps après l'accord constitutionnel, il a envoyé une lettre confidentielle au cardinal Carter de Toronto sur la question de l'avortement où il disait : « Si jamais une cour décrétait dans le futur que les sections 7 [...] ou 15 [...] établissent un droit à l'avortement sur demande, le Parlement continuera à légiférer sur la matière en dépassant la décision de la cour et les droits spécifiques de la Charte. »

Jean Chrétien, qui avait pressé M. Trudeau d'accepter l'article 33 en 1982, en a défendu la légitimité, sinon la nécessité pendant toute sa carrière, rapporte encore Spector. Lors de la campagne à la direction du parti en 1989, il a critiqué la politique de son parti en déclarant qu'« il y a des situations où elle [la disposition] est absolument nécessaire ». Quelquefois, il a été jusqu'à afficher fièrement la paternité de cette dernière. En tant

1. Ces précisions terminologiques me viennent de Pierre-André Côté, professeur de droit à la faculté de droit de l'université de Montréal. J'ai cependant conservé les termes communs dans les citations et références. Voir G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 1992, p. 139, et Y. Blais, *Dictionnaire de droit privé et lexique bilingue*, Cowansville, Yvon Blais, 1991 (2^e éd.), p. 91.

2. N. Spector, « À propos de la clause nonobstant », *Le Devoir*, 14 août 2003 ; G. Rémillard, « Ce soir-là sur le toit du bunker », *Le Devoir*, 10 décembre 2003 ; D. Johansen et P. Rosen, *La clause dérogatoire de la Charte*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, service de la recherche, 1990.

que chef libéral, en 1992, M. Chrétien a même défié les jeunes délégués qui ont voulu supprimer la disposition : « Elle n'est pas aussi mauvaise que vous ne le pensez... Sans elle, vous abandonnez toutes les décisions aux mains de la Cour. Si vous avez une bonne cour, aucun problème. Mais la Cour suprême peut faire des erreurs. [...] Ce n'est pas un système parfait³. »

Le Parti québécois, au pouvoir en 1982, a inséré systématiquement une « disposition de dérogation » dans toutes les lois adoptées par l'Assemblée nationale en guise de protestation contre le rapatriement unilatéral de la Constitution.

Une des premières décisions du Parti libéral du Québec lors de sa prise de pouvoir en décembre 1985 fut d'enlever ces dispositions de toutes les lois, rappelle Gil Rémillard⁴. Cela n'a pas empêché le même gouvernement d'utiliser l'article 33 à cinq reprises de 1985 à 1988, sous Robert Bourassa, puis sous Claude Ryan. Notamment lors de l'adoption de la loi 178 sur l'interdiction de l'affichage commercial en anglais à l'extérieur des commerces.

En 1992, Robert Bourassa y a aussi songé pour protéger les dispositions de la loi sur les dépenses référendaires. La directrice du *Devoir*, Lise Bissonnette, a repris la même suggestion dans un éditorial de 1997⁵.

En juin 2000, pour éviter toute contestation judiciaire de la loi 118 qui obligeait les commissions scolaires à offrir, à titre d'option, des cours d'enseignement moral et religieux catholique et protestant dans les écoles publiques, le gouvernement y a inscrit une disposition de dérogation. La question de son renouvellement se pose au Québec avec acuité puisque celle-ci ne vaut que pour cinq ans.

Légitimité

Cette disposition fait partie de l'équilibre des pouvoirs et assure la suprématie du Parlement sur la Cour. Dans une entrevue au *Toronto Star* en 1999, le juge en chef de la Cour suprême, Antonio Lamer, a déclaré que les législateurs pouvaient toujours contourner la Cour en utilisant l'article 33 qui garantit « que les élus ont le dernier mot, quand ils veulent l'avoir⁶ ». La juge Claire L'Heureux-Dubé reprend la même idée dans une entrevue au *Devoir* : les gouvernements ont toujours la possibilité de recourir au « pouvoir de déroger » si leur désaccord est trop grand avec une décision de la Cour suprême. Aux parlementaires de faire d'abord leur travail. Et la juge L'Heureux-Dubé de continuer en déplorant que parfois ce sont les politiciens qui ne prennent pas leurs responsabilités en renvoyant les dossiers chauds à la Cour⁷. Dans la même perspective, Benoît Pelletier, alors député, précise de son côté : « La Charte a contribué à une déresponsabilisation du pouvoir politique, lequel succombe parfois à la tentation de laisser les décisions les plus délicates aux tribunaux⁸. »

Le tout récent jugement de la Cour suprême, au sujet de la loi traitant de la possession de marijuana pour usage personnel, va dans le même sens. Il précise même dans quels cas le recours au pouvoir de dérogation serait particulièrement légitime. Une majorité de six juges a statué que cette loi (contenant certaines limites à la liberté individuelle) ne violait pas la

3. N. Spector, art. cité. Norman Spector a été sous-ministre en Colombie-Britannique, secrétaire du cabinet fédéral aux relations fédérales-provinciales, directeur de cabinet du premier ministre Brian Mulroney et ambassadeur du Canada en Israël.

4. G. Rémillard, art. cité.

5. L. Bissonnette, *Le Devoir*, 10 octobre 1997.

6. *Toronto Star*, 28 août 1999.

7. *Le Devoir*, 20 avril 2002.

8. Rapporté dans *Le Devoir*, 8 juillet 2002.

Charte canadienne des droits et libertés et qu'elle relevait de la compétence du gouvernement. « Les députés sont élus pour prendre de telles décisions et ils ont accès à un plus large éventail de données, à un plus grand nombre de points de vue et à des moyens d'enquête plus souples que les tribunaux⁹. »

Même attitude de la Cour suprême, en 2004, quand elle a débouté un groupe de parents de la Colombie-Britannique qui voulaient que leur gouvernement provincial soit tenu de payer le traitement pédiatrique pour leurs enfants autistiques. La Cour a renversé les jugements des tribunaux inférieurs en précisant que c'est au gouvernement de la Colombie-Britannique de décider s'il doit ou non payer ces traitements coûteux (60 000 dollars canadiens par année) même s'ils pouvaient donner d'excellents résultats¹⁰.

Au-delà de ces arguments d'autorité, l'article 33 de la Charte fédérale se justifie aussi par plusieurs arguments d'ordre interne et externe. Premièrement, l'article a été inscrit dans la Charte après de longues discussions et, comme pour tous les articles de loi, on doit présumer, selon une importante règle d'interprétation des lois, que l'article en question n'est pas contradictoire avec les autres.

De plus, une autre règle d'interprétation stipule qu'il n'y a rien d'inutile dans une loi. Si le législateur a inscrit ladite disposition, c'est pour qu'on l'invoque éventuellement.

Troisièmement — et c'est l'argument principal —, le pouvoir de dérogation est tout à fait conforme à l'idéal démocratique. Contrairement à une opinion largement répandue dans les milieux bien pensants, le recours à ce pouvoir ne devrait pas donner lieu à des anathèmes du point de vue de la démocratie bien comprise. Il limite le pouvoir judiciaire au profit du pouvoir législatif — ce qui est totalement conforme à la démocratie — sur des sujets délicats qui appellent une solution de sagesse politique plutôt que théorique (par exemple, connaissance précise du milieu, reconnaissance de droits collectifs). En même temps, le recours à ce pouvoir est suffisamment balisé pour éviter que les gouvernements n'y recourent sans raisons majeures : il exige une déclaration expresse, dans une loi, qui indique précisément l'article de la Charte concerné ; il vaut pour cinq ans, renouvelable. « La clause dérogatoire, déclare Jean Chrétien à la Chambre des communes en décembre 1981, a pour but d'assurer suffisamment de souplesse pour que les assemblées législatives, plutôt que les juges, aient le dernier mot en ce qui a trait aux grandes questions d'intérêt public¹¹. » En s'appuyant sur des discussions contemporaines sur la nature de la démocratie¹², on peut soutenir que l'existence de l'article 33 s'inscrit très bien dans une démocratie de type *délibératif* qui cherche à éviter les excès d'une démocratie de type *républicain* où l'accent porte sur la souveraineté populaire, et la démocratie de type *constitutionnel* où les juges constituent l'arbitre ultime.

Quatrièmement, cette légitimité est encore plus grande pour le Québec, société distincte qui veut protéger ses pouvoirs et son identité propre. Cela est particulièrement vrai pour un Québec soucieux des droits collectifs (de l'équilibre des droits collectifs et des droits individuels) face à des citoyens et des juges de tradition britannique et anglo-américaine qui ont tendance à porter au paroxysme les droits individuels. Cela est

9. *La Presse*, 24 décembre 2003.

10. *Le Devoir*, 21 novembre 2004.

11. Rapporté par D. Johansen et P. Rosen, *op. cit.*, p. 9.

12. Voir L. Bégin, « L'expansion du pouvoir des juges : enjeux et lieux communs », *Éthique publique*, vol. 3, n° 2, automne 2001, p. 9-10.

même une nécessité vitale dans un Canada centralisé, où la Cour suprême exerce un pouvoir également centralisateur. De multiples exemples pourraient être donnés. De multiples auteurs l'affirment. Signalons seulement l'affirmation du professeur Henri Brun, alors doyen de la faculté de droit de l'université Laval et professeur de droit constitutionnel : « Ce choix [de recourir à la clause dérogatoire], qui est pour le moins légitime, l'est *a fortiori* pour une province qui représente une "société distincte" au sein d'une fédération dont le pouvoir judiciaire est extrêmement centralisé¹³. »

Cinquièmement, signalons incidemment la convergence qui existe sur ce point entre la convention européenne des droits de l'homme et nos chartes canadienne et québécoise. « Les vastes pouvoirs de dérogation que confère au Parlement fédéral et aux législatures des provinces l'article 33 de la Charte canadienne et qui est reconnu à la législature du Québec en application de l'article 52 de la Charte québécoise, explique le professeur Daniel Turp, nous semblent toutefois équivalents aux pouvoirs d'exclusion et de dérogation que possèdent les États parties à la Convention européenne lorsque sont combinés et additionnés les pouvoirs qu'ont ceux-ci de faire des réserves et d'avoir recours à la clause dérogatoire¹⁴. »

Sens du recours

1. La disposition dérogatoire n'est pas, comme on le laisse souvent entendre, une reconnaissance du fait que la disposition législative en question contrevient aux droits garantis par la Charte. D'une part, elle ne contrevient pas à la Charte puisque l'article 33 en fait partie. D'autre part, elle ne contrevient pas directement (ou nécessairement) aux droits et libertés puisque ceux-ci ne sont pas des absolus, mais admettent des « limites raisonnables » comme le déclare expressément l'article 1 de la Charte et comme le reconnaissent bien des jugements de cours, y compris de la Cour suprême, sans compter les juristes et les philosophes. Le recours au « pouvoir de déroger » soustrait simplement une disposition législative à l'interprétation des tribunaux.

Il s'agit pour le législateur d'éviter une interprétation trop étroite de l'article 1 par les tribunaux, et donc d'affirmer comment il entend les droits de la personne (ou mieux, les « limites raisonnables ») dans un contexte particulier, compte tenu de l'équilibre des droits des uns et des autres (de la majorité et des minorités) et de la protection de la paix sociale, selon un processus d'ailleurs prévu dans la Charte elle-même. Bref, il s'agit de privilégier dans certains cas l'interprétation du Parlement à celle des juges. N'est-ce pas légitime ? « Ce pouvoir de "déroger" à certains droits consignés dans les Chartes des droits, affirme Henri Brun, n'est en fait que le pouvoir d'interpréter démocratiquement ces droits autrement que ne le fait ou pourrait le faire le pouvoir judiciaire. Il n'est rien d'autre que la faculté de revenir ultimement à la démocratie parlementaire comme moyen de déterminer ce qui est bon pour la collectivité¹⁵ ! »

Il était vraisemblablement dans l'intention des constituants de 1982 qu'on ne recourrait à cette disposition que dans des cas rares, exceptionnels même, et plutôt *a posteriori*, c'est-à-dire après une décision de la Cour et

13. H. Brun, « La clause dérogatoire et la paix sociale », *La Presse*, 19 septembre 1989, p. B-3. Même affirmation sur la nécessité du pouvoir de dérogation pour le Québec, faite par Claude Ryan (*Le Soleil*, 16 mars 1990, p. A-8). Sur la tendance centralisatrice de la Cour suprême, voir aussi J. Woehrling (*Le Devoir*, 26 novembre 1988) et les positions de J. Frémont et M. Mandel que je résume dans mon livre *Le pays dont je rêve*, Montréal, Fides, 2003, p. 228-231.

14. D. Turp, « La suprématie de la Convention européenne des droits de l'homme et des Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés », *Vues canadiennes et européennes des droits et libertés : actes des journées strasbourgeoises*, Cowansville, Yvon Blais, 1989, p. 43-47.

15. H. Brun, art. cité.

non avant. Il est permis de penser que, dans le monde de plus en plus complexe et changeant dans lequel on vit, ces cas soient moins rares qu'auparavant et que la préservation de la paix sociale légitime d'intervenir a priori. Le recours à l'intention du législateur est d'ailleurs moins important selon les règles d'interprétation des chartes et constitutions, plus ouvertes à interprétation créatrice, que dans l'interprétation des lois ordinaires, plus faciles à changer.

2. Par ailleurs, on a tendance à *juridiciser* et *judiciariser* la Charte et de faire comme si les droits étaient l'apanage exclusif des juristes. On ne peut certes nier la dimension juridique de la Charte, ni la qualité professionnelle des juges, mais on doit reconnaître que celle-ci a d'abord une dimension humaine et les droits sont d'abord des notions et des principes d'ordre philosophique, éthique et politique. Quelle complexité, en effet, que les notions de liberté, égalité, société libre et démocratique, dignité inhérente de l'être humain, traitement cruel et inusité, limites raisonnables, etc. Quelle complexité que la question des valeurs. Philosophes, juristes, simples citoyens peinent depuis des siècles à la circonscrire. Il n'y a guère de consensus. La Charte d'ailleurs ne les affirme qu'en termes généraux.

Les chartes constituent une instance de référence (certes essentielle) toujours à approfondir sur le plan de la compréhension et plus encore de leur traduction dans des aménagements concrets. Ce point est d'ailleurs reconnu par bien des juges qui signalent la multiplicité des facteurs dont ils doivent tenir compte et qui font de plus en plus appel à des références philosophiques pour fonder leur argumentation¹⁶. Personne n'a de connaissance dogmatique pour décréter dans l'absolu l'application des chartes, pas plus les juges que les citoyens ordinaires ou les élus. La meilleure illustration en est la diversité des interprétations faites par les juges ayant eu à analyser le même cas sur un *banc* ou sur des *bancs* différents.

Les juges sont tenus d'ailleurs de se limiter aux droits reconnus par le législateur (*juridicisation* des droits) avec les limitations que cela implique, et à les interpréter conformément aux règles d'interprétation des lois (*judiciarisation* de la Charte).

Tout en laissant la discussion ouverte sur l'ampleur des droits fondamentaux de la personne et sur les exigences et limites pertinentes de ces droits sur le plan philosophique, en pratique il faut bien cependant que quelqu'un tranche.

3. On peut penser cependant que les juges ne sont pas toujours les meilleurs *juges* d'une situation. Dans l'ensemble de la vie civique, notamment dans les conflits entre individus et dans l'évaluation de la responsabilité criminelle, les juges jouent un rôle indispensable. Il n'est pas question de minimiser leur rôle et leur compétence. Mais cela n'est pas nécessairement vrai pour les grandes questions d'intérêt général, pour des sujets fortement délicats qui appellent une solution de sagesse politique plutôt que théorique (par exemple, connaissance précise du milieu, reconnaissance de droits collectifs, protection de la paix sociale). « Il ressort de tout ceci, affirme le politologue Louis Bernard, qu'il n'y a rien d'immoral ou d'irrégulier à recourir explicitement à la clause "nonobstant" pour faire prévaloir une solution législative sur une solution judiciaire. [...] D'ailleurs il est clair que, dans une démocratie, le tribunal est le forum le plus adapté

16. C. Brunelle, « L'interprétation des droits constitutionnels par le recours aux philosophes », *Revue du Barreau*, vol. 50, n° 2, mars-avril 1990, p. 355-390. Je fais abstraction ici de la distinction entre les deux écoles de pensée concernant les règles d'interprétation des lois et des chartes car elles se retrouvent souvent sur le plan du non-dit que j'explore ici. Par ailleurs, il semble évident que le pouvoir créateur des juges est plus grand vis-à-vis d'une charte, exprimée en termes généraux et difficile à changer, que vis-à-vis des lois et règlements ordinaires.

à juger des litiges particuliers et le Parlement le plus apte à disposer des arbitrages généraux¹⁷. »

La déclaration de la Cour suprême dans l'affaire de la marijuana, rapportée plus haut, est très explicite sur cette différence de compétence : « Les députés sont élus pour prendre de telles décisions et ils ont accès à un plus large éventail de données, à un plus grand nombre de points de vue et à des moyens d'enquête plus souples que les tribunaux¹⁸. » Ils peuvent notamment, généralement, être plus proches et donc plus à l'écoute de l'ensemble de la population. Aussi sont-ils plus aptes souvent à trouver des compromis sociaux et politiques plus adéquats que le respect théorique d'un principe. Et cela, indépendamment de la tendance de certains gouvernements à se défilier de leurs responsabilités et à s'en remettre aux tribunaux pour régler certaines questions politiquement délicates.

4. Cette primauté redonnée aux élus est d'autant plus légitime qu'il y a toujours un « élément personnel et subjectif » dans l'interprétation des lois. Comme tout le monde, affirme le professeur Pierre-André Côté, le juge est influencé par « sa personnalité, ses croyances, ses valeurs ». Aussi y a-t-il lieu, ajoute-t-il, de *se méfier* de la théorie officielle de l'interprétation des lois qui fait comme si cet élément subjectif n'existait pas¹⁹. L'idée est reprise par Christian Brunelle : « Le juge confronté à un texte qui soulève un problème d'interprétation ne peut jamais faire abstraction des courants philosophiques dominants, de sa propre philosophie, voire de ses préjugés²⁰. » Ni même de sa classe sociale²¹.

L'objectivité, dont on se réclame parfois, affirme José Woehrling, est « une fiction que les juges eux-mêmes ne défendent plus²² ». « Une fiction » et même « une illusion », dit pour sa part Pierre Carignan qui précise : « Face à l'incertitude du droit, ce n'est pas la technique d'interprétation qui conduit au résultat. C'est le choix du résultat qui dicte la technique à suivre²³. » La référence à des valeurs ou principes multiples que le juge doit concilier ou arbitrer peut n'avoir parfois qu'une fonction rhétorique, pour amadouer le prétoire et l'auditoire, sans avoir d'effet marqué sur la décision²⁴. Les considérations politiques des juges, notamment leur conception du fédéralisme, sont si évidentes qu'il est inutile d'insister²⁵.

Selon Christian Brunelle, même quand les juges signalent leurs sources philosophiques ou citent des philosophes — ce dont il faut se réjouir —, il n'est pas certain qu'ils en ont une connaissance profonde (eux ou leurs recherchistes) ou s'ils ne font que faire appel à ce qui les conforte dans leur position²⁶. Le pis est d'ailleurs quand les juges mettent en œuvre, sans le savoir ou le dire, une philosophie particulière, comme dans le domaine économique où plusieurs décisions reposent sur la conception philosophique *utilitariste* et *néolibérale* de l'économie.

Analysant le processus décisionnel qui intervient dans le jugement des juges, le juriste et arbitre de griefs Fernand Morin arrive aux mêmes conclusions. « Malgré le poids énorme des canons d'interprétation et des guides qui encadrent le processus décisionnel (les règles de procédure et de preuve, la jurisprudence et la doctrine, les éventuels contrôles judiciaires et extrajudiciaires, etc.) », il reste une part importante de subjectivité, renvoyant aux convictions morales et philosophiques des magistrats, voire à leur sensibilité. Cela est particulièrement évident quand il s'agit

17. L. Bernard, « Le Québec, la Charte et les autres », *Le Devoir*, 5 janvier 1989, p. 13. Voir aussi Jean Chrétien cité à la note 11, le juge Dickson cité note 32 et André Tremblay cité note 44.

18. *La Presse*, 24 décembre 2003.

19. P. A. Côté, « L'interprétation de la loi, une création sujette à des contraintes », *Revue du Barreau*, *op. cit.*, p. 343.

20. C. Brunelle, art. cité, p. 389, qui renvoie d'ailleurs à des textes de M. Gold et de J. Bakan.

21. « La vision sociale de certains membres de la magistrature reflète souvent celle de leur propre classe sociale et partant des groupes dominants » (J. Bakan, cité par Brunelle, dans art. cité, p. 368, note 65).

22. J. Woehrling, art. cité.

23. P. Carignan, « De l'exégèse et de la création dans l'interprétation judiciaire des lois constitutionnelles », *Revue juridique Thémis*, n° 20, 1986, p. 30, 37 et 42.

24. C. Brunelle, art. cité, p. 383, qui cite aussi D. Pinard.

25. P. Carignan, art. cité, p. 45.

26. C. Brunelle, art. cité, p. 378.

27. F. Morin, *Pourquoi juge-t-on comme on juge ? Bref essai sur le jugement*, Montréal, Liber, 2005, notamment p. 42-50.

28. Voir L. Lebel, « Un essai de conciliation de valeurs : la régulation judiciaire du discours obscène ou haineux », et A. Ruffo, « L'éthique et le juge. Réflexion d'une juge pour enfants », *Éthique publique*, *op. cit.*, respectivement p. 51-57 et 58-62.

29. J. Simpson, « La toute-puissance », *La Presse*, 10 novembre 2004.

30. A. Morel, « La clause limitative de l'article (1) de la Charte canadienne des droits et libertés : une assurance contre le gouvernement des juges », *Revue du Barreau canadien*, n° 61, 1983, p. 81-100.

31. P.-A. Côté, « La préséance de la Charte canadienne des droits et libertés », dans *La Charte canadienne des droits et libertés. Concepts et impacts*, Montréal, Thémis, 1985, p. 114.

32. Dans l'affaire *Morgentaler*. Cité par G. A. Legault, « La fonction éthique des juges de la Cour suprême du Canada », *Ethica*, 1^{er} janvier 1989, p. 95-109.

33. L. Samama, « Le critère de proportionnalité de l'article premier de la Charte canadienne des droits et libertés et la jurisprudence de la Cour suprême après l'arrêt *Oakes* », *Revue juridique des étudiants et étudiantes de l'Université Laval*, août 1991.

d'interpréter le critère du « manifestement déraisonnable » d'une décision et celui du « coût excessif » d'un accommodement raisonnable²⁷. Cela est confirmé par l'affirmation de nombreux autres auteurs dont le témoignage des juges Louis Lebel et Andrée Ruffo²⁸.

Les critères qui interviennent dans la nomination de nouveaux juges, au Canada comme aux États-Unis, dispensent d'allonger l'argumentation. Sans parler, par ailleurs, du fait que des tribunaux différents jugent souvent différemment le même cas et que le même tribunal peut juger diversement dans certains cas à quelques mois de distance.

Cette subjectivité des juges est d'autant plus préoccupante que certains d'entre eux ont tendance — ce n'est que très humain — à exagérer ou amplifier leur fonction et à se donner une mission qui ne leur revient pas. On peut trouver un peu cynique à cet égard — mais n'y a-t-il pas une part de vrai ? — le jugement de Jeffrey Simpson, chroniqueur politique du *Globe and Mail*, à l'occasion de la nomination des deux nouveaux juges de la Cour suprême par le premier ministre Martin : « Disposant de ce genre de pouvoir, la Cour suprême est devenue dans de nombreux aspects de la vie canadienne plus importante que le Parlement ou les gouvernements provinciaux. C'est pourquoi Mmes Charron et Abella joueront un rôle plus important dans l'orientation de l'avenir du Canada que la grande majorité des députés ou même des ministres. [...] L'idée selon laquelle on devrait manifester une certaine déférence à l'égard du Parlement fédéral ou des gouvernements provinciaux est une vue distinctement minoritaire parmi les juges. Les juges font une profession de foi factice envers cette idée, mais ils n'y croient pas vraiment²⁹. »

5. L'exemple de l'interprétation des « limites raisonnables » de l'article 1 est très révélateur à tous ces égards. L'expression « limites raisonnables » admet évidemment des sens variés. Dans un article important écrit en 1983, le professeur André Morel explique que ce sens est large. Selon les règles élémentaires d'interprétation, « raisonnable » ne veut pas dire « nécessaire », « indispensable », « proportionné ». Le gouvernement a donc beaucoup de latitude dans le choix des moyens aptes à équilibrer les droits des uns et des autres, notamment de ceux des collectivités, et de fixer les compromis sociaux qui lui semblent les meilleurs. Et les juges n'ont pas à évaluer la sagesse de la loi³⁰. Pierre-André Côté de préciser : « Le principe de la souveraineté du Parlement constitue l'un des plus importants fondements de notre droit public : il ne faut pas supposer qu'on a voulu le restreindre au-delà de ce qui est exprimé³¹. » Même affirmation faite par le juge en chef Dickson en 1988 : « Le pouvoir judiciaire au Canada n'a pas comme rôle d'évaluer la sagesse des lois édictées par nos députés élus démocratiquement, ni de réinterpréter les choix difficiles de politiques auxquels tous les gouvernements sont confrontés ». Les juges ne doivent pas décider uniquement à cause de leur opinion personnelle, ou parce qu'ils croient que la majorité est maintenant en faveur et que la loi contestée est jugée désuète. « Les tribunaux ne sont pas le lieu où doivent s'élaborer les politiques générales complexes et controversées³². »

Or dans la cause *Oakes* [1986], concernant la Loi sur les dimanches, les juges ont décidé exactement en sens contraire, identifiant pratiquement « raisonnable » à « nécessaire », « indispensable »³³. Leur réflexion porte

sur l'objectif et les moyens. D'une part, pour qu'une restriction soit raisonnable et que sa justification puisse se démontrer dans une société juste et démocratique, le gouvernement doit démontrer que l'objectif de la disposition qui porte atteinte au droit garanti par la Charte est suffisamment important et se rapporte à des préoccupations urgentes et réelles. Cette exigence restreint considérablement la marge de manœuvre du gouvernement. Comment juger de ce qu'est une « préoccupation urgente et réelle », notamment dans l'aménagement des droits des collectivités ? Par exemple, la protection de la langue française au Québec réussit-elle le test ? On le saura dans quarante ans. Il sera trop tard ! D'autre part, sur le plan des moyens, la cour établit un critère de proportionnalité qui comporte plusieurs éléments. De fait, la cour s'attribue la fonction d'examiner dans chaque cas les moyens mis à la disposition du législateur afin de décider lequel est le plus pertinent. Dans certaines causes, la Cour a même suggéré au gouvernement d'autres moyens possibles. « Comme façon de se substituer au législateur, commente Luc Samama, il est difficile de trouver mieux ³⁴ ! » En fait, le deuxième élément n'est ni plus ni moins qu'un critère de nécessité : on ne cherche plus ce qui est raisonnable (ce qui laisse une certaine marge de manœuvre au législateur dans le choix des moyens), mais ce qui est nécessaire.

Ce faisant, affirment les professeurs Henri Brun et Guy Tremblay, la Cour s'est manifestement trompée et a été amenée à le reconnaître par la suite. « À notre avis, écrivent-ils, la Cour suprême s'est enfoncée dans *R. c. Oakes* [1986] dans une vision fondamentalement erronée de l'article (1). Cette erreur paraît avoir découlé d'une conception manichéenne des droits qui leur fait voir comme bonne leur dimension individuelle promue par les chartes et comme mauvaise leur dimension collective favorisée par l'intervention législative. [...] La Cour a été conduite à élaborer un test de nécessité impraticable, qui l'oblige maintenant à s'éloigner progressivement de la substance de *Oakes*. [...] La notion de nécessité est essentiellement différente de celle de raisonnabilité. [...] Il devrait revenir aux gouvernements de démontrer l'importance du moyen par rapport à l'objectif, mais il devrait revenir à celui qui conteste la loi en invoquant la Charte de démontrer l'importance et non pas seulement l'existence d'une limitation. Les tribunaux ne devraient intervenir qu'en cas de disproportion manifeste entre les deux importances ³⁵. »

La même critique est encore reprise par le professeur Henri Brun à propos du jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Chaussures Brown's Inc.* [1988] invalidant la loi québécoise sur l'affichage commercial unilingue. Le professeur donne deux raisons : premièrement, la Cour élargit démesurément la liberté d'expression en y incluant les droits économiques (ce qui est critiquable), y compris la publicité commerciale (ce qui est encore plus problématique) et, plus largement, le libéralisme économique (ce qui est franchement idéologique); deuxièmement, elle applique un critère de nécessité impraticable et injustifié, bien loin du critère de « raisonnabilité » inscrit dans la Charte. Comment prouver, en effet, que l'affichage commercial unilingue est « nécessaire » pour la survie de la langue française et de l'identité québécoise ³⁶ ? On ne le saura éventuellement que lorsqu'il sera trop tard !

34. *Ibid.*, p 14.

35. H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, Cowansville, Yvon Blais, 1997 (3^e éd.), p. 939.

36. H. Brun, art. cité.

Selon les auteurs consultés, plusieurs jugements de la Cour suprême ont entériné et parfois accentué cette perspective restrictive. La majorité cependant semble plutôt avoir adopté une interprétation plus nuancée, contrevenant ainsi à la règle du précédent ou de stabilité qui veut que les avocats doivent pouvoir prévoir un peu dans quel sens la Cour décidera. Mais la question centrale est toujours là. Les juges savent-ils, sauront-ils user de retenue, respecter leur rôle et respecter inversement le rôle des gouvernements ? Dans l'expectative, le recours au pouvoir de déroger se justifie pleinement.

6. Certains avanceront que le recours à ce pouvoir peut éventuellement donner lieu à des abus. Un gouvernement pourrait l'invoquer au moment où nos libertés civiles sont les plus menacées et nous n'aurions plus de protection judiciaire. C'est vrai. Aucun système n'est parfait. La suprématie des juges, cependant, peut elle aussi donner lieu à des abus, souvent plus subtils, insidieux, mais non moins graves. Pierre Elliott Trudeau a stigmatisé le recours à l'article 33 par le gouvernement Bourassa au sujet de l'affichage commercial, mais que faut-il penser de sa Loi des mesures de guerre qui fait appel à une disposition similaire de la Déclaration des droits de Diefenbaker en 1970 ?

Contre l'abus éventuel d'un gouvernement, il y a toujours la réaction de la population, la contestation de la société civile et la défaite du gouvernement aux élections suivantes³⁷. Contre celui de la Cour, il n'y a que la déclaration de dérogation.

En résumé, les juges ne sont donc pas toujours les mieux placés pour déterminer les « limites raisonnables » des droits. Ils interprètent pour une part selon leur personnalité, leurs croyances, leurs valeurs et leur classe sociale. Ils sont souvent plus sensibles à la dimension individuelle des droits qu'à leur dimension collective, plus attentifs à une interprétation théorique qu'aux compromis administratifs et politiques. Ils ont parfois tendance à outrepasser leur rôle et à se prendre pour les nouveaux législateurs. Aussi est-il légitime pour le gouvernement, dans certains cas, d'imposer sa propre interprétation des droits et de leur extension.

C'est manifestement le cas, à mon avis, pour le maintien des options en enseignement moral et religieux catholique et protestant dans l'école publique (articles 5 et 225 de la Loi québécoise de l'instruction publique). D'un côté, plusieurs raisons militent en faveur de leur maintien : la demande d'une forte proportion de parents (80% au primaire) qui ont des enfants à l'école, la fidélité à l'histoire et la protection de la culture québécoise, le souci éducatif, l'engagement du gouvernement du Québec en 1997 lors de la demande faite au fédéral de modifier l'article 93 de la Constitution³⁸. D'un autre côté, on peut très bien interpréter que ce maintien ne porte pas atteinte à la liberté de conscience et de religion (personne n'est obligé de choisir ces options), ni à l'égalité des citoyens, ni même au principe de laïcité.

La suite de la réflexion essaiera de montrer comment les notions d'égalité et de laïcité admettent des interprétations ouvertes à la considération de dimensions collectives et contextuelles et justifient éventuellement le choix de privilégier l'interprétation du législateur à celle de la Cour, moins susceptible de prendre en compte ces dimensions.

37. Ce à quoi on pourrait ajouter, avec le juge Deschênes, que « même s'il y a abus, ce serait un abus de souveraineté parlementaire ; ce n'est pas aux tribunaux mais à l'électorat qu'il appartient de le dénoncer », arrêt *Alliance des professeurs de Montréal c. Procureur Général du Québec*, [1985].

38. Voir mon livre *Le Québec et la laïcité. Avancées et dérives*, Montréal, Varia, 2004.

Le droit à l'égalité et à la liberté religieuse

1. Le principe d'égalité est indissociable de la dignité humaine. Il constitue un idéal, une valeur fondamentale qui sert de point de référence permanent essentiel et appelle une traduction dans des normes concrètes, quoique toujours imparfaites et fragiles. D'un côté, « il n'a jamais voulu dire et ne peut vouloir dire une égalité de fait, arithmétique ou économique, entre les individus. Il ne postule pas l'élimination de toutes les différences entre les individus, ni l'abolition de toute distinction³⁹. » D'un autre côté, il interdit la discrimination injustifiée, vise l'identité de traitement face à la loi, cherche à atténuer les disparités excessives et, en particulier, à favoriser les plus démunis.

Valeur sur le plan philosophique et éthique, l'égalité sert de principe essentiel à la démocratie libérale (article 15 de la Charte). Impossible à circonscrire sur le premier plan, il ne peut qu'être un point de référence complexe sur le second et se traduire en compromis.

En droit, l'égalité renvoie bien davantage à une notion d'égalité relative qu'à une égalité absolue, comme l'illustre l'ensemble de notre droit. Une loi, ou une disposition, n'est pas mauvaise uniquement parce qu'elle établit une distinction. C'est le cas, par exemple, de l'article 93 de la Constitution fédérale qui consacre des droits historiques dans certaines provinces en faveur des catholiques et des protestants en matière d'enseignement religieux. C'est le cas de l'article 35 de la Constitution de 1982 en ce qui concerne les droits des autochtones. C'est le cas des droits linguistiques des anglophones et des francophones selon l'article 23 de la Charte fédérale. C'est le cas enfin de toutes les mesures sociales particulières qui favorisent les groupes défavorisés ou certaines minorités (article 15.2), ce qu'on appelle des mesures de discrimination positive. Pour être concret, pensons aux émotions de celui qui se voit refuser un poste parce que celui-ci est réservé à une personne des minorités visibles.

D'une manière générale, le droit à l'égalité est soumis au repère des « limites raisonnables » de l'article 1 de la Charte. Et la Cour suprême elle-même, dans l'un de ses grands arrêts sur la liberté religieuse, admet que l'égalité absolue n'existe pas, même en matière religieuse : « L'égalité nécessaire pour soutenir la liberté de religion n'exige pas que toutes les religions reçoivent un traitement identique. En fait, la véritable égalité peut fort bien exiger qu'elles soient traitées différemment⁴⁰. »

La liberté de religion consiste dans le droit de croire et de pratiquer librement la religion de son choix, ou de rejeter toute religion⁴¹. Elle peut aussi se caractériser par l'absence de coercition et de contrainte. Aussi les auteurs distinguent-ils une double forme de la liberté, positive et négative : la première, la liberté *positive*, affirme le droit d'avoir des croyances religieuses, de les professer ouvertement et de les manifester dans des pratiques rituelles ; ou, corrélativement de n'en pas avoir ; la deuxième, la liberté *négative*, défend l'idée d'un droit de n'être pas contraint d'agir contre ses croyances, ni directement par force, ni indirectement par des formes diverses de pression ou de contrôle qui restreignent la liberté d'agir.

Cette liberté entraîne donc l'interdiction de toute discrimination. On distingue ici encore entre discrimination directe et indirecte. La discrimination *directe* relève d'une règle ou d'un ordre explicite de faire ou de

39. A. Tremblay, « Le principe d'égalité et les clauses anti-discriminatoires », dans *La Charte canadienne des droits et libertés : concepts et impacts*, op. cit., p. 333.

40. *Big M. Drug Mart c. R.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 347.

41. Rapport Proulx, p. 97-101 ; Avis du Comité sur les affaires religieuses. Ces deux rapports se fient largement aux études du professeur J. Woehrling et aux recherches de M. Milot. Sur les définitions, voir aussi les publications de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Le Québec face au pluralisme religieux : un défi d'éthique sociale*, Québec, 1995, p. 10, et *Les symboles et les rituels religieux dans les institutions publiques*, Québec, 1999, p. 17.

s'abstenir de faire une chose spécifique. Par exemple, une règle interdisant l'accès à un restaurant aux personnes de telle religion, une politique d'embauche qui exclut expressément les personnes appartenant à telle ethnie. La discrimination *indirecte* provient, elle, d'un effet préjudiciable d'une mesure objectivement neutre. L'obligation de travailler le samedi qui empêche un juif religieux de célébrer le sabbat, l'obligation de porter un uniforme dans l'armée ou dans la police qui empêche un membre de porter le turban sikh ou le foulard islamique en sont des exemples.

La première est toujours inacceptable, la seconde, parfois. Depuis quelques années, la Cour suprême a tendance à considérer toute contrainte, toute pression sur quelqu'un comme une discrimination injustifiée. C'est nettement exagéré. Et cela peut justifier un gouvernement de recourir au pouvoir de déroger.

Pour parler de véritable discrimination indirecte, il faut démontrer que la mesure ou la disposition légale a pour effet de créer une pression sociale importante, « qui limite de façon significative la liberté négative de ceux qui n'adhèrent pas à cette religion ⁴² » ou qui contraint « de façon significative et non négligeable ⁴³ ». Dans un long article sur le principe d'égalité, en général, le professeur André Tremblay écrit : « Les tribunaux doivent donc se montrer circonspects lorsque l'on allègue "discrimination" et n'intervenir que lorsque l'action discriminante porte fondamentalement atteinte au principe d'égalité, est inspirée par des motifs illicites, équivaut à frauder ou aboutit à une injustice flagrante. Ils ne sont pas là pour réaliser l'égalité absolue entre les individus ou pour favoriser une idéologie du traitement identique. [...] Dans l'exercice de ce pouvoir souverain, ils ne chambarderont ni ne bouleverseront l'ordre social ou les grands choix du gouvernement ⁴⁴. »

Prenons un exemple. Dans l'école publique québécoise, le programme d'étude offre le choix entre trois options : enseignement moral et religieux catholique, enseignement moral et religieux protestant, formation morale humaniste. La simple existence d'options ne remplit manifestement pas la condition citée précédemment pour conclure à une discrimination induite. Bien sûr que si la majorité des élèves d'une classe choisissent le cours d'enseignement religieux et moral catholique, cela constitue une certaine pression sur l'élève qui voudrait choisir le cours d'enseignement moral laïque, mais l'inverse est vrai dans la classe où la majorité choisit le cours de morale laïque. Et si, sous prétexte de refuser la moindre marque de discrimination, on offre un cours unique de culture religieuse obligatoire pour tous, ce sont les élèves qui voudraient un enseignement religieux confessionnel qui seront frustrés de leur droit ou qui pourraient crier à la discrimination ⁴⁵. Toutes les solutions comportent une part d'inconvénients. Mais il ne faut pas crier à la discrimination induite dès que surgit une difficulté pour un élève. Celui-ci doit aussi apprendre, avec l'aide de ses parents et de ses éducateurs, à assumer ses choix. La théorie de l'« accommodement raisonnable » doit jouer, pour ainsi dire, dans les deux sens : non seulement la majorité doit accepter des accommodements raisonnables au profit de la minorité, mais la minorité doit aussi savoir accepter des compromis raisonnables au profit de la majorité.

L'exemple européen offre un argument supplémentaire. Le protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, qui reconnaît aux

42. P. Garant, « La nouvelle confessionnalité scolaire au Québec », *Revue générale de droit*, vol. 31, 2001, p. 459.

43. H. Brun et G. Tremblay, *op. cit.*, p. 926, qui renvoient à plusieurs jugements de la Cour suprême.

44. A. Tremblay, art. cité, p. 336. Plus loin, l'auteur écrit même — le texte date de 1985 — : « Par ailleurs, il n'est pas certain que la discrimination indirecte ou systémique soit interdite par la Charte constitutionnelle. La jurisprudence actuelle ne nous est pas d'un grand secours sur ce point. [...] Pour notre part, nous estimons qu'il faudra une Cour suprême fort libérale pour dire que la discrimination indirecte [...] est visée par la Charte », p. 344-345. Ce en quoi la jurisprudence récente lui donne tort !

45. P. Garant, art. cité. Selon l'auteur, on peut même prétendre que le droit à l'enseignement religieux confessionnel dans les écoles publiques est un corollaire indispensable des libertés de conscience et de religion. À moins de favoriser un régime d'écoles privées (pour rendre possible l'exercice de ce droit) largement subventionnées (pour ne pas rendre le droit accessible aux seuls enfants de riches).

parents le droit d'assurer à leurs enfants une éducation conforme à leurs convictions religieuses, n'a jamais été interprété comme interdisant à l'État d'offrir un enseignement religieux confessionnel dans l'école publique. Bien plus, le régime d'exemption et plus encore celui du libre choix ont été reconnus par la Cour européenne⁴⁶. Et le récent rapport Stasi de préciser : « Quant à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, son article 9 protège la liberté religieuse, sans toutefois en faire un droit absolu. L'État peut lui apporter des limites à la triple condition que cette ingérence soit prévue par la loi, qu'elle corresponde à un but légitime et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique. Sur le fondement de cet article 9, la Cour a été amenée à traiter de questions qui concernent la laïcité. L'approche de la Cour repose sur une reconnaissance des traditions de chaque pays, sans chercher à imposer un modèle uniforme de relations entre l'Église et l'État⁴⁷. »

Toute cette réflexion justifie donc la reconnaissance de « limites raisonnables » au principe d'égalité et justifie l'idée que le législateur est souvent mieux placé que la Cour pour évaluer ce qui convient dans le contexte précis où l'on se trouve.

La notion de laïcité

On définit généralement la laïcité par deux éléments : la séparation de l'Église et de l'État, et la neutralité de l'État à l'égard des religions. Cette conception entraîne que l'État ne soit inféodé à aucune d'entre elles et les traite toutes de manière identique. Elle peut aller de la simple indifférence (la religion ne concerne pas l'État) à l'hostilité (anticléricalisme, anti-religion), en passant par la tolérance et éventuellement un certain accueil⁴⁸.

Cette définition vaut particulièrement pour la France où, de toute manière, il existe divers accommodements, notamment dans les départements d'Alsace-Moselle et dans certains départements d'outre-mer. Toujours est-il que cette définition ne correspond pas à la pratique et à la vision de la plupart des pays d'Europe, où les États maintiennent divers rapports privilégiés avec les grandes religions judéo-chrétiennes — ce qu'on appelle les « religions historiques » : judaïsme, catholicisme, luthéranisme, calvinisme. À moins de dire que seule la France applique l'idéal de la laïcité et que les autres pays sont en manque ou en faute face à cet idéal, il faut donc trouver une autre définition de la laïcité.

Dans cette perspective, on peut donner une définition plus réaliste qui, sous les apparences d'argutie, implique des différences majeures. La laïcité évoque deux traits plus précis : l'autonomie de l'État, puis la liberté de conscience et de religion des citoyens.

Le premier trait désigne donc, non pas la séparation en tant que telle, mais l'autonomie des États face aux Églises et *vice versa*. L'État est conçu comme distinct, indépendant des religions, libre à l'égard des autorités et des organisations religieuses, seul responsable de la poursuite de ses fins propres. En contrepartie, les Églises sont libres face à l'État : libres notamment de nommer leurs dirigeants, de définir leurs doctrines, de déterminer leurs rites. Ce qui ne signifie pas que les religions soient exclues de la vie publique : simplement elles doivent faire leur place selon les règles

46. P. Garant, *ibid.*, p. 445, 446 et 461.

47. Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République. Rapport au président de la République, Paris, 11 décembre 2003, art. 2.1.

48. Pour cette notion de laïcité, ainsi que pour tout ce qui concerne l'exemple de l'enseignement religieux dans les écoles québécoises, voir G. Durand, *Le Québec et la laïcité. Avancées et dérives*, *op. cit.*

du droit commun, l'état général des esprits, l'équilibre des groupes sociaux. Quiconque connaît l'histoire des relations entre les Églises chrétiennes et les États en Occident comprend les assises de cette définition.

Le second trait concerne, non pas la neutralité de l'État, mais le respect par l'État de la liberté de conscience et de religion. Ce qui n'exclut pas que l'État puisse favoriser une religion plus que les autres. L'histoire et la sociologie enseignent, explique l'historien Émile Poulat, que la laïcité admet des modalités diverses, y compris la reconnaissance de droits historiques de certaines religions du moment que les libertés de conscience, de religion et de culte sont affirmées et appliquées⁴⁹. Le rapport État-Église, en effet, peut être conçu de diverses manières. Il doit tenir compte des droits individuels, mais aussi de l'histoire et de la culture de la population. Et plus encore, de la responsabilité de l'État de chercher à maintenir un lien social, un sentiment d'identité nationale.

Le récent rapport Stasi, en France, fait précisément état de trois modèles de relations entre l'État et les Églises parmi les pays européens : le premier correspond aux pays qui reconnaissent une religion d'État (Angleterre, Grèce, Finlande, Danemark) ; le deuxième combine la séparation des Églises et des États avec un statut officiel accordé à certaines religions (Allemagne, Autriche, Luxembourg) ; le troisième modèle enfin correspond à un régime de séparation simple (France, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède)⁵⁰.

Un peu avant lui, le rapport Debray affirmait : « Il n'y a pas, en matière d'enseignement des religions, un seul modèle mais autant de situations que de pays. » Et après avoir résumé la situation de plusieurs pays européens, il ajoute : « Il n'y a pas de norme européenne en la matière, chaque mentalité collective gère au moindre mal son héritage historique et ses rapports de forces symboliques⁵¹. »

La laïcité n'est donc pas un concept idéal (idéologique !) qu'il s'agirait simplement de mettre en pratique. Ce n'est pas un concept abstrait, absolu, qui joue comme un *mantra*. Elle comporte une part plus ou moins grande de relativisme. Elle est de l'ordre de l'ajustement contextuel. « Tous les États occidentaux qui vivent sous le régime de séparation, affirme Patrice Garant, ont adopté des solutions fort nuancées et qui varient selon toutes sortes de contingences historiques, socio-politiques, démographiques. » L'égalité elle-même des individus doit être contextualisée. « Une conception abstraite de l'égalité des individus et des groupes ne justifie pas de rompre les importantes traditions qui forment l'identité d'une nation, déclare encore Garant, cela vaut également pour les traditions religieuses⁵². » Les lois laïques françaises, elles-mêmes, confirment les historiens français Jean-Paul Burdy et Jean Marcou, ont été progressivement définies par des compromis dont l'application a été étalée dans le temps⁵³. Le rapport Stasi va dans le même sens, affirmant que chaque État aborde le défi de la laïcité « avec la tradition qui est la sienne », y compris « le respect des habitudes et des traditions locales », en sachant « aménager des exceptions », faire « des nuances », admettre « des limites⁵⁴. »

Encore une fois, on est renvoyé à chercher un compromis administratif et politique qui peut justifier la priorité accordée à l'évaluation du législateur sur celle des juges.

49. É. Poulat, *Notre laïcité publique. La France est une République laïque*, Paris, Berg International, 2003, p. 11-19 et 113-124. Interrogé sur la laïcité en France, Émile Poulat retient comme trait essentiel la liberté de conscience (*Le Monde*, 13 décembre 2003). Pour un point de vue semblable, voir J.-P. Durand, « Liberté religieuse, liberté de religion et laïcité à la française », *Transversalité*, n° 87, juillet-août 2003.

50. Rapport Stasi, *op. cit.*, art. 2.3.

51. R. Debray, *Rapport au ministre de l'Éducation nationale. L'enseignement du fait religieux dans l'école laïque*, Paris, Odile Jacob, 2002, p. 44-45.

52. P. Garant, art. cité, p. 469 et 471.

53. P. Burdy et J. Marcou, « Laïcité/laiklik : Introduction », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, n°19, janvier-juin 1995, p. 8.

54. Rapport Stasi, *op. cit.*, art. 2.2.1 ; 2.2.2 ; 2.3 ; 4.2.1.

Le recours au « pouvoir de déroger » n'est donc pas, comme on le laisse souvent entendre, une reconnaissance du fait que la disposition législative en question contrevient aux droits garantis par la Charte. Elle est, au contraire, un instrument juridique dont peut se servir l'État pour assurer sa capacité de légiférer dans le meilleur intérêt de la société en évitant, lorsque nécessaire, une application trop rigide des droits ou une interprétation trop étroite des tribunaux. Elle permet au législateur, selon le principe fondamental en démocratie de la suprématie de l'État, d'affirmer comment il entend les droits de la personne (entre autres les droits à l'égalité et à la liberté de religion) dans un contexte particulier, compte tenu de l'équilibre des droits des uns et des autres (de la majorité et des minorités) et de la protection de la paix sociale, selon un processus d'ailleurs prévu et balisé dans la Charte elle-même. Il s'agit, au fond, de privilégier une interprétation des droits à une autre. Il ne devrait donc y avoir aucune gêne à y avoir recours.

Pour revenir à certaines questions d'actualité, comme la définition du mariage, le Parlement fédéral ne devrait pas se priver de recourir à une disposition de dérogation s'il craint que ses choix de *sagesse politique* soient contestés en cour. Au Québec, la question du renouvellement de la disposition de dérogation en juin 2005 pour continuer d'offrir l'enseignement moral et religieux catholique et protestant dans les écoles publiques, à mon avis, ne devrait pas non plus se discuter au niveau de la légitimité juridique et philosophique de la disposition — c'est là un acquis —, mais à un niveau plus spécifique et plus concret, voire à celui de sa faisabilité et de son opportunité. ♦

Guy Durand est théologien, juriste spécialisé en éthique
et professeur émérite de l'université de Montréal.

♦ ♦ ♦

Définir les droits constitutionnels des peuples autochtones. La « nouvelle » approche du Québec *par Jocelyn Maclure*

La question des droits des peuples autochtones mobilise les esprits. Cela s'explique notamment par le fait que la relation entre autochtones et non-autochtones demande qu'on précise les termes du vivre ensemble et des contours de la communauté politique. Qu'appellera-t-on une juste coexistence entre eux ? Que signifie traiter les peuples autochtones équitablement ? L'histoire coloniale impose-t-elle un devoir de réparation à l'égard des peuples autochtones et, le cas échéant, quelle est la nature de ce devoir ? Les réponses à ces questions s'enracinent dans différentes conceptions de la justice sociale, de l'identité et de la communauté politique.

Je n'essayerai pas de répondre ici à chacune de ces questions. Je tenterai plutôt d'assembler des éléments en vue d'une évaluation normative de la « nouvelle » approche du Québec en matière de relations avec les peuples autochtones. Pour ce faire, il me faudra d'abord mettre en contexte les récentes négociations entre le gouvernement du Québec, les Cris (Eeyouch) et certaines communautés innues. J'exposerai ensuite les aspects les plus déterminants des ententes mieux connues sous les noms de « Paix des Braves » et d'« Approche commune », ce qui me permettra enfin de procéder à l'évaluation mentionnée.

L'évolution des droits des peuples autochtones

Si les premières générations de colons européens en Amérique du Nord ont dû signer des traités avec les nations autochtones afin d'assurer leur protection et leur subsistance (ce qui faisait des relations entre les autorités coloniales et les peuples autochtones des relations *internationales*), l'établissement plus soutenu des uns et la décimation des autres changèrent la donne. La fin de la dépendance des colons à l'égard des premiers habitants marqua le début de la subordination des peuples autochtones à l'autorité des puissances coloniales. La ratification de traités continua aux dix-huitième et dix-neuvième siècles, mais la fonction de cette pratique devint l'érosion et la dépossession des attributs de la souveraineté jusque-là exercée par les peuples autochtones plutôt que la mise en place de relations bilatérales plus ou moins égalitaires. Les clauses dites d'« extinction » contenues dans ces traités avaient généralement pour but d'éteindre les titres fonciers des peuples autochtones sur leurs terres ancestrales en échange de parcelles de territoire et de droits de chasse, de pêche et de trappe sur les terres abandonnées¹. Pour prendre toute la mesure de la persistance de cette approche, il suffit

1. D. Delâge et D. R. Saganash, « La Grande Paix de Montréal : 300 ans plus tard », *Relations*, juillet-août 2001, p. 30-35.

de souligner que la Convention de la baie James et du Nord québécois, ratifiée en 1975 et qualifiée de « premier traité moderne » entre une nation autochtone et des gouvernements non autochtones, contient une clause d'extinction d'une clarté cristalline : « En considération des droits et des avantages accordés aux présentes aux Cris de la Baie James et aux Inuits du Québec, les Cris de la Baie James et les Inuits du Québec cèdent, renoncent, abandonnent et transportent par les présentes tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du Territoire et du Québec, et le Québec et le Canada acceptent cette cession². »

Plusieurs observateurs considèrent que l'approche fédérale actuelle demeure fondée sur une modalité — certes plus subtile et raffinée — de la stratégie d'extinction des droits³.

C'est dans les trente dernières années que les droits des *peuples* autochtones sont devenus une catégorie normative véritablement effective et reconnue dans les canons du droit constitutionnel canadien⁴. Encore en 1969, le gouvernement fédéral du Canada pouvait avancer que l'assimilation des autochtones à la majorité était la façon la plus éclairée de favoriser l'amélioration de leurs conditions de vie et leur émancipation⁵. Même si ce genre de proposition resurgit de temps à autre⁶, l'émergence d'une nouvelle sensibilité face aux droits des minorités culturelles depuis les années 1970 a fait en sorte que l'assimilation pure et simple des populations autochtones n'est plus vraiment envisageable en tant qu'orientation publique officielle (du moins dans des pays comme le Canada, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande)⁷.

Au Canada, le jugement *Calder* rendu par la Cour suprême en 1973 s'est avéré le point tournant en ce qui concerne la reconnaissance des droits des peuples autochtones. Avant cette décision, les droits des premiers habitants étaient vus comme personnels et usufruitaires, donc soumis en dernière instance au plaisir de la couronne. Prenant le contre-pied de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, la Cour suprême jugea que les Nisga'a étaient, avant l'arrivée des Européens, des sociétés organisées qui occupaient et exploitaient le territoire, ce qui se voulait une réfutation de l'idée lockéenne voulant que les populations amérindiennes étaient insuffisamment « évoluées » pour détenir des droits de propriété sur le territoire⁸. Les Nisga'a perdirent finalement leur appel, mais le jugement établit néanmoins que les peuples autochtones constituaient au moment du contact avec les colons des sociétés organisées autour de principes normatifs distincts et que cet état de fait leur conférait des droits collectifs qui auraient survécu à l'affirmation de la souveraineté de la couronne.

Le nouveau régime normatif esquissé par le jugement *Calder* pava la voie à la constitutionnalisation des droits des peuples autochtones dans la Loi constitutionnelle de 1982. Donnant suite aux revendications formulées par plusieurs leaders autochtones, l'article 35(1) de cette loi « reconnaît » et « confirme » les « droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada », et l'article 25 précise que « le fait que la présente charte garanti[sse] certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada ».

2. Cité par Gérald Lemoyne, « La Convention nous empêche-t-elle de faire du développement ? », dans A.-G. Gagnon et G. Rocher (dir.), *Regards sur la Convention de la Baie James et du Nord Québécois*, Montréal, Québec Amérique, 2002, p. 80. Voir R. Dupuis, « Un accord signé au 20  siècle dans l'esprit de la politique coloniale britannique du 18  siècle, *ibid.*, p. 151-158.

3. T. Alfred, *Peace, Power, Righteousness. An Indigenous Manifesto*, Toronto, Oxford University Press, 1999, p. 123; D. R. Saganash, « Speech Notes for a Conference at the University of Oxford », archives du Grand Conseil des Cris, 2002; A. Lajoie, « Les traités modernes au Québec et au Canada », *Les Cahiers du 27 juin*, vol. 2, né 1, 2004.

4. En Australie, ce n'est qu'avec le jugement *Mabo* de 1992 que la fiction légale de la *terra nullius* fut formellement invalidée et qu'il fut reconnu que le titre aborigène avait possiblement survécu à l'assertion de la souverain t  de la couronne. Voir P. Patton, « Réconciliation, droits aborigènes et paradoxe constitutionnel en Australie », I. Schulte-Tenckhoff (dir.), *Altérité et droit. Contributions à l'étude du rapport entre droit et culture*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 343-363.

5. Cette politique est contenue dans le Livre blanc sur les affaires indiennes défendu à l'époque par Jean Chrétien et Pierre Elliott Trudeau.

6. T. Flanagan, *First Nations ? Second Thought*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2000. Alan Cairns propose pour sa part une reconnaissance timor e de la différence autochtone dans *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, UBC Press, 2000.

7. C'est ainsi par exemple que les droits des peuples autochtones ont entre autres commencé à se faire une niche au sein du droit international. Voir J. Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2000. Sur la nouvelle norme de respect et d'accommodement de la diversité culturelle, voir J. Tully, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

8. Voir J. Tully, « Rediscovering America: the Two Treaties and Aboriginal Rights », *An Approach to Political Philosophy: Locke in Context*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 137-178.

Si l'article 35 constitue une reconnaissance constitutionnelle des droits des peuples autochtones — ce qui leur confère un statut élevé dans la hiérarchie des droits dans l'ordre constitutionnel canadien —, il ne dit rien de la substance et de la portée de ces droits. Le gouvernement fédéral, les provinces et les représentants autochtones ne parvinrent pas à définir les droits abstraits affirmés dans l'article 35 lors de la série de conférences constitutionnelles tenues à cette fin entre 1983 et 1987. C'est donc plutôt par une jurisprudence évolutive et parcellaire issue de jugements successifs de la Cour suprême (*Sparrow*, *Van der Peet*, *Delgamuukw*, etc.) que des éléments devant encadrer la définition des droits des peuples autochtones ont été assemblés.

Ce n'est pas le lieu ici d'étudier la portée de cette jurisprudence qui constitue maintenant un référent juridico-normatif incontournable dans les négociations entre les nations autochtones et les gouvernements de la couronne. Il suffit de mentionner que la cour a préféré jusqu'ici ne pas s'aventurer trop loin dans la définition des droits collectifs autochtones, préférant fixer les bornes juridiques et invitant avec insistance les élus des deux parties à la négociation. Au paragraphe 186 du jugement *Delgamuukw*, le juge en chef de l'époque Antonio Lamer écrit : « Comme il a été dit dans *Sparrow*, à la p. 1105, le par. 35(1) "procure [...] un fondement constitutionnel solide à partir duquel des négociations ultérieures peuvent être entreprises". [...] En outre, la Couronne a l'obligation morale, sinon légale, d'entamer et de mener ces négociations de bonne foi. En fin de compte, c'est au moyen de règlements négociés — toutes les parties négociant de bonne foi et faisant les compromis qui s'imposent — processus renforcé par les arrêts de notre Cour, que nous pourrons réaliser ce que, dans *Van der Peet*, précité, au par. 31, j'ai déclaré être l'objet fondamental du par. 35(1), c'est-à-dire "concilier la préexistence des sociétés autochtones et la souveraineté de Sa Majesté". Il faut se rendre à l'évidence, nous sommes tous ici pour y rester. »

Aux dires même de la Cour suprême, c'est dans la sphère politique que la nature et l'étendue des droits des uns et des autres (les termes de la coexistence) devront être définies. Fait à noter, ce déplacement vers une sphère de discursivité et de légitimité différente (le dialogue et la négociation politiques) est fort probablement préférable pour les peuples autochtones pour qui l'autodétermination est l'objectif principal. On peut en effet penser que l'interprétation culturelle plutôt que politique privilégiée par la Cour suprême jusqu'ici définit de façon trop étroite les droits des peuples autochtones. En guise d'exemple, le juge en chef Lamer argua, dans l'arrêt *Van der Peet*, que les droits reconnus dans l'article 35 devaient être distingués des droits généraux et universels dérivant des « préceptes de la philosophie libérale des Lumières⁹ ». Les droits des autochtones tirent plutôt leur source de l'autochtonéité même, c'est-à-dire des identités culturelles autochtones « distinctives » déjà formées au contact avec les Européens. En conséquence, une activité peut être considérée comme un droit constitutionnel s'il est prouvé qu'elle est partie intégrante de la culture distinctive de la nation autochtone en question¹⁰. Ainsi, les parties autochtones qui cherchent devant les tribunaux la confirmation qu'une pratique donnée constitue un droit protégé par l'article 35 doivent faire

9. *R. v. Van der Peet*, 2 S.C.R., 507, 1996, par. 19.

10. *Ibid.*, par. 46.

la preuve que cette pratique constituait, au moment du contact et par la suite, une caractéristique culturelle fondamentale de la nation autochtone requérante. C'est ce qui fait dire à l'anthropologue Michael Asch que la cour a choisi d'interpréter les droits autochtones d'abord et avant tout comme des droits culturels (*way of life rights*)¹¹.

Ce cadre interprétatif des droits constitutionnels des peuples autochtones esquissé par la Cour suprême prête flanc à plusieurs objections. En plus d'octroyer à des juges non autochtones l'autorité de départager les pratiques essentielles d'une culture autochtone des pratiques accessoires, ce cadre semble clairement reposer sur une conception fixiste des identités culturelles et des droits des peuples autochtones. On a reproché entre autres à la cour de «geler» les cultures autochtones dans un passé précolonial qui s'est trouvé évidemment radicalement perturbé et transformé par la colonisation et le développement subséquent des sociétés euro-américaines¹². Comment, en effet, réconcilier l'approche de la cour avec le caractère dynamique et fluide du processus de construction des identités à travers le temps? La cour a choisi d'ignorer la possibilité que les cultures autochtones puissent se transformer (à force d'interaction et d'adaptation) tout en préservant leur intégrité et leur singularité¹³. À la lumière de la jurisprudence actuelle, seul le passé précolonial, en raison de sa virginité présumée, peut apposer le sceau de l'authenticité et de l'intégrité sur les pratiques culturelles autochtones contemporaines.

Bref, si la reconnaissance de la préexistence de souverainetés autochtones organisées autour d'ordres normatifs propres ainsi que la constitutionnalisation des droits des peuples autochtones ont radicalement changé le statut de ces droits, la jurisprudence d'après 1982 quant à la *définition* des droits des peuples autochtones nous rapproche bien timidement de l'établissement d'une relation réellement postcoloniale entre autochtones et allochtones. D'un côté, la cour a renvoyé au législateur la responsabilité d'élaborer des ententes d'ordre général avec les nations autochtones. De l'autre, le cadre interprétatif qu'elle a échafaudé afin de déterminer cas par cas si une activité donnée constitue un droit ancestral ou dérivé d'un traité n'apparaît pas comme une voie susceptible de mener à une distribution plus juste de la souveraineté au Canada. D'ailleurs, si l'objectif avoué de la cour est la conciliation de la préexistence des sociétés autochtones et la souveraineté de la couronne, cette dernière n'a jamais caché sa conception de la configuration du pouvoir au Canada : « Les droits ancestraux sont reconnus et confirmés par le par. 35(1) afin de concilier l'existence, en Amérique du Nord, de sociétés autochtones distinctives avant l'arrivée des Européens avec l'affirmation par Sa Majesté de sa souveraineté sur ce territoire. Ils constituent le moyen de préserver les éléments fondamentaux qui font partie intégrante de ces sociétés. Cependant, comme les sociétés autochtones distinctives existent au sein d'une communauté sociale, politique et économique plus large, *communauté dont elles font partie et sur laquelle s'exerce la souveraineté de Sa Majesté*, il existe des circonstances où, dans la poursuite d'objectifs importants ayant un caractère impérieux et réel pour l'ensemble de la communauté (compte tenu du fait que les sociétés autochtones font partie de celle-ci), certaines restrictions de ces droits sont justifiables. Les droits ancestraux sont un

11. M. Asch, «From Calder to Van der Peet. Aboriginal Rights and Canadian Law 1973-96», dans P. Havemann (dir.), *Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada, and New Zealand*, Auckland, Oxford University Press, 1999, p. 436.

12. Voir entre autres R. Barsh et J. Youngblood Henderson, «The Supreme Court's Van der Peet Trilogy: Naive Imperialism and Ropes of Sand», *McGill Law Journal*, vol. 42, 1997, p. 994-1009.

13. Pour un témoignage en ce sens, voir P. Aatami et L. Koperqualuk, «Être Inuit au Nunavik. Enjeux et défis de la mondialisation», *Les Cahiers du 27 juin*, vol. 2, n° 1, 2004. Sur la nature malléable des identités culturelles, voir J. Maclure, *Récits identitaires. Le Québec à l'épreuve du pluralisme*, Montréal, Québec Amérique, 2000, p. 181-215.

élément nécessaire de la conciliation de l'existence des sociétés autochtones avec la communauté politique plus large à laquelle ces dernières appartiennent. Les limites imposées à ces droits sont également un élément nécessaire de cette conciliation, si les objectifs qu'elles visent sont suffisamment importants pour la communauté dans son ensemble¹⁴. »

En somme, les institutions de la couronne ont l'obligation constitutionnelle de ménager un espace d'autonomie pour les peuples autochtones au sein de l'ordre constitutionnel canadien, mais l'autorité dernière de ces institutions n'est pas mise en doute par la Cour suprême. On ne peut donc faire autrement que de conclure que la jurisprudence canadienne en matière de reconnaissance des droits des peuples autochtones laisse intacte la structure hiérarchique de la distribution de la souveraineté au pays.

Or les peuples autochtones, dans leur grande majorité, sont à la recherche d'une mesure de souveraineté ou d'autodétermination qui leur permettra d'avoir mainmise, dans la mesure du possible, sur leur propre développement. Comme le souligne le grand chef de la nation crie Ted Moses, « pour les Cris, le droit de se gouverner et de gérer son territoire en conformité avec ses lois traditionnelles, ses coutumes, ses valeurs et ses aspirations, est le principe le plus fondamental de leur histoire et de leurs relations avec les autres. Aussi, du point de vue cri, nous avons un droit inhérent à l'autodétermination et nous continuons de l'exercer¹⁵. » Ce droit à une certaine forme d'autodétermination serait inhérent, c'est-à-dire qu'il découlerait non pas de l'ordre constitutionnel canadien mais plutôt de la préexistence des nations autochtones en tant qu'entités souveraines. Selon cette interprétation plausible de l'article 35 abordée plus haut, ce droit serait *reconnu*, et non pas *créé*, par la Loi constitutionnelle de 1982¹⁶. Dans cette perspective, le but de la définition des droits constitutionnels des peuples autochtones devient la *conciliation d'ordres normatifs distincts et interreliés dans un rapport de non-subordination* plutôt que l'objectif antinomique proposé par la cour. Les droits des peuples autochtones seraient ainsi « biculturels », c'est-à-dire reconnaissables dans les deux systèmes légaux et conçus en fonction de l'objectif de conciliation susmentionné¹⁷. Comme on l'a vu, il est peu probable que la voie défrichée par la Cour suprême mène à elle seule à cet objectif. En fait, cet objectif *n'est pas* celui de la Cour suprême, qui peut difficilement, par définition, remettre en question l'autorité de l'ordre constitutionnel canadien sur le territoire. Dans la conjoncture actuelle, seule la négociation politique entre représentants élus peut mener à un tel résultat.

Les voies de la coexistence : le chevauchement des souverainetés

En théorie, la sphère politique est la plus appropriée pour revoir les paramètres de la relation entre autochtones et allochtones. Dans son acception large, le politique est le champ où sont définis et redéfinis les termes et les règles de la vie collective. On peut ainsi penser que c'est par le dialogue politique au sein de la société civile et entre représentants élus que le rapport entre peuples autochtones et gouvernements non autochtones peut être imaginé sur de nouvelles bases. En pratique, évidemment, les choses se compliquent. Le principe de réalité nous rappelle que la

14. *R. v. Gladstone*, 2 S.C.R., 1996, par. 73 (je souligne). Voir l'importante analyse de Patrick Macklem dans *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2001, p. 160-193.

15. T. Moses, « Eeyou Tapaytah-chesouwin (Eeyou Governance) Beyond the Indian Act and the James Bay and Northern Quebec Agreement », texte présenté à la conférence *Beyond the Indian Act*, archives du Grand Conseil des Cris, 2002.

16. Voir P. Macklem, *op. cit.*, p. 12 et A. Lajoie, art. cité.

17. Voir J. Borrows, *Recovering Canada. The Resurgence of Indigenous Law*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, p. 10 et J. Webber, « Beyond Regret: Mabo's Implications for Australian Constitutionalism », dans D. Ivison *et al.* (dir.), *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 60-88.

négociation politique concrète a peu à voir avec une situation d'interlocution idéale où seuls les arguments moraux et rationnels font autorité.

L'histoire des trente dernières années nous apprend en effet que la négociation de traités entre gouvernements et leaders autochtones, qui se veut en soi un processus politicojuridique long et complexe, est quasi systématiquement retardée par les changements ponctuels de gouvernement, par une techno-bureaucratization envahissante des enjeux, et par une stratégie volontaire de procrastination de la part de gouvernements souvent trop pusillanimes. C'est ainsi que les Nisga'a ont dû attendre plus de trente ans avant de parapher l'Entente finale de 1998 et que les quatre communautés innues en négociation avec les gouvernements du Québec et du Canada ont lancé le bal des discussions il y a de cela plus de vingt ans. En plus, lorsqu'un gouvernement s'engage de bonne foi dans la voie de la négociation avec une nation autochtone, sa volonté est rapidement mise à l'épreuve par une forte résistance chez une partie de l'électorat¹⁸. Alors que certains s'opposent à l'octroi de droits particuliers reposant sur des préjugés raciaux, d'autres, plus nombreux, le font plutôt en se fondant sur une conception uniformisante (républicaine ou libérale) de l'égalité. Tous ces facteurs font qu'en fin de compte le succès des négociations dépend d'une résolution peu commune de la part des parties gouvernementales, surtout à l'approche de rendez-vous électoraux¹⁹.

Par surcroît, si la volonté des gouvernements ne faillit pas devant la résistance d'une frange (souvent volubile) de l'électorat, elle devra ensuite accepter de courber les lois « naturelles » du marché en restituant aux communautés autochtones un droit de propriété sur une partie de leur territoire ancestral. En effet, l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones est une coquille vide si elle n'est pas accompagnée d'une certaine dose de contrôle sur les territoires négociés ainsi que sur les ressources naturelles qui s'y trouvent, ce qui signifie en pratique que des terres et des ressources doivent être protégées contre les forces du marché ou du moins que leur exploitation se fasse en conformité avec des normes établies par les communautés autochtones ou en partenariat avec elles. Or des corporations opèrent déjà depuis longtemps sur plusieurs terres revendiquées par les nations autochtones, et on sait jusqu'à quel point les gouvernements sont frileux à l'idée de baliser de façon relativement contraignante l'exploitation des territoires. Bref, arrimer développement capitaliste et respect des droits des peuples autochtones exige une détermination soutenue de la part du législateur²⁰.

Enfin, les relations de pouvoir qui constituent l'arrière-plan des négociations entre peuples autochtones et gouvernements ne sont jamais parfaitement égalitaires et symétriques. En plus de ne pas disposer des mêmes ressources matérielles et humaines, les nations autochtones se débattent encore aujourd'hui avec les conséquences des politiques coloniales du passé. D'un côté, tous les indicateurs socioéconomiques démontrent que les populations autochtones souffrent d'un degré de détresse sociale largement plus élevé que les populations non autochtones. De l'autre, la Loi sur les Indiens adoptée par le gouvernement fédéral en 1876 a eu entre autres pour effet de fragmenter les *nations* autochtones en plusieurs *communautés* parquées dans des réserves exiguës et isolées les unes des

18. Pensons ici aux fortes réactions qu'a suscitées dans une partie de la population du Saguenay-Lac Saint-Jean et de la Côte-Nord le dévoilement du projet d'entente avec quatre communautés innues en juin 2002.

19. Les leaders autochtones sont eux aussi confrontés à la dissension interne. Ainsi 30 % des Cris qui ont participé au référendum sur la Paix des Braves ont rejeté l'entente, et il est généralement admis que plusieurs Cris qui s'y opposaient n'ont pas participé au référendum (non conforme aux traditions crées).

20. Les autochtones habituellement qualifiés de « traditionalistes » considèrent d'ailleurs que le capitalisme ne peut qu'être corrosif à l'égard des modes de vie autochtones traditionnels.

autres. Ce fractionnement fait en sorte que l'unité des nations autochtones n'est aujourd'hui jamais chose acquise. Si la nation crie a réussi à parler — presque — d'une seule voix lors de la négociation de la Paix des Braves, il n'y a que quatre communautés innues sur neuf qui prennent actuellement part aux négociations devant mener à la ratification d'un traité. Cette fragmentation, on s'en doute, fragilise considérablement la position des négociateurs autochtones.

Pour les raisons mentionnées plus haut, le sentier hasardeux de la négociation politique peut malgré tout difficilement être évité. Or le Québec s'est récemment aventuré, avec un certain succès, sur le chemin du dialogue avec les Cris, les Inuits et les Innus. Quelle évaluation normative devons-nous faire de l'approche actuelle du gouvernement du Québec en matière de relation avec les peuples autochtones ? Cette approche se distingue-t-elle de celles adoptées jusqu'ici ?

La certitude juridique et la stratégie de l'extinction des droits

Dans son rapport final déposé en 1996, la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones affirme que toutes négociations futures entre les gouvernements et les peuples autochtones doivent être menées de « nation à nation ». La commission soumet ainsi que la relation hiérarchique traditionnelle entre la couronne et les sujets autochtones doit faire place à une relation plus horizontale entre peuples égaux. Toujours selon la commission, la reconnaissance, le respect, le partage et la responsabilité mutuels sont les pierres de touche d'une nouvelle approche qui permettrait au Canada de rompre avec son passé colonial²¹.

Huit ans après la publication du rapport, nous avons peu de raisons de penser que la conception de la justice interculturelle imaginée par les commissaires (autochtones et allochtones) imprègne aujourd'hui la culture politique canadienne et, plus précisément, la façon dont le Canada mène ses négociations avec les nations autochtones. Si l'orientation explicitement assimilationniste du livre blanc de 1969 est dépassée, il n'en demeure pas moins que des visions contradictoires des finalités des négociations politiques s'affrontent. D'une part, les gouvernements provinciaux et fédéral visent une certitude et une clarté juridiques quant à l'exercice des droits constitutionnels des peuples autochtones par l'extinction ou l'échange de ces droits. Comme on l'a vu, l'article 35(1) confirme mais ne définit pas les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones. Depuis 1982, le but des gouvernements provinciaux et fédéral est conséquemment de mettre fin à cette incertitude en négociant avec les parties autochtones des ententes dans lesquelles leurs droits seraient définis de façon claire et définitive. D'autre part, les nations autochtones cherchent plutôt à donner une véritable substance à leurs droits constitutionnels (dont l'autonomie gouvernementale et le titre autochtone) tout en jetant la fondation d'une relation égalitaire et flexible avec les gouvernements de la couronne.

La position que je souhaite défendre ici est que la reconnaissance et la confirmation des droits des peuples autochtones ont ouvert une brèche dans l'ordre constitutionnel canadien. Comme l'article 35(1) de la Constitution de 1982 reconnaît, confirme mais ne crée pas les droits des

21. Voir Commission royale sur les peuples autochtones, *À l'aube d'un rapprochement : Points saillants du Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, www.aicn-inac.gc.ca/ch/rcap/rpt/index_f.html; et J. Tully, « Aboriginal Peoples: Negotiating Reconciliation », J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 417-437.

peuples autochtones, force est de constater que le constitutionnalisme canadien, avec ses normes écrites et non écrites, n'épuise pas à lui seul toutes les sources de l'autorité légale et politique sur le territoire du Canada. Les droits des peuples autochtones ne dérivent pas de la Constitution canadienne mais bien, tel que stipulé dans le jugement *Calder*, de leur préexistence en tant que sociétés organisées. L'article 35(1) confirme et constitutionnalise des droits enracinés dans un ordre normatif parallèle et préexistant. Appréhendés sous ce jour, les droits des peuples autochtones sont, comme je l'ai souligné, des instruments qui visent à articuler ou à coordonner des souverainetés distinctes dans un rapport de non-subordination.

Or rien n'indique que les gouvernements provinciaux et fédéral voient les choses ainsi. Même si les propositions gouvernementales ne contiennent plus de clauses d'extinction aussi larges que celle qui est incluse dans la Convention de la Baie James et du Nord Québécois, l'objectif des nouveaux traités demeure tout de même de définir une fois pour toutes les droits abstraits des peuples autochtones et de mettre ainsi fin à l'incertitude juridique créée par l'article 35. Cette approche exige des peuples autochtones qu'ils renoncent explicitement à revendiquer à l'avenir d'autres droits que ceux inclus dans un traité négocié. Cette exigence est écrite noir sur blanc dans l'Entente finale entre les Nisga'a et les gouvernements britannico-colombien et canadien : « si, en dépit de cette entente et des termes du règlement, la nation nisga a un quelconque droit aborigène, y compris un titre aborigène, au Canada, autre que ceux dont fait état l'article 35 de la présente entente ou différent de ceux-là par ses qualifications ou sa portée géographique, alors la nation nisga cède ce droit aborigène au Canada²². »

Pour les peuples autochtones, le prix à payer pour l'obtention de droits fonciers, politiques, sociaux et culturels concrets est donc la définition formelle et exhaustive de leur capacité à l'autodétermination. Dans ces paramètres, un traité devient une sorte de grammaire statique des relations entre autochtones et non-autochtones. C'est ce qui fait dire à Taiaiake Alfred que la solution du Canada au problème de la réconciliation des droits collectifs des peuples autochtones avec la souveraineté de l'État canadien « consiste à forcer les peuples autochtones à faire ce qu'aucun autre peuple au monde ne doit faire : se définir officiellement soi-même et consigner une fois pour toutes ses droits dans un document qui sera soustrait à l'évolution et aux modifications pendant que le groupe, lui, fera face à la réalité politique et économique changeante ».

Or les nations tiennent généralement à l'autodétermination précisément pour avoir la capacité de réagir face aux fluctuations du temps, donc de s'adapter ou de résister, dans la mesure du possible, aux tribulations de la vie contemporaine.

Le Québec et les peuples autochtones

Jusqu'à tout récemment, l'approche du Québec en matière de relation avec les peuples autochtones se démarquait peu de celle des autres gouvernements provinciaux. En dépit de la reconnaissance officielle des peuples autochtones en tant que « nations distinctes » possédant un droit à l'autonomie politique

22. *Nisga'a Final Agreement*, 1998, General Provisions, section 26. Ce traité, on le sait, est présenté comme un modèle d'entente moderne et postcoloniale entre peuples autochtones et gouvernements allochtones. L'entente sur la gouvernance ratifiée avec les Tlicho (Dogrib) en 2003 est du même acabit.

sous le gouvernement Lévesque en 1985, les négociations autour des revendications territoriales et politiques des nations autochtones piétinaient depuis la ratification en 1975 de la Convention de la Baie James et du Nord Québécois. Par surcroît, l'orageuse décennie des années 1990 en avait même incité plusieurs à conclure que le Québec se trouvait en queue du peloton en ce qui a trait au respect des droits des peuples autochtones. De la crise d'Oka à celle de Listuguj (Restigouche) en passant par le projet Grande-Baleine et par les débats entourant le référendum de 1995, l'heure était davantage à la confrontation qu'à la négociation²³.

À la surprise générale, une fois que fut retombée la poussière soulevée par ces conflits, le gouvernement du Québec amorça la nouvelle décennie en mettant en avant un nouveau cadre de négociation avec les Innus (l'Approche commune) et en ratifiant des ententes avec les Cris (Paix des Braves) et avec les Inuits (Sanarrutik). Ces ententes sont au cœur de ce qu'il convient sans doute d'appeler la « nouvelle » approche du Québec en matière de relations avec les peuples autochtones. Je me propose donc d'examiner à tour de rôle la Paix des Braves (l'entente Sanarrutik est sensiblement coulée dans le même moule) et l'Approche commune afin d'évaluer, au moins sommairement, les fondements normatifs de cette nouvelle approche.

La Paix des Braves. La ratification de la Paix des Braves en 2002 avait de quoi surprendre. Nul leadership autochtone n'avait été plus véhément dans sa critique du gouvernement du Québec dans les années 1990 que le Grand Conseil des Cris²⁴. La relation entre les Cris et le Québec, en plus d'être sérieusement endommagée par des différends majeurs portant sur des projets de développement hydroélectrique en territoire conventionné et sur l'éventuelle sécession du Québec, était déjà mise à mal par des désaccords persistants au sujet de l'interprétation et de l'application de la Convention de la Baie James et du Nord Québécois. Du point de vue des Cris, on ne pouvait faire autrement que d'ajouter cette convention à la déjà longue liste des traités brisés par la couronne. Les désaccords au sujet de la mise en œuvre de cette convention s'étaient inévitablement traduits en poursuites judiciaires s'élevant à plus de trois milliards de dollars.

Cela étant, le Grand Conseil des Cris et le gouvernement du Québec ont réussi à miser sur leurs intérêts mutuels en termes de développement du territoire et sur leur expérience commune en tant que nations minoritaires au Canada pour jeter les bases d'une nouvelle relation. S'inspirant de la recommandation de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones citée plus haut, les deux parties ont d'abord convenu qu'il s'agissait d'une négociation de « nation à nation ». Les parties se sont ensuite engagées à négocier de bonne foi sur la base de l'idée que le sort des nations crie et celui de la nation québécoise étaient inextricablement liés. Ce sont ces nouvelles prémisses qui auraient rendu la ratification de la Paix des Braves possible²⁵.

Cette entente d'une durée de cinquante ans est en fait une actualisation de la Convention de la Baie James et du Nord Québécois qui vise à procurer aux Cris les moyens d'une véritable prise en main de leur développement social et économique. En plus de paiements de transfert indexés à l'intensité du développement économique annuel sur le territoire

23. Pour un commentaire éclairant sur cette période, voir D. Salée, « L'État québécois et la question autochtone », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec: État et société*, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 117-147.

24. Voir J. Jenson et M. Papillon, « Challenging the Citizenship Regime: The James Bay Cree and Transnational Action », *Politics & Society*, vol. 28, n° 2, juin 2000, p. 245-264.

25. T. Moses, « Comments at Signing of the Agreement in Principle », Québec, 23 octobre 2001, archives du Grand Conseil des Cris.

conventionné, une gamme de partenariats économiques en matière de développement hydroélectrique, forestier et minier ont été imaginés dans le but d'assurer une participation continue des Cris à l'exploitation de leur territoire. Le leadership cri souhaite que l'activité économique engendrée par la Paix des Braves puisse générer des perspectives d'avenir pour les nombreux jeunes Cris qui atteindront l'âge adulte dans la prochaine décennie. De plus, l'entente prévoit la mise en place de mécanismes de protection de l'environnement conçus pour faire en sorte que le développement des territoires se fasse le plus possible en conformité avec le mode de vie traditionnel cri et avec les principes du développement durable. C'est ainsi par exemple que le gouvernement du Québec accepta d'abandonner un méga-projet de développement hydroélectrique sur les rivières Nottaway, Broadback et Rupert en échange du consentement des Cris à un projet de moins grande envergure sur la rivière Rupert. En contrepartie, les Cris ont accepté de régler ou de retirer les poursuites judiciaires entreprises à l'endroit du gouvernement du Québec. Un comité de liaison et un processus de médiation ont aussi été élaborés afin de coordonner les actions des intervenants cris et non cris, de gérer les situations imprévues et de régler les inévitables désaccords à venir au sujet de l'interprétation et de l'application de l'entente par la voie politique plutôt que juridique. Depuis la ratification de l'entente en 2002, les leaderships cris et québécois ne se font pas prier pour souligner, au Québec et ailleurs, que la Paix des Braves constitue une percée majeure en termes de respect des droits des peuples autochtones et, par-là même, un modèle qui gagnerait à être imité ailleurs.

Qu'en est-il vraiment ? Un examen plus sobre de l'entente révèle à mon avis que la Paix des Braves se veut effectivement un des rares exemples d'entente ratifiée dans un esprit de respect et de réciprocité, mais qu'elle ne représente pas dans les faits le changement paradigmatique évoqué par les négociateurs cris et québécois. D'une part, il est vrai que le langage de la reconnaissance et du respect réciproques employé par les deux parties facilite le dialogue et la recherche de compromis mutuellement profitables. L'importance de cette nouvelle symbolique de respect et de compréhension ne doit donc pas être sous-estimée. Il faut aussi reconnaître que les partenariats économiques prévus dans l'entente ont ceci de positif qu'ils visent — contrairement à l'approche traditionnelle basée sur la « compensation financière » — à casser l'actuelle structure de dépendance économique par une participation continue des Cris au développement de leur territoire. À la lumière de ces deux aspects de l'entente, on peut certes conclure que la Paix des Braves constitue une avancée majeure.

D'autre part, nous avons vu que la volonté des gouvernements non autochtones de circonscrire une fois pour toutes la portée et la substance des droits des peuples autochtones constitue la principale pierre d'achoppement des négociations. En effet, la majorité des nations autochtones cherchent à donner chair à leurs droits ancestraux tout en établissant avec les gouvernements des rapports politiques capables de répondre aux défis changeants de la coexistence. Le vivre ensemble est ainsi vu comme une tâche permanente qui exige la mise en place d'un cadre politique et juridique ouvert aux révisions et aux amendements. Or la Paix des Braves est dans

les faits une entente économique qui ambitionne de régler une série de différends liés à la mise en œuvre de la Convention de la Baie James et du Nord Québécois²⁶. La Paix des Braves n'est pas un traité; elle vient plutôt compléter un traité qui lui, comme on l'a vu, contient une clause d'extinction non équivoque. Bref, si la Paix des Braves contient l'embryon d'une nouvelle approche quant à la définition des droits des peuples autochtones, seule la ratification d'un *traité* ne reposant *pas* sur l'extinction ou l'échange définitif des droits des peuples autochtones pourrait incarner une véritable refondation des rapports entre autochtones et non-autochtones.

L'Approche commune. Les gouvernements du Québec et du Canada et quatre communautés innues de Mamuitun et de Nutashkuan ont ratifié, le 31 mars 2004, une entente de principe d'ordre général qui servira de base à la négociation d'un traité. Les Innus n'ont jamais défini, abandonné ou échangé leurs droits ancestraux reconnus par l'article 35(1). En 1980, ils ont amorcé, d'abord avec les Atikameks et ensuite de façon distincte, des négociations globales avec les gouvernements du Québec et du Canada au sujet de la définition de leurs droits ancestraux. La négociation a piétiné jusqu'au dévoilement d'un nouveau cadre de discussion — « l'Approche commune » — en 2000. C'est de l'Approche commune qu'est issue l'entente de principe dévoilée en 2002 et ratifiée en 2004.

Reprenant l'objectif défini par la Cour suprême, le but des négociations est de concilier « la présence antérieure des Premières Nations de Mamuitun et de la Première Nation de Nutashkuan et l'affirmation de la souveraineté de la Couronne²⁷ ». Faisant l'expérience d'une nouvelle approche à la définition des droits des peuples autochtones, le traité envisagé « reconnaîtra, confirmera et *continuera* » (art. 3.3.1, je souligne) les droits ancestraux, y compris le titre foncier, des communautés innues participantes. Les droits collectifs reconnus aux Innus tireraient donc toujours leur origine de leur antécédence en tant que sociétés organisées autour de principes normatifs et légaux distincts, mais leur substance serait spécifiée dans le traité. Contrairement à l'approche qui a prévalu jusqu'à et qui prévaut encore ailleurs au Canada, le traité ne visera pas à « énumérer de façon exhaustive ni à remplacer les droits ancestraux » des Innus (art. 3.3.2). L'extinction de leurs droits ancestraux comme précondition à la ratification du traité est explicitement répudiée (art. 2.1). La certitude et la clarté juridiques seraient atteintes par le règlement des « effets et des modalités d'exercice » des droits ancestraux plutôt que par leur échange et par leur définition définitive (art. 2.1). En d'autres termes, les délibérations des négociateurs porteront sur les conditions de matérialisation et d'application des droits abstraits reconnus dans l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, incluant le titre foncier et le droit à l'autonomie gouvernementale.

L'élément le plus novateur de l'entente de principe se veut sans doute la proposition voulant que les effets et les modalités de l'exercice des droits des Innus qui ne seront pas spécifiés dans le traité soient « suspendus » plutôt que tout simplement abandonnés ou éteints (art. 3.3.4). Cette clause a ceci d'important qu'elle fait en sorte que le traité est moins susceptible de devenir, avec le temps, une camisole de force légale. Dans

27. P. Trudel et S. Vincent, « Entrevue avec Roméo Saganash », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 32, n° 2, 2002, p. 118-124.

28. Gouvernement du Québec, *Entente de principe d'ordre général entre les Premières Nations de Mamuitun et de Nutashkuan et le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada*, Secrétariat aux affaires autochtones, 2002, article 2.1.

l'éventualité où, par exemple, l'évolution du droit constitutionnel canadien ou du droit international change la nature de droits ancestraux ou crée de nouveaux droits, les Innus pourraient entamer des négociations avec les gouvernements de la couronne sur la portée de ces changements sur l'exercice de leurs droits (art. 3.3.4 à 3.3.14)²⁸. À cette fin, des procédures pour le règlement des différends et pour le réexamen et la modification du traité sont définies aux chapitres 15 et 17 de l'entente de principe. Ces procédures ont pour fonction de permettre aux parties de résoudre *politiquement* les désaccords liés à l'interprétation, à la mise en œuvre et aux angles morts du traité. L'entente de principe spécifie que le consentement des trois parties sera nécessaire à l'amendement du traité.

Plusieurs leaders autochtones ont prétendu, avec raison, que de faire de la définition définitive de leurs droits et de l'extinction des droits non définis des pré-conditions à la négociation d'ententes politiques globales avaient des relents de colonialisme. Peu de nations, en effet, acceptent volontairement de se lier les mains de cette façon²⁹. C'est pourquoi il est plausible de penser que l'Approche commune est en train de défricher un chemin jusqu'ici inexploré. La nouveauté de l'approche actuelle est qu'elle n'est pas fondée sur la prémisse que l'atteinte de la certitude juridique exige le tarissement de la source des droits ancestraux des Innus, puisqu'elle vise uniquement à donner chair à ces droits et à définir les paramètres d'une relation politique qui permettra aux parties de coordonner leur action dans le futur³⁰. La source des droits des Innus demeurerait leur pré-existence en tant qu'entité souveraine (et non le constitutionalisme canadien), la portée et la nature de leurs droits seraient spécifiées dans le traité (qui agirait ainsi comme un outil politique et biculturel de coordination) et leur droit à l'autodétermination ne serait pas défini de façon telle à les laisser démunis devant les tribulations du temps, de l'espace et des rapports intersubjectifs³¹.

J'ai tenté d'expliquer dans ce texte pourquoi il est plausible de considérer que la présente entente de principe ratifiée par les gouvernements du Québec et du Canada et quatre communautés innues contient les germes d'une relation véritablement postcoloniale entre autochtones et non-autochtones. On a vu qu'il est fort peu probable que les nations autochtones atteignent ce résultat par la voie juridique et que l'actuelle définition canadienne des droits ancestraux exige un cloisonnement trop étroit du pouvoir d'autodétermination des peuples autochtones.

Une fois cela admis, il faut prendre l'entente de principe pour ce qu'elle est, c'est-à-dire une entente *de principe* qui ne crée en elle-même aucune obligation juridique pour les signataires. Comme des groupes de citoyens de la Côte-Nord et du Saguenay, relayés par des figures publiques connues, se sont mobilisés contre le projet d'entente, il n'est pas impossible que les parties gouvernementales tentent de le diluer d'une façon qui semblerait inacceptable aux yeux des négociateurs innus. De plus, l'entente, dans sa formulation actuelle, ne va pas sans poser certains problèmes. Pour ne considérer que quelques exemples, la fragmentation de la nation innue en neuf communautés (alors que le titre autochtone est une copropriété indivise), la situation souvent précaire des femmes autochtones au sein des communautés et l'harmonisation des sphères de juridictions fédérales,

28. Cet aspect est par ailleurs absent de l'interprétation de l'entente de principe offerte par le ministre responsable des affaires autochtones Benoît Pelletier. Voir B. Pelletier, « L'entente signée avec quatre communautés innues : mythes et réalités sur l'Approche commune », *Le Devoir*, 6 avril 2004.

29. S'il est vrai que certaines nations autochtones ont donné leur consentement à des ententes basées sur une modalité ou une autre de l'exigence d'extinction des droits, il faut aussi rappeler que la couronne a traditionnellement fait du consentement à l'extinction des droits une condition non négociable à la définition des droits des peuples autochtones.

30. Ainsi, la ratification de ce traité éloignerait encore un peu le Québec, comme communauté politique, de la conception unitaire (westphalienne) de la souveraineté. D'autre part, ce projet de traité montre que le respect du droit à l'autodétermination des peuples autochtones est compatible avec différentes formes de partage et d'entrelacement des souverainetés. Voir G. Nootens, « Nations, citoyenneté, intégration : à propos de l'évolution récente du concept d'État-nation au Québec », site internet *Panorama sur le Québec* (www.panorama-quebec.com).

31. Ce que la *fall back release policy* inclue par exemple dans l'entente avec les Tlicho permet beaucoup plus difficilement. « Dans cette formule, explique Lajoie, si l'objectif de la non-assertion d'un droit foncier autochtone dans un traité n'est pas atteint, ou s'il devient impossible de donner suite à cette non-assertion, la partie autochtone au traité serait tenue de renoncer au droit en question. »

provinciales et autochtones soulèvent toutes des questions éthiques, politiques et légales complexes et controversées³².

Cela étant dit, attendre la résolution de tous les problèmes au sein des communautés autochtones (dont plusieurs sont au moins en partie des legs des politiques coloniales passées et présentes) avant de donner une véritable substance à leurs droits revient à perpétuer le statu quo et les injustices qui lui sont inhérentes. Nous avons à ce jour amplement de preuves que le paternalisme et la subordination conduisent à la dégradation des conditions de vie et à la fragilisation des identités des peuples autochtones, alors que les voies de l'autonomie réciproque et de l'interdépendance ont été jusqu'ici largement laissées en friche. ♦

Jocelyn Maclure est professeur adjoint
à la faculté de philosophie de l'université Laval.

♦ ♦ ♦

32. Il va sans dire qu'une étude plus complète de l'entente de principe serait nécessaire pour en faire une analyse normative plus générale. Voir M. Audette, « Autochtones et autonomie : des obstacles majeurs propres aux communautés », *Les Cahiers du 27 juin, op. cit.*, et A. McKenzie, « Manque de transparence et manque d'unité chez les Innus », *Le Devoir*, 20 janvier 2003.

dossier

démocratie délibérative et postnationale

Délibération, participation et sens du désaccord

par Hervé Pourtois

L'émergence récente dans le débat philosophique des théories dites « délibératives » a contribué au renouvellement de la réflexion sur la démocratie. L'idée commune principale qui s'en dégage est qu'« une société est démocratique lorsque ses affaires sont gouvernées par la délibération publique de ses membres ¹ ». Si l'on suit cette formulation, proposée par J. Cohen et généralement admise, la définition délibérative de l'idéal démocratique impose aux processus de formation de la décision politique deux conditions procédurales essentielles : une condition d'argumentation et une condition de participation.

Une condition d'argumentation. Les processus conduisant à la formation de décisions politiques devraient être des lieux d'échanges de raisons qui visent l'identification de l'argument le meilleur plutôt que des lieux dans lesquels la décision résulterait d'un marchandage entre des acteurs visant exclusivement la satisfaction de leurs intérêts. Dans ce qu'elle doit être, la démocratie ne peut être réduite à des mécanismes d'agrégation des préférences conflictuelles sanctionnés par la règle du vote majoritaire et éventuellement limités par ce « dehors de la démocratie » que serait un contrôle judiciaire du respect de la Constitution et des libertés fondamentales. Elle présuppose plus profondément que les décisions prises par les autorités publiques visent ce qui est juste par le biais d'un travail dialogique

de confrontation d'arguments dont la structure inférentielle et le contenu normatif devraient pouvoir être acceptés par la raison commune. Aux yeux des tenants de cette idée, la généralisation de formes de délibération, dans les sphères de formation de l'opinion et, surtout, dans les instances de décision politique, est une condition nécessaire à ce que les exigences morales, en particulier les exigences de justice, puissent être prises en considération, réalisées dans la sphère publique et reconnues par les citoyens.

Une condition de participation. À la défense de l'exigence d'argumentation, certains auteurs — mais pas tous — ajoutent qu'une délibération ne peut être pleinement démocratique que lorsque les citoyens (les « membres de la société ») y participent activement en faisant valoir leur point de vue et leurs arguments et en les soumettant à l'épreuve d'une confrontation discursive avec les points de vue et arguments présentés par d'autres. Pour ceux qui plaident en ce sens, il y aurait donc lieu d'associer autant que possible les citoyens à la formation argumentée de l'opinion et de la décision politique, tant au sein des espaces publics informels de la société civile qu'au niveau des dispositifs décisionnels institués qui devraient être conçus en vue de satisfaire cette exigence. Cela pourrait impliquer tant des innovations en matière institutionnelle — généralisation du référendum, recours à des conférences de citoyens ou à des formes de sondage délibératif, par exemple

— qu'une vitalisation dialogique des associations et lieux informels où se forment les opinions publiques.

Si les exigences d'argumentation et de participation sont souvent étroitement associées par les tenants du modèle délibératif, elles n'en doivent pas pour autant être confondues sur le plan conceptuel. Il est d'ailleurs assez frappant de constater que bien qu'ils souhaitent que, à tous les niveaux, le processus de décisions publiques soit structuré par la discussion argumentée, tous les démocrates délibératifs n'insistent pas avec autant de force sur l'importance de maximiser la participation directe des citoyens à ces processus. Il est révélateur que l'ouvrage majeur de Gutmann et Thompson², par exemple, ne traite guère de ce sujet. Un tel constat soulève la question de savoir pourquoi il serait nécessaire de valoriser et de favoriser la participation des citoyens aux processus délibératifs, en particulier à ceux qui sont institués. Ne pourrait-on limiter la portée du modèle délibératif à l'exigence d'introduire des contraintes argumentatives fortes dans des dispositifs qui, à l'instar de ceux qui prévalent aujourd'hui, pourraient demeurer très largement représentatifs ? Ou doit-on au contraire considérer qu'il ne peut être de bonne délibération que si celle-ci implique une participation active des citoyens ?

Dans cet article, je voudrais tenter de répondre positivement à cette dernière question et présenter un argument, parmi d'autres, qui plaide en faveur du lien entre délibération et participation. Mais auparavant, j'essaierai de montrer que ce lien ne peut être établi que moyennant un infléchissement apporté à la formulation du défi que les théories de la démocratie délibérative entendent relever. L'ambition de ces théories est en effet d'apporter une solution politique juste au problème du désaccord moral. Toutefois la plupart de ses défenseurs ont une conception tronquée de ce problème dès lors qu'ils en situent l'origine principale dans le pluralisme moral plutôt que dans ce que j'appellerai « des conflits relatifs aux significations sociales des pratiques³ ». Mon ambition est de montrer qu'une telle reformulation du problème du désaccord est plus adéquate et conduit nécessairement à conclure qu'une procédure démocratique délibérative doit aussi être participative.

Dans la première partie de ce texte, je rappellerai la conception paradigmatique du désaccord moral sur laquelle s'appuient la plupart des philosophes

politiques contemporains, y compris les tenants de la démocratie délibérative. Ensuite, je proposerai une autre conception du problème du désaccord. Enfin, je montrerai que cette autre conception contraint le modèle délibératif à associer les exigences d'argumentation et de participation.

I

L'argument le plus souvent avancé en faveur du modèle délibératif est qu'il permettrait de faire face au défi majeur qui se pose à une société démocratique : comment réaliser le bien commun lorsque les citoyens sont en désaccord sur la nature de celui-ci et que les décisions à ce sujet ne peuvent être prises sans leur consentement ? Ce défi du « désaccord » a trouvé sa formulation paradigmatique dans la pensée de Rawls, bien que celui-ci n'ait pas proposé une conception délibérative de la démocratie. Dans son *Libéralisme politique*, Rawls tente en effet de trouver une articulation entre deux types d'exigences inhérentes à l'idéal d'une « société bien ordonnée » : les exigences de justice — auxquelles il a tenté de donner une formulation dans *Théorie de la justice* — et l'exigence de légitimité qu'il formule en ces termes : « notre exercice du pouvoir politique n'est totalement approprié que lorsqu'il est exercé en accord avec une Constitution dont on peut s'attendre à ce que les termes essentiels soient avalisés par des citoyens libres et égaux à la lumière de principes et d'idéaux acceptables pour leur raison humaine commune⁴ ». L'analyse rawlsienne du problème repose notamment sur deux présupposés importants qui vont être repris quasi *ne varietur* par les démocrates délibératifs. C'est essentiellement le second de ces présupposés que je présenterai ici et discuterai dans la prochaine section.

Le premier affirme qu'il y a lieu de distinguer deux causes de division sociale et politique : les conflits d'intérêts et les désaccords. Ces derniers se caractérisent par le fait que des citoyens soucieux de prendre des décisions justes (et non pas simplement conformes à leurs intérêts particuliers) peuvent diverger sur l'attribution de prétentions à la validité des jugements normatifs qui fondent leurs évaluations morales respectives de ces décisions. Ce qui sépare les partisans et les opposants à la dépénalisation de l'avortement, ce ne sont pas des purs conflits d'intérêts mais la reconnaissance de la « justesse »

ou la « vérité » morale de positions sur la question et des raisons qui les fondent.

Le second avance que ces désaccords sur les raisons trouvent leur origine dans le pluralisme moral qui caractérise nos sociétés. Le pluralisme moral aurait en effet un caractère ambivalent. Il apparaît tantôt comme une valeur et tantôt comme une source de problèmes. D'une part, le pluralisme est un acquis précieux et, en tout cas, indépassable, car il résulte de la réalisation de la liberté dans le monde moderne. Mais par ailleurs, cet acquis positif de la modernité est une source de problèmes dans la mesure où il génère des désaccords moraux qui produisent de la division sociale et des conflits politiques. En fait, ce n'est pas le pluralisme moral comme tel qui crée des difficultés à la philosophie politique⁵ : ce sont plutôt les désaccords relatifs à la valeur morale des décisions politiques, des institutions sociales et des principes qui les régissent, désaccords qui, selon la plupart des auteurs, trouveraient leur origine dans le pluralisme moral. Mais qu'entend-on par pluralisme moral ?

Selon Rawls, et sa conceptualisation est, pour l'essentiel, très largement partagée sur ce point, le pluralisme moral désignerait la coexistence dans un même espace politique de doctrines morales différentes incorporant des valeurs fondamentales distinctes, les articulant de manières spécifiques et fondant des conceptions différentes de la vie bonne⁶. Ce pluralisme moral serait non seulement un trait permanent de nos sociétés mais aussi, plus fondamentalement, un fait inhérent aux limites indépassables de l'usage de la raison. Même conduit de manière libre et rigoureuse, celui-ci ne pourrait aboutir à l'éradication de la pluralité des valeurs ou à leur subsumption sous une méta-valeur en raison de ce que Rawls appelle « les difficultés du jugement » (*burdens of judgement*), c'est-à-dire les limites internes à l'usage de la raison théorique et pratique. En effet : « Beaucoup de nos jugements les plus importants sont effectués dans des conditions dans lesquelles on ne peut s'attendre à ce que des personnes consciencieuses dotées pleinement des pouvoirs de la raison arrivent toutes à la même conclusion, même après une discussion libre⁷... »

Les limites internes à l'usage de la raison pratique renforcent le pluralisme, mais aussi le rendent légitime dès lors qu'il est circonscrit dans les limites du raisonnable, qui excluent toute doctrine

ou valeur qui entendrait se dérober à l'exigence de se justifier et d'accepter de cohabiter avec d'autres doctrines ou valeurs raisonnables.

Ce pluralisme raisonnable représente toutefois, aux yeux de Rawls, un risque pour la stabilité et surtout pour la légitimité des institutions de base d'une société bien ordonnée. En effet, dans une telle société, les principes qui ordonnent la structure institutionnelle de base devraient être partagés par l'ensemble des citoyens. Dans la mesure même où ceux-ci deviennent raisonnables, l'acceptation des institutions ne peut plus reposer sur un compromis, un *modus vivendi*, entre des intérêts concurrents. Cette acceptation doit plutôt s'appuyer sur des raisons publiquement partagées. Mais dès lors que les citoyens adhèrent raisonnablement à des doctrines morales, plus ou moins englobantes, qui divergent, il peut s'installer entre eux de profonds désaccords quant aux raisons de reconnaître comme justes les institutions de base de la société et les principes qui les régissent. La solution préconisée par Rawls en vue de résoudre ce problème est d'assurer un cantonnement de l'usage public de la raison dans les limites de principes qui peuvent faire l'objet d'un consensus par recoupement entre les doctrines morales en présence. Le nécessaire dépassement des désaccords passe par l'identification des valeurs communes à une culture politique et partagées, quoique pour des motifs distincts, par les différentes théories morales, et par une différenciation entre le statut épistémique des arguments normatifs internes à ces théories (qui élèvent une prétention à la vérité) et celui des arguments normatifs déployés dans l'espace de l'usage public de la raison (qui doivent se limiter à une prétention à la raisonabilité).

De nombreuses critiques ont été adressées à la solution que Rawls entend apporter au problème du désaccord moral. Je n'en mentionnerai ici que deux : les plus importantes formulées par les théoriciens de la démocratie délibérative.

D'abord, la solution de Rawls est jugée pour le moins incomplète. Elle préconise une stratégie argumentative face au désaccord. Mais elle ne précise pas quel type de procédure de décision collective instituée pourrait offrir la réponse la plus juste au défi du pluralisme. Autrement dit, Rawls traite la question du pluralisme dans un cadre méthodologique sans vraiment se soucier de la question politique fondamentale : dans un contexte pluraliste, quels principes

formels devraient régir les procédures instituées de décision collective dans la structure de base de la société ?

Ensuite, la solution de Rawls repose sur l'hypothèse d'une homogénéité assez forte de la culture politique des sociétés démocratiques qui, en dépit du pluralisme, pourrait être structurée autour de principes partagés. Cette hypothèse pose problème. D'un côté, elle peut sembler trop optimiste car contraire aux faits : il est vraisemblable que nos cultures politiques sont, elles aussi, divisées par de profonds clivages. Elles ne pourraient donc servir de base à un consensus par recoupement et l'usage public de la raison ne peut s'appuyer sur celui-ci. Mais d'un autre côté, il se pourrait que Rawls ait raison sur le plan des faits : nos sociétés seraient effectivement dotées d'une culture publique partagée suffisamment homogène et le pluralisme tendrait à se limiter à des doctrines morales raisonnables acceptant cette culture publique. Mais si tel est le cas, le pluralisme pose-t-il vraiment encore des difficultés majeures ? Rawls ne « trivialise »-t-il pas la source des désaccords ⁸ ?

Ce sont notamment ces insuffisances de la solution rawlsienne au défi du désaccord moral qui ont conduit certains à lui chercher une solution dans une théorie délibérative de la démocratie. Leur objectif est de dépasser ou, en tout cas, de prolonger le débat sur les principes de justice par une réflexion sur les processus de formation de l'opinion et de la décision politique : si l'on veut en effet que les exigences de justice soient prises en compte dans ces processus, il importe que ceux-ci adoptent une forme délibérative en intégrant une production à la fois critique et collective des justes raisons qui plaident en faveur des décisions publiques. De la sorte, celles-ci pourront être prises sur une base morale mutuellement acceptable dans les contextes de pluralisme moral. En effet, l'échange réglé des arguments relatifs à ce qui est juste permet de viser la production d'un accord sur les bonnes raisons plaidant en faveur d'une décision. À défaut

d'atteindre cet objectif, la délibération pourrait, à tout le moins, déboucher sur l'émergence de ce que Gutmann et Thompson appellent des « désaccords délibératifs ⁹ » : reconnaissant l'impossibilité d'un accord, les citoyens s'accordent néanmoins sur la nature de leurs désaccords, considèrent comme respectables des positions morales qu'ils ne partagent pas et s'engagent à décider sur base d'un accommodement entre celles-ci. Qu'elle conduise ou non à un accord, la délibération apparaît comme la seule procédure de décision politique qui soit tout à la fois éthiquement fondée et acceptable pour tous.

Le modèle de la démocratie délibérative permettrait de dépasser les insuffisances de la

réponse rawlsienne au défi du désaccord moral. Néanmoins la version dominante de ce modèle se heurte elle-même à des difficultés qui proviennent précisément de ce qu'elle adopte, sans la questionner, la conceptualisation rawlsienne du problème. Elle situe en effet l'origine des désaccords dans le pluralisme des valeurs et des doctrines ¹⁰ et épouse l'idée, largement popularisée dans nos sociétés, selon laquelle la réalisation de la justice et de la stabilité sociale exige la recherche d'une adhésion com-

mune, fût-elle minimale, à des valeurs partagées et reconnues comme telles. La différence entre la conception de Rawls et celle de la démocratie délibérative tiendrait non pas à la manière de concevoir le désaccord moral mais seulement à la manière de le surmonter.

Ces conceptions quasi paradigmatiques reposent toutefois sur un certain nombre de présupposés qui mériteraient d'être interrogés. Premièrement, il existe des doctrines morales qui possèdent chacune une relative cohérence interne et une relative étanchéité-hétérogénéité les unes à l'égard des autres. Deuxièmement, il est possible d'identifier les principes ou valeurs fondamentales qui structurent chacune de ces doctrines. Troisièmement, des groupes sociaux ayant une identité propre adhèrent souvent à l'une de ces doctrines et lui confèrent ainsi un ancrage dans une forme de vie sociale. Quatrièmement, les

*Les significations
socialement ancrées
répondent
à des fonctions sociales liées
à l'intégration des sociétés.
Elles conditionnent
les rapports sociaux
et, de ce point de vue,
peuvent être identifiées
comme source
de production d'une injustice.*

désaccords moraux autour des choix sociopolitiques et les conflits qu'ils engendrent trouveraient leur origine dans la coexistence de ces doctrines distinctes, soutenues par des groupes distincts. Cinquièmement, la résolution du désaccord supposerait la possibilité de déterminer à un niveau de généralité assez élevé des principes partagés possédant une signification politique acceptable pour tous.

Je ne puis ici examiner un à un chacun de ces présupposés, sur lesquels repose la conceptualisation dominante du désaccord moral. Je me limiterai plutôt à en proposer une nouvelle conceptualisation dont je ferai l'hypothèse qu'elle rend plus adéquatement compte de la réalité des conflits sociaux.

II

La majeure partie des conflits moraux auxquels nous sommes confrontés dans le champ politique n'ont pas pour origine des divergences de principes ou de doctrines entre groupes. Si l'on se penche sur les controverses qui surgissent de nos jours dans le débat public, on doit reconnaître que les sources majeures de différends se situent à d'autres niveaux : tantôt sur le plan des considérations empiriques et tantôt sur le plan de la reconnaissance des significations sociales des pratiques.

Une part importante des controverses politiques se rapporte en effet à l'identification des faits et des conséquences plus ou moins probables des décisions et des pratiques. On voit s'affronter experts ou simples citoyens sur des données, sur des chiffres, sur des prévisions, etc. Ces affrontements sont particulièrement virulents lorsqu'ils touchent l'introduction de nouvelles technologies (on n'a qu'à penser, par exemple, au débat sur les aliments transgéniques). Mais on retrouve aussi cette prédominance des querelles d'experts dans des débats plus « classiques » : le débat autour du droit à la pornographie fait ainsi largement appel aux analyses des impacts de la diffusion de programmes pornographiques sur le public, en particulier sur les plus jeunes¹¹. Ces désaccords sur les faits soulèvent évidemment la question de savoir comment on peut intégrer le pluralisme des expertises dans les procédures de décision publique. Cette question ne sera pas traitée ici. Car je voudrais plutôt focaliser le propos sur le second type de différend mentionné : celui qui porte sur la reconnaissance des significations sociales des

pratiques. Quelques exemples de controverses récentes permettent de comprendre à quoi il est fait référence.

Le premier est la controverse sur le port du foulard musulman dans l'espace public, à l'école publique en particulier. Bien entendu, ce conflit met en jeu des principes fondamentaux tels que la laïcité, la liberté religieuse ou l'égalité hommes-femmes. Mais il faut bien admettre que la plupart des protagonistes adhèrent à ces principes et que ce n'est donc pas à ce niveau que se situe le point de clivage fondamental. Entre défenseurs de la laïcité et de l'égalité, ce qui donne lieu à la controverse, c'est bien plutôt la signification donnée à une pratique : certains voient dans le port du foulard le symbole de la domination masculine et de l'intégrisme religieux, là où d'autres l'interprètent comme l'expression d'une liberté religieuse et d'autres encore comme une manière pour les jeunes musulmanes de s'affirmer et de s'assurer une mobilité sociale tant face à la société qu'à l'égard de leur communauté d'origine¹².

La controverse sur la pornographie illustre bien aussi un désaccord sur la signification sociale des pratiques. Comme le note R. Ogien¹³, le seul clivage n'est pas celui qui opposerait les tenants d'une éthique perfectionniste prônant un lien étroit entre mariage et sexualité et les tenants d'une éthique minimale prônant la neutralité à l'égard des choix de vie et l'égal respect des intérêts de chacun. En effet, du côté des tenants d'une éthique minimale, qui adhèrent en gros aux mêmes principes, on peut relever des désaccords sur la question de la pornographie en raison de divergences profondes sur ce que j'appelle ici la signification sociale d'une pratique. Pour faire court : les féministes s'opposant à la pornographie interprètent celle-ci comme étant porteuse d'une image avilissante, dégradante, de la femme.

Les deux exemples qui précèdent ne devraient pas inciter quiconque à considérer que les désaccords sur la signification des pratiques se manifestent seulement dans les conflits dits « identitaires » ou « culturels ». Ce type de désaccord est présent dans tous les types de conflits sociaux, y compris ceux qui se développent dans le champ socioéconomique. Ainsi les débats européens actuels sur le *workfare*, sur les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle¹⁴ ou sur la reconnaissance du travail domestique¹⁵ mettent aux prises des protagonistes qui n'accordent

pas tous la même signification et la même valeur au travail et à l'emploi.

Il semble que le type de différend que je viens de mentionner soit d'un genre différent de ceux qui portent sur les principes ou sur les faits et qu'il ait acquis une grande importance dans le débat public. On pourrait, bien entendu, objecter que les significations sociales attribuées à des pratiques sont fondées sur des conceptions fondamentales partagées par un groupe et que les différences entre celles-ci expliqueraient les désaccords sur celles-là.

Les choses ne sont pourtant pas aussi simples. Car lorsqu'une signification sociale est contestée, ce n'est pas tant au nom du fait qu'elle trouverait, de manière quasi déductive, son origine dans les principes éminemment problématiques. Ce qui est plutôt mis en question, c'est le fait que cette signification, par son existence sociale, produit des effets qui sont incompatibles avec certains principes de justice, qui, eux, sont, au moins nominalement, peu controversés.

Il ne faut en effet pas perdre de vue que les significations socialement ancrées répondent à des fonctions sociales liées à l'intégration des sociétés, à la reproduction culturelle ou à la socialisation des individus. Ces significations font donc partie de ce que Habermas appelle un monde vécu¹⁶. À ce titre, elles conditionnent et structurent les rapports sociaux. Et c'est précisément de ce point de vue qu'elles peuvent aussi être mises en question. La signification dominante attribuée à une pratique, par exemple aux tâches domestiques, peut être identifiée comme source de production ou de reproduction d'une injustice ou de domination. La contestation sur la signification sociale d'une pratique peut ainsi traduire un conflit, une lutte contre la fonction sociale de cette signification.

Afin de pousser quelque peu l'analyse sur ce point, je voudrais me référer aux théorisations sociales des luttes pour la reconnaissance développées dans les travaux de Axel Honneth, Nancy Fraser ou James Tully¹⁷. Ces auteurs ne partagent certes pas

les mêmes vues, mais ils s'accordent à souligner qu'une dimension essentielle des luttes sociales a été jusqu'ici insuffisamment théorisée et qu'il importe de combler ce retard. Cette dimension est nommée par le vocable « reconnaissance ». Celui-ci serait toutefois égarant s'il laissait penser que les conflits sociaux seraient des conflits identitaires, des conflits dans lesquels des groupes ethniques ou religieux viseraient à affirmer leur identité de groupe et revendiqueraient, pour ce faire, une intervention publique et même une place réservée à leurs particularismes dans l'espace public. On ne peut nier l'existence de telles revendications. Mais dans la théorisation des auteurs mentionnés, le terme « reconnaissance » ne conceptualise pas, certainement pas exclusivement, ce type de revendication

identitaire. Il désigne plutôt l'enjeu moral ou, en tout cas, un enjeu moral qui est au cœur de tout conflit social.

À l'origine de la contestation sociale qui s'exprime dans un conflit social, il y a une protestation morale face à une situation vécue comme injuste. L'objet de cette protestation morale, ce sont les schèmes, les représentations et les normes culturellement ancrés qui attribuent des significations et valeurs différentes à des pratiques. On contestera, par exemple, la signification dominante accordée aux tâches

*Une politique délibérative
serait à la fois plus sensible
aux demandes morales
des acteurs que ne peut l'être
une instance juridictionnelle
statuant sur des droits
et moins encline à entériner
les rapports de force
en vigueur
comme tend à le faire
la simple négociation
d'un compromis.*

domestiques par opposition au travail salarié, au travail intellectuel par opposition au travail manuel, au travail dans le secteur marchand par opposition au travail dans le secteur non marchand, etc. Si des significations sociales établies, ou appréhendées comme telles, sont mises en question, c'est parce qu'elles induisent une reconnaissance inadéquate ou même un déni de reconnaissance d'une catégorie sociale, qui, de ce fait, est frappée de mésestime sociale. Toute société produit des « normes de reconnaissance intersubjective » en attribuant à certaines pratiques, compétences, besoins ou dispositions des significations qui les rendent plus ou moins respectables et qui rendent aussi plus ou moins respectables et estimables ceux qui en sont titulaires

ou sont affectés par elles. Le sort des individus (bien-être matériel et psychique, liberté...) dépend ainsi de normes de reconnaissance socialement établies : celles-ci conditionnent leurs droits, leur aptitude à faire ou à obtenir certaines choses, à entrer en relation avec d'autres... Ce qui est en cause dans la contestation sociale, c'est le fait qu'une norme est inadéquate parce qu'elle ne prend pas (assez) en compte la valeur de certains besoins, capacités, pratiques et que ce faisant elle induit une forme d'injustice à l'égard de certains individus ou groupes. Bien évidemment, tout différentiel d'estime sociale n'est pas nécessairement constitutif d'une injustice et toutes les demandes de reconnaissance formulées par des individus ou groupes ne sont pas légitimes. La question de savoir quel serait le critère qui permettrait de juger une demande fondée est elle-même controversée parmi les tenants de la théorie de la reconnaissance. Axel Honneth semble poser un principe de chances sociales égales de développer un rapport positif à soi dans trois dimensions : la confiance en soi, le respect de soi et l'estime de soi ; Nancy Fraser, quant à elle, conteste cette position identitaire qui repose sur une conception de la vie bonne : elle préfère mettre en avant une norme de participation paritaire à la vie sociale ; James Tully, en revanche, se refuse à poser un quelconque critère au nom de l'impossibilité de résoudre la question sur une base monologique et définitive et défend la nécessité de le faire à travers un processus dialogique et évolutif.

Une conception délibérative de la démocratie devrait nous conduire à préférer cette dernière thèse. Mais la question n'est pas encore là. L'intérêt de ces théories est en effet d'apporter un éclairage original sur la nature des désaccords qui constituent l'infrastructure des conflits sociaux.

Je voudrais tenter de résumer cet apport en quelques thèses. D'abord, les désaccords s'exprimant dans la contestation sociale ne se rapportent pas en premier lieu à des doctrines ou à des principes moraux englobants. Ces désaccords portent avant tout sur la signification et la valeur socialement attribuées à une pratique. S'ils ont une portée morale, c'est parce que les significations en question déterminent la possibilité d'être ou non reconnu adéquatement et donc traité justement ou injustement.

Ensuite, lorsqu'une signification sociale dominante est contestée, ce n'est pas seulement en raison

des conséquences qu'elle fait peser sur le contenu des décisions politiques et des normes juridiques. La protestation met aussi souvent en relief le fait que cette signification induit des pratiques individuelles ou collectives qui affectent négativement les rapports sociaux. Ainsi, la dénonciation des images de la femme et de la sexualité véhiculées par la pornographie ne mène pas seulement à poser la question de la censure et de la régulation éventuelle exercées par l'autorité publique mais aussi celle de la conduite éthique des différents acteurs : médias, écoles, parents... La mise en débat des normes de reconnaissance dominantes vise autant à induire de meilleures (moins mauvaises) pratiques qu'à justifier publiquement des décisions politiques contraignantes.

En troisième lieu, on peut distinguer deux types de revendications de reconnaissance auxquelles correspondent deux types de stratégies de rétablissement¹⁸. Certaines revendications qui contestent le monopole d'un schème culturel, d'une signification dominante au détriment d'autres. Face à de telles situations, il s'agit le plus souvent d'affirmer et de faire valoir de nouvelles significations. Ainsi face à un déficit d'estime sociale de certaines activités, les tâches domestiques prises en charge par les femmes, on tentera de mettre sur pied des stratégies de revalorisation de ces tâches. D'autres revendications contestent la justesse d'un schème culturel, d'une signification dominante au profit de la construction de normes inédites pour les remplacer. Ainsi face au fait que certaines pratiques sont associées à la masculinité et d'autres à la féminité, on pourra tenter de remettre en question l'idée selon laquelle la répartition des tâches devrait être codée par le genre.

Enfin, le dépassement du désaccord n'implique donc pas la recherche d'un consensus par recouplement sur des principes à un niveau de généralité élevé, mais plutôt la production soit de nouvelles normes sociales soit d'un compromis entre des normes concurrentes de manière à assurer les bases d'une reconnaissance mutuelle.

III

Le modèle de la démocratie délibérative peut-il répondre aux défis que soulèvent les désaccords moraux relatifs à la signification sociale des pratiques, défis qui sont résumés dans les thèses que je viens de présenter ? Il semble que la réponse soit positive.

En effet, la généralisation du processus de discussion argumentée peut conduire à problématiser les significations inadéquates, génératrices de mésestime sociale, et à élaborer de nouvelles significations et normes de reconnaissance. Ainsi, la confrontation publique des points de vue et des arguments pourrait conduire à mettre en lumière les présupposés sexistes des formes dominantes de la pornographie, à les mettre en question et à dévoiler ou construire d'autres conceptions de la sexualité.

L'aptitude à intégrer et à traiter les demandes substantielles de reconnaissance marque donc incontestablement la supériorité du modèle délibératif de la démocratie sur le modèle libéral classique pour lequel le champ politique est celui du compromis entre des préférences conflictuelles non discutées. Cette dernière approche ne laisse en effet guère d'espace à la transformation des normes culturelles dominantes face à des normes minoritaires ou concurrentes car elle assimile ces normes à de simples préférences. Une politique délibérative serait à la fois plus sensible aux demandes morales des acteurs que ne peut l'être une instance juridictionnelle statuant sur des droits et moins encline à entériner les préférences, les rapports de force et les normes en vigueur comme tend à le faire la simple négociation d'un compromis.

Des processus de formation de l'opinion et de la décision politique délibératifs pourraient donc mieux relever le défi que posent les désaccords relatifs à la signification des pratiques. Toutefois il ne suffit pas pour cela qu'ils soient ouverts à l'argumentation. Il faut aussi qu'ils fassent place à la participation des citoyens au processus délibératif. Plusieurs raisons plaident en faveur de la participation.

La première est que la participation doit permettre à des significations minoritaires de se faire entendre et de se faire reconnaître dans l'espace public. Et cela inclut les significations qui sont minoritaires à l'intérieur même d'un groupe minoritaire et qui ne peuvent être assimilées tout uniment à une doctrine considérée, à tort ou à raison, comme

dominante à l'intérieur de ce groupe. Ainsi la signification du port du voile dans une société occidentale économiquement développée, largement sécularisée et pluriculturelle ne peut être simplement attribuée à ceux qui suivent les prescriptions du Coran et de la tradition religieuse musulmane. Cette signification ne peut être connue et reconnue qu'au regard de la situation des jeunes filles et jeunes femmes qui le portent et qui sont, le plus souvent, issues de l'immigration et en quête d'une identité sociale qui articule la culture de leurs ancêtres à la complexité culturelle de la société dans laquelle elles vivent. C'est pourquoi le débat politique sur ce sujet doit, d'une part, passer par un dialogue interreligieux et interculturel mais

surtout ne pas être restreint, d'autre part, aux seules autorités culturelles ou religieuses des groupes qui constituent la société ou des experts de ces questions. Il ne peut méconnaître la voix de ces jeunes filles musulmanes qui portent le voile ou qui ont fait le choix de ne pas le porter¹⁹. Les associer, de manière privilégiée, aux débats publics s'avère d'autant plus important que des travaux réalisés par des chercheurs en sciences sociales semblent montrer que ces jeunes filles attribuent au port du voile des significations diverses, très

souvent intégrées dans une construction personnelle de trajectoire identitaire d'intégration sociale et économique et, pour cette raison, en décalage avec le sens traditionnel de cette pratique²⁰. L'exclusion de cette parole, parfois justifiée par le fait que le port du voile témoignerait précisément d'une absence de maturité et de réflexivité, ne peut que contribuer à la méconnaissance, à la fois dans les espaces de décisions politiques et dans le grand public, des sens sociaux de ces pratiques. À l'inverse, la manifestation publique de leur parole peut contribuer à mettre fin à cette méconnaissance et à faire reconnaître les sens de ces pratiques y compris par celles-là mêmes qui les ont adoptées. Elle permet à des individus et à des groupes de s'approprier ou de se réapproprier un pouvoir social dans la construction des schèmes culturels et des normes sociales de reconnaissance.

*La vision délibérative
de l'idéal participatif
implique
avant tout une forme
de réflexivité de chacun
par rapport à ses pratiques,
aux représentations sociales
qui les motivent
et aux effets qu'elles produisent
tant dans les choix politiques
que dans les interactions
quotidiennes.*

Mais la participation des citoyens à la délibération ne doit pas seulement viser à améliorer la connaissance et la reconnaissance de la signification qui est effectivement donnée à des pratiques. Cette participation devrait aussi permettre, au besoin, la problématisation et éventuellement l'adaptation de ces significations au regard des exigences d'une coexistence juste. L'implication des hommes et des femmes dans le débat public sur la pornographie pourrait contribuer à la mise en lumière et à la déconstruction des préjugés sexistes sous-jacents à la majeure partie des publications et programmes pornographiques. Ce travail de critique collective dans l'espace public pourrait déboucher sur des changements législatifs et sur la mise en place de dispositifs de régulation. Mais sa principale vertu résiderait surtout dans le fait que l'explicitation d'enjeux normatifs non perçus pourrait infléchir la signification de genre que les citoyens, hommes et femmes, donnent à leurs pratiques et ainsi transformer les rapports de genre. Le principal acquis d'une mise en débat ne se situerait pas directement au niveau juridique ou législatif. Il proviendrait plutôt de ce que les citoyens deviendraient davantage réflexifs non seulement d'ailleurs à l'égard des normes et modèles culturels incriminés mais vis-à-vis de la possibilité qu'une norme ou un modèle culturel dissimule une injustice. Si la participation des citoyens à la délibération est importante, ce n'est pas d'abord parce qu'elle serait nécessaire au législateur, dans le processus législatif, pour résoudre un éventuel désaccord de principe que soulève une décision à prendre. Cette participation vise d'abord à faire reconnaître, par les citoyens eux-mêmes, la diversité des significations socialement attribuées à des pratiques et à conduire ces mêmes citoyens à une

vigilance critique à l'égard des effets potentiellement injustes de certaines de ces significations.

Bien entendu, cette participation n'implique pas nécessairement l'engagement de tous les citoyens dans toutes les procédures de décision publique. Ce n'est ni possible ni nécessaire. Ce n'est pas possible parce que nos sociétés sont devenues trop complexes. Ce n'est pas non plus nécessaire. Si la participation est requise en effet, c'est en raison de ses vertus informatives et transformatives relativement aux significations sociales attribuées aux pratiques. Il s'agit d'abord de faire en sorte que les significations soient connues et reconnues. Il faut aussi qu'elles puissent être, au besoin, interrogées. Ce travail sur les significations et sur les opinions qu'elles forment ne s'opère pas de manière exclusive ni même privilégiée dans les procédures de décision politiques instituées. Il doit surtout se réaliser dans les lieux sociaux où se construisent et se reproduisent les opinions : l'école, les médias, les associations culturelles, les musées, ... La vision délibérative de l'idéal participatif n'implique pas tant une présence active et constante du citoyen dans les instances de décision mais bien plutôt le développement d'une forme de réflexivité de chacun par rapport à ses pratiques, aux représentations sociales qui les motivent et aux effets qu'elles produisent tant dans les choix politiques que dans les interactions quotidiennes²¹. C'est ainsi que l'argumentation et la participation pourront trouver place dans l'espace de la délibération politique. ♦

Hervé Pourtois est professeur
à l'Institut supérieur de philosophie
et membre de la Chaire Hoover d'éthique économique
et sociale de l'université catholique de Louvain.

1. J. Cohen, « Deliberation and Democratic Legitimacy », dans A. Hamlin et P. Pettit (dir.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford, B. Blackwell, 1989, p. 17. Voir également M. Cooke, « Five Arguments for Deliberative Democracy », *Political Studies*, vol. 48, n° 5, 2000, p. 947-969 ; J. S. Fishkin, *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1995 ; A. Gutmann et D. Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1997 ; A. Gutmann et D. Thompson, « Pourquoi la démocratie délibérative est-elle différente ? », *Philosophiques*, vol. 29, n° 2, 2002, p. 193-214 ; J. Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1992 (trad. fr., *Droit et*

démocratie. Entre faits et normes, Paris, Gallimard, 1997) ; J. Habermas, *L'intégration républicaine : essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998 ; D. M. Weinstock, « Démocratie et délibération », *Archives de philosophie*, vol. 63, n° 3, 2000, p. 405-421.

2. A. Gutmann et D. Thompson, *op. cit.*

3. J'emprunte cette expression à M. S. Williams, « Représentation de groupe et démocratie délibérative : une alliance malaisée », *Philosophiques*, *op. cit.*, p. 215-249.

4. J. Rawls, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 137.

5. Le pluralisme moral pose évidemment des problèmes à la philosophie morale tant au niveau métaéthique qu'au niveau de l'éthique normative. Ces questions ne seront pas traitées ici.

6. C'est aussi cette notion de pluralisme que retient D. M. Weinstock (voir « Moral Pluralism », dans *Routledge Encyclopedia of Philosophy*, 1998, vol. 6, p. 529-531).

7. J. Rawls, *op. cit.*, p. 58. Une thèse très proche de celle de Rawls est développée sous la notion de « désaccord raisonnable » par C. Larmore dans *The Morals of Modernity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

8. D. Weinstock, « Démocratie et délibération », art. cité.

9. A. Gutmann et D. Thompson, *op. cit.*, p. 73-79.

10. « Les débats politiques expriment fréquemment, et de différentes manières, des désaccords théoriques et de profonds conflits entre principes moraux » (A. Gutmann et D. Thompson, art. cité, p. 197).

11. Voir R. Ogien, *Penser la pornographie*, Paris, PUF, 2003.

12. F. Gaspard et F. Khosrokhavar, *Le foulard et la République*, Paris, La Découverte, 1995 ; F. Brion (dir.), *Féminité, minorité, islamité. Questions à propos du hijab*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2004.

13. R. Ogien, *op. cit.* ; voir aussi M. Marzano, *La pornographie et l'épuisement du désir*, Paris, Buchet Chastel, 2003.

14. Voir par exemple M. De Nanteuil-Miribel et H. Pourtois, « L'État social actif : une réponse au défi de l'intégration par le travail ? », *DOCH*, n° 137, Louvain-la-Neuve, Chaire Hoover d'éthique économique et sociale, 2004.

15. Voir par exemple A. Krebs, *Arbeit und Liebe*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 2001.

16. J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, « L'espace du politique », 1987.

17. N. Fraser et A. Honneth, *Redistribution or Recognition ? A Political-philosophical Exchange*, Londres, Verso, 2003 ; N. Fraser, *Justice Interruptus. Critical Reflections on the "Post-*

socialist Condition », New York et Londres, Routledge, 1996 ; N. Fraser, « Social Justice in the Age of Identity Politics : Redistribution, Recognition, and Participation », dans G. B. Peterson (dir.), *The Tanner Lectures on Human Values*, vol. 19, Salt Lake City, University of Utah Press, 1997 ; N. Fraser, « Penser la justice sociale : entre redistribution et revendications identitaires », *Politiques et sociétés*, vol. 17, n° 3, p. 9-37, 1998 ; A. Honneth, « Reconnaissance », dans M. Canto-Sperber (dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, Paris, PUF, 1996, p. 1272-1278 ; A. Honneth, « Intégrité et mépris. Principes d'une morale de la reconnaissance », dans J.-M. Chaumont et H. Pourtois (dir.), *Recherches sociologiques*, « Souffrance sociale et attentes de reconnaissance. Autour du travail d'Axel Honneth », vol. 30, n° 2, 1999, p. 11-22 ; J. Tully, « Struggles Over Recognition and Distribution », *Constellations*, vol. 7, n° 4, 2000, p. 469-482.

18. Voir N. Fraser, « Social Justice at the Age of Identity Politics », art. cité, p. 72.

19. Une des critiques majeures adressées à la Commission Stasi, instituée en France pour émettre des recommandations sur la question du port du voile musulman et d'autres signes ostensibles de conviction religieuse, fut qu'elle n'a pas laissé beaucoup de place à l'expression du point de vue des jeunes femmes.

20. Voir F. Gaspard et F. Khosrokhavar, *op. cit.* ; F. Brion (dir.), *op. cit.*

21. Sur ce point, je rejoins les idées de Robert Goodin (*Reflective Democracy*, Oxford University Press, 2003) lorsqu'il insiste sur le fait que la délibération interne à chaque citoyen (« *deliberation within* ») est la forme essentielle que doit prendre la participation dans une « démocratie réflexive » en phase avec la complexité des sociétés contemporaines.

♦ ♦ ♦

Démocratie patriotique, non délibérative ¹

par Charles Blattberg

Les défenseurs de ce que j'appelle la politique « patriotique » tout comme les partisans de la conception délibérative de la démocratie nous enjoignent de répondre aux conflits par la conversation plutôt que par une simple négociation ou un marchandage². Contrairement à la négociation, qui mène au compromis, la conversation a pour finalité la réconciliation, la réalisation d'un

bien commun. C'est pourquoi le patriotisme et la démocratie délibérative peuvent se proclamer les héritiers de l'idéologie prémoderne du républicanisme classique³. Selon le républicanisme classique, la négociation caractérise une politique dominée par des factions, fondamentalement corrompue. La politique prônée par les philosophes politiques pluralistes contemporains peut être interprétée de

la même manière⁴. Bien que les patriotes modernes et les tenants de la démocratie délibérative ne s'avancent pas aussi loin, ils partagent la préoccupation principale du républicanisme classique, qui est la recherche du bien commun, et expriment leurs inquiétudes quant au recours systématique et excessif à la négociation.

Cependant, la notion de conversation diffère chez le patriote et chez le démocrate délibératif. Les théories de la démocratie délibérative assignent un rôle central à une forme de dialogue, fondamentalement « non coercitif », qu'on appelle le plus souvent « délibération » ou « conversation », et qui s'oppose catégoriquement au « marchandage » et à la « négociation », intrinsèquement égoïstes et coercitifs. Au-delà de la simple différence terminologique, il est évident que cette théorie privilégie un dialogue où les interlocuteurs en conflit s'écoulent l'un l'autre en recherchant une véritable compréhension, et ne se contentent pas de s'accommoder de leurs différences réciproques. Jusque-là, le patriote ne dit pas autre chose. Toutefois, son attitude est différente : le patriotisme conçoit la conversation comme une sorte de dialogue quotidien, ordinaire, où les interlocuteurs suivent leur bon sens ; dans l'optique de la démocratie délibérative, en revanche, les interlocuteurs doivent se conformer aux procédures préétablies et aux règles systématiques d'une *théorie* de la conversation. Or, cette théorie de la conversation participe d'une conception particulière de la démocratie qui, selon le patriote, établit une relation inappropriée entre l'État et la société civile. Puisque je compte parmi ceux qui défendent le patriotisme, j'aimerais conforter ce point de vue en adressant quelques critiques à la démocratie délibérative.

I

La première critique concerne les règles de conversation que les démocrates délibératifs tendent à recommander. Jürgen Habermas offre trois ensembles de règles. Le premier relève de la logique et de la sémantique : pour que la délibération soit authentique, dit-il, les participants doivent s'efforcer de construire leurs prédicats de façon logique, et éviter les contradictions ou l'attribution de plusieurs significations à la même expression. Le second ensemble résulte de l'hypothèse que les interlocuteurs désirent sincèrement

atteindre un accord : les participants doivent se contenter de défendre ce qu'ils pensent réellement être vrai, et ceux qui veulent débattre d'autres idées hors sujet doivent le justifier. Le troisième ensemble vise à assurer que le changement d'opinion résulte de la rencontre d'une meilleure argumentation : aucune personne compétente ne peut être exclue de la discussion, et chacun doit avoir la possibilité de contester l'autre et d'introduire des affirmations qui lui semblent valables⁵.

Examinons chaque ensemble de règles. Même si l'on comprend le bien-fondé de la logique et de la sémantique inhérentes au premier ensemble, exiger que tous leurs principes soient respectés écarte d'autres voies qu'il est dommage d'exclure. L'humour, par exemple, à cause de ses jeux de mots⁶, de même que l'art⁷ seraient interdits. Certains tenants de la démocratie délibérative admettent ces pratiques lors des délibérations, mais aucun ne veut les inclure dans le concept même de celles-ci, c'est-à-dire les considérer comme des caractéristiques propres de la rationalité délibérative. Au mieux, on les tolère dans le processus, à titre d'exceptions. Pourtant l'humour, comme je l'ai expliqué ailleurs, est une forme d'interprétation. C'est pourquoi son emploi dans une discussion politique fait partie de la raison (pratique), et je crois qu'il en est de même des citations d'œuvres artistiques (mais on peut aussi adopter une approche non interprétative des œuvres d'art)⁸.

Quant au second ensemble, l'exigence de vérité de la part des interlocuteurs (telle que Habermas la conçoit) signifie qu'on bannit la rhétorique, l'exagération, la flatterie, les mensonges « blancs », etc., qui peuvent pourtant contribuer, et ce de façon significative, à la réconciliation⁹. On peut même ici approuver Don Quichotte pour qui « on ne peut ni ne doit appeler tromperie... les choses qui ont pour but une fin vertueuse¹⁰ », ou encore le déguisé mais « honnête » Kent du *Roi Lear* lorsqu'il déclare : « Si seulement j'arrive à masquer ma parole / Sous un parler d'emprunt, mon dessein charitable / Pourra s'acheminer jusqu'au plein résultat / Pourquoi j'ai altéré mes traits¹¹. » La contribution possible du mensonge à la vérité est évidemment une question difficile et complexe. On établit ici une distinction, certes discutable, entre ce qu'on peut appeler d'un côté la vérité « simple » et de l'autre la vérité « morale ». Or cette dernière se solde parfois par une

déception. Sans entrer dans l'analyse approfondie de cette question, je dirais simplement que la conception habermassienne de la conversation vraie n'est pas suffisamment flexible pour tenir compte de cette complexité. En effet, demander aux interlocuteurs d'une discussion politique de défendre uniquement ce qu'ils croient réellement être vrai semble non seulement une idée peu judicieuse mais irréaliste et contraire à la nature même de la pratique politique. La politique est une manière de résoudre les conflits, et en réalité il arrive à certains moments que la vérité pure alimente le conflit.

On peut aussi accuser Habermas d'utopisme dans son troisième ensemble de règles, qui exige que toute personne compétente puisse participer à la discussion. On peut alors se demander si les procédures législatives, qui limitent généralement le droit de participation aux représentants élus, sont acceptables, voire même si la moindre restriction concernant la participation des citoyens est acceptable. Après tout ces derniers ne sont-ils pas ceux qui devront vivre avec les lois qui résultent de la délibération ? Cela ne signifie pas que la contribution des non-citoyens n'est pas bienvenue, mais lorsqu'il est temps de prendre des décisions, selon le patriote, la responsabilité devrait reposer sur la communauté des citoyens. Or les règles de Habermas appellent un cosmopolitisme qui se révèle incompatible avec cette idée.

Outre les difficultés liées au contenu des règles, la démocratie délibérative pose un problème d'ordre plus général : ces règles découlent, nous dit-on, d'une théorie, c'est-à-dire qu'elles sont détachées d'un contexte pratique quelconque. Habermas écrit que « les discours sont des îles dans un océan de pratiques ¹² ». Pourtant, ce n'est que dans un contexte concret qu'on peut juger ce qui est — et ce qui n'est pas — approprié dans une conversation donnée. Cela requiert non pas l'application d'une théorie mais plutôt une sensibilité qui vient de l'exercice du bon sens. Or, le sens commun est une forme interprétative du jugement qui doit être distinguée de la raison théorique car il est incompatible avec l'application d'un tout systématique, formulé d'avance ¹³. Il évite ainsi les simplifications, et de même les déformations, qui sont inévitables dans une démarche théorique ¹⁴.

La conversation patriotique permet justement cette forme de jugement pratique parce qu'elle est

herméneutique. Selon le patriote, même si le recours à quelques maximes à propos des pratiques de la conversation, relatives à une culture donnée, peut s'avérer utile ¹⁵, toute théorie de la conversation finira par nuire au processus. En effet, le patriote considère la capacité de converser comme une aptitude, un « savoir comment » et non un « savoir quoi ¹⁶ ». Or aucune aptitude ne saurait se conformer précisément aux prescriptions de la théorie. La théorie de la conversation occulte en outre le processus même de la conversation, le but d'une théorie étant, tel que l'a formulé jadis Pic de La Mirandole, « de présenter les choses tellement bien analysées qu'il n'y ait plus de place pour le doute, et argumentées de façon tellement solide qu'il n'y ait plus besoin de discuter davantage ¹⁷ ». Pour le patriote toutefois, il est normal que les politiques de conversation entraînent des discussions autour de la conversation elle-même. Ainsi, s'il y a des règles à suivre, elles devraient être non pas celles d'une théorie mais celles du moment présent ¹⁸.

II

La référence à la théorie pose à la démocratie délibérative un problème supplémentaire : sa partialité. Les partisans de la démocratie délibérative soutiennent souvent que leurs théories ne sont « que formelles ¹⁹ », mais trois assertions idéologiques au moins dérivent directement de celles-ci ²⁰. Premièrement, les délibérations doivent être effectuées dans la société civile, plus précisément dans sa sphère publique. Ce n'est qu'une fois ces délibérations terminées que leurs conclusions sont transmises ou imposées à l'État. La création de l'« opinion publique », la formulation de la volonté du *demos* dans la société civile, se réalise de façon autonome et indépendante de l'État. Cette conception privilégie les mécanismes démocratiques tels que les élections et les référendums, qui sont bien ancrés dans les systèmes politiques républicains comme ceux de l'Allemagne ou des États-Unis, mais pas dans les régimes parlementaires du Canada ou de la Grande-Bretagne ²¹. Le postulat de base du parlementarisme est que le pouvoir de gouverner trouve son origine non pas dans le « Peuple », mais dans la « Couronne » qui repose entre les mains du Parlement. C'est la raison pour laquelle on ne verra jamais à l'entrée d'un parlement l'enseigne affichée sur le fronton du *Reichstag* allemand : « Au peuple

allemand». Comme l'a dit Karl Marx, « dans la démocratie, la constitution, la loi, l'État lui-même, pour autant qu'il est constitution politique, est uniquement une manière du peuple de se déterminer lui-même, et il est un contenu particulier du peuple²² ». Dans le parlementarisme, le pouvoir politique se situe ailleurs : du côté des représentants des citoyens au Parlement, donc dans la sphère de l'État, plutôt que dans celle de la société civile — le foyer du peuple.

Dans une démocratie parlementaire, le rôle des partis politiques est, en principe, plus important que le rôle accordé aux élections et aux référendums, car les partis siègent directement au Parlement et se trouvent proches du lieu où s'exerce le pouvoir. De plus, le parlementarisme n'adhère pas à la conception d'un *demos* distinct de l'État qui utiliserait ce dernier comme un instrument. Par l'intermédiaire de ses membres, le parti est considéré comme une institution capable de *relier* le Parlement, donc l'État, et la société civile. En revanche, les démocrates délibératifs, même s'ils envisagent la possibilité de délibération au sein des institutions de l'État, préfèrent la qualité du discours émis dans la sphère publique. Ils affirment invariablement l'indépendance et non le lien entre la société civile et l'État. Lorsqu'ils préconisent la tenue d'assemblées délibératives de citoyens, celles-ci ne comptent jamais de politiciens. Il n'est pas surprenant alors que, pour eux, l'État et la société civile détiennent, la plupart du temps, des formes de pouvoir qualitativement différentes : une forme « communicative » qui repose sur l'efficacité des délibérations dans la sphère publique de la société civile et une forme « administrative » associée aux fonctions de l'État²³.

Il s'ensuit que, indépendamment du poids qu'ils attribuent à chacun des deux éléments dans cette fameuse combinaison « démocratique libérale²⁴ », les démocrates délibératifs pensent tous que la recherche d'un équilibre est indispensable. Chaque ensemble de principes, le libéral et le démocratique,

est perçu comme indépendant, issu de deux sphères distinctes : l'État pour le premier ensemble et la sphère publique pour le second. Ils imaginent donc que la meilleure issue possible de la dynamique entre les deux éléments est un jeu à somme nulle. Cette séparation corrobore bien leur préférence pour les élections et les référendums, plutôt que pour les partis politiques, mais cela révèle aussi leur insensibilité à la diversité de cultures politiques démocratiques qui existent dans le monde. Or, une prise en compte efficace de la conversation en politique ne consiste pas *en soi* à définir des institutions ou des pratiques spécifiques, elle doit refléter non pas une théorie abstraite mais les traditions de la culture politique dont elle est issue.

Il va sans dire que le choix de certains démocrates délibératifs de soutenir la démocratie libérale provient d'un autre préjugé idéologique de leur part. Ce choix se fonde sur une des conditions du discours

établies par leur théorie : le respect de l'égale liberté des individus. Mais, l'égalité est-elle réellement une condition préalable pour obtenir une véritable conversation ? Je ne le pense pas. Il est vrai que ceux qui délibèrent doivent accepter de parler et écouter à tour de rôle s'ils espèrent arriver à une réconciliation, c'est-à-dire qu'ils doivent s'efforcer d'articuler ensemble les vérités qu'ils partagent. Cependant, ils ne doivent pas nécessairement être égaux pour atteindre ce but. Au contraire, des interlocuteurs qui sont radicalement inégaux en termes de richesse, de statut, de pouvoir, d'apti-

tude à la communication, etc., peuvent faire preuve de la volonté nécessaire à la conversation. D'ailleurs, je pense que dans la démocratie délibérative elle-même il n'existe pas de réelle égalité entre les interlocuteurs. Pour ses partisans, le « cas idéal » est celui où « l'unique pouvoir en jeu est la force du meilleur argument » (Habermas), or ce pouvoir n'est pas « une force également disponible à tous²⁵ », simplement parce que certaines personnes sont moins intelligentes que d'autres. Plutôt que de

*Demander
aux interlocuteurs
d'une discussion politique
de défendre uniquement
ce qu'ils croient
réellement être vrai
semble non seulement
une idée peu judicieuse
mais irréaliste
et contraire à la nature
même de la pratique politique.
À certains moments
la vérité pure alimente le conflit.*

chercher l'égalité, il serait préférable de suivre Martin Buber, selon lequel une vraie conversation requiert seulement une sorte de « symétrie » entre les interlocuteurs, une symétrie basée sur leur volonté de participer à un échange réel où l'on parle avec tact tout en écoutant sincèrement²⁶.

De plus, les théories de la démocratie délibérative imposent le principe d'égale liberté de manière antipolitique dans la mesure où celui-ci ne peut être soumis à la discussion. Il faudrait lui accorder une protection spéciale lorsqu'il est en conflit avec d'autres valeurs ; voire même, comme le prônent les démocrates délibératifs les plus libéraux, inscrire les droits émanant de ce principe dans une constitution ayant priorité sur toute autre loi (*justiciable constitution*)²⁷. Ces droits ne pourraient alors plus être soumis à la conversation ou à la négociation, mais uniquement à des *plaidoyers* qui nécessitent des procédures judiciaires. Bien que je sois moi-même un libéral (au sens canadien du terme), je reste stupéfait devant un tel postulat : *chaque citoyen* dans une démocratie devrait adhérer non seulement à cette idéologie mais aussi à sa forme « neutrale » qui rend une constitution suprême (*justiciable*, opposable) pratiquement inévitable. Or, en raison de la diversité idéologique au sein des sociétés occidentales, les citoyens se trouvent fréquemment confrontés à des conflits qui mettent en jeu l'égalité liberté des individus. Ils ne peuvent répondre de façon dialogique, c'est-à-dire politique, à ces conflits, s'ils attribuent d'emblée un statut privilégié à ce principe.

Cela s'applique d'ailleurs à toutes les règles de la démocratie délibérative. On peut se demander pourquoi les démocrates délibératifs libéraux se limitent au principe de l'égalité liberté. Pourquoi ne pas créer des lois, constitutionnelles ou non, qui énonceraient *toutes* les règles supposées essentielles à une délibération réussie ? Pourquoi par exemple ne pas interdire formellement aux participants de mentir lors d'une discussion politique ? Évidemment,

peu de démocrates délibératifs, voire aucun, réclameraient une telle loi mais cela ne me paraît pas logique si on s'en tient à leurs présuppositions. Pourquoi distingueraient-ils cela d'autres lois exprimant les règles émises dans leur théorie ? C'est la raison pour laquelle je préconise, une fois de plus, une approche qui s'appuie non pas sur une théorie mais sur les pratiques constitutives de la culture politique de chaque pays.

III

Un autre problème apparaît chez les démocrates délibératifs : ils recommandent en général un niveau de participation politique plus élevé que celui qui existe actuellement dans les sociétés occiden-

tales. Ils se rapprochent ici des républicains classiques, même si, pour diverses raisons, peu d'entre eux, voire aucun, reprennent la formule classique qui affirme que la vie politique représente un bien intrinsèque doté de son propre droit. Leur vœu de participation accrue provient plutôt de la règle théorique exigeant que toute personne compétente pour délibérer y soit autorisée. Selon le patriote moderne, un tel appel abstrait et général au renforcement de la culture politique participative est inapproprié. Non pas que davantage de participation serait une mauvaise

chose — le patriote comme le républicain classique est convaincu que la liberté politique est un bien intrinsèque. Le patriote ajoute, toutefois, qu'il s'agit d'un bien parmi tant d'autres et qu'à l'instar de ceux-ci il mérite une attention variable puisque, par définition, il s'exprime dans des contextes et des cultures politiques différents. Selon le patriotisme, le niveau requis de participation en politique est un enjeu idéologique plus que philosophique, car il est relatif à une culture politique donnée. Aucune réflexion philosophique sur la conversation ne prétend déterminer le nombre de personnes qui doivent y participer, car il revient précisément aux

*La distinction
entre la délibération juste
et rationnelle et le marchandage
intéressé est trop rigide.
La première n'exposerait
que des raisons valables,
et non des émotions
ou des intérêts.
Je soutiens, à l'inverse,
que l'absence de parti pris
n'est nullement nécessaire
pour déterminer
le bien commun,
elle constitue même un obstacle.*

compatriotes de débattre de cette question dans le cadre de leur conversation.

Sur un plan plus général, les démocrates délibératifs établissent une distinction trop rigide entre, d'un côté, la délibération ou la conversation juste et rationnelle et, de l'autre, la négociation ou le marchandage intéressé et coercitif. Selon eux, la délibération consiste en l'exposé de *raisons* valables, et non d'émotions ou d'intérêts, qui relèvent du marchandage. Les arguments ne doivent pas se référer à des personnes ou à des groupes particuliers mais plutôt exprimer des revendications générales et non partisans qui concernent tout le monde²⁸. Certains démocrates délibératifs vont encore plus loin et proposent que ces revendications soient « réciproques », c'est-à-dire qu'on parte du principe que ceux qui ne partagent pas notre point de vue seront néanmoins prêts à l'accepter²⁹. Dans tous les cas, le postulat de départ est que les arguments valables ne sont pas partisans, comme le requièrent la majorité des théories modernes.

Je soutiens, à l'inverse, que l'absence de parti pris n'est nullement nécessaire pour déterminer le bien commun, elle constitue même un obstacle. Pour saisir cela, il faut d'abord comprendre que le « bien commun » renvoie nécessairement à quelque chose de partagé par une communauté particulière dans un contexte historique particulier. Chaque membre de la communauté y trouve sa place à condition de rester fidèle à sa propre particularité. Les républicains classiques n'ont ainsi jamais envisagé que les citoyens pussent prendre des décisions non partisans, comme le préconisent aujourd'hui les démocrates délibératifs. Partageant ce point de vue, les patriotes modernes rejettent le raisonnement pratique du non-engagement. Cet aspect nous paraît fondamental pour élaborer une réflexion plausible sur ce que signifie réaliser le bien commun en politique.

Ce point de vue affirme tout d'abord que, dans une conversation publique ou privée, les interlocuteurs doivent posséder une conscience aiguë de leurs particularités et de leur pleine identité, afin de comprendre comment les transformer pour arriver à une réconciliation. La réalisation du bien commun ne signifie pas qu'il faut transcender les différences ou arriver à un consensus en restant neutre. Il s'agit plutôt de concilier des éléments constitutifs de l'identité des personnes impliquées. La réconciliation est donc compatible avec le

respect de la différence, puisque comprendre, comme l'herméneutique nous l'enseigne, suppose toujours comprendre *différemment*³⁰. Cela dit, pour que la réconciliation soit possible, il doit *déjà* exister quelque chose de commun, de conciliable, entre les parties en conflit. Cela s'applique non seulement aux membres d'une communauté donnée, mais aussi *entre* les communautés et même potentiellement à un niveau global. C'est la seule voie possible pour une diplomatie qui pratique la conversation et non pas seulement la négociation³¹.

La validité de la conversation patriotique ne peut qu'être renforcée par la comparaison entre ses présupposés et ceux de la démocratie délibérative. L'un de ces derniers demande que les interlocuteurs fassent preuve d'une sorte d'esprit altruiste afin que le bien commun puisse être réalisé. Cela donne une image un peu naïve de la conversation en politique, car on s'attend plutôt à ce que les interlocuteurs en conflit provoquent toutes sortes d'inégalités dans l'arène politique. À l'inverse, le patriote, en exagérant à peine, décrirait les participants d'une conversation comme des « égoïstes », puisqu'ils cherchent à éviter les concessions inévitables lors d'une négociation, en transformant progressivement leur conception du bien, au lieu de le compromettre par une concession. Chaque interlocuteur écoute les explications qui justifient la position de l'autre partie dans l'espoir d'apprendre quelque chose et donc d'améliorer sa propre opinion. Ce n'est pas précisément de l'altruisme, mais plutôt ce qui peut être perçu comme la forme non instrumentale d'un égoïsme éclairé³².

Le patriotisme adhère, insistons sur ce point, à une conception substantielle plutôt que procédurale de l'éthique, une conception qui rejette la dichotomie égoïsme-altruisme sous-tendue par cette dernière. Cela lui permet d'éviter une difficulté qui tourmente le démocrate délibératif, ou qui le tourmenterait s'il la reconnaissait. Tout comme le patriote, le démocrate délibératif admet qu'il est parfois légitime pour les citoyens de renoncer à la réconciliation, qu'il y a des moments où la conversation rompt inévitablement³³. Mais seul le patriote pense qu'envisager ces ruptures participe de cette forme de raison pratique qu'on a associée plus haut au bon sens et qu'on peut préciser ici en la rapprochant de la notion de *phronesis*, ou sagesse pratique, chez Aristote. De plus, le passage à la

négociation qui, on l'espère, succède à l'abandon de la conversation n'est pas perçu comme un mouvement intentionnel de l'éthique vers l'égoïsme, ou d'une rationalité formelle vers une rationalité instrumentale.

Au contraire, le patriote rejoint ici le pluraliste pour lequel les négociations de « bonne foi » sont fondées sur la volonté de *tolérer* l'autre partie, de faire quelques concessions sans y être forcé. Une telle négociation ne peut se conformer à une conception de la raison pratique qui réclame soit le respect de certaines contraintes déontologiques abstraites soit le recours à des calculs froids issus d'un choix rationnel. Certes, le démocrate délibératif établit une distinction entre une négociation juste et une négociation injuste : la négociation « juste » consiste à adopter des procédures qui permettent aux deux parties d'exercer à égalité des pressions l'une sur l'autre³⁴. Cependant il persiste à penser que les actions des parties obéissent à une forme de rationalité strictement instrumentale. Il n'y a alors aucune place pour le type de concessions nécessaires dans une négociation de bonne foi. De plus, le recours à la force, parfois légitime, qui se produit éventuellement lorsque la négociation a échoué, ne peut pas être considéré comme rationnel selon la définition des démocrates délibératifs, car il requiert, pour être légitime, une forme de jugement qui est *liée au* et non *indépendante du* contexte. En somme, bien que les démocrates délibératifs prétendent détenir la bonne théorie sur la manière de délibérer démocratiquement, cette théorie ne mentionne pas à quel moment il est acceptable de suspendre la délibération. On peut dire que le démocrate délibératif ne sait tout simplement pas quand s'arrêter.

IV

La dernière difficulté que j'aimerais soulever ici est à mon avis la plus importante. J'ai décrit ci-dessus la démocratie délibérative comme recherchant l'expression du bien commun en politique³⁵, tout comme le républicanisme classique et le patriotisme moderne, et contrairement au pluralisme. Toutefois, le moyen d'atteindre cet idéal pour le démocrate délibératif diffère considérablement des processus prônés par les deux autres théories, puisque, comme nous le soulignons plus haut, la délibération doit formuler des intérêts généralisables qui requièrent

des individus une prise de distance, au moins partielle, vis-à-vis de leur identité particulière. Seule une forme très restreinte de solidarité entre les citoyens est donc possible, essentiellement une « solidarité entre étrangers³⁶ », alors que le patriote et le républicain classique sont favorables à une sorte d'*amitié* entre les citoyens, amitié qu'ils jugent essentielle s'il est question de véritables compatriotes. Nous avons également mentionné la façon particulière dont la théorie délibérative appréhende les « frontières » entre l'« État » et la « société » : elle conçoit ces deux entités comme séparées l'une de l'autre, et insiste sur l'autonomie de la sphère publique au sein de la société civile.

Mais cette séparation, ainsi que l'idée qui l'accompagne parfois d'une pluralité voire d'une fragmentation des discours au sein de la sphère publique³⁷, n'accorde aucune place à une conception du bien commun plus large que celle partagée par le *demos*, ni à une conception de l'État qui peut, au moins par moments, représenter une « communauté éthique »³⁸, c'est-à-dire une communauté civique ou politique incluant *tous* les citoyens, y compris ceux qui passent plus de temps dans la sphère étatique ou économique que dans la sphère publique. Ne pas reconnaître les besoins de cette communauté est une grave lacune.

On peut évoquer deux raisons. La première concerne le fondement fonctionnaliste sur lequel le démocrate délibératif s'appuie pour établir l'indépendance des domaines de l'État et de la société civile. Dans la démocratie délibérative, l'État ne peut pas entreprendre d'action communicative, il ne peut donc pas constituer le lieu d'une véritable conversation-débat, car les agents de l'État, contrairement aux acteurs de la sphère publique, doivent se plier à certains impératifs afin d'assurer la longévité et la stabilité de l'État. Par exemple, ils doivent par moments prendre une *décision* rapide et ne peuvent s'accorder le luxe de délibérer *ad vitam aeternam*. Il est intéressant de constater que certains défenseurs du libre choix social qui s'opposent à la démocratie délibérative émettent la même critique à propos des délibérations dans la sphère publique : « Les théoriciens de la délibération [...] omettent un fait très banal : dans une démocratie, la délibération se conclut toujours par un vote [...]. La délibération peut mener à une décision raisonnée, elle peut expliquer les raisons pour lesquelles cette décision

est prise et celles pour lesquelles il ne faut pas la prendre. Plus encore, ces raisons peuvent guider l'application de la décision, les actions du gouvernement. Mais l'autorisation de ces actions, y compris la coercition, a son origine dans le vote, dans le calcul des mains levées, et non dans la discussion³⁹. »

Les démocrates délibératifs ont répondu à cette critique en mettant l'accent, une fois de plus, sur le rôle distinct de l'État, et en rappelant que le gouvernement n'est pas responsable uniquement de l'« application » des décisions puisque, la plupart du temps, c'est dans son domaine et non dans celui de la sphère publique que les décisions sont prises. Les acteurs de la sphère publique ne connaissent pas de pression les sommant d'aboutir à une décision, une conclusion, ils disposent d'un luxe inaccessible aux agents de l'État, celui de pouvoir discuter et élaborer de longs argumentaires susceptibles d'influer sur les décisions. Comme l'écrit John Dryzek, « la vie démocratique n'est pas seulement un jeu de discours sans fin. Des actions collectives décisives doivent être entreprises, or dans les sociétés contemporaines cette capacité est principalement (mais pas uniquement) entre les mains de l'État. Les discours et leurs contestations ne s'arrêtent pas aux bornes de la sphère publique, ils peuvent aussi imprégner les opinions des acteurs de l'État. Il est important de maintenir l'autonomie de la sphère publique vis-à-vis de l'État, car le jeu discursif au sein de la sphère publique est toujours moins restreint qu'au sein de l'État. C'est dans la sphère publique que les discours et identités contestataires peuvent émerger⁴⁰. » Dans le même sens, Habermas écrit : « Seul le système politique peut “agir”. Il constitue un sous-système spécialisé dans la prise de décisions collectives, tandis que les structures communicatives de la sphère publique forment un réseau étendu de détecteurs qui réagissent aux pressions et problèmes de la société et qui stimulent les opinions influentes. L'opinion publique qui s'est formée à travers des procédures démocratiques en un pouvoir communicatif ne peut pas “gouverner”, mais peut orienter le pouvoir administratif dans des directions spécifiques⁴¹. » Dans la démocratie délibérative, la voix du peuple est davantage entendue dans le « contexte de découverte⁴² » qui succède aux délibérations de la sphère publique plutôt que par le vote, et cela est rendu possible justement parce que ses interlocuteurs, contrairement aux agents de l'État, ne

subissent pas de pression leur enjoignant de prendre une décision.

Mais l'opposition implicite entre délibération et décision est exagérée. La décision est envisagée comme un fait qui se produit seulement lorsque le débat est achevé, marquant un « moment » d'interruption dans le flot du dialogue. Or, dans la réalité, le temps ne s'arrête pas lorsqu'une décision est prise, c'est pourquoi une décision n'est jamais définitive. D'ailleurs, l'application même de la décision suscite souvent des débats⁴³. Paul Ricœur écrit que « tout jugement appelle au-delà de lui-même un “mais”⁴⁴ ». Après tout, que sont les décisions raisonnées sinon des *interprétations* de ce qui doit être fait ? Ne peut-on dire, suivant Hans-Georg Gadamer, que « les interprétations concluantes n'existent tout simplement pas⁴⁵ » ? Par conséquent, je pense qu'il faut être conscient des différentes possibilités : dans le meilleur des cas (selon la voie patriotique), la décision est prise grâce à une conversation réussie, elle exprime donc une réconciliation et perd son caractère controversé qui disparaît peu à peu. Mais dans la plupart des cas, les décisions sont prises soit par une négociation qui implique des concessions, soit par un vote, ou encore par l'État qui l'impose même si une minorité (voire la majorité) est en désaccord. Dans tous ces cas, il est nécessaire de parler de coercition, à des degrés variés, et pas seulement de dialogue. Tel que Jocelyn Maclure l'a observé : « Il n'est pas question de se fermer les yeux devant l'autre moment du politique : le moment de la décision et de l'institutionnalisation (le premier étant celui de la délibération). Il s'agit là du moment — tragique mais incontournable — où sont commises les injustices et où sont brimées les libertés. Tôt ou tard, et dans des circonstances toujours imparfaites, une décision doit être prise⁴⁶. » La vision négative de Maclure — « tragique mais incontournable » — fait écho au pluralisme, mais il partage avec les démocrates délibératifs l'idée d'une séparation nette entre le moment de la décision et celui du dialogue. Une fois de plus, cette interprétation est erronée. En effet, le débat ne continue-t-il pas une fois la décision prise, quand les perdants jurent de ne pas abandonner la cause ? La poursuite de la discussion influe certainement sur l'application de la décision, ainsi que les débats qu'elle suscite, débats eux-mêmes influencés par la discussion précédente qui est en principe terminée. Il semble

alors artificiel d'isoler le « moment » de la décision et d'y voir une césure nette entre le dialogue d'un côté et, de l'autre, une application des décisions coercitives et absolument non dialogiques.

C'est pourquoi je propose d'atténuer la distinction que les démocrates délibératifs établissent entre l'État et la société civile. Certes, la seconde comporte plus de délibérations et le premier prend plus de décisions, mais lorsqu'on comprend que ces deux activités ne sont pas si exclusives l'une de l'autre, la ligne de séparation entre les deux domaines passe du « continu » au « pointillé ». Comment interpréter alors les interstices, si ce n'est comme le lieu du partage au sein d'une communauté qui accueille à la fois l'État et la société, c'est-à-dire une communauté civile ou politique⁴⁷ ?

On peut aboutir à la même conclusion en examinant une autre distinction effectuée par les démocrates délibératifs entre l'État et la société, en ce qui concerne le rôle de la sphère publique. Celle-ci doit « transmettre » ses délibérations à l'État. Quelle que soit la forme de cette transmission, elle ne correspond pas à la pure délibération visant le bien commun qui est censée se dérouler dans la sphère publique selon les démocrates délibératifs. Habermas écrit, par exemple, que le pouvoir communicatif produit dans la sphère publique doit être « exercé à la manière d'un siège⁴⁸ » sur l'État. Dryzek, quant à lui, déplore que l'approche d'Habermas ne soit pas *plus* combative, il évoque une menace de « récupération » des mouvements sociaux par l'État. Cela l'amène à recommander aux acteurs de la sphère publique d'adopter une attitude insurrectionnelle vis-à-vis de l'État⁴⁹. En outre, bien qu'il reconnaisse la qualité discursive de la sphère publique, qui permet de modifier les termes du débat politique au sein de l'État, il précise néanmoins qu'il faut lire « discursive » dans le sens où l'entend Foucault, c'est-à-dire celui d'une non-communication⁵⁰. À l'inverse, Habermas, comme nous l'avons noté plus haut, pense que la sphère publique est un contexte

propice à la découverte d'idées nouvelles qui peuvent influencer de façon significative sur les débats au sein de l'État. Il affirme que « lorsque l'opinion et la volonté se structurent de manière discursive, la création des lois est indissociable de la formation du pouvoir communicatif⁵¹ ». Dans ce cas, alors, la transmission des délibérations de la société civile vers l'État est constituée d'un *mélange* de discours communicatif et d'autres types de discours qui ne visent pas forcément la vérité. C'est ce que soutient James Bohman lorsqu'il dit que « le propre du débat est de mélanger argumentation, compromis et même marchandage⁵² ».

Mais cette conception pose un problème de taille : en pratique un tel mélange est tout simplement impossible. La conversation est un mode de dialogue extrêmement fragile, elle représente une réponse viable au conflit seulement si *tous* les participants désirent *sincèrement* s'engager dans un échange courtois et attentif.

On pourrait dire que dans une conversation les interlocuteurs, tout en étant en désaccord, doivent constamment faire preuve d'efforts *mutuels* pour atteindre le bien commun et que ces efforts de chaque partie soient reconnus par l'autre⁵³. La moindre indication d'une prise de position trop adverse par un des opposants place son interlocuteur sur la défensive, ce qui mine sa capacité d'écouter, et provoque la rupture de la conversation. C'est la raison pour laquelle la conversation ne peut pas être mélangée à la négociation ou à tout autre

mode de dialogue compétitif. Toutefois, il arrive que des interlocuteurs adverses apprennent de façon indirecte quelque chose durant leurs discussions, il serait donc erroné de prétendre qu'aucune réconciliation, aucun rapprochement, ne peut jamais émerger de leur rencontre. Mais il ne peut être question ici d'une véritable conversation. Le « mélange » n'est tout simplement pas adéquat au mécanisme de transmission chez les démocrates délibératifs.

Il n'est pas surprenant de constater que, dans une démocratie délibérative, aucune réconciliation

*Dans une démocratie
délibérative,
aucune réconciliation réelle
entre l'État et la société
n'est possible,
et encore moins encouragée.
Cela ne gêne pas les démocrates
délibératifs,
mais le patriote
lance une objection.
Ne peut-on jamais aspirer
à une réconciliation
entre l'État et la société civile ?*

réelle entre l'État et la société n'est possible, et encore moins encouragée. Les citoyens ne peuvent donc pas aspirer à la réalisation d'une communauté civique, politique, dans son ensemble. Cela ne gêne pas les démocrates délibératifs, mais le patriote lance inévitablement une objection. Ne peut-on jamais aspirer à une réconciliation entre l'État et la société civile ? Seule fait obstacle l'idée (injustifiée) d'une frontière imperméable entre les deux, alors que la conversation requiert, comme on l'a vu, au moins quelques espacements sur la ligne qui les démarque. En reconnaissant l'existence de ces espacements, on s'aperçoit que les conversations entre l'État et la société civile, en fonction des sujets débattus, ont le potentiel de réaliser beaucoup plus que la simple « démocratie » dans son sens strict. Ainsi, le patriote considère que la démocratie ne représente qu'une *part* de la bonne gouvernance, un élément d'un tout plus grand — « la politique » —, élément distinct mais lié aux autres parts. Lors des conversations et des réflexions sur la politique patriotique, nous devons nous préoccuper non seulement du peuple, mais aussi du respect de l'individu, du bien-être économique, de la protection de l'environnement, et d'autres sujets également importants.

Je considère que le présent texte constitue lui-même une contribution à une telle conversation. Mon désaccord avec la démocratie délibérative n'est pas une opposition adverse dans la mesure où je pense que nous partageons le souci de vérité à propos de l'objet qui nous intéresse ici. Autrement dit, la volonté de mieux comprendre le rôle de la conversation dans les politiques démocratiques est un bien que nous avons en commun. De plus, même si cette conversation particulière est limitée aux bornes de la société civile (puisque, sauf erreur, peu de politiciens, voire aucun d'entre eux, y ont prêté attention), je doute que ses participants veuillent imposer leurs conclusions à l'État de manière offensive, en cherchant à *persuader* nos représentants politiques par la force plutôt qu'à les *convaincre*.

Par ailleurs, il est important de souligner que les conversations philosophiques comme celle-ci ne

respectent aucunement les règles de la théorie délibérative. D'une part, elles ne sont pas ouvertes à tous les participants « compétents » : les articles de revues scientifiques et les ouvrages sont soigneusement examinés avant d'être publiés, et toutes les propositions de communication ne sont pas acceptées dans les colloques. D'autre part, il existe aujourd'hui une école de philosophie politique — les postmodernistes — dont les contributions consistent souvent en des jeux de mots ironiques, en des affirmations sciemment contradictoires ; or les universitaires qui sont en désaccord avec les positions des postmodernistes ne demandent pas pour autant de les bannir de la discussion en vertu des règles théoriques de délibération. Nombreux parmi ceux qui désapprouvent cette approche seraient amusés d'apprendre qu'elle a été parodiée de façon tout à fait intéressante dans un article soumis frauduleusement à une revue spécialisée qui s'est fait duper et l'a publié. Ils devraient alors admettre que le mensonge constitue, parfois, un chemin vers la vérité⁵⁴.

Il va de soi que les participants à ce débat théorique ont des convictions idéologiques diverses. En philosophie politique, le libéralisme est de nos jours celui qui remporte le plus de succès, mais les autres mouvements idéologiques, conservatisme, socialisme, féminisme, écologisme, nationalisme, etc., peuvent également s'exprimer dans le débat. Au lieu de défendre systématiquement leurs idéologies respectives, il est à espérer qu'ils vont entamer, comme certains l'ont déjà fait, une conversation dans un esprit vraiment ouvert. Même si certains pensent que la conversation tend vers une théorie, le chemin n'est pas du tout structuré de manière théorique. Je pense d'ailleurs que cela emprunte la plupart du temps une perspective patriotique. Et cela est une bonne chose. ♦

*Traduit de l'anglais par Magdalena Dembinska
et Irène Salenson.*

Charles Blattberg est professeur agrégé
du département de science politique
de l'université de Montréal.

1. Ce texte a connu une version antérieure intitulée « Patriotic, Not Deliberative, Democracy » et publiée dans *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 6, n° 1, printemps 2003, p. 155-174. L'auteur souhaite remercier Kai Nielsen et Alain Noël pour leurs commentaires sur cet article.
2. Voir C. Blattberg, *From Pluralist to Patriotic Politics: Putting Practice First*, Oxford, Oxford University Press, 2000; J. Bohman et W. Rehg (dir.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1997; J. Elster (dir.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
3. Tel que le défendent, par exemple, Aristote, dans *Les politiques*, Paris, Flammarion, 1990, Machiavel, dans *Discours sur la première décade de Tite-Live*, Paris, Flammarion, 1985, et Hannah Arendt, dans *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 1961.
4. Voir des philosophes tels que Isaiah Berlin (*Éloge de la liberté*, Paris, Calmann-Lévy, 1988) et Stuart Hampshire (*Justice Is Conflict*, Princeton, Princeton University Press, 2000).
5. Voir J. Habermas, « Discourse Ethics: Notes on a Program of Philosophical Justification », *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge, MIT Press, 1990, p. 87-89.
6. Sammy Basu estime que « Habermas incarne peut-être le type même de discours dépourvu d'humour » (« Dialogical Ethics and the Virtue of Humour », *Journal of Political Philosophy*, vol. 7, n° 4, 1999, p. 380).
7. Comme « In Defence of Poetry » où Shelley déclare que « les poètes sont des législateurs non reconnus du monde », dans D. H. Reiman et S. B. Powers (dir.), *Shelley's Poetry and Prose*, New York, W. W. Norton, 1977. Pour une critique de Habermas et de sa compréhension restreinte de l'art qu'il réduit à la seule subjectivité de son créateur, sorte de « production esthétique subjective », voir P. Duvenage, *Habermas and Aesthetics: The Limits of Communicative Reason*, Cambridge, Polity Press, 2003, chap. 5.
8. Sur l'humour comme interprétation, voir mon article (plutôt dépourvu d'humour) « On the Global Minimal Moral Code », dans *Patriotic Elaborations: Essays in Practical Political Philosophy* (à paraître); et pour une étude sur l'humour en politique, voir A. Rose, « When Politics is a Laughing Matter », *Policy Review*, n° 110, décembre 2001-janvier 2002, p. 59-71. Pour un exemple de la place de l'art dans la politique, voir l'étude très intéressante de Y. Grenier, *From Art to Politics: Octavio Paz and the Pursuit of Freedom*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2001.
9. Pour une étude sur l'utilité sociale du mensonge, intéressante et en même temps sensible aux abus potentiels, voir J. Campbell, *The Liar's Tale: A History of Falsehood*, New York, W. W. Norton, 2001.
10. M. de Cervantes, *L'ingénieux Hidalgo Don Quichotte de la Manche*, Paris, Gallimard, 1949, p. 678.
11. Shakespeare, *La tragédie du roi Lear*, I.iv.1-4, trad. Jules Derocquigny, Paris, Les Belles Lettres, 1931.
12. J. Habermas, « A Reply to My Critics », dans J. B. Thompson et D. Held (dir.), *Habermas: Critical Debates*, Cambridge, MIT Press, 1982, p. 235.
13. Voir, par exemple, H.-G. Gadamer, *Truth and Method*, New York, Crossroad, 1989 (2^e éd.), p. 19-30.
14. Voir S. G. Clarke et E. Simpson (dir.), *Anti-Theory in Ethics and Moral Conservatism*, Albany, SUNY Press, 1989; D. Furrow, *Against Theory: Continental and Analytical Challenges in Moral Philosophy*, New York, Routledge, 1995, chap. 1; P. Levine, *Living Without Philosophy: On Narrative, Rhetoric, and Morality*, Albany, SUNY Press, 1998; C. Blattberg, *op. cit.*, chap. 1; et B. Flyvbjerg, *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
15. Pour une revue des textes sur la conversation, voir l'historien des cultures P. Burke, « The Art of Conversation in Early Modern Europe », dans *The Art of Conversation*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.
16. Voir G. Ryle, *The Concept of Mind*, Londres, Hutchinson & Co., 1949, chap. 2.
17. G. Pic de La Mirandole, « Letter to Ermolao Barbaro », dans A. B. Fallico et H. Shapiro (dir.), *Renaissance Philosophy*, vol. 1, *The Italian Philosophers*, New York, Random House, 1967, p. 110.
18. Voir D. Bogen, *Order Without Rules: Critical Theory and the Logic of Conversation*, Albany, SUNY Press, 1999.
19. Voir, par exemple, S. Chambers, *Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, Ithaca, Cornell University Press, 1996, p. 164 et 172.
20. L'« idéologie » n'a pas simplement un sens péjoratif ici. Selon moi, toute doctrine qui fournit des directives sur la façon de répondre aux conflits politiques particuliers, qu'elles soient institutionnelles ou qu'elles concernent les processus politiques de tous les jours, est une idéologie. Voir C. Blattberg, « Political Philosophies and Political Ideologies », *Public Affairs Quarterly*, vol. 15, n° 3, juillet 2001, p. 193-217.
21. J. Fishkin, par exemple, donne son appui aux « sondages d'opinion délibératifs » (*Democracy and Deliberation*, New Haven, Yale University Press, 1991). Joshua Cohen est un des rares représentants de la démocratie délibérative qui affirme le rôle bénéfique des partis, mais pas pour les mêmes raisons que je donne ici (voir J. Cohen, « Deliberation and Democratic Legitimacy », dans J. Bohman et W. Rehg (dir.), *op. cit.*, p. 85-86). John Uhr, quant à lui, met l'accent tant sur les partis que sur les référendums, mais mise à part son interprétation « procéduraliste » d'Aristote, il ne devrait pas être considéré comme un démocrate délibératif. Les bases du parlementarisme australien de son approche ne sont pas surprenantes (voir J. Uhr, *Deliberative Democracy in Australia: The Changing Place of Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998).
22. K. Marx, « Critique de la philosophie politique de Hegel », dans *Œuvres. Philosophie*, vol. 3, Paris, Gallimard, 1982, p. 903.
23. Voir J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1996, p. 486-487.
24. Certains écrits donnent plus d'importance à la démocratie dans cet équilibre, par exemple : J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Londres, Heinemann, 1976; N. Fraser, « Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique

of Actually Existing Democracy», dans C. Calhoun (dir.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1992; J. Bohman, *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1996, surtout le chap. 4; et J. S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2000. Tandis que les institutions libérales sont favorites dans les travaux tels que : J. Habermas, *Between Facts and Norms*, *op. cit.*, et J. Bohman, « The Coming of Age of Deliberative Democracy », *Journal of Political Philosophy*, n° 6, 1998, p. 399-423.

25. J. Cohen et J. Rogers, « Power and Reason », dans A. Fung et E. Olin Wright (dir.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York, Verso, 2003, p. 242.

26. Voir M. Buber, *I and Thou*, New York, Charles Scribner's Sons, 1970; et « Dialogue », dans *Between Man and Man*, Boston, Beacon Press, 1947.

27. Voir, par exemple, C. Santiago Nino, *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1996, surtout le chap. 7.

28. La formulation la plus claire là-dessus est en même temps une des premières d'Habermas (voir *Legitimation Crisis*, *op. cit.*, p. 109).

29. Voir, par exemple, A. Gutmann et D. Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1996, chap. 2.

30. Voir H.-G. Gadamer, *op. cit.*, p. 309.

31. Bien évidemment, cela doit être soutenu par des arguments dont deux sont présentés dans mon article « On the Global Minimal Moral Code », art. cité.

32. Pour en savoir davantage sur la conversation patriotique, voir S. Bickford, *The Dissonance of Democracy: Listening, Conflict, Citizenship*, Ithaca, Cornell University Press, 1996, et C. Blattberg, *op. cit.*, chap. 3.

33. Voir C. Blattberg, *op. cit.*; et S. Chambers, *op. cit.*, p. 160.

34. Voir J. Habermas, *Between Facts and Norms*, *op. cit.*, p. 166-167.

35. Il faut mentionner que certains démocrates délibératifs sont plus explicites là-dessus que d'autres, tels que, par exemple, Samuel Freeman dans « Deliberative Democracy: A Sympha-

thetic Comment », *Philosophy and Public Affairs*, vol. 29, n° 4, 2000, p. 372-373.

36. J. Habermas, *Between Facts and Norms*, *op. cit.*, p. 308.

37. Voir, par exemple, *ibid.*, p. 168-176, 373-374, et J. Dryzek, *op. cit.*, p. 50-51.

38. Voir, par exemple, J. Habermas, *Between Facts and Norms*, *op. cit.*, p. 296.

39. A. Przeworski, « Deliberation and Ideological Domination », dans J. Elster (dir.), *op. cit.*, p. 141-142.

40. J. Dryzek, *op. cit.*, p. 78-79.

41. J. Habermas, *Between Facts and Norms*, *op. cit.*, p. 300; voir aussi, p. 361-362, et J. Bohman, *op. cit.*, p. 179.

42. J. Habermas, *Between Facts and Norms*, *op. cit.*, p. 307.

43. Un habermasien dirait ici que l'on doit distinguer les « discours de justification » des « discours d'application » (voir *ibid.*, p. 162), une autre distinction exagérée, selon moi.

44. P. Ricœur, « L'acte de juger », *Le juste*, vol. 1, Paris, Esprit, 1995, p. 187.

45. H.-G. Gadamer, « Epilogue to "Who Am I and Who Are You?" », dans *Gadamer on Celan: "Who Am I and Who Are You?" and Other Essays*, Albany, SUNY Press, 1997, p. 146. Ou encore : « L'idée même d'une interprétation définitive semble intrinsèquement contradictoire. L'interprétation est toujours "en route" » (« Hermeneutics as Practical Philosophy », *Reason in the Age of Science*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1981, p. 105).

46. J. Maclure, *Récits identitaires. Le Québec à l'épreuve du pluralisme*, Montréal, Québec Amérique, 2000, p. 214.

47. Voir C. Blattberg, *op. cit.*, chap. 5.

48. J. Habermas, *Between Facts and Norms*, *op. cit.*, p. 486-487.

49. Voir J. Dryzek, *op. cit.*, chap. 4.

50. *Ibid.*, p. 52.

51. J. Habermas, *Between Facts and Norms*, *op. cit.*, p. 162.

52. J. Bohman, *op. cit.*, p. 175.

53. Sur la distinction, voir C. Blattberg, « Opponents vs. Adversaries in Plato's *Phaedo* », *History of Philosophy Quarterly*, vol. 22, n° 2, avril 2005, p. 109-127.

54. Je fais ici référence, bien sûr, à ce qu'on connaît sous le nom de « l'affaire Sokal ». Voir *The Sokal Hoax: The Sham that Shook the Academy*, Lincoln, University of Nebraska Press, 2000.



Quelle démocratie postnationale ?

par Jean-Marc Ferry

Le débat intellectuel sur la construction européenne tend à se structurer autour de cette problématique dont les enjeux sont mobilisateurs d'affects, dès lors qu'il est question du destin des nations. Cela peut aussi conduire à des simplifications qui font tort aux deux camps : néonationaliste et postnationaliste. Pas plus que les premiers — qu'on les appelle « nationaux républicains », « nationalistes civiques » ou « souverainistes » — ne récusent a priori toute tentative de construire une union politique transnationale, les seconds — qu'on les nomme « transnationalistes », « postnationalistes » ou « cosmopolitistes » — ne prétendent substituer des unités métanationales aux États-nations. Je me situe dans le camp des postnationalistes, mais ne dis pas pour autant que « l'appartenance démocratique est désormais supranationale ¹ », ou que « l'État-nation n'est plus le cadre idéal pour l'expression de la volonté politique des citoyens ² ». Il ne s'agit pas de prononcer la fin des États-nations, ni de prophétiser leur résorption tendancielle au sein d'unités politiques d'échelle continentale, voire planétaire. Il est vrai que de telles spéculations existent, qui présentent le « monde postnational » comme un univers réticulaire, où les flux transnationaux d'argent et de populations viennent subvertir l'ancien monde structuré par les nations ³. C'est une tendance postmoderne du postnationalisme, laquelle n'entre pas dans mon propos. Je souscrirais plutôt à cette affirmation portée par Gérard Mairet : « Une démocratie européenne ne saurait se fonder sur la négation des nations ; mais elle se fonde plutôt sur la négation des nationalismes ⁴ » ; ou encore, à celle-ci, de Ulrich Beck : « Tout pays qui met la démocratie et les droits de l'homme au-dessus de l'autocratie et du nationalisme est déjà sur la voie de l'État cosmopolite, qu'il ne faut pas confondre avec l'idée d'un État mondial centralisé ⁵. » Cependant, j'aimerais discuter une position intermédiaire, que l'on pourrait dire mitigée ou équilibrée suivant le degré de

bienveillance manifestée envers son auteur, Will Kymlicka. Pour indéniable que soit l'émergence de réseaux transnationaux, les nouvelles formes de citoyenneté postnationale qui s'y dessinent seraient des extensions du principe *libéral*, constitué dans les communautés politiques *nationales*. Telle est sa thèse première. Ce n'est pas cette affirmation elle-même que je conteste, mais l'argument que Will Kymlicka développe sur cette base pour conclure à un « mythe de la citoyenneté transnationale ⁶ ».

Kymlicka s'en prend aux thèses dites transnationalistes qui prononceraient une dissociation entre citoyenneté libérale-démocratique et État-nation. Le transnationalisme, explique-t-il, « conteste l'idée selon laquelle l'État-nation serait le lieu privilégié de la citoyenneté ⁷ » ; et Will Kymlicka n'est pas d'accord. De fait, la thèse du transnationalisme est étrange si elle se donne pour le constat d'un état de choses. Dire, en effet, que l'État-nation *n'est pas* le lieu privilégié de la citoyenneté est une contrevérité : le fait est que l'État-nation est le lieu privilégié de la citoyenneté, et on imagine mal qu'un sociologue ou un juriste raisonnables puissent contester ce fait comme tel. « Transnationalisme » est à vrai dire un mot-valise servant à marquer toute thèse, qu'elle soit empirique ou normative, qui insinue un dépassement de l'État-nation comme cadre d'organisation de la citoyenneté. De ce point de vue, sont mises dans le même camp les positions théoriques pourtant distinctes, voire discordantes, du supranationalisme, du transnationalisme et du postnationalisme — soit, respectivement, les tenants d'un *État supranational*, mondial ou continental, ceux d'une *citoyenneté transnationale*, plurinationale ou dénationalisée, ceux d'une *identité postnationale*, structurée par un patriotisme constitutionnel ⁸ et orientée vers le cosmopolitisme juridique ⁹.

Dès le début des années 1990 j'avais tenu à préciser la notion de postnational en la démarquant du supranational ¹⁰. L'identité postnationale renvoie

à une disposition morale intégrant les idées du cosmopolitisme juridique, mais non pas à la définition d'un cadre métanational de reproduction de la vie collective. Je crois important de distinguer entre un principe philosophique et une échelle géopolitique, entre une forme d'identité et un niveau d'organisation. Mais en tentant de réfuter la thèse d'une citoyenneté transnationale, Kymlicka semble sous-estimer cette distinction. Autant que je puisse voir, son argument clé est que l'activité politique reste organisée sur une base territoriale cadrée par l'État-nation ; et même lorsqu'il doit faire valoir que, assignées ou non au cadre national, les « nouvelles formes de citoyenneté "postnationale" » n'ajoutent rien à la *conception libérale* de la citoyenneté — ce qui revient à considérer, cette fois, le principe politique —, il profite d'une précaution terminologique ayant préalablement consisté à coupler « libéral » et « national » dans l'expression « modèle *national/libéral* ¹¹ », pour conférer le poids d'un argument complémentaire au fait que « le modèle de citoyenneté démocratique et de légitimité politique de ces mobilisations reste lié aux *communautés politiques nationales* ¹² ».

Ce tour assez subtil facilite le démontage du supposé mythe de la citoyenneté transnationale. Pour ce faire, Will Kymlicka entreprend de discuter cinq considérations censées étayer la thèse transnationaliste.

Premièrement, le phénomène des migrants « souvent présentés comme l'avant-garde du transnationalisme en marche » : cela introduit sans doute l'idée de plurinationalité, mais ne remet nullement en cause « le principe d'organisation de la délibération politique dans les communautés définies sur un territoire donné ¹³ ». Que les migrants soient des gens qui ont deux nations, cela « ne justifie pas en soi que la politique doive être organisée sur une base non nationale ou non territoriale ». De façon convaincante, Will Kymlicka observe que « ni le fait de plus en plus fréquent chez les migrants d'avoir la double nationalité ni leur activité politique croissante ne

constituent un dépassement de la communauté nationale territorialement définie ¹⁴ ». Mais l'identité postnationale, c'est-à-dire l'accès à une citoyenneté située au-delà du principe nationaliste, ne consiste pas spécifiquement dans un dépassement de la communauté nationale *territorialement définie*. Elle se marque plutôt objectivement dans le fait que l'octroi des droits fondamentaux, considérés par la tradition libérale comme les prédicats de la citoyenneté, devient indépendant de l'appartenance à la nation qui octroie ces droits. Autrement dit : tendanciellement, la citoyenneté se délie de la nationalité.

Deuxièmement, les réseaux militants internationaux : ils mobilisent pour une même cause des citoyens de nationalités diverses. Ces réseaux servent donc effectivement de base pour une citoyenneté transnationale : Kymlicka le concède. Mais, objecte-t-il aussitôt, ces actions transnationales sont « faibles », puisque « la cible finale reste un groupe de décideurs *nationaux* ¹⁵ ». De telles démarches, fait-il valoir, « ne conduisent pas en elles-mêmes à

la création d'une quelconque communauté politique transnationale indépendante, et ce n'est d'ailleurs pas le but poursuivi ». Là, Kymlicka ne relève pas ce qui est significatif d'une orientation postnationale : c'est justement que des étrangers puissent prendre à cœur des problèmes qu'ils estiment devoir importer à la conscience de tout être humain en tant que citoyen du monde, alors même que ces problèmes sont localisés dans une nation qui n'est pas la leur, relèvent en principe pour leur traitement d'un État dont

ils ne sont pas ressortissants. Il est évident que de telles dispositions cosmopolitiques ou postnationalistes ont été formées au sein des nations modernes de culture politique libérale au sens large. Mais c'est justement ce qui rend historiquement significative la prétention des intérêts correspondants à transcender la nation en tant que référence ultime de l'identité politique. Cependant, Kymlicka entend retenir simplement que les cibles des militants demeurent des « communautés territorialement définies », et qu'il n'est jamais question pour eux de transférer la

*L'identité postnationale
ne consiste pas spécifiquement
dans un dépassement
de la communauté nationale
territorialement définie
mais plutôt objectivement
dans le fait que l'octroi
des droits fondamentaux
devient indépendant
de l'appartenance
à la nation qui octroie ces droits.*

prise de décision politique « à des structures postnationales ou non territoriales ¹⁶ ».

Pourquoi cette fixation territorialiste sur le lieu de la décision ? Will Kymlicka dévoile le fond de sa conviction en ce qui concerne le critère, décisif à ses yeux, d'une configuration réellement postnationale : « Pour qu'un véritable contre-modèle puisse être opposé à la citoyenneté fondée sur le principe national/libéral, il faudrait que le lieu même de la décision, et pas seulement l'action militante, soit transnational, c'est-à-dire qu'un gouvernement transnational se substitue au pouvoir des États-nations ou, du moins, le conteste ¹⁷. » Le raisonnement de Kymlicka reste tributaire des représentations consacrées en science politique, en particulier la représentation d'un lieu du politique renvoyé à l'instance du pouvoir décisionnel, elle-même centralisée au niveau d'un gouvernement national. Ce faisant, il se situerait aux antipodes de sociologues pour qui, au contraire, « les anciennes catégories du pouvoir et de la politique centrées autour de l'État deviennent des catégories zombies. Elles ne rendent pas compte des acteurs, des stratégies, des ressources, des objectifs, des conflits, des paradoxes nouveaux ni des fruits ambivalents du métapouvoir économique tant au sein des nations qu'entre elles ¹⁸. » Mais sous les présupposés du nationalisme méthodologique, on comprend que la constellation postnationale devienne largement un mythe : il suffit déjà d'identifier le politique au lieu le plus visible de la décision publique et de sa contestation sociale. Ce faisant, on ne voit pas que « les gouvernements agissent fondamentalement dans un espace transnational dès qu'ils négocient des accords internationaux contraignants ou — comme dans le cas de l'Union européenne, par exemple — s'associent pour créer des espaces de "souveraineté partagée, interactive et coopérative" ¹⁹ ». Ainsi Kymlicka passe-t-il largement sous silence la réalité *de facto* de gouvernements métanationaux, qu'il s'agisse d'instances de gouvernance économique mondiale, telles que le FMI, le G8, l'OMC, l'OCDE, la Banque mondiale, ou même de la gouvernance européenne, en particulier du Conseil de l'Union, auquel il n'est pas fait référence, sinon sous le titre faible des « autorités régulatrices intergouvernementales » (ce qui ne convient ni au Conseil ni à la Commission). Le brillant titulaire d'une chaire de recherche en philosophie politique chausse les lunettes du réalisme

empirique pour déclarer qu'il n'y a simplement *pas* de « structures postnationales » ou d'« arènes transnationales » politiquement consistantes et susceptibles de prendre la relève des États-nations.

Ce genre de mise au point rencontre un dernier cri provisoire de la théorie des relations internationales, sur le thème : « Il faut se garder d'enterrer trop vite les États-nations. Quoi qu'on ait pu en dire, ils sont et demeurent les entités les plus pertinentes pour rendre compte de la réalité politique. » Ce qui, dans un champ scientifique restreint, prenait la valeur d'une réaction de salubrité face aux excès de la critique postmoderne du réalisme ²⁰ sert à rallier l'adhésion dans le champ intellectuel beaucoup plus large de ceux que, de façon constitutive, irrite une supposée arrogance du postnational. Mais cela se paie d'un aplatissement de la problématique : elle se trouve évidée de ce qu'une philosophie du droit pourrait apporter au concept d'une constitution postétatique. Non pas que Kymlicka ait fait l'impasse sur l'aspect du droit. Mais il ne considère pas ce qu'un philosophe un peu juriste pourrait conclure des évolutions du droit international général.

Troisièmement, en effet, « le droit international des droits de l'homme » : voilà un argument de poids, semble-t-il, en faveur de la citoyenneté postnationale. L'expression « droit international des droits de l'homme » signifie que les droits de l'homme deviennent sanctionnables sur le plan international sous l'autorité de juridictions comme la Cour pénale internationale (ou la Cour européenne des droits de l'homme), et qu'ils deviennent ainsi opposables *de l'extérieur* aux États en général. Cela parle à l'évidence en faveur d'une orientation postnationaliste des droits du citoyen, lequel tend, dans cette mesure, à se profiler au moins virtuellement comme citoyen du monde ou cosmopolite au sens juridique (non pas culturel) du terme. Cette fois, l'idée d'une citoyenneté, si l'on veut, transnationale n'est pas défendue sous les considérations empiriques de populations migrantes ou de réseaux transnationaux de militance (comme Amnesty international ou Greenpeace), mais sous les considérations systématiques d'un nouveau régime du droit public et de la légitimité politique en général. Dès lors, en effet, que des États, quels qu'ils soient, peuvent faire l'objet de sanctions judiciaires prononcées par des juridictions internationales pour violation des droits de l'homme, cela

discipline leur souveraineté interne. Le philosophe comme le juriste peuvent y voir une étape significative dans l'histoire d'une domestication juridique des souverainetés étatiques, voire, dans le processus d'une transition du droit international vers un droit cosmopolitique qui n'avait jusqu'alors qu'une existence philosophique. Or, la vérité philosophique du postnationalisme, quelle que soit l'échelle territoriale sur laquelle elle s'agence, c'est le cosmopolitisme juridique dont l'élément s'annonce aujourd'hui à travers le droit international des droits de l'homme.

Mais Kymlicka se contente de faire observer que « contester la souveraineté absolue des États ne signifie pas que l'on conteste le modèle national/libéral de citoyenneté » — comme si postnationalisme signifiait en passant postlibéralisme ; et il balise son argument en faisant valoir que : « Pour l'essentiel, les droits codifiés au niveau international correspondent à la conception libérale des droits du citoyen face à son propre gouvernement. Il n'y a rien dans le droit international des droits de l'homme qui puisse entrer en conflit avec les normes libérales d'exercice du pouvoir au niveau national²¹. »

C'est heureux que les droits de l'homme codifiés au niveau international ne viennent pas contredire la conception libérale qui prévaut à l'intérieur des nations démocratiques — encore que la théorie libérale des relations internationales ne soit pas exempte de certaines tensions²². Quoi qu'il en soit, Will Kymlicka ne veut pas voir que ce qui en l'espèce mériterait d'être invoqué pour conclure à une ouverture postnationaliste de la citoyenneté, ce n'est pas le fait d'universaliser le principe libéral d'une limitation constitutionnelle, en regard des droits fondamentaux individuels, du pouvoir politique des États ; c'est plutôt le fait de garantir la sanction de ces droits par une instance d'autorité supranationale, habilitée à interpellier *tout* État contrevenant, libéral ou non. Il convient de distinguer entre les normes constitutionnelles d'un État et l'exercice de sa souveraineté interne ; entre son ordre juridique interne et son comportement politique. Si Kymlicka s'était montré sensible à cette différence, il aurait pu porter sa discussion sur le point pertinent, au lieu de tranquillement conclure que « [l]e droit international des droits de l'homme n'offre donc aucun contre-modèle de citoyenneté au modèle national/libéral²³ ». « Il universalise plutôt ce dernier », ajoute-t-il. Mais dans quel esprit, dans

quelle intention cette universalisation procède-t-elle ? À ce sujet, Kymlicka pointe ce qu'il nomme « l'ambivalence des attitudes nord-américaines » : « La plupart des Canadiens et des Américains sont en effet favorables à un encadrement international des droits de l'homme, mais n'admettent pas que *leurs propres lois* soient placées sous surveillance internationale. Ils sont convaincus que leur constitution garantit une protection adéquate des droits de l'homme et que leurs tribunaux sont parfaitement compétents pour interpréter et faire appliquer des droits de façon indépendante et impartiale. Leur position pourrait se résumer ainsi : « Nous n'avons pas besoin du droit international ou de tribunaux internationaux pour que les droits de l'homme soient respectés *chez nous* »²⁴. »

En lisant ces lignes, j'ai été un peu dérouté, car l'attitude ici décrite est justement typique d'États libéraux qui n'ont pas dépassé le principe nationaliste. On sait que les États-Unis ont refusé de souscrire au Tribunal pénal international, alors que l'Union européenne y serait au contraire disposée sous réserve de jouir d'une personnalité juridique (à l'instar des États) ; et c'est là justement ce qui autoriserait à voir dans l'idée européenne une avancée postnationale qui la distingue aujourd'hui des États-Unis. Or, Will Kymlicka enchaîne directement les réflexions que je viens de citer dans une sorte de conclusion qui, de façon, disons, généreuse, englobe implicitement l'Europe dans cette sentence : « Si l'opinion occidentale [*sic*] est favorable à un cadre international de protection des droits de l'homme, ce n'est donc pas parce que « nous » en avons besoin, mais parce qu'« ils » en ont besoin²⁵. »

L'opinion nord-américaine devient subrepticement l'« opinion occidentale ». On hésite encore, il est vrai, à parler d'une opinion européenne. Mais une étude récente, et des plus convaincantes, nous incite à franchir le pas²⁶. Dans l'Europe politiquement constituée, les opinions qui concourent à la grande société civile en formation se révèlent nettement plus consensuelles qu'on ne l'imaginait. Les divergences officielles, manifestées au sein de l'Union européenne à l'occasion de l'affaire d'Irak, dissimulent une réelle convergence des sociétés civiles sur les questions stratégiques cruciales du recours à la force, de la référence à l'ONU et du multilatéralisme, ainsi que sur les valeurs et attitudes de base en ce qui concerne par exemple la place de

la religion, l'égalité des sexes, la tolérance à l'égard de l'homosexualité. Sous ces divers rapports, « l'opinion européenne » diffère remarquablement de celle des États-Unis. Or, si les États membres de l'Union ont souscrit à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés individuelles ; si l'Union a intégré dans son ordre juridique interne la Charte européenne des droits fondamentaux, offrant sur cette base aux citoyens d'Europe la possibilité d'un recours juridictionnel contre l'État dont ils sont pourtant ressortissants, ce n'est pas parce que « les autres » auraient besoin d'un cadre international de protection des droits de l'homme. L'Union reconnaît également le Tribunal pénal international, ce qui n'est pas le cas des États-Unis. Elle conçoit différemment des États-Unis l'universalisation des droits de l'homme, cela se dégage de façon nette depuis la deuxième guerre du Golfe. Bien que ses États, candidats inclus, aient été, comme on sait, divisés sur l'affaire d'Irak, c'était déjà beaucoup moins vrai, encore une fois, des opinions nationales. Dans ce clivage officiel à propos de l'affaire d'Irak, je ne puis m'empêcher de voir un camp anglo-américain face à un camp authentiquement européen pour lequel le principe d'une égale et universelle soumission des États au droit ne saurait souffrir aucune exception, quel que soit le différentiel de démocratie que l'on peut constater entre les nations.

De ce point de vue, l'Union européenne (qui, en tant que telle, porte l'esprit postnational de façon distincte) est loin de l'arrogance nationaliste des États-Unis. Précisément, Will Kymlicka aurait pu remarquer que cette « ambivalence des attitudes nord-américaines²⁷ » trahit une forme de nationalisme qui entre en contradiction avec l'esprit cosmopolitique du droit international des droits de l'homme ; et qu'en revanche l'attitude européenne d'États comme l'Allemagne, la Belgique ou la France, dans leur rapport au droit international, constitue un dépassement du nationalisme. Sans doute les gouvernements ouest-européens estiment-

ils qu'ils ont moins besoin que d'autres de se soumettre à une garantie internationale des droits fondamentaux des individus et des peuples. Mais, dans leur esprit — et c'est là l'essentiel — ce fait ne justifierait en aucune façon un refus de leur part de souscrire à la Convention européenne des droits de l'homme ou de reconnaître la compétence du Tribunal pénal international. Une telle attitude, encore une fois, entrerait en contradiction avec l'esprit du droit, c'est-à-dire avec le principe d'une sanctionnabilité universelle des droits de l'homme et du droit des gens, par quoi nul État ne saurait être son propre juge.

Voilà un principe de justice politique internationale — pour mieux dire, un principe de justice cosmopolitique — tout à fait clair. Mais Kymlicka

estime que « personne ne peut prétendre avoir une idée claire des principes de justice [...] dans le cas des institutions internationales », lesquelles exercent pourtant, concède-t-il, « une influence de plus en plus grande sur la vie de chacun ». Il reste qu'à ses yeux, une voie pour « construire une forme authentiquement postnationale de démocratie » serait de « créer des parlements élus au niveau international qui auraient sur les institutions un pouvoir de contrôle²⁸ ».

Quatrièmement, donc, les « parlements transnationaux » :

Là, nous pourrions valablement commencer à parler de citoyenneté transnationale. Mais Will Kymlicka fait aussitôt remarquer combien cette idée a peu de réalité. En Amérique du Nord, l'Aléna regroupe Canada, États-Unis et Mexique. Là, un parlement commun n'effleure même pas les opinions publiques : « Aucun parti, aucun mouvement social, dans aucun des trois pays de l'Aléna, ne s'en fait le héraut. » On s'en douterait, puisqu'il n'y a aucune communauté politique en vue. Mais l'Union européenne ? Oui, « l'idée est bien là, mais elle ne suscite pas un grand enthousiasme ». Au-delà du simple fait, Will Kymlicka en donne une explication devant laquelle on ne peut, je crois, que s'incliner ; en tirer même quelque leçon pratique. Voici : on a cru

*Qu'est-ce qui est décisif
pour la réussite
d'une intégration politique ?
Est-ce l'existence
d'un sentiment national fort,
celui d'être une communauté
de destin,
ou est-ce l'existence
d'institutions
propres à donner aux citoyens
le sentiment d'appartenir
à une communauté de projet ?*

pouvoir répéter le schéma de démocratisation des États au niveau de l'Union. D'où les élections du Parlement européen au suffrage universel. Mais on n'a pas vu que, dans le cas des États, les droits civiques avaient été arrachés de haute lutte, alors que, dans le cas de l'Union, leur octroi « découle au contraire du désir des élites de parer l'Union d'une légitimité démocratique reconnue à l'occasion d'une élection qui n'a jamais été demandée²⁹ ». Remarque cruelle mais juste. Will Kymlicka ajoute que le peu d'attrait que suscite « l'idée d'une démocratie transnationale » n'est nullement lié à un problème de démographie ou de dimension : « Le problème réside ailleurs. Les citoyens des États-Unis ont le sentiment de former un seul peuple, avec un seul État, autonome. Ils ne pensent pas que les Mexicains ou les Canadiens fassent partie de leur "peuple" ou de leur "communauté de destin", et ils n'ont pas le désir de gouverner avec eux (la réciprocité est vraie). »

De cette observation, Will Kymlicka tire une conclusion de portée générale : « Dès lors que le sentiment national est puissant, les communautés politiques peuvent être très grandes. À l'inverse, si ce sentiment n'existe pas, un État, même très petit, peut devenir "trop grand" pour être gouverné de manière efficace selon des principes démocratiques [...]. C'est donc le sentiment d'être une "nation", un "peuple" ou une "communauté de destin" qui compte³⁰. » Le bon sens paraît en effet parler en faveur de la thèse nationaliste entendue comme suit : seule l'existence d'un fort sentiment national permet une intégration politique réussie, à quelque échelle spatiale et démographique que ce soit. Face, par exemple, à David Held, héraut d'un ordre global de démocratie cosmopolitique, Will Kymlicka conteste alors que la mondialisation puisse atténuer « le sentiment que chaque État-nation a sa propre "communauté de destin" ». L'argument de Held consiste en effet à faire valoir l'existence de forces ou de processus décisifs pour la vie de chacun, et qui ignorent totalement les frontières nationales.

*Les motifs suprêmes d'adhésion
à une communauté politique
ne sont plus ceux de la parenté,
de la proximité, de la filiation,
mais l'adhésion à des principes
universalistes
tels qu'ils s'expriment
dans les droits de l'homme,
l'État constitutionnel,
la démocratie.
Comment incarner
cela politiquement ?*

Or, c'est là, selon Kymlicka, mal comprendre ce que signifie une communauté de destin : « La mondialisation n'a nullement érodé le sentiment que les États-nations forment des communautés de cette sorte, bien distinctes les unes des autres³¹. »

Si Kymlicka s'en tenait là dans son raisonnement, il me serait difficile de m'accorder avec lui — tant que n'est pas tranchée cette question critique : qu'est-ce qui, en général, doit être regardé comme décisif pour la réussite d'une intégration politique, quelle qu'en soit l'échelle démographique ? Est-ce l'existence d'un sentiment national fort, « le sentiment d'être une "nation", un "peuple", une "communauté de destin" », ou est-ce l'existence d'institutions propres à bien assurer la représentation et la participation politiques des citoyens, de sorte

que ceux-ci aient le sentiment d'appartenir à une *communauté de projet*³² ?

C'est bien, en tout cas, préférentiellement, sur le deuxième terme de l'alternative que mise l'Union européenne — en dépit de tentatives ou tentations euronationalistes, dont le débat sur l'adhésion turque est représentatif, où l'on met en exergue les héritages culturels, le patrimoine spirituel européen en tant que limite *a priori* à l'élargissement de l'Union. « Ce qui compte », est-ce le sentiment d'être membre d'une nation bien *identifiée*,

distincte de toute autre ; ou est-ce le sentiment d'être bien compris, entendu, *représenté* par son État ? Entre autres, l'opposition entre communautarisme et libéralisme se joue sur des questions de ce genre. Will Kymlicka me semble balancer entre les deux, même si son cœur penche plutôt du premier côté ; on se souvient de sa conclusion : « C'est donc le sentiment d'être une "nation", un "peuple" ou une "communauté de destin" qui compte. » Mais cela ne l'empêche pas de mobiliser aussi l'argument libéral pour mettre en évidence les risques et les impasses éventuelles d'une « démocratie transnationale ».

C'est l'argument intéressant selon lequel il ne faudrait pas que la démocratie transnationale régresse à une phase prénationale « dans laquelle la politique

sera conduite dans une langue et dans des médias qui seront «étrangers» aux populations concernées³³. Même s'il a été mis entre guillemets, le mot «étranger» n'est peut-être pas très heureux, parce qu'il maintient une ambivalence sur le statut exact de l'objection — savoir si elle est communautaire ou bien libérale³⁴. Je veux cependant la regarder comme une objection proprement libérale (au sens philosophique); autrement dit, comme posant proprement la question de la représentativité démocratique du gouvernement. C'est le dernier point, et le plus constructif, de la manière de déconstruction tentée par Will Kymlicka.

Cinquièmement, les «autorités régulatrices intergouvernementales». La problématique s'énonce ainsi: les institutions internationales, à défaut de pouvoir réaliser une démocratie transnationale, resteront avant tout intergouvernementales. Mais comment pallier leur déficit démocratique? C'est aussi une question d'actualité pour l'Union européenne, sauf que celle-ci refuse son assimilation à des institutions internationales. Mais je parlais ici d'un point constructif, parce que Will Kymlicka, après avoir censément fait un sort au mythe du transnational, reconnaît, d'abord, qu'il y a bien quand même des structures politiques métanationales qui se mettent en place; ensuite et surtout, qu'elles posent un problème de légitimité démocratique. Je m'accorderais assez volontiers à cet aspect positif ou constructif de sa proposition: plutôt que de vouloir établir *directement* une démocratie à un niveau métanational ou transnational, mieux vaudrait organiser une responsabilité *indirecte* de ces instances, «où les fonctionnaires internationaux» entretiendraient avec les États nationaux une relation strictement d'exécutant à mandataire — dans le langage de Kymlicka, «une relation du type *principal-agent*». À cette recommandation très *british*, qui ferait de la Commission des communautés européennes un exécutif au sens strict, Kymlicka mêle une autre qui relève quant à elle proprement de l'intergouvernemental dont l'instance typique, dans l'Union européenne, est le Conseil (Conseil des chefs d'États et gouvernements et Conseil des ministres): les décisions intergouvernementales ne doivent pas court-circuiter les contrôles parlementaires nationaux. Les citoyens doivent rester bien informés «sur l'étendue du pouvoir de leur propre gouvernement au sein de ces

institutions et sur les positions qu'il a prises, ce qui leur permettrait d'apprécier s'il a bien ou mal défendu leurs intérêts nationaux³⁵».

C'est là une recommandation qui, sans doute, trouverait un tiède accueil chez des fédéralistes européens, plutôt soucieux, quant à eux, de faire prévaloir l'intérêt communautaire sur les intérêts nationaux. Mais je donnerais ici raison à Kymlicka — non pour affirmer la préséance des intérêts nationaux sur l'intérêt communautaire (ce qui n'est d'ailleurs pas le sens de sa recommandation), mais pour simplement honorer les exigences minimales d'une démocratie représentative, et aussi pour activer un tant soit peu la vie politique de l'Union. Kymlicka a raison lorsqu'il affirme qu'il est peut-être, «paradoxalement, antidémocratique de vouloir esquiver le problème en cherchant à établir une responsabilité transnationale directe»; et que si l'on assurait un pouvoir de contrôle des citoyens sur l'intergouvernemental, alors «le souci des candidats aux élections de représenter les préoccupations nationales au niveau international (et, une fois élus, leur efficacité) deviendrait [...] un élément important aux yeux des électeurs lors des scrutins nationaux³⁶».

C'est précisément ce genre de réflexion qui me porte à reconnaître une signification avant tout libérale à la recommandation de Kymlicka. Encore une fois, elle est évidemment en deçà des attentes européanistes. Mais parle pour elle l'intelligence politique. En quoi consiste-t-elle d'abord, compte tenu du défi que représente, pour la démocratie, la mondialisation? D'abord dans le renforcement des différents niveaux — local, régional, national — de représentation et de participation politiques. Les divers facteurs qui concourent à la mondialisation ne sonnent pas inéluctablement le glas des États-nations: «Il vaudrait mieux évaluer chaque cas en fonction de ses mérites, pour voir si les formes solides de démocratie qui se sont bâties au niveau national et infranational peuvent être préservées et mises en œuvre face aux défis de la mondialisation [...]. Les formes nouvelles et transnationales d'action politique fonctionneront d'autant mieux qu'elles feront appel aux conceptions de souveraineté populaire et de communauté nationale qui constituent les fondements des démocraties occidentales modernes³⁷» Kymlicka conclut: «Et c'est bien là ce qui se passe avec les nouvelles formes de citoyenneté «postnationale».» Mais on se souvient que ces

« nouvelles formes » n'en conservent pas moins le « principe national/libéral », tandis que l'État-nation demeure le cadre pertinent de la décision publique et de sa légitimation politique.

À moins que la thèse de Will Kymlicka ne contienne quelque chose de plus que ce que je viens d'en résumer, elle me semble si peu risquée que je ne vois pas que l'on puisse s'en offusquer. Mais on peut avoir une autre perspective sur les phénomènes qu'il analyse, faire valoir d'autres tendances : *premièrement*, une dissociation de la citoyenneté par rapport à la nationalité ; *deuxièmement*, l'émergence, quoique sporadique, d'une opinion publique mondiale soutenue par des universalismes parapolitiques, ainsi que les nomme Pierre Hassner (par exemple, l'écologie ou l'humanitaire), et qui sont comme les prédicats idéologiques du citoyen du monde ou cosmopolite ; *troisièmement*, la transition du système juridique international vers un ordre de droit cosmopolitique ; *quatrièmement*, l'ébauche, dans l'Union européenne, d'une culture publique commune aux représentants élus des États membres ; *cinquièmement*, la mise en place à des niveaux métanationaux d'instances qui, dans le cas de l'Union européenne, sont appelées à exercer de substantielles fonctions de souveraineté (monnaie, police, justice, défense) et à inscrire dans la routine d'actions structurelles des opérations redistributives entre les régions du continent, indépendamment de spécifications nationales, tandis que l'on tente même d'organiser une véritable vie politique de l'Union selon les principes de l'État de droit démocratique, en redoublant les instances classiques de la représentation parlementaire par des dispositifs plus interactifs de « démocratie participative ».

Que l'instauration politique effective des principes de la démocratie et de l'État de droit présuppose nécessairement une base concrète d'application à un territoire et s'inscrive par conséquent dans des contextes spatiotemporels marqués par des histoires, des cultures, des traditions spécifiques ; cette incarnation évidente et nécessaire n'invalide en rien la pertinence d'une *identité* postnationale. Le fait, au demeurant trivial, qu'il n'y ait pas, comme on dit, de démocratie pure, ne contredit pas l'idée selon laquelle, au-delà des affiliations liées à des appartenances de proximité familiale, villageoise, paroissiale, régionale ou même nationale, le citoyen puisse se rattacher à des principes juridiques et à des

valeurs éthiques universalistes, capables de structurer efficacement une identité politique émancipée des limitations communautaires ou identitaires. L'identité postnationale signifie que, d'une part, le citoyen ne voit plus dans la nation la référence et l'appartenance politiques ultimes ; d'autre part, sans nier les solidarités locales, régionales, nationales, les motifs suprêmes d'adhésion à une communauté politique ne sont plus ceux de la parenté, de la proximité, de la filiation, ni même les motifs de la nationalité selon Renan, mais l'adhésion à des principes universalistes tels qu'ils s'expriment dans les droits de l'homme, l'État constitutionnel, la démocratie.

Comment incarner cela politiquement ? D'abord, les principes universalistes doivent pouvoir s'inscrire juridiquement pour constituer, ne serait-ce que formellement, une communauté politique. Ensuite, l'adhésion des membres citoyens à une telle Constitution ne doit pas être elle-même trop abstraite. On aborde à cet endroit une difficulté systématique : comment former une communauté qui soit à la fois politiquement unie, socialement consistante et culturellement pluraliste, c'est-à-dire respectueuse des différences et des traditions nationales ? Se profile une constitution, si l'on veut, en trois étages : le premier niveau est constitué d'un cadre juridique unifié de principes et de règles homogènes ; le deuxième, d'une base pluraliste de cultures, d'histoires et de traditions nationales singulières ; et le troisième, d'une culture publique commune, offrant une médiation entre l'unité du cadre juridique et la pluralité des identités culturelles.

Dans ce dispositif, c'est la médiation d'une culture politique partagée qui est stratégiquement centrale. Elle ne peut résulter que d'une pratique où les identités nationales s'ouvrent les unes aux autres dans une communication impliquant un décentrement des intérêts, des mentalités et des mémoires elles-mêmes au sein d'un espace public politiquement orienté et capable d'intégrer une participation des citoyens.

En ce qui concerne l'*intégration* postnationale proprement dite, si elle doit impliquer, comme sa condition nécessaire, une telle identité politique, structurellement ouverte, sur un plan symbolique, à des dispositions cosmopolitiques que les républiques nationales avaient commencé de former chez leurs ressortissants, elle requiert toutefois des dispositifs qui, techniquement, diffèrent de ceux qui

avaient présidé à l'intégration des nations modernes, traditionnellement assise sur les piliers d'intégration verticale, militaire et scolaire, pour déployer des mécanismes horizontaux, dont le développement est en cours dans l'Union européenne, et qui manifestent un changement dans l'intégration du système.

Pour les tenants de l'identité postnationale, l'intégration politique est certes plus difficile à l'échelle continentale qu'aux échelles nationales. Elle n'est pourtant pas impossible, dès lors qu'elle rencontre, outre des dispositions politiques à la coopération entre États membres, des dispositions symboliques à la reconnaissance réciproque des peuples, ainsi qu'à la reconnaissance commune des principes voués à les fédérer. C'est bien d'ailleurs ce que visent à structurer sur un plan théorique des réflexions éclairées à propos de l'Europe politique. L'idée régulatrice en est le *cosmopolitisme*. Ainsi Mario Telò et Paul Magnette évoquent-ils la perspective d'une Union européenne parvenant « à s'imposer comme l'un des vecteurs d'une démocratie cosmopolite », de sorte qu'elle puisse « enraciner son histoire particulière dans sa vocation universaliste »³⁸. Pour Ulrich Beck le cosmopolitisme serait « le nouveau concept dominant quant à la manière

d'inclure la mondialisation dans la politique, l'identité et la société »³⁹. Quant à Gérard Maitre, il estime que « le problème [...] est de penser la démocratie en dehors des limitations imposées par la souveraineté », problème fondamental qu'il interprète comme étant « celui du passage du droit politique au droit cosmopolitique »⁴⁰.

Certes, ce sont là encore des réflexions largement spéculatives, à propos desquelles il serait facile d'insinuer qu'elles n'ont pas dépassé le stade du *wishful thinking*. Mais ce serait une erreur. Le propos n'est pas ici d'exprimer nos souhaits ou utopies relativement à la « démocratie européenne ». Il n'est pas de définir ce que *doit être*, selon nos vœux, l'Union européenne, mais d'énoncer la façon dont, selon nous, elle *doit être comprise*, en tant qu'« État postnational ». Ce faisant, on élève aussi bien la prétention que ces lignes théoriques trouvent un répondant empirique dans l'esprit constitutionnel de l'Union européenne. ♦

Jean-Marc Ferry est professeur
à l'université libre de Bruxelles et chercheur au CNRS.

Il enseigne également
à l'institut d'études européennes de Bruxelles.

1. Position que me prêtait Jean-Claude Eslin dans un texte à propos de *L'Europe en danger* de Laurent Cohen-Tanugi, « L'Europe à l'épreuve du doute », *Esprit*, juillet 1992, p. 94.

2. Position que m'attribuent Alain Dieckhoff et Christophe Jaffrelot, « La résilience du nationalisme face aux régionalismes et à la mondialisation », *Critique internationale*, n° 23, avril 2004, p. 137. Je ne vois pas quel sens il y aurait à postuler un cadre empirique idéal. Mais je ne considère pas que l'État-nation soit un cadre inapproprié, au contraire, à l'expression de la volonté politique des citoyens.

3. A. Appadurai, *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.

4. G. Maitre, « Sur la critique cosmopolitique du droit politique », dans G. Duprat (dir.), *L'union européenne. Droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, « Politique d'aujourd'hui », 1996, p. 33.

5. U. Beck, « Redéfinir le pouvoir à l'âge de la mondialisation : huit thèses », *Le Débat*, n° 125, mai-août 2003, p. 81-82.

6. W. Kymlicka, « Le mythe de la citoyenneté transnationale », *Critique internationale*, n° 23, avril 2004, p. 97-111.

7. *Ibid.*, p. 97-98.

8. J. Lacroix, *Pour un patriotisme constitutionnel européen*, Paris, Cerf, « Humanités », 2004.

9. F. Cheneval, *La cité des peuples. Memorandum de cosmopolitismes*, Paris, Cerf, « Humanités », 2005.

10. J.-M. Ferry, « Qu'est-ce qu'une identité postnationale ? », *Esprit*, septembre-octobre 1990 ; « Pertinence du postnational », *Esprit*, novembre 1991 (repris dans J. Lenoble et N. Dewandre (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Paris, Esprit, 1992) ; également, ma contribution « Une "philosophie" de la Communauté », dans J.-M. Ferry et P. Thibaud, *Discussion sur l'Europe*, Paris, Calmann-Lévy, 1992, chap. V, « L'Europe et le postnational ».

11. W. Kymlicka, art. cité, p. 98 (et ailleurs).

12. *Ibid.*, p. 111 (souligné par moi).

13. *Ibid.*, p. 98.

14. *Ibid.*, p. 100.

15. *Ibid.*, p. 101.

16. *Ibid.*, p. 102.

17. *Ibid.*

18. U. Beck, art. cité, p. 77.

19. *Ibid.*, p. 80.

20. D. Battistella, *Théorie des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

21. W. Kymlicka, art. cité, p. 102-103.

22. J. Richardson, *Contending Liberalisms in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, référence mentionnée par Dario Battistella (*op. cit.*, p. 144) qui évoque ces valeurs réputées

« virtuellement incompatibles » que seraient notamment « les principes de non-ingérence dans les affaires intérieures et du droit d'assistance à peuple en danger, de non-recours à la force et de légitime défense, de respect des différences d'identité et d'universalisme cosmopolite ».

23. W. Kymlicka, art. cité, p. 103.

24. *Ibid.*, p. 103-104.

25. *Ibid.*, p. 104.

26. D. Reynié, *La fracture occidentale. Naissance d'une opinion européenne*, Paris, La Découverte, 2004.

27. Je ne prends pas davantage à mon compte l'amalgame qu'insinue le fait de parler d'« attitudes nord-américaines ». Je doute que le Canada et les États-Unis puissent être ainsi associés comme participant d'un même système d'« attitudes nord-américaines ». Les enquêtes dont l'ouvrage de Dominique Reynié offre une éclairante analyse semblent plutôt indiquer que le Canada serait à beaucoup d'égards plus proche de l'Europe que des États-Unis.

28. W. Kymlicka, art. cité, p. 104-105.

29. *Ibid.*, p. 106.

30. *Ibid.*, p. 106-107. Kymlicka donne à l'appui de cela les exemples de la Tchécoslovaquie qui « avec 15 millions d'habitants s'est divisée en deux », ainsi que du Cameroun, « ce qui reste de la Yougoslavie », la Géorgie, la Macédoine, le Sri Lanka, tandis qu'à l'inverse l'Inde « est une démocratie avec plus d'un milliard d'habitants ».

31. *Ibid.*, p. 107.

32. Pour reprendre ici une conceptualisation de Jean-Marie Domenach, *Europe : le défi culturel*, Paris, La Découverte, 1990.

33. W. Kymlicka, art. cité, p. 108.

34. Je considère, après Justine Lacroix, qu'il est impossible d'être à la fois communautaire et libéral. Voir J. Lacroix, *Communautarisme versus libéralisme. Quel modèle d'intégration*

politique?, Éditions de l'université de Bruxelles, « Philosophie et société », 2003, chap. III.

35. W. Kymlicka, art. cité, p. 109.

36. *Ibid.* Cela rejoint l'esprit dudit « arrêt Maastricht » (12 octobre 1993) de la Cour constitutionnelle fédérale allemande (CCF) de Karlsruhe, ainsi que mon idée d'une connexion entre le Parlement européen et les parlements nationaux et régionaux, afin de réaliser un véritable système parlementaire européen (Voir J.-M. Ferry, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000, chap. II).

37. W. Kymlicka, art. cité, p. 110-111.

38. M. Telò et P. Magnette, « Vers une démocratie supranationale et post-fédérale », dans M. Telò et P. Magnette (dir.), *Repenser l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 1996, p. 26.

39. U. Beck, art. cité, p. 81. Ulrich Beck déclare envisager maintenant l'Europe « comme une nouvelle espèce de structure quasi étatique, cosmopolite et transnationale, qui tire précisément sa force politique de l'affirmation et de l'appropriation de la diversité européenne des nations », concluant que « l'Europe conçue comme un État cosmopolite qui domestique de manière coopérative la mondialisation économique et garantit l'attitude des autres est bel et bien une utopie réaliste ».

40. C'est la voie d'un droit des gens européen, d'un *jus gentium europæum*, qui n'est pas un droit international dont le sujet est l'État, mais un droit transnational dont « les individus eux-mêmes sont sujets » (G. Mairet, art. cité, p. 29). Pour Mairet, « le désir d'Europe aujourd'hui n'est pas à son comble. Cependant, le projet de penser la démocratie au-delà et en dehors du principe de souveraineté, reste juste. » Ce principe justifierait une redéfinition du statut du Parlement européen pensé comme « assemblée transnationale » dont la volonté peut alors être dite fédérative.



dossier

démocratie et choix technologiques: trois exemples

*Le participatory technology assessment :
entre renouveau démocratique, candeur politique et urgence...*
par Louis-Joseph Saucier et Louise Vandelac

Si, dans l'espace public des pays dits développés, l'appel à la figure citoyenne est un bon vieux rituel qui se porte bien, l'appel véritable aux citoyens pour leur participation active à la chose publique demeure bien souvent... rhétorique. Ce passage de la citoyenneté statut à la citoyenneté pratique constitue pourtant un défi criant d'actualité. Dans l'actuel contexte de mondialisation, à une époque où les États-nations semblent ployer sous la puissance de cartels et de multinationales et où le poids des exécutifs fait vaciller la représentation politique formelle, certaines problématiques émergentes érodant l'intégrité des êtres et des écosystèmes et méritant d'urgence une délibération publique sont laissées en plan. Parmi celles-ci, la question de la transgénèse, dont celle des organismes génétiquement modifiés (OGM) destinés à l'alimentation n'est que la pointe de l'iceberg, semble faire école. En fait, la question des OGM alimentaires fait école autant pour les controverses qu'elle suscite dans certains pays où elle contribue aux innovations en matière de construction sociale des technosciences que pour le silence institutionnel qui l'accompagne dans d'autres contrées profondément engagées dans leur soutien et leur diffusion.

Au Québec et au Canada, alors que la transgénèse végétale a jusqu'à présent été imposée par

faits accomplis successifs d'abord à l'insu et désormais à l'encontre des populations — dont plus de 85% exigent au moins l'étiquetage obligatoire des aliments issus de la transgénèse —, quels peuvent être les dispositifs d'information, d'évaluation et de débats publics susceptibles de combler le déficit démocratique pour des décisions davantage éclairées, viables et socialement responsables? Alors qu'on dispose déjà dans les domaines de l'environnement et de la santé de dispositifs d'évaluation scientifique et sociale permettant de juger et de jauger le bien-fondé, les risques et les impacts en cascades associés à certains projets et bien que dans certains dossiers l'évaluation environnementale des impacts soit exigée, de leur côté, les aliments transgéniques échappent toujours à un quelconque dispositif d'évaluation scientifique et sociale indépendant. Par conséquent, les citoyens, pourtant directement concernés par ces changements profonds dans l'environnement, l'agriculture, la sécurité alimentaire et l'alimentation, continuent d'être écartés de tout débat public et de tout processus d'évaluation. Il incombe par ailleurs à ces mêmes citoyens de faire la preuve d'éventuels problèmes, eux qui auront également à en assumer les coûts puisque les firmes, dans ce domaine, n'ont pas pour l'instant à rendre de compte et ne sont pas assurées.

Dans la mesure où, contrairement aux OGM végétaux — secteur investi à plus de 90% par trois pays seulement (les États-Unis, le Canada et l'Argentine) pour quatre productions à caractère pesticide (colza, soja, maïs et coton)¹ —, les dés ne sont pas encore jetés dans le domaine animal et piscicole à visées alimentaires, l'analyse de la pertinence ou non du recours aux dispositifs formels de délibération publique et des modalités de ces dispositifs peut se révéler fort instructive. C'est donc sur la portée de ces dispositifs dans la décision et l'action publiques que portera notre réflexion et non sur leurs incidences chez l'individu.

À cette fin, nous nous attarderons ici à l'examen de l'approche participative en évaluation des technosciences, ledit *participatory technology assessment* (PTA)². Nous relèverons quelques facteurs importants favorisant l'émergence ou l'essor de l'approche participative, avant de découvrir les fonctions essentielles de ces dispositifs formels de délibération dans leurs relations avec les processus informels de débats publics. Enfin, nous jetterons un regard sur les principaux écueils du PTA dans la quête de maîtrise sociale des technosciences du vivant.

*Technology assessment,
constructive technology assessment
et participatory technology assessment*

Bien que l'évaluation de la technologie ait toujours accompagné, sous une forme ou une autre, le développement ou l'utilisation des outils, techniques et procédés découlant de l'ingéniosité humaine, l'entreprise systématique et explicite d'évaluation des technologies en vue de leur maîtrise sociale est une invention du vingtième siècle. Elle prend ses sources dans des expériences fondatrices telles que le rapport *Technological Trends and National Policy* présenté au gouvernement états-unien en 1937³. Dans les années 1950, des études prévisionnelles sur les technologies conduites par des instituts privés se multiplièrent dans les pays industrialisés afin de consolider les projets d'investissement des organismes publics et des grandes entreprises⁴. Il faudra toutefois attendre 1972 pour qu'un congrès à majorité démocrate rivalisant avec Nixon décide de se pourvoir d'un accès autonome en ressources techniques et scientifiques et institutionnalise pour la première fois l'évaluation des technologies dans

la désormais légendaire Office of Technology Assessment (OTA).

Cette initiative, que Christine Mironesco qualifiera de « sursaut de fierté parlementaire⁵ » vis-à-vis d'un agenda politique chargé de questions à forte connotation technologique, jettera les bases du *technology assessment* (TA). Bien qu'elle recouvre des pratiques et des méthodes différentes, répondant pour l'essentiel à des objectifs communs, on estime que « [d]'une manière générale, l'évaluation de la technologie consiste à faire un bilan, aussi objectif que possible, des impacts positifs et négatifs, des avantages et des coûts, des bénéfices et des risques associés aux changements techniques (en cours ou prévisibles). [...] Le travail consiste essentiellement à collecter des informations disponibles, les analyser et les mettre en forme pour éclairer les choix politiques et administratifs⁶. » C'est bien l'OTA qui incarne le mieux, jusqu'à sa brusque suppression en 1995⁷, cette vision de l'évaluation dite des « choix technologiques⁸ ». Dans le dialogue entre scientifiques et acteurs politiques, l'OTA fit école, pour un temps. Après des débuts difficiles où elle peina à ne pas être perçue comme partisane ou hostile à la technologie et à la croissance, l'agence fut reconnue à partir des années 1980 pour la communication critique entretenue entre ses experts et les parlementaires de même que pour ses analyses dites objectives et politiquement pertinentes. En matière de technosciences du vivant, elle publia notamment entre 1987 et 1989 une série de cinq études traitant des nouveaux développements en biotechnologies qui portaient sur le financement de ce secteur, la dissémination des organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, la perception publique des biotechnologies et la « brevetabilité » du vivant⁹. Ces documents, assez étoffés dans certaines de leurs dimensions mais néanmoins engoncés dans une perspective utilitariste, trahissaient une vision nettement favorable à l'industrie; les risques environnementaux de ces technologies, pourtant non évalués, y étaient présentés comme quasi inexistantes, la perception du public était jugée positive et le principe des brevets sur le vivant était considéré comme parfaitement légitime.

De fait, par-delà les innovations en matière de « transparence » et de valorisation du pouvoir législatif, l'âge d'or de l'OTA permit surtout de réinventer la relation entre science et politique en

centrant l'attention sur la genèse, les enjeux et le caractère controversé de ces technologies, contournant ainsi les velléités de prétendue objectivité pure du TA. En promulguant l'impartialité afin de donner « aux positions adverses des chances égales d'être éclairées ¹⁰ », l'OTA contribuait au développement du TA stratégique, orienté par les intérêts d'un acteur ou d'un groupe d'acteurs ¹¹. L'évaluation des orientations technoscientifiques s'ouvrait ainsi à la réalité de l'intersubjectivité qui, nécessaire prélude à l'appropriation collective des technosciences, renforçait néanmoins leur légitimation sociale.

De l'autre côté de l'Atlantique, l'Europe des années 1980 s'est faite le terreau d'un nouveau paradigme dans l'institutionnalisation de l'évaluation technologique, distinct du TA « traditionnel ». Aussi, malgré l'apparente hétérogénéité des expériences européennes qui ont été conduites dans le domaine depuis cette période, la plupart de celles-ci ont pu à juste titre se réclamer d'une même orientation générale : le *constructive technology assessment* (CTA).

Dès 1973, à La Haye, lors du premier véritable congrès international de *technology assessment*, les discussions furent centrées sur le prétendu dilemme de l'évaluation des technologies qui opposerait l'« objectivité » et les « valeurs », dualisme trompeur laissant croire implicitement que les scientifiques se distinguent de la multitude en ce que celle-ci patage dans le monde purement subjectif des valeurs comme s'il s'agissait de simples affaires de goûts et de couleurs ¹². Lors des deux congrès suivants, en 1976 puis en 1982, les Européens annoncèrent un « nouveau paradigme » en *assessment*. En vertu de celui-ci, la pertinence pragmatique des analyses prévaudrait sur la quête de neutralité, le processus d'évaluation des technosciences s'annoncerait davantage politique que scientifique. La conscience de l'opacité des intérêts economicopolitiques dans la dynamique même des technosciences conduisait donc à prendre en compte les contrepouvoirs essentiels à la démocratisation de l'évaluation des

technosciences, ce qui témoignait, manifestement, d'une certaine maturité politique.

Parallèlement à ces congrès, la Commission européenne lança en 1979 le programme *Forecasting and Assessment in Science and Technology* (FAST). Durant sa quinzaine d'années d'existence sous la présidence de l'économiste Riccardo Petrella, FAST exerça une grande influence en Europe. D'une part, cette équipe d'une dizaine de personnes soutint la création de divers dispositifs institutionnels d'évaluation des technosciences et mit sur pied plusieurs regroupements et événements dans le domaine ¹³. D'autre part, en mettant l'accent dans ses travaux sur les conséquences sociales de développements technologiques non maîtrisés et en faisant la promotion de la maîtrise sociale des technologies, cette

équipe introduisit une différence conceptuelle majeure par rapport à l'approche états-unienne d'évaluation des technologies.

Pas étonnant alors que l'équipe de FAST ait porté cette différence conceptuelle jusque dans la genèse officielle du concept de CTA à Amsterdam en 1987, lors de la quatrième grande réunion d'*assessment*, qui fut également le premier congrès du genre proprement européen. La fonction essentielle qu'on attribua alors au CTA fut la suivante : proposer une démarche active plutôt que

réactive, c'est-à-dire favoriser certains développements technologiques au lieu de se limiter à en évaluer les conséquences. Le TA « traditionnel » devait donc céder le pas en Europe à un TA qui éviterait de devoir faire face à des faits accomplis en matière d'orientations technologiques. Avec le CTA et sa mission de favoriser le développement de « technologies socialement désirables », l'entreprise d'évaluation des technosciences devenait explicitement normative en se détournant d'une quête d'objectivité jugée illusoire et opposait, à un certain emportement technoscientifique imposant ses orientations propres, la possibilité effective de choix sociotechniques éclairés ou du moins réellement débattus.

*Dans le cas des OGM
destinés à l'alimentation,
la perplexité du public
ne tient pas qu'à l'aspect des
risques, mais porte d'abord
sur le bien-fondé
de l'introduction de tels produits
dans l'alimentation.
Pourquoi utilise-t-on des OGM ?
Ne peut-on pas s'en passer ?
Qui en est à l'origine ?
Comment est-ce contrôlé ?*

Si le paradigme du CTA offre une orientation, un objectif soutenu par une attitude « constructive » — le développement technologique dans un sens « socialement désirable » —, les diverses formules s'inscrivant dans l'approche du *participatory technology assessment* (PTA) ont pu être perçues comme autant de moyens pour tendre vers cette fin. Évidemment, plusieurs expériences d'évaluation des technosciences ont été conduites en Europe où, dans la visée du CTA, seuls des groupes d'intérêts occupaient une place importante auprès des experts¹⁴. Vis-à-vis du projet de démocratisation des technosciences, d'autres expériences ont cependant été présentées comme plus novatrices en laissant une place décisive sinon prépondérante aux citoyens dans le processus d'évaluation. Le Danemark des années 1980, et plus particulièrement son bureau de la technologie, Teknologi-Rådet, a à ce titre joué un rôle majeur dans l'essor de l'approche participative. Certes, plusieurs de ces expériences participaient d'efforts de démocratie directe ayant pris naissance en dehors du domaine de l'évaluation technologique, et ont pour ainsi dire été développées sans référence explicite au CTA ou au PTA. Néanmoins, c'était bien là le champ du PTA, amalgame de méthodes d'évaluation des technosciences ayant pour principal dénominateur commun le rôle central du citoyen.

Outre la présence de participants en qualité de citoyens, les deux critères suivants permettent de situer une expérience d'évaluation des technosciences dans l'approche PTA : premièrement, l'exercice est encadré par des règles connues des participants et, deuxièmement, il constitue non seulement une procédure d'agrégation des préférences (telle que les sondages ou le vote), mais aussi un espace de délibération permettant l'exploration des possibles, l'apprentissage collectif et le changement de préférences¹⁵.

En ce qui concerne l'exemple notoire des conférences de consensus, il est significatif de constater que la première d'entre elles, tenue en 1987 sur l'initiative du bureau danois de la technologie, portait sur la « technologie génétique dans l'industrie et dans l'agriculture » et aurait entraîné le gouvernement à couper les crédits accordés aux recherches impliquant la transgénèse animale¹⁶. De façon non équivoque, au chapitre de la transgénèse à visées alimentaires, ces résultats tranchaient avec les constats de l'OTA à la même période.

Pourquoi y a-t-il une demande pour le PTA ?

À plusieurs égards, la pression populaire pour une plus grande participation publique à l'évaluation des technosciences est caractéristique de ces sociétés du risque, selon la formule d'Ulrich Beck, où prévaut une certaine méfiance à l'endroit des instances politiques et des milieux technoscientifiques¹⁷. Examinons d'abord le versant proprement politique de cette assertion.

Au cours des dernières décennies, l'État contemporain s'est montré incapable de tenir ses engagements d'État providence alors que l'interventionnisme étatique était systématiquement remis en question par la nouvelle orthodoxie économique. Jumelée à une relative perte de sens de l'État-nation pris en étau entre les priorités des grands acteurs économiques et les revendications identitaires particularistes, la légitimité de l'État s'est trouvée d'autant affaiblie que le pouvoir accru des exécutifs relègue trop souvent les parlementaires à des rôles de figuration. Face à cette légitimité vacillante de la représentation politique, certains proposent de pallier ce qui s'interprète alors comme un déficit démocratique par une participation citoyenne plus directe aux institutions politiques¹⁸. Bien que l'ouverture démocratique du processus décisionnel soit fortement tributaire de la culture politique de chaque région, la porte peut effectivement s'entrouvrir pour l'expérimentation de divers dispositifs démocratiques de délibération participative, tels que ceux du PTA.

Au moins depuis 1945, avec la problématique du nucléaire, l'attention publique s'est souvent portée sur la pertinence, les risques et les effets pervers de certaines technologies. Puisque certains développements technoscientifiques, comme ceux des polluants persistants ou des composés tels que l'amiante, ne révèlent véritablement leurs effets les plus indésirables sur la santé et l'environnement que plusieurs années après leur introduction, les premières expériences systématiques d'évaluation des technologies ont justement eu pour mission de prévoir ces effets non intentionnels ou difficiles à déceler¹⁹. L'institutionnalisation du TA apparaissait alors comme une réponse politique pragmatique aux voix critiques s'élevant contre les technosciences et leurs dérives potentielles. Néanmoins, malgré des efforts louables engagés dans ces études prospectives qualifiées a posteriori de *awareness TA* ou de *early warning TA*, les risques et la perception des risques

ont évidemment continué d'accompagner maints développements technologiques depuis.

Plus près de nous, les controverses technoscientifiques du secteur agroalimentaire qui ont émergé entre autres dans l'Europe des années 1990 et qui avaient pour nom « vache folle », « poulet à la dioxine » ou encore « maïs Bt », ont notamment été liées aux risques environnementaux et sanitaires de nouveaux « procédés » agro-industriels. Cependant, dans le cas des organismes génétiquement modifiés destinés à l'alimentation, la perplexité du public à l'égard de ce nouveau type d'agriculture et d'alimentation ne tient pas qu'à l'aspect des risques et porte d'abord sur la remise en question du bien-fondé de l'introduction de tels produits dans l'alimentation. En fait, de nombreuses études dont les résultats convergent démontrent que les citoyens mettent davantage cette proposition biotechnologique en perspective que ce que certains voudraient bien croire ou laisser croire : « Si l'attitude du public est globalement négative, ce n'est pas parce que les consommateurs demandent le risque "0" mais parce qu'ils se posent de nombreuses questions concernant la logique de développement et le cadre institutionnel [qui sous-tend cette approche]. Pourquoi utilise-t-on des OGM ? Ne peut-on pas s'en passer ? Qui en est à l'origine ? Comment est-ce contrôlé ? [...] Comme l'utilité perçue est faible, le risque est indu ²⁰. »

Par ailleurs, ces dubitations citoyennes quant à l'utilité et au bien-fondé des OGM alimentaires ne se limitent pas aux bénéfices « pour soi », mais renvoient aussi à des interrogations fondamentales sur le sens et les orientations de l'agriculture contemporaine et plus particulièrement sur son versant productiviste. Ces remises en question des logiques sous-jacentes au développement des OGM portent également, bien souvent, sur les insuffisances des politiques publiques et sur l'opacité et le manque de rigueur des dispositifs réglementaires. Ces critiques témoignent aussi de la méfiance à l'égard d'institutions publiques s'étant largement montrées inaptes à prendre en compte les préoccupations du public, cette question se posant évidemment en termes fort différents en Europe et dans les trois grands pays producteurs d'OGM (États-Unis, Argentine, Canada).

Du côté des citoyens qui s'approprient ces questions agroalimentaires, par différents moyens allant du boycottage de certains produits aux

pétitions et jusqu'aux manifestations, voire à l'arrachage de plants OGM ²¹, cette défiance peut aussi conduire à un appel à s'exprimer directement sur ces enjeux dans des dispositifs délibératifs formels de type PTA. Compte tenu de la diversité et de la complexité des enjeux, cette participation citoyenne directe peut être perçue comme l'une des stratégies appropriées. Si pour certains, en Europe notamment, les difficultés de représentativité politique évoquées plus haut sont accentuées du fait que les problèmes, les solutions et les préférences émanant de ces enjeux ne sont pas donnés, mais se construisent et évoluent en même temps que les objets techniques, pour d'autres, en Amérique du Nord, prime avant tout l'important déficit démocratique caractérisant ces OGM, imposés dans les champs et dans l'alimentation à l'insu ou à l'encontre des populations ²².

Mais qu'il s'agisse de l'Europe ou de l'Amérique du Nord, la crédibilité d'un tel processus implique que les dispositifs d'évaluation se constituent dès l'amont de la diffusion de telles technologies, voire dès l'élaboration des politiques publiques et des instances d'encadrement afin qu'ils portent sur l'ensemble de la problématique et non seulement sur certains des impacts a posteriori qu'il s'agirait simplement d'atténuer pour tenter de rassurer la population. Dans le cas de l'Amérique du Nord, le déficit démocratique entourant ces questions est tel, et le rôle des gouvernements promoteurs et financiers de ces technosciences en est à ce point un de juge et partie — comme l'ont souligné tous les grands rapports indépendants sur le sujet ²³ —, que la composition et les pouvoirs attribués à de telles instances sont des éléments assurément cruciaux.

Deux motifs antinomiques peuvent inciter les décideurs politiques à favoriser la tenue d'exercices participatifs d'évaluation des technosciences. D'abord, dans un élan peu scrupuleux à l'égard de l'idéal démocratique de contre-pouvoir des gouvernés sur les gouvernants, il est possible que des dirigeants souhaitent recourir au PTA dans un effort technocratique de gestion des risques. Nous y reviendrons. Arrêtons-nous pour l'instant sur l'autre motif d'appel au PTA, davantage favorable à l'appropriation collective de la gouvernance technoscientifique. Depuis les années 1980 et 1990, l'action publique dans les domaines de l'environnement et des technosciences a été fortement influencée par la capacité d'apprentissage des décideurs politiques qui, sous

plusieurs aspects, ont délaissé les méthodes technocratiques pour s'ouvrir à ce qu'il est convenu d'appeler l'*apprentissage social*²⁴.

Partant d'une conjoncture où les processus décisionnels étaient très dépendants de l'avis des scientifiques et autres experts, le modèle technocratique de prise de décision a contribué à illustrer les limites de la planification rationnelle²⁵. Puis, voulant dépasser cet élitisme, des institutions publiques se sont graduellement familiarisées avec un apprentissage social découlant de la reconnaissance du caractère construit des connaissances scientifiques et de l'importance de la participation des groupes d'intérêts et du public aux processus de construction sociotechniques²⁶. Dans ce passage entre « un modèle de prise de décision verticale et bureaucratique [et] un modèle de gestion horizontale plus intégrée et concertée²⁷ », ce qui importe désormais « c'est la manière dont les différents acteurs concernés, décideur et audience, entrent en interaction²⁸ ». Toutefois, la crédibilité même d'un tel processus exige que ces instances n'assimilent pas, sous la notion fourre-tout de *stakeholder*, à la fois des citoyens lambda et des « citoyens corporatifs », comme le font trop souvent la plupart des instances de concertation²⁹. Cela exige également un processus incluant une réelle contre-expertise multidisciplinaire, centrée sur la préservation, combien vitale à court, moyen et long terme, des capacités de régénération des milieux de vie.

Chez les gouvernants, cette ouverture à l'évaluation scientifique et sociale des technosciences, voire, dans les meilleurs cas, à la coconstruction des orientations technoscientifiques, de même que l'accent mis sur les processus plutôt que sur les finalités peuvent sembler d'autant plus judicieux qu'en matière de technosciences — et a fortiori avec les technosciences du vivant — non seulement de nouveaux développements sont continuellement en « construction », mais ceux-ci précèdent la science fondamentale et s'appuient sur des connaissances souvent approximatives³⁰. D'ailleurs, en raison de la nature même de ces technologies, qui sont partie intégrante du *science-push*, il est essentiel de mener une telle évaluation scientifique et sociale pour assurer le respect du « principe de précaution ». En outre, de tels dispositifs d'évaluation et de débats, permettant d'avoir accès à de l'information déterminante, de mener des travaux de contre-expertise et d'élargir

l'examen transdisciplinaire du bien-fondé et des enjeux et impacts de ces technologies, ne sont-ils pas essentiels pour éviter que le cynisme résigné à l'égard des pouvoirs publics ne s'accroisse et que ne s'amplifie le sentiment largement partagé d'aliénation dans un domaine où les citoyens sont à la fois les financiers et les objets de ces technologies qui modifient l'ensemble des vivants et de leurs relations ?

Du côté des concepteurs et praticiens de l'évaluation des technosciences, on assiste au déclin des prétentions positivistes et à l'ouverture progressive à leur construction sociale. Dans l'institutionnalisation de l'évaluation scientifique et sociale des technosciences, la filiation TA-CTA-PTA témoigne d'une ouverture progressive à la construction sociale de ces dernières. Dans les années 1970 et 1980, un des présupposés du TA classique a été mis à mal. Il s'agit de l'assertion selon laquelle il est possible de prévoir l'évolution d'une technologie et tous ses effets sociétaux³¹, manifestation typique de déterminisme technologique. De fait, ce projet de « science objective permettant d'anticiper le développement technologique s'est rapidement avéré une utopie³² », tout comme d'ailleurs l'idée de fournir une aide à la décision politique exempte de valeurs.

Développé dans un contexte européen tout à fait particulier, le CTA, présenté en revanche comme une approche critique des prétentions positivistes, s'est vu soutenu par une épistémologie contemporaine reconnaissant que le développement scientifique et technique est fortement influencé par les processus sociaux³³. Dans la visée du CTA, le social est ainsi passé d'objet à sujet de l'analyse. Afin de rendre explicite cette prise en compte des enjeux, des valeurs et des impacts potentiels dans la quête de développements technologiques « socialement acceptables », l'implication active des acteurs sociaux dans le processus d'évaluation est alors apparue non seulement comme une question de démocratie, mais aussi comme un impératif de rigueur analytique.

Reconnaissant et favorisant des développements technologiques construits socialement, le CTA a ouvert la porte aux dispositifs participatifs annoncés comme un grand progrès dans l'appropriation collective des technosciences. Suivant cette perspective, la présence centrale de citoyens dans les exercices relevant du PTA visait assurément à témoigner d'une prise en compte des diverses subjectivités.

Si, du côté des concepteurs et praticiens du TA, la reconnaissance de la construction sociale des technosciences a progressivement pu conduire à l'expérimentation d'approches participatives, du côté de notre analyse, ce même constat constructiviste doit nous porter à apprécier le PTA à l'aune d'une dynamique sociale beaucoup plus large, celle du débat public.

Le recours judiciaire au PTA

Avant de traiter de l'importance du débat public dans la démocratisation des technosciences, quelques mots sur la notion usuelle de « choix technologiques », notion omniprésente dans le discours du PTA, puis sur celle de débat public. La prétention qu'il y ait « choix technologiques » fait l'impasse sur la dynamique socioéconomique de ces développements technoscientifiques et non seulement technologiques, développements généralement imposés par faits accomplis successifs avant même que l'examen scientifique et la compréhension fine des différents enjeux et impacts ne soient achevés. Autrement dit, la notion de « choix » implique un moment d'arrêt entre une innovation et sa mise en marché de façon à ce que des instances puissent se prononcer sur sa pertinence et ses impacts. Or, dans les faits, cet espace est inexistant, si bien qu'il nous a semblé moins mystificateur de parler d'évaluation des technosciences — ou à la rigueur d'évaluation des technologies — que de « choix technologiques ». En ce qui concerne le débat public, l'enceinte médiatique représente aujourd'hui, à plusieurs égards, l'espace privilégié de la délibération publique. Or, les possibilités mêmes de débats et la qualité de ces débats sont largement tributaires du poids des médias commerciaux, de la prédominance de phénomènes de concentration et de convergence — particulièrement marqués au Québec et au Canada —, de la coexistence ou non d'une presse indépendante et d'opinion et de l'ouverture citoyenne des médias publics. Cela dit, il est réducteur de n'envisager le phénomène complexe du débat public qu'à travers une observation des médias. Par conséquent, nous comprendrons ici la notion de débat public comme un ensemble d'échanges et de confrontations d'analyses et de points de vue pouvant inclure des discussions et des délibérations liées tant à des processus informels (manifestations, actions directes, couverture médiatique, etc.)

qu'à des processus formels (commissions parlementaires, audiences publiques, PTA, etc.)³⁴.

Alimentant le débat public en inaugurant ou en intensifiant des interactions entre divers acteurs sociaux, le PTA et les processus informels de délibération-confrontation accomplissent leur principale fonction de maîtrise sociale des technosciences : permettre d'interroger la pertinence sociale, les enjeux et les impacts de certains développements technoscientifiques en fonction d'un vaste éventail de visions du monde susceptibles d'être exprimées et prises en compte au cours du processus d'évaluation des technosciences.

En présence d'une controverse, le débat public intense défie souvent les paradigmes sociotechniques dominants et influe sur les enjeux de société aussi fondamentaux que la distribution du pouvoir. Ce TA informel s'avère alors déterminant pour le degré d'autonomie et d'efficacité des processus formels de délibération tels que le PTA³⁵.

Le rôle du PTA. Dans sa dialectique avec les processus informels en vue de générer le débat public et de contribuer à la démocratisation des orientations technologiques, tout dispositif s'inscrivant dans l'approche PTA peut jouer un rôle d'alerte, d'exploration ou de consolidation.

L'alerte signifie la mise en évidence, tant dans les mouvements sociaux et l'opinion publique que dans les instances responsables, de développements et d'applications technoscientifiques suscitant des controverses à cause de leur nature même, de leurs risques ou de leurs modalités de diffusion. L'*exploration* fait référence à la prise en compte de la diversité des analyses et des points de vue et à la variété des scénarios envisagés. La *consolidation* désigne la capacité à se mettre d'accord sur les désaccords. À ces deux derniers objectifs, nous suggérons de lier, dans l'analyse sociologique comme dans la pratique, les deux moyens suivants : d'abord l'appropriation sociale, ensuite l'appropriation politique.

Du côté de l'*appropriation sociale*, en vue de parvenir à une *exploration* efficace du champ des possibles, il convient de recourir à une appropriation de l'enjeu technoscientifique par les acteurs sociaux, et notamment par les citoyens agissant à la fois sur le plan local, national et international. Il s'agit donc, dans ce premier moment, de chercher l'expansion de la problématique au sein de la société, c'est-à-dire d'augmenter l'importance relative d'une question

chez les citoyens. Or, cela ne peut se faire exclusivement, surtout dans un domaine comme les technosciences du vivant, par le biais de la vulgarisation scientifique — voire même de la culture scientifique —, trop souvent encline à se complaire dans la promotion d'avancées technoscientifiques vite assimilées au progrès³⁶. Sur ce point, il importe de souligner que l'appropriation sociale fait défaut dans le TA classique, si bien qu'à l'OTA états-unien, par exemple, on pouvait déplorer que l'imagination des options envisageables était laissée essentiellement aux experts.

Par la suite, pour que des propositions, voire des compromis puissent rendre compte de l'exploration collective, encore faut-il que l'appropriation sociale de l'enjeu technoscientifique trouve écho dans la décision publique. Ce qui suppose, évidemment, que les pouvoirs publics n'aient pas déjà fait leur lit avec l'industrie, au point d'adopter, comme c'est le cas aux États-Unis et au Canada, des dispositifs « cadenas » empêchant toute évaluation rigoureuse³⁷. C'est le cas notamment du principe d'équivalence substantielle des OGM, qui conduit à contourner toute évaluation sanitaire et environnementale rigoureuse, sous prétexte que les aliments transgéniques sont substantiellement équivalents aux autres³⁸...

Dans l'objectif d'une *consolidation* du débat public, on cherche alors à renforcer le caractère d'*appropriation politique* associé à celui d'*appropriation sociale*. Pour ce faire, le PTA servira à communiquer des préférences citoyennes — dont l'importance relative d'une question — aux décideurs politiques. Aussi, plutôt que d'espérer un idéal — et improbable — consensus entre les acteurs sociaux sur l'enjeu technoscientifique, la politique en tant qu'institutionnalisation des conflits aura pour mission d'élaborer un compromis socialement acceptable. Évidente à première vue, cette fonction politique du PTA ne semble pourtant pas aller de soi puisque les observations démontrent que la plupart des exercices de ce type n'ont eu, jusqu'à aujourd'hui, qu'une relation ténue avec la décision publique³⁹.

En vue d'une appropriation collective des orientations technologiques sur des questions aussi délicates que la transgénèse alimentaire, la complémentarité de l'appropriation sociale et de l'appropriation politique est primordiale. En effet, l'appropriation sociale d'une problématique sans appropriation

politique témoignera d'un gouvernement qui entend mal ses gouvernés, alors qu'une appropriation politique sans véritable appropriation sociale sera le gage d'un gouvernement qui ne prête l'oreille qu'à quelques-uns des gouvernés.

Efficacité du PTA. Dans l'objectif d'une démocratisation de la gouvernance technoscientifique, l'*efficacité* du PTA dépend beaucoup de l'ampleur, de la profondeur et de l'intensité du débat public sur l'enjeu technoscientifique abordé. Une règle semble néanmoins prévaloir : le PTA, quoique potentiellement pertinent, s'avère rarement suffisant.

S'il n'y a pas eu de forts débats publics sur une problématique technoscientifique donnée⁴⁰, la quête de démocratisation réelle des technosciences commande que l'accent soit d'abord mis sur l'exploration, donc sur l'appropriation sociale de la problématique. Puisque la décision publique n'est pas directement interpellée, l'organisateur de ce premier moment du PTA peut ne pas relever du secteur public. Trois grandes conditions doivent cependant être respectées afin de créer des conditions favorables au succès de ce PTA proactif.

D'une part, dans la mesure du possible, l'organisateur de l'exercice, qui pourrait fort bien être une instance démocratique indépendante, doit fournir aux participants les ressources nécessaires (accès à l'information, temps, argent, etc.) pour leur permettre d'explorer diverses options et de porter ce questionnement sur la scène publique. D'autre part, le PTA ne doit pas être considéré isolément du reste de la société et doit s'inscrire dans un effort plus vaste de publicisation de la problématique et de participation publique. Enfin, plus globalement, soulignons que le soutien public à une approche écocitoyenne globale de démocratisation des savoirs et des décisions et au respect de la diversité des expressions — aussi importante à la vitalité sociale que la biodiversité ne l'est aux écosystèmes — s'avère cruciale pour l'indépendance et la crédibilité des interventions publiques⁴¹.

L'exercice formel de délibération pourra alors servir d'amorce à un débat public et, par voie de conséquence, stimuler des processus informels de délibération-confrontation susceptibles de conduire indirectement à l'appropriation politique des orientations technoscientifiques.

Si la controverse fait rage ou a récemment fait rage sur un enjeu technoscientifique donné, le

premier moment d'exploration d'un PTA réactif demeure toujours utile, quoique probablement moins efficace dans cette enceinte formelle. En effet, dans un tel cas, l'appropriation sociale de la problématique aura déjà été amorcée et plusieurs acteurs sociaux auront déjà exploré et énoncé leurs préférences quant aux options à envisager.

En revanche, la fonction d'appropriation politique du PTA devient cruciale dans une telle situation. En effet, la délibération publique ayant eu cours par l'entremise d'autres processus formels ou informels, ce second moment du PTA pourra muer l'exercice formel en consultation publique, davantage orientée vers l'agrégation des préférences. Dans un tel cas, l'organisateur peut alors chercher à concilier les différentes visions exprimées, en évitant une trop forte polarisation. Il peut aussi consulter les groupes et les citoyens sur une proposition de politique ou encore, il est vrai, tenter de faire accepter une décision publique⁴².

Évidemment, dans la poursuite d'une maîtrise sociale des technosciences, l'idéal démocratique appelle un processus formel permettant à la fois l'expression et la prise en compte des différentes perspectives dans la décision, en fonction de valeurs fondamentales comme la préservation du bien commun. Mais le degré d'ouverture du processus décisionnel n'en demeure pas moins, sous plusieurs aspects, une question de culture politique. Par exemple, dans le cas des technosciences du vivant et notamment des OGM, où les gouvernements d'Amérique du Nord sont profondément engagés du côté de l'industrie, force est de constater — comme en témoigne le refus obstiné d'étiqueter les OGM malgré d'innombrables pétitions et sondages — que l'importance de la controverse sociale et scientifique influe encore peu sur les pouvoirs publics qui considèrent manifestement que le problème tout entier tient aux craintes d'un public qu'il faudrait

simplement rassurer... Attardons-nous donc sur une des incidences possibles de ce facteur déterminant qu'est la culture politique sur la portée du PTA dans la décision et l'action publique.

Périls et limites du PTA. Le bon déroulement d'un exercice de type PTA exige que les interventions puissent porter sur l'examen de la genèse et de la pertinence des applications technoscientifiques étudiées, et non seulement sur leurs risques et impacts. Cela exige également que les citoyens puissent contribuer à définir la problématique tout en ayant des ressources matérielles et professionnelles appropriées pour le faire, autant d'éléments essentiels à une bonne dynamique de groupe. Cependant, un péril guette certains de ces exercices, surtout sur le plan de l'appropriation politique.

En regard de la culture politique, il est significatif de constater, à titre d'exemple, que dans l'Europe des années 1990, les controverses publiques les plus féroces sur des questions agroalimentaires ont eu lieu dans des pays traditionnellement élitistes ou technocratiques⁴³. L'appropriation sociale de ces enjeux, tout comme leur appropriation politique, avait emprunté des voies informelles. Cet exemple, qui témoigne d'un manque d'ouverture démocratique des processus décisionnels publics, nous offre l'occasion de présenter un côté moins reluisant

du recours au PTA. Plusieurs auteurs estiment en effet que les décideurs publics font parfois appel au PTA sans avoir l'intention sincère de démocratiser la gouvernance technoscientifique. Selon Christine Mironesco, l'engouement européen pour le PTA est d'ailleurs typique de la visée du CTA, par lequel on cherche à faire accepter des technologies : « Si le modèle Danois s'est mis à attirer l'attention et à paraître moins exotique au courant des années 1990, c'est sans doute aussi pour l'espoir qu'il faisait naître, moins en matière de maîtrise de la technologie qu'en matière de maîtrise de l'opinion. Quel lieu privilégié

*Or, dans un domaine
comme celui
des technosciences du vivant,
il ne s'agit pas seulement
d'affiner les logiques
procédurales
ou de peaufiner
les mécanismes participatifs
permettant
d'enjoliver la démocratie.
Il s'agit de préserver
les paramètres biologiques
et les conditions sociopolitiques
et culturelles,
voire anthropologiques
de régénération des êtres
et des écosystèmes.*

qu'une réunion de ce type, en effet, pour sonder les cœurs et saisir les angoisses et les espoirs du peuple, via l'expression spontanée d'un petit groupe censé être issu directement de son sein⁴⁴. »

Et l'auteur de souligner que des commentateurs se sont enthousiasmés dans les années 1990 en constatant que le Danemark, berceau des conférences de consensus, était le pays européen où l'acceptation sociale des biotechnologies était la plus grande : « La relation de cause à effet n'est sans doute pas aussi directe ni aussi simple. Mais en pariant sur l'effet d'acceptation de ces débats, les défenseurs des conférences de consensus reconnaissent implicitement leur contribution à la persuasion du grand public⁴⁵. »

Dans le même ordre d'idées, Cambrosio et Limoges soulignent que dans une perspective technocratique, les dispositifs d'évaluation technologique servent à éviter les conflits politiques, et le recours à la participation du public peut s'inscrire dans un effort de légitimation de décisions prises en amont⁴⁶. Cette possibilité du recours technicien et technocratique au PTA est aussi évoquée par Joly : « Le modèle de la consultation publique est conditionné par une vision positiviste de la science [...], les non-experts n'interviennent qu'au niveau de la gestion des risques, notamment pour améliorer l'acceptabilité sociale⁴⁷. » Dernier aspect à souligner du point de vue de la suspicion, l'appel consensuel des conférences de consensus, même présenté comme un idéal, peut rendre laborieux le travail d'exploration des possibles. En effet, la figure consensuelle vise souvent à disqualifier des solutions de remplacement et mène fréquemment au statu quo⁴⁸.

Malgré cette méfiance souvent fondée, force est d'admettre que peu importe les intentions préalables des décideurs, les citoyens ne sont généralement pas dupes et savent s'approprier les tribunes qui leur sont offertes, quitte à remettre en cause — comme c'est souvent le cas — certaines balises de la formule proposée. N'empêche, un véritable manque d'ouverture de la part des responsables politiques peut assurément, à défaut de persuader une population que l'on voudrait crédule, contribuer à faire en sorte que le spectre des voies possibles et des préférences populaires qui leur sont liées se reflète très peu ou très mal dans l'action publique. Or, dans un domaine comme celui des technosciences du vivant, où l'enjeu clé est celui de l'appropriation privée des ressources génétiques de

la planète et du remodelage généralisé du vivant, l'humain y compris, il ne s'agit pas seulement d'affiner les logiques procédurales ou de peaufiner les mécanismes participatifs permettant d'enjoliver la démocratie. Il s'agit de préserver les paramètres biologiques et les conditions sociopolitiques et culturelles, voire anthropologiques de régénération des êtres et des écosystèmes afin de favoriser un vivre ensemble viable et vivable⁴⁹.

Compte tenu du poids croissant des incertitudes introduites par les technosciences, dans ce monde hyperspécialisé, Ulrich Beck souligne la nécessité de créer de nouveaux dispositifs du savoir centrés sur les liens entre les disciplines et les phénomènes, perspective plus globale des questions qui caractérisent déjà les débats publics⁵⁰. Dans cet effort d'ouverture progressive à la construction sociale des technosciences, la tentation était grande, pour des praticiens comme pour certains auteurs, de voir dans le PTA une formule dont l'alchimie parfaite deviendrait la panacée permettant de combler le déficit démocratique en matière de technosciences.

Or, après quelques années d'enthousiasme, la formule magique n'a toujours pas été découverte. Sans doute à cause de la prédominance des enjeux économiques. Peut-être également parce qu'en regard de la démocratisation de la gouvernance technoscientifique, le PTA n'a pas et n'aura jamais d'existence propre, isolée des forces et des dynamiques sociétales. Et dans cette société, les pressions populaires et les velléités de certains élus pourront-elles réussir à favoriser la prise de conscience à l'égard de la diffusion effrénée et sans contrôle réel de certains pans de la technoscience, comme c'est le cas des technosciences du vivant ?

Certes, le monde est mouvement et certains peuvent être tentés de se rassurer en prétendant que si les dispositifs participatifs formels font défaut et que le contexte s'y prête, les dynamiques sociales à propos de la transgénèse s'exprimeront par des voies informelles qui suffiront à inverser les tendances actuelles. Mais vu l'ampleur des menaces que font peser les technosciences du vivant sur la biodiversité et l'intégrité des êtres, des cultures et des milieux de vie, il importe de renouveler et de réarticuler les dispositifs formels et informels afin d'éviter de jouer de tels enjeux à la roulette russe, au risque alors d'être mis en jeu et mis en joue⁵¹ ?

Si, par ailleurs, des conditions objectives ne permettent pas l'amorce d'un débat public⁵², rappelons que le forum de débats que peut constituer le PTA n'est pas garant en soi de l'appropriation sociale et politique des enjeux technoscientifiques — d'où une certaine suspicion. Voilà bien pourtant le risque essentiel et tout le défi démocratique : comment assurer que les gouvernés ne se fassent pas imposer par faits accomplis successifs des transformations aussi fondamentales que celles du type d'agriculture, d'aquaculture et d'alimentation, jusqu'à celle plus fondamentale encore de la conception des êtres et des vivants.

Tout en tempérant la candeur politique et en évitant les références incantatoires à la figure citoyenne, l'approche participative en évaluation des technosciences peut s'avérer non seulement un outil

salutaire d'appropriation collective des enjeux de la transgénèse à visées alimentaires, mais aussi un instrument non négligeable de renouveau démocratique. Or cela est d'autant plus essentiel quand le sujet de la démocratie devient l'objet même des technosciences du vivant⁵³. ♦

Louis-Joseph Saucier est doctorant en sociologie
à l'université du Québec à Montréal
et à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Louise Vandelac est professeur titulaire
au département de sociologie
de l'université du Québec à Montréal
et à l'Institut des sciences de l'environnement,
et directrice du CINBIOSE.

1. G.-É. Séralini, *Ces OGM qui changent le monde*, Paris, Flammarion, 2004.

2. Les amoureux de la langue française excuseront l'emploi dans le présent article des diverses déclinaisons de l'expression anglaise *technology assessment*. Nous la remplacerons parfois par « évaluation des technosciences » ou encore « évaluation des technologies », il n'en demeure pas moins que c'est l'expression consacrée internationalement en la matière — d'où l'usage généralisé des sigles...

3. L. Bouchard et P. Doray, « L'évaluation sociale des technologies : articulation pragmatique du technique et du social », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 35, 2001, p. 128.

4. J. Van den Ende, « Traditional and Modern Technology Assessment: Toward a Toolkit », *Technological Forecasting and Social Change*, n° 58, 1998, p. 6.

5. C. Mironesco, *Un enjeu démocratique : le Technology Assessment. Maîtrise de la technologie aux États-Unis et en Europe*, Genève, Georg, 1997, p. 9.

6. OCDE, *Politique scientifique et technologique, Bilan et perspectives*, Paris, OCDE, 1992, p. 66.

7. Les élections de 1994 ayant amené une majorité républicaine dans les deux chambres du Congrès, les nouveaux venus républicains réclamèrent et obtinrent que l'OTA soit supprimé au nom de restrictions budgétaires.

8. Soulignons ici le caractère mystificateur de l'expression « choix technologiques ». Dans une société de *science-push* où les innovations technologiques cherchent leurs applications et où les États investissent des sommes colossales dans les technosciences, il serait pour le moins candide de croire que les orientations technologiques ne sont pas *a priori* très largement déterminées sur le plan économique, à plus forte raison dans l'enceinte du TA classique, où des experts viennent « éclairer » le processus décisionnel politicoadministratif, alors que le public est écarté du débat.

9. Les cinq rapports intitulés *Ownership of Human Tissues and Cells, Public Perceptions of Biotechnology, Field-Testing*

Engineered Organisms, U.S. Investment in Biotechnology et Patenting Life-Special Report de la série *New Developments in Biotechnology* sont disponibles en ligne au <www.govinfo.library.unt.edu/ota>.

10. C. Mironesco, *op. cit.*, p. 81.

11. J. Van den Ende, *op. cit.*, p. 7.

12. C. Mironesco, *op. cit.*, p. 99 et 100.

13. L. Bouchard et P. Doray, art. cité, p. 130 et 131.

14. L. Klüver *et al.*, *EUROPTA. European Participatory Technology Assessment. Participatory Methods in Technology Assessment and Technology Decision-Making*, Copenhagen, Danish Board of Technology, 2000, p. 114.

15. P.-B. Joly *et al.*, *ADAPTA Project. Assessing Public Debate and Participation in Technology Assessment in Europe. Final Report*, Grenoble, INRA, 2001, p. 18. À titre d'exemple, les conférences de consensus, développées initialement au Danemark, impliquent généralement moins de vingt personnes, sélectionnées d'abord aléatoirement puis sur la base de critères d'ordre démographique pour constituer un échantillon représentatif d'une population donnée. L'exercice comprend une série de rencontres pouvant s'étaler sur quelques jours ou plusieurs mois, où divers experts et groupes d'intérêts viennent faire des représentations. Le processus formel culmine en une conférence où les participants interagissent avec un public plus large et des représentants des médias. Bien que l'atteinte du consensus y soit considérée comme souhaitable, cet idéal n'est pas présenté comme une absolue nécessité, l'expression de dissensions étant d'ailleurs possible dans le rapport final.

16. C. Mironesco, *op. cit.*, p. 124 et 125.

17. P.-B. Joly *et al.*, *op. cit.*, p. 11.

18. C. Marris et P.-B. Joly, « Between Consensus and Citizens: Public Participation in Technology Assessment in France », *Sciences Studies*, vol. 12, n° 2, 1999, p. 3-32.

19. J. van den Ende, art. cité, p. 6; A. Apoteker, *Du poisson dans les fraises*, Paris, La Découverte, 1999; J. Testart, *Réflexions pour un monde vivable. Propositions de la Commission française*

pour un développement durable (2000-2003), Paris, Mille et une nuits, 2003; J.-J. Salomon, *Survivre à la science, Une certaine idée du futur*, Paris, Albin Michel, 1999.

20. P.-B. Joly, « Les OGM entre la science et le public? Quatre modèles pour la gouvernance de l'innovation et des risques », *Économie rurale*, n° 266, novembre-décembre 2001, p. 16; K. Parent et L. Vandelac, *Main basse sur les gènes ou les aliments mutants*, Office national du film du Canada (ONF), 1999, 52 min; J.-P. Berlan, *La guerre au vivant*, Marseille, Agone, 2001; G.-É. Séralini, *Génétiquement incorrect*, Paris, Flammarion, 2003.

21. J. Bové et F. Dufour, *Le monde n'est pas une marchandise. Des paysans contre la malbouffe*, Paris, La Découverte, 2000.

22. P.-B. Joly, art. cité, p. 26.

23. Société royale du Canada, *Éléments de précaution: recommandations pour la réglementation de la biotechnologie alimentaire au Canada*, Ottawa, Société royale du Canada, 2001.

24. D. J. Fiorino, « Environmental Policy as Learning: A New View of an Old Landscape », *Public Administration Review*, vol. 61, n° 3, 1999, p. 322-334.

25. F. Fischer, *Citizens, Experts and the Environment: the Politics of Local Knowledge*, Durham, Duke University Press, 2000, p. 7.

26. P.-B. Joly et C. Marris, « Mise sur agenda et controverses: Une approche comparée du cas des OGM en France et aux États-Unis », colloque *Risques collectifs et situations de crises. Bilan et perspectives*, Paris, 7 au 9 février 2001, p. 17.

27. L. Lepage, M. Gauthier et P. Champagne, « Le projet de restauration du Fleuve Saint-Laurent: de l'approche technocratique à l'implication communautaire. Le cas de la décontamination du secteur 103 de la zone portuaire de Montréal », *Sociologies pratiques*, n° 7, 2002, p. 79-92.

28. P. Lascombes, *L'éco-pouvoir: environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, p. 104.

29. L. Vandelac, « Gestion intégrée et enjeux citoyens, pour une gestion viable du Saint-Laurent », *Actes du Colloque La gestion intégrée du Saint-Laurent*, volet Approches socioéconomiques, Saint-Laurent Vision 2000, décembre 2004.

30. G.-É. Séralini, *Génétiquement incorrect*, op. cit.; Y. Dupont, *Dictionnaire des risques*, Paris, Armand Colin, 2003; H. Kempf, *La guerre secrète des OGM*, Paris, Seuil, 2003.

31. J. Van den Ende, art. cité, p. 7.

32. L. Bouchard et P. Doray, art. cité, p. 134.

33. J. van den Ende, art. cité, p. 8.

34. P.-B. Joly et al., op. cit., p. 23.

35. A. Cambrosio et C. Limoges, « Controversies as Governing Processes in Technology Assessment », *Technology Analysis and Strategic Management*, vol. 3, n° 4, 1991.

36. L. Vandelac et D. Mergler, « Nouveaux territoires de la culture scientifique et technique: érosion de la culture ou démocratisation des technosciences », dans B. Schiele et R. Jantzen (dir.), *Les territoires de la culture scientifique*, Montréal, Presses de l'université de Montréal, 2003; A. Gras, *La fragilité de la puissance, Se libérer de l'emprise technologique*, Paris, Fayard, 2003.

37. D. Kuyek, « The Real Board of Directors. The Construction of Biotechnology Policy in Canada 1980-2002 », *The Ram's Horn*, n° 201, mai 2002, www.ramshorn.bc.ca; J. Rifkin, *Le siècle biotech*, Montréal, Boréal, 1998; V. Shiva, *Biopiracy, The Plunder of Nature and Knowledge*, Toronto, BTL,

1997; V. Shiva, *Le terrorisme alimentaire. Comment les multinationales affament le tiers monde*, Paris, Fayard, 2001.

38. E. Abergel et K. Barrett, « A Timeline Analysis of Canadian Biotechnology Regulations: A Case of the Horse before the Cart », *Canadian Studies Journal*, vol. 37, n° 3, 2003, p. 135-161; L. Vandelac, « La Life-Industry tente de faire main basse sur le patrimoine génétique de la planète », dans S. Cordellier (dir.), *Le nouvel état du monde. Les 80 idées-forces pour entrer dans le 21^e siècle*, Paris, La Découverte, 1999, p. 41-44; I. Broyens, *Les OGM ou comment la science de l'industrie biotechnologique altère secrètement nos aliments*, Montréal, Berger, 1999; Greenpeace, *Sécurité alimentaire au Québec: principe de précaution, transparence et démocratie dans le dossier des OGM*, mémoire soumis à la Commission de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation, Assemblée nationale du Québec, janvier 2004.

39. L. Klüver et al., op. cit., p. 123.

40. Bien que l'évaluation de l'intensité d'un débat public ne relève pas d'une science exacte, il existe néanmoins des façons de qualifier les différents degrés d'intensité d'un débat public. Par exemple, le cadre théorique proposé dans le projet ADAPTA (P.-B. Joly et al.), inspiré de la *frame analysis* et centré sur la notion d'arènes spécialisées, propose une typologie de quatre degrés d'intensité où le débat public le plus intense reconfigure les caractéristiques mêmes des différents espaces de confrontations symboliques (arènes économique, scientifique, judiciaire, politique, etc.).

41. C. Gough, É. Darier et al., « Contexts of Citizen Participation », dans B. Kasemir (dir.), *Public Participation in Sustainability Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; L. Vandelac, « Gestion intégrée et enjeux citoyens », art. cité.

42. P.-B. Joly et al., op. cit., p. 85.

43. *Ibid.*, p. 6.

44. C. Mironesco, op. cit., p. 126.

45. *Ibid.*, p. 127.

46. A. Cambrosio et C. Limoges, art. cité, p. 382 et 383.

47. P.-B. Joly, art. cité, p. 17.

48. Voir F. Constant, *La citoyenneté*, Paris, Montchrestien, 1998, et A. H. J. Dorsey et T. McDaniels, « L'implication des citoyens en environnement: attentes élevées et résultats incertains », dans E. E. Parson (dir.), *Gérer l'environnement: défis constants, solutions incertaines*, Montréal, Presses de l'université de Montréal, 2001, p. 249-301.

49. L. Vandelac et M.-H. Bacon, « Will We Be Taught Ethics by Our Clones? The Mutations of the Living From Endocrine Disruptors to Genetics », *Clinical Obstetric and Gynaecology*, vol. 13, n° 4, décembre 1999.

50. U. Beck, *La société du risque*, Paris, Flammarion, « Champs », 2001.

51. L. Vandelac, « Menace sur l'espèce humaine... ou démocratiser le génie génétique », *Futuribles*, n° 264, 2001, p. 5-26.

52. C. Marris et P.-B. Joly, « La constitution d'un problème public et ses incidences sur la politique publique aux États-Unis », www.inra.fr/Internet/Directions/SED/science-gouvernance/pub/OGM-MinAg2001-Vol2.pdf, 2001.

53. La réflexion qui précède fait partie intégrante des travaux du groupe de recherche Technosciences du vivant et

société du Centre de recherche interdisciplinaire sur la biologie, la santé, la société et l'environnement (CINBIOSE) de l'université du Québec à Montréal, centre collaborateur de l'OMS et de l'OPS. Elle a été conduite dans le cadre du projet de recherche suivant: Louise Vandelac, Donna Mergler, Elisabeth Abergel et Gilles Bibeau, « Pour un dispositif d'évaluation scientifique et sociale des technosciences du vivant, dans le domaine de la transgénèse à visées alimentaires: le cas

du saumon transgénique », auquel sont associés plusieurs chercheurs européens (G.-É. Séralini, J. Testart et J.-J. Salomon) et québécois (A. Delisle, E. Darier, J. Caron), ainsi que des étudiants, dont S. Durand, M. Legrand, M. Bouameur, C. Denault, D. Kuyek, M.-A. Devinck et C. Rainville et L.-J. Saucier.

♦ ♦ ♦

L'expérience française de l'évaluation technologique interactive des recherches sur les vignes transgéniques

par Anne Bertrand, Pierre-Benoît Joly et Claire Marris

Depuis la seconde guerre mondiale, nous étions habitués à considérer l'innovation comme une composante essentielle et évidente de l'agriculture française. La diffusion des nouvelles techniques s'inscrivait dans un processus de modernisation à marche forcée; la rationalisation scientifique et technique des activités agricoles était fortement soutenue par la volonté de l'État colbertiste associé aux syndicats agricoles dans un modèle néocorporatiste de cogestion de la politique agricole. La science et l'innovation étaient légitimes car le progrès scientifique et technique rimait avec le progrès économique et social. Avec les années 1990 et la multiplication des crises sanitaires et environnementales, on voit émerger un rapport beaucoup plus complexe entre les agriculteurs et l'innovation, rapport de plus en plus médiatisé par des débats publics.

Ce contexte nouveau tient à la combinaison de changements de trois ordres. En premier lieu, l'agriculture constitue l'exemple emblématique du passage d'une société du progrès à la société du risque telle que l'a décrite Ulrich Beck¹. Admettre que les risques ne sont plus le produit de la fatalité, mais celui de la science et de la technique — celui donc d'institutions censées assurer notre bien-être — change notre conception de la modernité: on passe d'une confiance forte dans le progrès, accompagnée

d'une délégation des décisions collectives aux élites politiques et aux experts (modernisation simple), à une attitude plus réflexive, plus critique. Cela n'a rien à voir avec un supposé retour de l'obscurantisme. La science est aussi essentielle dans la société du risque qu'elle le fut dans une société de progrès. Mais se produit à son sujet une inversion entre extérieur et intérieur: les hypothèses, modèles, conditions de production des connaissances sont débattus à l'extérieur; les effets secondaires, non intentionnels deviennent un objet de recherche. De façon paradoxale, ce nouveau contexte est moins caractérisé par le risque au sens traditionnel que par l'incertitude², la carence de sources d'expertise, la complexité des phénomènes en cause et le caractère contesté du cadrage de l'expertise³.

Le deuxième changement tient à la déssectorisation progressive de l'agriculture. Au moment où la population active agricole ne cesse de diminuer et son influence politique de s'affaiblir, l'agriculture comme système d'action doit accepter un régime de coresponsabilité avec les autres segments, là où elle était plutôt habituée à monopoliser la définition de ses problèmes, comme ses normes et pratiques d'action. La politique agricole ne se fait plus seulement au ministère de l'Agriculture, mais elle se négocie aussi avec l'environnement, la santé,

les institutions européennes, les régions... Les associations de défense de l'environnement et les associations de consommateurs interviennent dans différentes arènes pour peser sur cette construction car l'agriculture produit ou gère de nombreux biens dont l'existence concerne un large public et dont l'appréciation est fonction de valeurs profondément enracinées dans l'histoire des sociétés, dans le rapport à la nature et aux paysages, dans les goûts alimentaires, dans le rapport au vivant⁴...

Enfin, dans la même période, le type de connaissances produites — les contenus épistémiques — et les formes d'organisation de la recherche se sont profondément modifiés. Avec la « molécularisation » du vivant, on assiste à une spectaculaire montée de la génomique et de la biologie à haut débit; la figure centrale de l'agronome — symbole de la « recherche de plein air⁵ » — s'efface au profit des plateformes de séquençage et des centres de calcul. Parallèlement, la conception colbertiste de la recherche d'État est progressivement remise en cause⁶. La régulation des activités de recherche est influencée par plusieurs formes de polarisation : une polarisation institutionnelle qui a une influence croissante dans les carrières des chercheurs; une polarisation marchande qui tient à un processus de privatisation d'une part importante des connaissances et des ressources génétiques et une polarisation civique qui s'exprime notamment dans les mobilisations associatives anti-organismes génétiquement modifiés (OGM).

Après avoir joué un rôle essentiel dans le développement d'un modèle d'agriculture productiviste au cours des Trente Glorieuses, la recherche agronomique est donc confrontée à une nouvelle donne. Il s'agit, d'une part, de maintenir une position forte dans la compétition scientifique internationale; celle-ci n'est d'ailleurs pas incompatible avec un partenariat industriel fort. Mais, d'autre part, la recherche agronomique étant par définition finalisée, elle ne peut ignorer l'impact potentiel de ses innovations. Or, l'évaluation par le marché est trop limitée compte tenu de l'importance des effets externes; de même est-il nécessaire de prendre en compte une pluralité de visions du monde et de ne pas se limiter à la seule rationalité économique. Ainsi, une institution comme l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)⁷ a-t-elle été conduite, au cours des dix dernières années, à

s'engager dans des directions qui peuvent sembler contradictoires : investir lourdement dans la génomique en partenariat avec la profession agricole et les industriels français; s'engager dans les recherches sur les risques, notamment par la modélisation agroécologique; expérimenter de nouvelles formes d'ouverture des choix scientifiques et techniques.

Cette troisième direction est essentielle du point de vue de la question de la démocratie technique⁸. S'il reste majoritairement dans le modèle linéaire de l'innovation, l'INRA adopte aussi une attitude plus réflexive en s'appuyant sur des dispositifs de participation des différents porteurs d'enjeux. Comment une institution de recherche publique peut-elle s'approprier des méthodes qui permettent de mettre en débat les choix de recherche? Comment la participation citoyenne s'articule-t-elle avec les pouvoirs considérés comme traditionnellement légitimes, l'autorité de la science et le pouvoir hiérarchique? Quelles sont les interactions entre ces expériences d'évaluation participative et les mobilisations et protestations associatives?

Nous proposons de discuter ici ces questions à partir d'une expérience d'évaluation technologique interactive que nous avons conduite à l'INRA, à la demande de la direction générale.

Le projet et l'intervention des chercheurs en sciences sociales

Décembre 1999 : Le *Canard enchaîné* titre « Des bulles transgéniques dans la champagne ». Le journal révèle que le producteur de champagne Moët et Chandon expérimente en plein champ des porte-greffes de vigne génétiquement modifiés. Dans un contexte de très forte contestation des OGM, la réaction de la direction de LVMH, maison mère de Moët et Chandon, est immédiate : l'essai est arraché. Les chercheurs de l'entreprise proposent alors à ceux de l'INRA qui avaient participé au projet de leur céder le matériel expérimental afin que les essais puissent être réimplantés dans un domaine de l'Institut.

Pour l'INRA une telle décision s'avère problématique. Dans le secteur vitivinicole, la question de l'orientation des recherches est particulièrement complexe. Le vin étant un produit de tradition, à haute valeur symbolique, l'introduction de nouvelles techniques est négociée avec les professionnels et

soumise à une réglementation très stricte. S'agissant des OGM, de nombreux acteurs craignent que l'introduction de la transgénèse ne trouble l'image des vins, notamment en France. D'un autre côté, sous nos climats, la vigne est soumise à de nombreuses maladies qui entraînent le recours à d'importantes quantités de produits phytosanitaires. Dans certains cas, la désinfection des sols par exemple, les seules molécules efficaces sont en cours d'interdiction compte tenu de leur toxicité. L'utilisation de résistances génétiques (introduites par transgénèse ou non) peut ainsi aider à améliorer la culture de la vigne. Par ailleurs, en raison des caractéristiques de la création variétale, les choix actuels de recherche n'auront un éventuel impact commercial que dans une vingtaine d'années.

L'INRA se trouve confronté à ce problème alors que, au sein de la controverse sur les OGM en France, la légitimité des essais de la recherche publique est elle-même contestée depuis l'été 1999. De plus, la nouvelle direction — installée en août 2000 — considère qu'il est nécessaire d'ouvrir la délibération sur l'orientation des programmes de recherche à des acteurs non scientifiques. Dans ce contexte, il est donc nécessaire de concevoir et de mettre en œuvre un dispositif original de concertation pour éclairer la décision de la direction générale.

Notre équipe fut contactée par la direction de l'INRA en janvier 2001. Depuis 1996, nous avons réalisé plusieurs recherches qui visaient à mieux comprendre la controverse publique sur les OGM, et à analyser différentes expériences d'évaluation participative des technologies, y compris la conférence de citoyens sur les OGM organisée en France en 1998, mais aussi des expériences similaires organisées dans différents pays européens⁹. Nous en tirons plusieurs enseignements essentiels : d'abord, que l'implication de citoyens ordinaires apporte un éclairage original sur les problèmes scientifiques et techniques : ils cadrent les problèmes plus largement que les experts, car ils ne sont pas contraints par les frontières disciplinaires ; leur questionnement permet d'identifier certaines limites des modèles d'experts ; leurs jugements reflètent une sensibilité aux valeurs et au sens commun ; ensuite, que, dans une logique de justice procédurale, il est nécessaire de définir très clairement les règles d'organisation de ces expériences afin d'assurer leur crédibilité, tant du point de vue des participants que des non-participants, notam-

ment une rigueur dans le choix des participants, un processus de délibération conduit de façon indépendante et non biaisée, une transparence du dispositif et une évaluation indépendante ; enfin, que l'articulation entre le dispositif et la prise de décision doit être clairement définie dès le début de l'expérience.

Ces observations nous ont conduits à proposer à la direction de l'INRA de mettre en œuvre une méthode visant à organiser une véritable délibération prospective. Nous avons choisi d'adapter une méthode d'évaluation technologique interactive, conçue dans les années 1980 aux Pays-Bas¹⁰. Elle peut être comparée à la méthode des conférences citoyennes car elle s'appuie sur une délibération approfondie en petit groupe. Mais elle s'en distingue en ce que le groupe de travail n'est pas composé de citoyens ordinaires mais plutôt d'acteurs impliqués dans la trajectoire technologique en question : depuis la recherche en amont jusqu'à l'utilisation finale, en passant par les processus de réglementation, de développement et de transfert. De plus, elle privilégie la prise en compte de la diversité des visions du monde plutôt qu'une représentativité statistique ou institutionnelle. Notre choix s'est porté sur cette méthode car, l'objectif étant d'éclairer la décision de l'INRA plutôt que de lancer un grand débat public, il était nécessaire de privilégier le critère de la possibilité d'exploration sociotechnique, en principe beaucoup plus forte pour un tel groupe hybride que pour un *panel* de conférence citoyenne. En outre, dans la méthode d'évaluation technologique interactive, le groupe construit son propre questionnement et choisit son domaine d'exploration, alors que, dans une conférence citoyenne, celui-ci est fortement conditionné par les deux week-ends de formation. Cependant, même si nous nous appuyions sur une méthode éprouvée, il s'agissait d'une première en France. Nous avons donc conçu cette opération comme une véritable expérience.

L'enjeu était double : aide à la décision pour la direction de l'INRA et mise en œuvre d'un dispositif pour produire des connaissances sur l'évaluation technologique participative. Cela nous plaçait dans une posture de « recherche intervention » caractérisée par l'association d'un engagement dans l'action et de production de connaissances sur cette action. Il s'agissait aussi de définir clairement notre relation avec la direction car si l'intervention de chercheurs

de l'institution se justifie dans une logique de capitalisation de l'expérience par cette même institution, se pose la question de l'indépendance vis-à-vis du commanditaire — qui est lui-même un acteur engagé dans le débat public. Deux dispositifs complémentaires au groupe de travail ont dès lors été mis en œuvre : un comité d'évaluation, composé de chercheurs en sciences sociales externes à l'institution et spécialisés dans l'analyse des controverses et de la participation, était chargé d'assurer l'évaluation indépendante de toute l'opération, depuis la conception de la méthodologie jusqu'à l'annonce des décisions de la direction ; un site internet était dédié à l'opération, comme support de traçabilité et de transparence, sur lequel étaient publiées les productions des différentes étapes du projet, y compris le rapport du comité d'évaluation¹¹.

Nous avions une obligation de résultat (la production d'un rapport par un groupe de travail) et une totale autonomie dans la conduite du projet (constitution du groupe, méthodes de travail...). Le rapport du groupe de travail remis à la direction générale de l'INRA devait être rendu public. La direction n'était pas tenue par les conclusions du groupe de travail et restait seule responsable des décisions. Mais elle s'était engagée à expliciter publiquement et par écrit son analyse du rapport, sa vision des contextes et les décisions qu'elle prendrait au terme de cette opération.

Le déroulement de l'expérience

Constituer un groupe de travail. L'objectif était de constituer un groupe très divers, incluant des individus qui ont des façons très différentes d'appréhender le problème posé et d'envisager les façons de le résoudre. Pour expérimenter une forme de débat se démarquant clairement du débat classique entre des représentants institutionnels — dont la légitimité politique est grande mais dont les positions, sur le fond d'un problème, sont faiblement négociables précisément parce qu'elles sont fortement institutionnalisées —, nous avons substitué à une sélection sur base de mandats institutionnels une sélection reposant sur ce que nous avons appelé des « visions du monde ».

Cela a consisté à recueillir, au moyen d'entretiens sociologiques approfondis, les points de vue de personnes directement concernées ou intéressées

par le déroulement de ces recherches (professionnels de la vigne et du vin, chercheurs, membres d'associations de consommateurs et associations de défense de l'environnement), mais aussi de personnes a priori non concernées (des « profanes »), sur un ensemble de questions ayant trait directement ou indirectement à la culture de la vigne, au jugement sur ce qu'est un bon vin, aux implications de la transgénèse mais aussi au rôle et au statut de la science — y compris leurs positions vis-à-vis de l'INRA et à l'égard de cette expérience elle-même.

Au sein des différentes visions du monde ainsi répertoriées, on a finalement invité six professionnels de la vigne et du vin (volontairement choisis pour n'avoir pas de mandat syndical, mais « représentant » par leur pratique quotidienne les contraintes de leur profession), quatre chercheurs (internes et externes à l'Institut, et travaillant au moyen de diverses approches disciplinaires sur la transgénèse ou sur les maladies de la vigne, ou sur les deux à la fois) et quatre personnes sans implication professionnelle (des citoyens ordinaires « profanes ») — nous démarquant ainsi de la composition traditionnellement utilisée aux Pays-Bas — à former un groupe de travail dont la taille était volontairement restreinte afin de favoriser des échanges d'arguments approfondis. L'enquête et la composition du groupe se sont déroulées de septembre 2001 à mars 2002.

L'expérience et ses résultats. Les délibérations du groupe, animées par un spécialiste de la dynamique de groupe rompu à ce type de dispositif¹², se sont déroulées au cours de sept journées de travail, réparties entre avril et septembre 2002. La question initiale, posée au groupe par la direction de l'INRA, portait sur l'opportunité de réaliser des essais en plein champ de porte-greffes transgéniques potentiellement résistants au court-noué, l'une des maladies de la vigne qui inquiètent de nombreux viticulteurs¹³. Dans un premier temps, les membres du groupe se sont appropriés cette question en la reformulant, élargissant le cadrage du problème pour travailler sur quatre grandes thématiques : le caractère symbolique du produit et son implication sur les relations marchandes, les caractéristiques et contraintes des systèmes de production, les aspects économiques et politiques, l'état actuel de la recherche vitivinicole — y compris, mais pas seulement sur les OGM. Les débats très riches ont été nourris par les apports des membres du groupe

de travail, par des documents et des auditions d'experts demandées par le groupe.

Le rapport rédigé par le groupe comprend deux parties. La première porte sur les constats et enjeux ; la deuxième, sur les recommandations et les points de vigilance. Parmi les nombreux points de ce rapport, nous ne présenterons ici que quelques éléments représentatifs de la teneur du travail. Premièrement, à propos de la symbolique du vin, le sentiment qu'au-delà de la diversité des produits et des modes de consommation il n'y a pas de frontière nette entre les différents segments de marché du vin et que, dès lors, « une modification génétique réalisée sur des vignes destinées à faire des vins aliments pourrait avoir des retombées sur les vins plaisirs et de haute qualité ¹⁴ » ; deuxièmement, l'attachement à la diversité des systèmes de production (diversité biologique, technique, mais aussi culturelle) : face aux menaces liées aux maladies de la vigne, le groupe de travail recommande de mettre au point des méthodes de lutte variées, de façon à contribuer aux différents modes de production de la vigne ; troisièmement, concernant plus spécifiquement l'état des recherches, le groupe de travail déplore un manque d'approches intégrées et transversales et met l'accent sur la nécessité de recherches permettant de mieux comprendre l'interaction entre la plante et son environnement.

Si ces points sont assez consensuels, la question précise de l'opportunité de l'essai en plein champ a fait l'objet de discussions plus tendues et le groupe s'est scindé autour de deux positions opposées : l'une favorable à l'essai sous des conditions restrictives, l'autre contre le passage au champ, même si de telles conditions sont satisfaites car « c'est un signe donné à la société que la porte est ouverte à l'introduction des OGM dans la culture de la vigne ; elle est donc susceptible de brouiller l'image du vin ». Selon plusieurs membres du groupe, ce clivage en deux camps opposés est probablement caricatural parce qu'il intervient dans la dernière phase de rédaction du rapport et ne peut plus, à ce stade, faire l'objet de nouvelles discussions ou du positionnement individuel de chaque membre du groupe sur ce que certains d'entre eux considèrent a posteriori comme un continuum plutôt que comme une polarité « pour et contre ». Ainsi, certains « tenants du pour » adhèrent à certains arguments contenus dans la réponse « contre », et réciproquement. Mais pour l'Institut,

qui ne reçoit pas seulement quelques « oui » et quelques « non » mais un rapport argumenté, le message que porte ce clivage est important : la confiance qui peut être accordée à l'institution quant à sa capacité d'établir une frontière étanche entre recherche et applications n'est pas unanime.

Réponse de la direction de l'INRA. Le rapport du groupe de travail fut remis à la direction de l'Institut le 11 septembre 2002. Celle-ci annonça publiquement ses décisions le 20 janvier 2003 : « 1. Compte tenu des enjeux identifiés autour des fléaux de la vigne, l'INRA n'engagera des essais OGM vigne en champs que sur l'aspect phytosanitaire. [...] L'INRA ne décidera pas, sur le contexte sensible de la vigne et des OGM, de développer une innovation OGM, même sur des aspects phytosanitaires, avant d'être clairement mandaté pour cela par la profession. La profession devra en outre s'être assurée de la robustesse des dispositifs de contrôle et de suivi auprès des diverses sensibilités sociales concernées. 2. L'INRA créera, avec les professionnels, un « comité mixte sur la recherche viti-vinicole », composé de scientifiques de l'INRA et de responsables scientifiques ou techniques de la profession. Ce comité aura la charge de construire des propositions sur les grandes orientations des programmes de recherche futurs sur la vigne à l'INRA. Il débutera ses travaux en 2003 par la politique et la stratégie de recherche sur les aspects et les pratiques phytosanitaires. [...] 3. Dans ce cadre, l'essai en plein champ sur la résistance au court-noué par la vigne OGM à Colmar sera implanté pour cinq ans, sous réserve d'autorisation par les ministères compétents après avis de la CGB [Commission du génie biomoléculaire]. Cet essai répond en effet aux priorités dégagées sur les enjeux phytosanitaires, et permet, dans une approche de parcimonie et de précaution, d'entretenir la dynamique de recherche finalisée, ainsi que l'expertise publique. [...] Le protocole d'essai sera déterminé par les scientifiques puis discuté par un comité local de suivi et rendu public. » Pour l'INRA, cette annonce marque une évolution notable.

Dans le premier point, la direction esquisse les éléments d'une nouvelle doctrine concernant l'orientation de ses recherches finalisées. Pour les essais en champ, la direction complète le principe de parcimonie : compte tenu de la symbolique attachée à la vigne et au vin, l'Institut s'engage à s'autolimiter à des objectifs dont l'utilité sociale

semble avérée. De plus, il redéfinit son rôle dans les processus d'innovation. Il n'est plus le promoteur de l'innovation qu'il fut au cours des années 1950 et 1970 (comme pour le maïs hybride) : son rôle est d'explorer une diversité de nouvelles pistes de façon à élargir la palette de choix et à améliorer les connaissances sur l'impact des innovations. Il réaffirme sa mission de production de connaissances et redéfinit la frontière de ses activités : les choix d'innovation relèvent des acteurs sociaux.

Dans ce contexte, le second point est très important. L'expérience a mis l'accent sur le manque de lisibilité des recherches vitivinicolas. Comment sont définies les priorités ? Comment des approches nécessairement spécialisées et fragmentées sont-elles intégrées afin de chercher des solutions aux problèmes auxquels les producteurs sont confrontés ? Pour les OGM, la crainte est que ne prévale une orientation essentiellement conditionnée par la dynamique des outils (la transgénèse, la génomique...), au désavantage des recherches intégratives. La mise en place d'un comité mixte viti-vinicole, lieu de débat et d'analyse des orientations de recherche, doit permettre de prendre en compte la diversité des mondes de la vigne.

Enfin, l'Institut considère que le projet d'essai au champ correspond aux principes établis ci-dessus. Il annonce donc la décision de poursuivre l'essai, accompagné — ce qui est très nouveau — de la mise en place d'un comité local de suivi qui pourra discuter le protocole de recherche et suivre l'essai au cours de son déroulement.

La transformation des résultats : un processus inachevé

L'impact de cette opération de « coconstruction d'un programme de recherche » doit être considéré sous plusieurs perspectives complémentaires : les commentaires médiatiques suivant immédiatement la clôture de l'expérience, les réactions des protagonistes de la controverse sur les essais en champ, les dispositifs mis en place par l'INRA comme suite de cette expérience.

Expérimenter un dispositif délibératif ne pouvait se concevoir sans implication concrète : certes consultatif, l'avis du groupe de travail portait bel et bien sur une décision que devait prendre la direction de l'Institut, et non sur une situation imaginaire

ou un scénario hypothétique dans lesquels les participants auraient eu quelque difficulté à investir leur réflexion et même tout simplement leur temps¹⁵. Mais pour cette même raison, l'information retenue par de nombreux médias s'est surtout centrée sur la décision finale de reprendre l'essai en plein champ suspendu quelques années plus tôt¹⁶. La presse généraliste nationale et régionale et la presse scientifique spécialisée (*La Recherche, Science et vie...*), sans entrer dans le détail du dispositif, en ont toutefois souligné le caractère innovant.

Dans le même temps, l'expérience était sévèrement critiquée par plusieurs associations qui dénonçaient « un programme de manipulation de l'opinion¹⁷ ». L'expérience de l'évaluation technologique interactive des recherches sur les vignes transgéniques semblait dès l'origine suspecte aux yeux de ces acteurs qui visaient un débat de type paritaire engageant leurs représentants ; ils rejetaient donc le principe même de l'expérience qui excluait que les membres du groupe de travail y prennent part en tant que porte-parole de groupes constitués. L'absence d'une phase de débat en public a pu renforcer ce sentiment : abandonner la maîtrise du dispositif à des sociologues agissant dans un espace confiné était aux antipodes du modèle de débat public appelé par ces acteurs. Certains évoquèrent ainsi l'idée d'un « groupe alibi » convoqué par l'INRA pour justifier une décision « en fait déjà prise ».

Cette critique radicale s'explique aussi par la transformation des controverses autour des OGM : durant les deux ans qu'aura duré cette opération, la question des essais en champ est devenue l'un des points de clivage du débat public sur les OGM. Comme certains médias, les associations les plus mobilisées ont alors considéré cette opération sous le seul angle de l'annonce de la reprise des essais. La tension croissante entre la direction de l'Institut et le milieu associatif anti-OGM n'est pas étrangère à cette réaction¹⁸. Pour les opposants, ce dispositif et son résultat — la reprise de l'essai en champ de vigne résistante au court-noué — opèrent comme le cheval de Troie des OGM dans le monde du vin. C'est donc la possibilité de s'accorder sur les conditions d'une expérimentation collective qui est ainsi rejetée.

Dans ce contexte conflictuel, la construction d'un dispositif robuste (énonciation des engagements de la direction de l'INRA, autonomie des chefs de projet dans la conduite de l'opération,

comité d'évaluation indépendant) et l'explicitation par la direction de ses décisions n'ont été que de peu de poids. Il existe un fort décalage entre la productivité d'un tel groupe et l'intensité de la réappropriation des résultats par les acteurs, dans un contexte de controverse publique. C'est pourquoi l'une des clés de cette opération réside dans la nature de l'engagement du commanditaire et dans sa capacité à mettre en œuvre les décisions.

Le comité local de suivi de l'essai a été mis en place en mars 2003 ; il s'est réuni trois fois et a réalisé un travail en profondeur sur le protocole de recherche. Plus de la moitié des expériences dans le dossier final ont été proposées par le comité ; ainsi, ce protocole rend compte de la dynamique participative qui s'est installée. Cela tient à une forte implication des différents acteurs. Pour le président du centre INRA de Colmar, l'expérience de coconstruction de la recherche constitue un véritable enjeu stratégique. Les viticulteurs alsaciens se sont vraiment impliqués dans cette opération ; craignant des retombées négatives pour les vins d'Alsace, ils discutent très activement le protocole (comment supprimer les risques potentiels ? comment générer des connaissances utiles ?) et l'interaction entre l'essai et l'environnement alsacien (notamment la question de la localisation de l'essai).

Le comité mixte sur les recherches vitivinicoles devait être mis en place au premier semestre 2004, après plusieurs mois de négociations institutionnelles prolongées qui reflètent les difficultés de la profession à s'entendre sur des modalités de représentation.

Conformément à la réglementation en vigueur, un dossier a été déposé au ministère de l'Agriculture en janvier 2004. La Commission du génie biomoléculaire a émis un avis favorable au mois de mai. Suivant une procédure établie depuis l'été 2003, le dossier et l'avis ont été mis en consultation publique pendant deux semaines sur le site interministériel du gouvernement sur les OGM (ogm.gouv.fr), en juillet-août. Cependant, contrairement à l'usage, le ministère de l'Agriculture n'a toujours pas, à ce jour (novembre 2004) délivré sa décision, ce qui revient *de facto* à refuser d'autoriser l'essai sans expliciter sa position. La vive opposition d'une partie des producteurs de vins, notamment les producteurs de grands crus, a probablement pesé sur cette non-décision¹⁹.

Ainsi, au-delà des effets d'annonce et des critiques suivant immédiatement la clôture de

l'expérience pilote, se pose la question de l'effectivité à moyen terme d'un tel dispositif participatif. Comme dans le cas de la conférence citoyenne de 1998, il ne structure pas le débat général sur les OGM et n'influe pas fortement sur les modalités classiques de la décision politique. Toutefois, il a suscité au sein de l'institution commanditaire une véritable réflexion sur l'organisation de sa recherche et la mise en œuvre concrète de nouveaux dispositifs associant chercheurs et professionnels.

L'analyse de cette expérience éclaire certains enjeux stratégiques et politiques de la réflexion sur la démocratie technique. Pour les différentes raisons évoquées plus haut, le modèle de l'instruction publique, qui associe la science comme dépositaire du monopole de la raison et l'État comme garant de l'intérêt général, se trouve confronté à de nombreuses limites. Pour y faire face, les expériences d'évaluation technologique interactive constituent une réponse des institutions traditionnelles à cette nouvelle donne. Ne pouvant s'abandonner aux incertitudes du débat public, elles sont conduites à prendre des initiatives nouvelles en termes de participation du public.

En tant que forme complémentaire au débat public pour l'exercice de la démocratie technique, l'expérience de l'évaluation technologique interactive des recherches sur les vignes transgéniques montre trois propriétés générales de ce type de dispositif : la première porte sur l'objet du débat, la deuxième sur l'institution commanditaire, la troisième sur la clôture de ce dispositif.

Concernant l'objet du débat, les critiques publiques rencontrées par notre expérience soulignent la difficulté d'organiser la participation sur des questions qui ne soient en même temps ni trop « froides », c'est-à-dire trop faiblement porteuses d'enjeux pour obtenir l'implication des acteurs, ni trop « chaudes », c'est-à-dire tellement débattues que, d'une part, les positions sont déjà cristallisées et, d'autre part, le produit de l'expérience ne trouve pas de légitimité chez les porteurs des positions les plus clivées²⁰.

Cela nous mène à la question de la crédibilité de l'organisateur de l'exercice. Dans le cas de l'expérience de l'évaluation technologique interactive des recherches sur les vignes transgéniques, on a vu que l'INRA a pu être considéré comme partie prenante et, de ce fait, cherchant à manipuler

l'opération. Ce risque est systématique car il est normal d'observer des différences entre les positions des parties engagées dans le dispositif et le résultat de l'exercice, le petit monde n'étant pas censé reproduire le grand. Une solution consisterait à déléguer l'organisation de ces exercices à une institution qui ne puisse pas être considérée comme partie prenante, par exemple la Commission nationale de débat public, au risque de perdre les effets attendus en termes de changements de fonctionnement des structures de recherche.

Enfin, au cœur même du dispositif, une tension forte existe entre un objectif de production d'avis et un souci permanent d'approfondissement du dialogue et de l'argumentation des visions du monde en présence. Cette tension devient plus forte à mesure qu'approche la clôture de l'expérience (la rédaction d'un rapport pour le groupe de travail), suscitant deux mouvements complémentaires : une recherche d'unanimité qui uniformise les positions, le clivage autour d'oppositions soudainement plus

structurantes. Comme dans les institutions politiques ou scientifiques classiques, la production finale peine à rendre compte de la complexité des débats.

Ainsi, si l'espace confiné d'une expérience comme la nôtre permet d'échapper aux dérives souvent décrites de la démocratie du débat public²¹, nous avons montré les problèmes spécifiques qu'il pose en termes de formulation de l'objet du débat, de choix des participants, de modalités de clôture, et d'inscription institutionnelle. En tant que pilotes de ce type de dispositifs, il est de notre responsabilité de faire ces choix afin que le « petit monde » ainsi recréé puisse constituer un laboratoire cognitif et politique pour le « grand monde ». ♦

Anne Bertrand est sociologue et chargée de mission ;
Pierre-Benoît Joly est économiste, sociologue et directeur de recherche ; Claire Marris est biologiste moléculaire, sociologue et chargée de recherche, tous trois à l'unité de TSV de l'Institut national de la recherche agronomique.

1. U. Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2001.

2. B. Wynne, « Uncertainty and Environmental Learning. Reconceiving Science and Policy in the Preventive Paradigm », *Global Environmental Change*, 1992, p. 111-127 ; « Misunderstood Misunderstanding: Social Identities and Public Uptake of Science », *Public Understanding of Science*, n° 1, 1992, p. 281-304.

3. A. Hatchuel, « Agir public et conception collective : L'expertise comme processus démocratique », dans F. Goux-Baudiment, E. Heurgon et J. Landrieu, *Pour une expertise démocratique*, Paris, éditions de l'Aube, 2001, p. 15-38 ; A. Bertrand, « The Good Scientist, The Bad Layman and the Ugly Smuggler. How to Transgress the Boundaries of Science », colloque EASST, « Responsibility under Uncertainty : Science, Technology and Accountability », York, 31 juillet-3 août 2002.

4. P.-B. Joly et C. Paradeise, « Agriculture et alimentation : nouveaux problèmes, nouvelles questions », *Sociologie du travail*, vol. 45, n° 1, 2003, p. 1-8.

5. M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001 ; M. Gibbons, C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott et M. Trow, *The New Production of Knowledge*, London, Sage, 1994.

6. F. Aggeri et A. Hatchuel, « Ordres socio-économiques et polarisation de la recherche dans l'agriculture : pour une critique des rapports science/société », *Sociologie du travail*, vol. 45, n° 1, 2003, p. 113-134.

7. L'INRA est un établissement public de recherche scientifique et technique créé en 1946. Il emploie 8 500 permanents (dont 3 000 scientifiques) et 1 500 doctorants. Il réalise des recherches finalisées pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement. Il a pour mission de produire des connaissances fondamentales, de contribuer aux processus d'innovation et de participer à l'expertise et au débat public.

8. M. Callon, « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des Mines - Responsabilité & Environnement*, n° 9, 1998, p. 63-72.

9. P.-B. Joly, G. Assouline, D. Kréziak, J. Lemarié et C. Marris, *L'innovation controversée : le débat public sur les OGM en France*, Grenoble, INRA, rapport à la DGAL, 2000 (accessible dans internet : www.inra.fr/Internet/Directions/SED/science-gouvernance/) ; C. Marris, B. Wynne, P. Simmons et S. Weldon, *Public Perceptions of Agricultural Biotechnologies in Europe*, Paris, Final report of the PABE research project funded by the commission of European Communities (contract no FAIR CT98-3844), 2001 (disponible au www.pabe.net) ; C. Marris, P.-B. Joly, « Between Consensus and Citizens : Public Participation in Technology Assessment in France », *Science Studies*, vol. 12, n° 2, 1999, p. 3-32 ; P.-B. Joly, C. Marris et M. A. Hermitte, « À la recherche d'une "démocratie technique" ». Enseignements de la Conférence Citoyenne sur les OGM en France », *Nature, Science et Société*, vol. 11, n° 1, 2003, p. 3-15 ; P.-B. Joly et G. Assouline, *Assessing Public Debate and Participation in Technology Assessment in Europe ADAPTA PROJECT*, European Commission Contract n° Bio 4 - CT 98 0318, Final

Report, Grenoble, INRA/QAP Decision, 2001 (disponible sur le site : www.inra.fr/Internet/Directions/SED/science-gouvernance/); S. Brunet, A. Bergmans, A. Bertrand et P. Biren (dir.), *L'expertise en questions. Gérer l'incertitude dans la société du risque*, Bruxelles, Peter Lang, « Non-Prolifération », 2002.

10. J. Grin, H. van de Graaf et R. Hoppe, *Technology Assessment through Interaction. A guide*, Den Haag, Rathenau Institute, 1997 (disponible au www.rathenau.nl).

11. On peut encore consulter le site internet du projet : www.inra.fr/Internet/Directions/SED/science-gouvernance/ITA-Vignes.

12. Guy Amoureux a également animé les conférences citoyennes françaises de 1998 sur les OGM et de 2002 sur le changement climatique.

13. L'incidence et les conséquences de cette maladie ne font cependant elles-mêmes pas l'objet d'un accord dans la profession : cet exemple illustre l'importance d'un travail d'explicitation et de partage des « visions du monde » au sein du groupe.

14. Les notions de « vins plaisir » et « vins aliments » sont couramment utilisées dans la profession vitivinicole pour distinguer des modes de consommation, mais aussi de production du vin.

15. Pour certains membres du groupe, dégager sept journées fut extrêmement contraignant.

16. Parmi les nombreux articles parus après le déjeuner de presse organisé par la direction de l'Institut, et auquel elle avait associé le groupe de travail et le président du comité d'évaluation qui se sont exprimés sur le déroulement de l'expérience, nous ne citons ici, faute de place, que quelques titres : « L'INRA va reprendre ses essais de vigne OGM en plein champ » (AFP, 20 janvier 2003), « L'INRA se tourne vers les

vignes transgéniques « avec modération » » (*Le Figaro*, 21 janvier 2003), « OGM : nouveaux essais à Colmar » (*Dernières Nouvelles d'Alsace*, 21 janvier 2003), « L'INRA veut planter en plein champ une vigne transgénique en Alsace » (*Le Monde*, 24 janvier 2003), « Le « oui mais » à la vigne OGM » (*L'Express*, 30 janvier 2003).

17. « L'expérience pilote OGM-Vigne : Un programme de manipulation de l'opinion », 1^{er} février 2003, texte signé par Nature et Progrès, Confédération paysanne, ATTAC, FNAB, Fondation sciences citoyennes, France Nature Environnement, Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature Ardèche, GIET, Greenpeace, Mouvement de culture biodynamique, OGM Danger (www.infogm.org).

18. La tribune du président et de la directrice générale de l'INRA sur les essais en champ d'OGM publiée dans *Libération* le 23 septembre 2002 avait été sévèrement critiquée par certaines associations. Voir « OGM : Opinion Grossièrement Manipulée » (www.infogm.org).

19. L'association Terre et vin du monde, qui rassemble des domaines internationalement réputés pour leurs vins de qualité (la Romanée-Conti, en Bourgogne, Château Latour, dans le Bordelais, ou Vega Sicilia en Italie) s'est montrée très active. Elle a notamment organisé une conférence de presse lors du lancement de la consultation publique en juillet 2004. Voir L. Gasparotto, « Les grands crus en guerre contre les OGM », *Le Figaro*, 9 juillet 2004.

20. Une expérience portant sur une question « froide » avait mené à un constat similaire : A. Bertrand, « Débattre sur un sujet marginal : la diminution de la fertilité masculine », dans S. Brunet et al., *op. cit.*, 2002, p. 187-203.

21. J. G. Padioleau, « La société du risque, une chance pour la démocratie », *Le Débat*, n° 109, mars-avril 2000, p. 39-54; A. Hatchuel, art. cité.

♦ ♦ ♦

Une « chambre des citoyens » pour gérer démocratiquement les innovations biotechnologiques par Nathalie Schiffrino

Un défi majeur attend nos démocraties contemporaines attelées au développement des biotechnologies. Pour adopter des politiques publiques relatives à ces nouvelles technologies qui mettent en jeu le progrès de la science et l'éthique autant que la dynamique économique, ces démocraties doivent combiner la pertinence du système représentatif (bien ancré dans nos traditions) à la légitimité d'un système participatif (dont il faut

largement dessiner les contours). Il s'agit donc de continuer à perfectionner un système politique qui est en évolution constante, toujours perfectible, depuis deux siècles. Pourquoi est-il nécessaire non seulement de mettre en œuvre mais aussi d'institutionnaliser une telle combinaison ?

Le modèle classique de la décision politique fondée sur une double expertise, celle des fonctionnaires et celle des experts extérieurs aux admi-

nistrations, est en crise. De manière généralisée, un déficit de confiance dans les institutions classiques de la démocratie représentative que sont les gouvernements, les parlements, les partis ressort des sondages d'opinion. Si le fonctionnement de ces institutions n'est pas inefficace, il n'apparaît pas complètement légitime. Dans des champs comme les biotechnologies, le rôle de la science, la transparence des mécanismes décisionnels, la prise en compte des attentes et des appréhensions du public sont mis en doute¹.

Depuis les années 1970, la régulation publique des innovations biotechnologiques repose principalement sur une « domestication des savoirs² ». La science apporte une aide à la décision politique sous la forme d'expertises protéiformes dont deux traits majeurs sont la rationalité et l'objectivité. Le modèle de démocratie qui prévaut dans un tel processus décisionnel est classiquement représentatif³. La représentation y est double dans la mesure où les citoyens délèguent leur pouvoir à des représentants élus qui s'appuient eux-mêmes sur les compétences d'experts pour prendre leurs responsabilités politiques⁴.

Depuis le milieu des années 1990, ce modèle a fait l'objet de contestations, entre autres par le secteur associatif, montrant la nécessité d'ouvrir les arènes décisionnelles. Aujourd'hui, la dyade composée des décideurs politiques et des experts cède peu à peu la place à une triade incluant les citoyens. Des expériences comme les conférences de citoyens⁵ ou, de manière plus générale, les forums hybrides⁶ offrent un dispositif partiel de solution à la crise. Ces expériences n'ont pas uniquement porté sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) particulièrement dans le secteur agroalimentaire, mais également sur des questions biomédicales comme les tests génétiques.

L'institutionnalisation de tels dispositifs participatifs pourrait contribuer à répondre durablement aux critiques émises contre le modèle classique de démocratie représentative. Elle pourrait également promouvoir le soutien éclairé des citoyens aux innovations biotechnologiques. En effet, la connaissance ne conduit pas automatiquement à un rejet des innovations⁷. L'approfondissement de la démocratie dialogique ou délibérative passe par une définition claire et consistante du rôle des citoyens dans le processus décisionnel.

Dès lors, est-il possible de véritablement ancrer une nouvelle forme de représentation, ou mieux de participation, populaire dans le fonctionnement institutionnel ? Si les tâches de gestion des innovations (*management*) relèvent avant tout des décideurs politiques et celles d'évaluation (*assessment*) des experts, il reste à préciser les fonctions dévolues aux citoyens⁸. Dans une société du risque⁹, un modèle ouvert de démocratie peut difficilement se limiter à des consultations ponctuelles des citoyens. Le progrès scientifique appelle une veille citoyenne qui peut contribuer à sa légitimité et donc à son essor par un positionnement autour des zones d'incertitudes qu'il engendre.

Dans un premier temps, nous retraçons ici l'évolution des conceptions de la démocratie qui sont à l'œuvre dans la gestion des innovations biotechnologiques. Puis nous envisageons les causes, l'importance et l'impact du passage à un modèle plus démocratique (parce qu'incluant davantage les citoyens) de gestion des innovations biotechnologiques. Troisièmement, nous proposons de l'institutionnaliser dans une « chambre des citoyens ». Nous en définissons les limites, les conditions préalables, les modalités, les atouts et les lacunes. Il ne s'agit pas d'un « Parlement des choses¹⁰ » mais bien d'une arène officielle et obligatoirement consultative de délibérations assurées par la société civile au sens large (collectivités sous forme de groupes de pression et individus). Enfin, nous concluons sur l'émergence d'une nouvelle éthique publique intimement liée aux nouvelles formes de gouvernance.

Biotechnologies et changements de la représentation

L'essor des techniques et des pratiques en matière de biotechnologies remonte au début des années 1970 et s'étend jusqu'au milieu des années 1980. Ce constat s'applique aux organismes génétiquement modifiés dont l'usage confiné des micro-organismes s'est répandu à partir du début des années 1970 (on en tiendra pour le faite la conférence d'Asilomar en Californie en 1975), suivis par la mise au point de la transgénèse végétale au début des années 1980¹¹. C'est à la même époque que la médecine de la reproduction a présenté de considérables innovations avec la mise au point de la fécondation *in vitro*, les

premiers enfants naissant de cette technique au début des années 1980 (1978 en Angleterre, 1982 en France, 1983 en Belgique).

Cette première phase d'essor des biotechnologies s'accompagne d'une gestion technique suivant un modèle de démocratie représentative limitée. En effet, les activités sont autorisées par un ministre (de l'Agriculture, de la Santé publique) sur base d'avis rendus par des experts (internes et extérieurs à la structure administrative). La décision politique, favorisant à cette époque le développements des biotechnologies, relève donc du pouvoir exécutif. Alors que le Parlement symbolise fortement le pôle représentatif de la démocratie, il n'intervient pas dans la procédure principalement chapeautée par les experts. Ces derniers sont partie prenante de la procédure conduisant *in fine* à la décision prise par le responsable politique. L'évaluation et la gestion (*ex ante*) des risques et des incertitudes relèvent d'une dyade : les hommes politiques et les experts.

Quatre cas de figure illustrent cette première conception de la démocratie à l'œuvre lors de la première décennie de développements biotechnologiques. En Belgique, les autorisations pour les essais en champ d'OGM dépendent du ministre de l'Agriculture qui prend ses décisions sur la base, d'une part, d'anciens textes juridiques relatifs aux semences (non spécifiques aux OGM) et, d'autre part, sur les avis d'un service spécialisé au sein de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie. En France, la même autorité politique s'appuie sur une commission du génie génétique, pour ce qui relève de l'usage confiné, et sur une commission du génie biomoléculaire pour ce qui concerne les essais en champ. Ces instances intégrées à la structure administrative de l'État sont principalement composées de scientifiques spécialisés dans les OGM. La procréation médicalement assistée, quant à elle, est largement laissée à la déontologie médicale. En Belgique, les centres de biomédecine se développent sans l'agrément des pouvoirs publics. Leurs pratiques (au sein des hôpitaux universitaires) sont soumises aux avis de comités d'éthique locaux qui ont été créés spontanément à partir du début des années 1970 et rendus obligatoires par l'arrêté royal du 14 août 1994. En France, les centres d'étude et de conservation des œufs et du sperme humains (CECOS) tiennent le haut du pavé, définissant leurs propres règles

déontologiques, tandis que des comités d'éthique voient également le jour. Ils seront rendus obligatoires par les décrets Huriet de 1988.

De la fin des années 1980 au milieu des années 1990, un cadre législatif est mis en place pour accompagner le développement des biotechnologies. Le Parlement intervient alors par l'adoption d'une série de lois. La procédure elle-même implique dès lors un débat public sur les enjeux des biotechnologies, sur leur place et leur devenir dans la société. Durant cette période, la biomédecine a développé des manipulations de plus en plus sophistiquées, avec la mise au point, par exemple, de l'injection intra-cytoplasmique de sperme dans l'ovule (en 1991 à la Vrije Universiteit de Bruxelles). L'industrie pharmaceutique a élaboré un éventail considérable de médicaments à base de micro-organismes génétiquement modifiés. Le nombre d'hectares d'essais en champ puis de cultures d'OGM agroalimentaires s'est accru en vue de leur commercialisation.

Cette deuxième phase de développements des biotechnologies s'accompagne donc de leur gestion technique sur la base d'un modèle de démocratie représentative élargie. En effet, que ce soit au niveau international et tout particulièrement au niveau de l'Union européenne, ou au niveau national, les arènes de débats et de décisions se multiplient. Les principaux acteurs en restent les responsables politiques et les experts, mais les choix de société sont plus largement débattus, ne fût-ce que dans l'enceinte parlementaire. Les commissions chargées d'élaborer un cadre législatif consultent les scientifiques qui n'apparaissent plus comme un bloc monolithique. Une controverse s'amorce autour des biotechnologies qui en enrichit le développement en rompant sa stratégie linéaire.

À nouveau, quatre cas de figure illustrent ce changement. En Belgique, une structure administrative spécialement en charge de la biosécurité et des biotechnologies liées aux OGM est mise sur pied (sa reconnaissance légale n'intervient qu'en décembre 1998, après un long processus législatif dû au fédéralisme, mais elle est déjà en fonction depuis longtemps à ce moment). En France, un cadre légal (décret de 1989, loi de 1992 et ses décrets d'application) officialise la structure institutionnelle mise en place dès les années 1970. La biomédecine, aussi bien en France qu'en Belgique, fait l'objet d'une régulation dont les principaux instruments sont

l'autorisation, le contrôle et, le cas échéant, la sanction. Les décrets français Barzach de 1988 puis les lois de bioéthique de 1994 (dont la révision a été adoptée en juillet 2004 par le Sénat et l'Assemblée nationale conduisant à la nouvelle loi du 6 août 2004) instaurent des procédures que l'on retrouve partiellement dans les arrêtés royaux belges du 15 février 1999. Il est toutefois intéressant de noter que, en Belgique, les nombreuses propositions de lois qui ont été déposées par les différents partis pour encadrer de manière substantielle les pratiques de procréation assistée n'ont pas abouti, faute de consensus philosophico-religieux.

De la fin des années 1990 aux années 2000, les progrès scientifiques ont considérablement fait évoluer les applications de la biologie moléculaire au vivant. En biomédecine, la recherche fondamentale, les expériences cliniques sur des animaux en vue d'applications thérapeutiques à l'homme qui donnèrent lieu à la controverse sociale, sur les cellules souches et les techniques de clonage thérapeutique et reproducteur, ont connu une croissance largement médiatisée. En matière d'OGM, l'attention s'est focalisée sur le développement d'organismes de deuxième génération.

Cette troisième phase de développements biotechnologiques est intimement liée à une gestion démocratique sur la base d'un modèle de démocratie participative peu définie. En effet, le débat public amorcé lors de la deuxième phase s'est intensifié par l'affirmation d'un nouvel acteur, la société civile, dont les interventions prennent diverses formes. Si le processus décisionnel reste évidemment maîtrisé par les décideurs politiques conseillés par les experts, la dyade se transforme en une relation triangulaire incluant les citoyens, soit individuellement soit principalement par le biais du réseau associatif. Des citoyens se sont positionnés dans le débat public en acceptant les conséquences individuelles de leurs actions lorsque ces dernières contrevenaient à la loi (les faucheurs d'essais en champ par exemple endossent les potentielles poursuites pénales à leur rencontre intentées par les firmes dont les champs ont été endommagés). Plus significativement, des groupes de pression relayent les intérêts collectifs de catégories entières de la population. Il en va ainsi des couples hétérosexuels ou homosexuels qui prennent position à l'égard de la procréation assistée. Le réseau associatif construit une contre-expertise.

Sa principale caractéristique n'est pas d'être en opposition avec la dyade conventionnelle, mais bien d'alimenter les débats publics par un échange d'arguments et de contre-arguments.

Les quatre cas de figure envisagés ici montrent que cette participation possède des contours flous. Les interventions des citoyens sont multiples et diverses. La France organise une conférence des citoyens en 1998 sur la problématique des OGM, mais elle réforme aussi les comités d'experts en y associant des représentants de la société civile et, au sein de celle-ci, du secteur économique et professionnel bien sûr. En Belgique, deux *panels* de citoyens sont organisés, l'un en Flandre et l'autre en Wallonie, sur la même problématique. Le Conseil de biosécurité connaît ponctuellement un nouveau mode de fonctionnement associant des éthiciens et des spécialistes des sciences sociales aux experts des sciences exactes. L'ouverture du système démocratique se révèle différente en matière de biomédecine. Le Parlement reste l'arène principale des délibérations, où s'adressent certes les groupes de pression. Mais aucune aire de délibérations n'a été créée comme dans le cas des OGM.

Crise du modèle de participation peu définie

Le passage fondamental d'un modèle de démocratie à l'autre, et tout particulièrement du modèle de représentation au modèle de participation protéiforme (phases 2 et 3), est éminemment lié à deux facteurs. Le premier facteur est le bouleversement du modèle culturel engendré par les innovations elles-mêmes. Le clonage de la brebis Dolly (en 1996) ouvre dans les esprits des citoyens une brèche sur les devenir possibles de la société, sur la place que la science occupe dans cette projection, sur les modalités de décisions concernant les choix de société. Le second facteur, plus pragmatique, ce sont les crises sanitaires et agroalimentaires où les dénominations scientifiques côtoient les formules médiatiques (ESB — encéphalopathie spongiforme bovine —, « maladie de la vache folle » et « syndrome de Creutzfeld-Jakob », sang contaminé, crise de la dioxine, peste aviaire, etc.) qui ont réveillé les peurs irrationnelles véhiculées par les biotechnologies et les incertitudes qui leur sont inhérentes.

La différence de temporalités qui caractérise les trois pôles de la triade est fondamentalement

responsable des difficultés de gérer démocratiquement les innovations biotechnologiques. Les innovateurs et les experts se situent dans une gestion rapide du temps : la mise au point des techniques, les exigences de brevetabilité, la projection dans l'avenir pour l'obtention de financements, les nécessités de retombées économiques, leur vision des apports des biotechnologies pour l'avenir, les placent dans une conception et une gestion rapide du temps. La temporalité des décideurs politiques est plus lente. Il existe déjà un décalage entre la gestion quotidienne des affaires courantes par le pouvoir exécutif et la plus grande lenteur procédurale du travail législatif. Le modèle de démocratie représentative entre en crise en grande partie à cause de ce décalage qui ralentit le traitement des questions, même brûlantes, au Parlement. Certes, des problématiques comme le clonage, par exemple, exigent la maturité du temps. Mais que dire alors de l'inertie plus grande encore de la société civile ? Celle-ci est inhérente au développement des valeurs, de la culture politique, du modèle culturel dominant. Les citoyens exigent davantage de temps encore pour envisager et, le cas échéant, pour accepter les bouleversements qu'entraînent les biotechnologies.

Tel le serpent qui mord sa queue, le progrès de la science (particulièrement dans les biotechnologies) semble aux prises avec son acceptabilité sociale. La crise dans la gestion démocratique des innovations biotechnologiques est attribuable à trois facteurs. En premier lieu, l'événement engendré par la mise au point des biotechnologies confronte la société à elle-même. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, la fécondation *in vitro* a provoqué une effervescence comparable à celle du clonage de la brebis Dolly (en 1996), alors qu'elle fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus social.

Cela tient au statut particulier de l'innovation biotechnologique car elle comporte à la fois des avantages (donner un enfant à des couples qui ne peuvent pas en avoir naturellement, par exemple), des risques (tel un cancer chez la femme qui reçoit

des traitements de super-ovulation) et des incertitudes (les analyses sur des cohortes d'enfants nés par fécondation *in vitro* les mettent en exergue). Mais ces avantages, d'une part, ces risques et incertitudes, d'autre part, sont évalués différemment en fonction de l'utilité collective (sociale) et individuelle perçue, et donc forcément subjective, de l'innovation.

La biomédecine apparaît largement comme génératrice d'innovations améliorant la santé publique (intérêt collectif mais aussi individuel) tout en soulevant des questions morales. Une innovation technique comme les téléphones portables (les GSM — Global System for Mobil Communication) est perçue comme servant directement l'intérêt individuel et moralement acceptable. Son usage a connu une croissance exponentielle malgré

les risques en termes de santé publique (effets incertains des ondes sur le cerveau). Les OGM agroalimentaires, quant à eux, sont questionnés sur leur utilité tant sociale qu'individuelle. Leur acceptabilité dans une lecture du monde influencée par la globalisation est également débattue. L'argument moral de remédier à la faim dans les pays du Sud, par exemple, ne fait pas l'unanimité. Par contre, les OGM pharmaceutiques ressortent des sondages d'opinion comme étant davantage utiles et mora-

lement acceptables. Ces exemples montrent l'éventail des positions possibles sur l'utilité perçue et l'acceptabilité morale des innovations biotechnologiques, toutes deux intimement liées à la subjectivité des individus.

En deuxième lieu, la gestion de l'événement par le politique a de fortes répercussions sur l'accueil réservé aux innovations biotechnologiques par les citoyens. Les OGM pâtissent des problèmes de contrôle de la chaîne alimentaire mais aussi de celle de la communication avec le public lors de crises agroalimentaires comme celle autour de l'ESB. La gestion technocratique a conduit à répandre l'image d'un système en manque de transparence.

En troisième lieu, la médiatisation de l'événement, qu'il s'agisse de sa présence à la une des

*Les innovateurs et les experts
se situent dans une gestion
rapide du temps.*

*La temporalité des décideurs
politiques est plus lente.*

*Les citoyens exigent davantage
de temps encore pour envisager
et, le cas échéant, pour accepter
les bouleversements
qu'entraînent
les biotechnologies.*

médias ou de la manière d'en véhiculer le contenu, joue un rôle important dans la perception de l'innovation. Une des caractéristiques majeures de la communication dans ce secteur est la répercussion mondiale faite à certaines innovations. Elle est partiellement liée à l'existence de réseaux internationaux de chercheurs et de firmes multinationales. Le clonage de la brebis Dolly a occupé la première page des journaux du monde entier au même moment.

L'évolution d'un modèle de démocratie représentative à un modèle stable de démocratie participative pour gérer les innovations biotechnologiques revêt donc une importance à au moins trois titres. Premièrement, elle oblige les théoriciens de la démocratie à repenser l'articulation entre représentation et participation, entre délégation et expression directe, entre décideurs et citoyens. Deuxièmement, elle oblige les décideurs politiques autant que les scientifiques à repenser la place de l'expertise dans la prise de décision, moins en termes d'utilité que d'acceptabilité. En effet, la nécessité et l'utilité de l'expertise sont indéniables. Troisièmement, elle oblige la société civile, entendue comme la somme des individus et des groupes formant le tissu associatif, à exprimer son implication dans le fonctionnement politicosocial et dans les choix de société. Ce sont sans doute des changements parmi les plus fondamentaux depuis le changement de modèle culturel et politique de la fin des années 1960. Il s'agit d'une lame de fond dans la mesure où elle ne porte pas de changement révolutionnaire mais bien des potentialités de réformes en profondeur.

Le principal impact de cette lame de fond est déjà perceptible : l'espace public et la décision politique sont transformés petit à petit. Dans le secteur des OGM, c'est loin d'être anodin ou factuel, des décisions politiques ont été freinées par l'adoption d'un moratoire sur la commercialisation des OGM agroalimentaires pendant cinq ans (1999-2004) au niveau de l'Union européenne. *In fine*, ce moratoire s'explique par les mobilisations auxquelles ont dû faire face les décideurs politiques. Ces mêmes mobilisations expliquent également que des pays comme la France et la Belgique retardent la transposition de la directive 2001/18 régulant les procédures d'autorisation des OGM, quitte à recevoir des sommations de la part de l'Union européenne puis d'assumer des amendes. Dans le secteur

biomédical, des questions portant sur les tests génétiques sont soumises à de larges concertations sociales. Des débats autour de techniques comme le clonage sont élargis aux arènes onusiennes ou européennes (principalement le Conseil de l'Europe et sa Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine d'avril 1997). De manière générale, de nouvelles modalités de gouvernance sont adoptées : conférences de consensus, consultations populaires (au moins au niveau local), *e-governance* (internet), etc.

Une chambre des citoyens

Ce mouvement engendre une double question : comment institutionnaliser les changements de gouvernance et quel rôle effectif attribuer aux citoyens ? En amont se pose évidemment la question de savoir s'il faut rendre permanentes de nouvelles modalités de gouvernance. D'une part, la réflexion scientifique contemporaine montre que le modèle de représentation classique n'apparaît plus suffisant pour gérer une démocratie technique ou scientifique¹². D'autre part, depuis plusieurs années, des sondages d'opinion, tant européens que nationaux mettent en exergue la perte de légitimité de ce modèle.

Il est bien évident que la gestion de la *res publica* doit rester entre les mains des professionnels que constituent à la fois les décideurs politiques et les experts : ils possèdent une connaissance approfondie des champs dont ils sont les spécialistes. Dans cette perspective, la démocratie représentative constitue une base nécessaire au fonctionnement de nos sociétés. Cette nécessité ne provient pas seulement de la contrainte du nombre induisant la délégation. Plus fondamentalement, la conduite de la société exige la motivation et les compétences des démocrates qui se proposent de la piloter, qu'ils soient (surtout) des responsables politiques, des fonctionnaires chargés d'administrer l'État ou des scientifiques dévoués au progrès des connaissances. Tout citoyen n'a ni le temps, ni les moyens, ni le désir d'un tel rôle.

Mais aux côtés d'une chambre des représentants ou des députés, aux côtés d'une assemblée nationale, qui gère le travail législatif courant, pourrait être créée une « chambre des citoyens ». Cette chambre des citoyens viserait à préparer l'opinion publique aux évolutions de la société en l'y associant. Plus précisément, elle consisterait à ne pas faire violence

aux citoyens (le concept est plus inclusif que celui d'opinion publique) par des décisions qu'il est de toute façon nécessaire de prendre.

La condition préalable, aussi bien dans les principes que dans la pratique, d'une telle arène est qu'elle reçoive une véritable consistance. Elle pourrait n'apparaître que comme un appareil supplémentaire accolé à un organe législatif dont le pouvoir semble souvent confisqué par l'exécutif. Au-delà d'une reconnaissance formelle de la séparation des pouvoirs et de l'importance du Parlement, déjà acquise dans toutes les constitutions contemporaines, cette chambre des citoyens devrait se voir attribuer une fonction effective au sein d'un Parlement à la position actualisée.

Toutefois, il s'agit de préserver la qualité du système représentatif, la place prépondérante des responsables politiques et des experts, pour ne pas confier le dernier mot aux citoyens. La chambre des citoyens ne doit pas être synonyme d'un totalitarisme des masses. Elle ouvre sur l'information, la formation, la participation formelle des citoyens aux décisions qui interpellent la société démocratique.

L'idée de base est de rassembler des individus et des groupes pour discuter, pendant une période déterminée et relativement courte, de problématiques inscrites à l'agenda annuel. Les individus seraient désignés aléatoirement tandis que les groupes seraient choisis au sein du monde associatif, en fonction de leur lien direct avec la problématique traitée au sein de la chambre des citoyens au temps « t ». La composition de la chambre serait nécessairement pluraliste et contradictoire. Il faudrait y pondérer le poids, et donc les voix, des individus d'une part et des associations d'autre part. Des mécanismes de pondération et de discussions croisées devraient être mis au point.

L'agenda serait établi en tenant compte des préoccupations de la société relatives aux biotechnologies, à court mais aussi à long terme. De cette façon, la chambre des citoyens pourrait répondre à des débats en cours mais elle pourrait aussi assurer une veille citoyenne des biotechnologies, destinée à promouvoir le progrès de la science autant qu'une évolution légitime de la société en regard de la technique. Les problématiques traitées ne seraient pas des thèmes ponctuels à survoler rapidement, mais des problématiques substantielles dont il faudrait boucler l'analyse en quelques semaines.

La chambre des citoyens serait un lieu de délibérations selon un canevas bien précis définissant précisément la question relative aux biotechnologies qui doit être traitée, ses origines, son contexte, ses finalités, ses conséquences. Ces délibérations seraient traduites sous la forme d'avis que le pouvoir politique serait obligé de prendre en considération, tant les organes législatifs qu'exécutifs. Cette obligation serait formalisée par la mention, dans les textes et notamment les lois, « Attendu/Vu l'avis n° x de la Chambre des citoyens relatif à... ».

Dans le chef des citoyens et des associations, il y aurait également une obligation : celle de siéger au sein de la chambre des citoyens s'ils sont requis. La procédure serait similaire à celle qui est utilisée pour constituer le jury d'une cour d'assises. La comparaison s'arrête là. Ce qui est proposé ici, c'est de demander à un groupe d'individus de s'impliquer temporairement dans la gestion démocratique d'une innovation biotechnologique. L'information et la formation des participants seraient calquées sur celles des conférences de citoyens dont plusieurs démocraties occidentales possèdent déjà une expérience. Deux ou trois fins de semaine consacrées à un devoir citoyen, cela représente-t-il une tâche insurmontable au regard de toute une vie et des critiques émises par ces mêmes citoyens à l'égard de « leur » système politique ? La logique serait bien celle des droits dont chacun bénéficie et dont chacun est redevable à sa société sous la forme de devoirs.

Plusieurs exigences que posent les défis d'une gestion démocratique des inventions biotechnologiques seraient ainsi rencontrées. Premièrement, celle de la représentativité de la gouverne politique demeure intacte sur le principe, mais elle se trouve renforcée sur le plan de la pratique. En effet, les décisions des élus seraient basées sur une consultation formelle des électeurs. Deuxièmement, l'exigence d'imputabilité se verrait confortée par le fait que les élus seraient responsables de leurs actes politiques qu'une chambre des citoyens soutiendrait explicitement. C'est un modèle de responsabilité partagée. Les décideurs ne tranchent pas en lieu et place de l'homme de la rue ; les citoyens exercent leur sens critique à l'égard du fonctionnement social et de la fonction politique de manière constructive. On critique mieux ce que l'on connaît mieux. La réponse à la perte de légitimité des institutions classiques passe par la responsabilisation directe des

citoyens et la sophistication de leur capacité critique. Troisièmement, la transparence de la gouverne politique serait accrue par une mise à plat publique des controverses sociales, de leurs tenants et aboutissants. De plus larges secteurs de la population seraient davantage impliqués et se sentiraient davantage concernés. Des mécanismes de publicité autour des débats citoyens institutionnalisés devraient être élaborés. Une assistance spécifique pourrait également être fournie aux établissements scolaires.

Les deux principaux écueils que cette proposition rencontre sont liés à deux autres exigences du gouvernement démocratique. Le premier est la mobilisation : il faut pouvoir motiver les troupes à participer à la *res publica*, à y consacrer un peu de temps et d'énergie, quel que soit le milieu socio-économique dont on est issu. Le second concerne l'efficacité : le processus délibératif et décisionnel ne peut s'en trouver alourdi. Il doit donc s'accompagner d'une relative réforme des institutions en place.

Enfin, il n'échappe à personne que cette proposition repose sur un modèle idéal-typique de gestion démocratique où le citoyen vertueux côtoie le décideur responsable.

Par définition, l'utopie est inatteignable. Mais elle possède la vertu de faire avancer la société vers ce qui pourrait être. C'est un ressort pour aller de l'avant.

À l'heure actuelle, le postulat qui prévaut pour expliquer et guider les comportements individuels ou collectifs est la rationalité, certes limitée¹³. Compte tenu de ressources non exhaustives, l'individu agit en fonction d'une pondération entre les coûts et les bénéfices que son action engendre. Dans cette optique, une simple logique de droits et devoirs peut sembler insuffisante pour sous-tendre la mise en place d'une chambre des citoyens. Pour les hommes politiques autant que pour leurs électeurs, l'instauration d'une telle arène entraîne des coûts. Pour les groupes composant le tissu associatif, c'est a priori moins lourd car leur rôle même de groupe de pression suppose le genre de

prestations requis par la chambre des citoyens. Pour les citoyens, outre les compensations pragmatiques qui pourraient être fournies (jetons de présence, compensation pour l'employeur, etc.) et qui devraient être prises en compte dans un budget de fonctionnement, l'époque nous paraît favorable.

En effet, l'individualisation croissante, le souci à l'égard des impacts de la globalisation, le retour vers le local, l'internationalisation des décisions sont des tendances qui n'entrent pas en contradiction l'une avec l'autre, ce qui renforce la proposition. L'absence, certes intrigante, de contradiction réside dans le fait que ces tendances coexistent sans que l'une chasse l'autre. Elles s'attirent et montrent la nécessité de combiner plusieurs logiques de travail, comme celle d'une chambre des citoyens aux côtés d'une chambre des députés.

À partir du moment où l'objet des débats est l'innovation scientifique comportant des risques et des incertitudes, on sort d'emblée d'une logique utilitariste en termes de rationalité. L'individu postmoderne prend en considération d'autres contraintes que les pertes et les profits pour construire ses choix, en l'occurrence le choix de participer à une démarche citoyenne. Pour les hommes politiques, le principal bénéfice

serait néanmoins d'améliorer le dispositif actuel de prises de décisions éclairées et démocratiques sur les innovations biotechnologiques. Cela implique entre autres un glissement des comités d'expertise vers une arène élargie. Le gain en termes de représentativité et de légitimité est fort.

Vers une nouvelle éthique publique ?

La proposition de créer une chambre des citoyens et la conception de la démocratie qui la sous-tend, articulant la représentation et la participation au niveau des plus hautes institutions d'un système politique (le Parlement), reposent sur une éthique publique en gestation.

L'éthique vise à questionner les soubassements de nos actions. L'éthique publique vise à interroger les fondements de notre action politique. En

*La conduite de la société
exige la motivation
et les compétences des démocrates
qui se proposent de la piloter.
Tout citoyen n'a ni le temps,
ni les moyens,
ni le désir d'un tel rôle.
La chambre des citoyens
ne doit pas être synonyme
d'un totalitarisme des masses.*

démocratie, cette action relève autant des citoyens, tous milieux confondus, que des décideurs. Aujourd'hui, de nouvelles interrogations concernent la façon dont nos choix politiques sont adoptés (les nouvelles formes de gouvernance), surtout lorsqu'ils concernent des domaines sensibles de notre vie en société. Les biotechnologies sont par excellence l'un de ces domaines. Mais notre proposition s'applique à d'autres secteurs qui n'ont pas été développés ici : la santé (gestion des médicaments, par exemple), l'énergie (gestion du nucléaire, autre exemple) n'en sont que quelques illustrations.

La gestation d'une nouvelle éthique publique peut aboutir à plusieurs formes de concrétisation. L'institutionnalisation d'une chambre des citoyens est une solution parmi d'autres. Dans ce cas de figure, le socle d'une nouvelle culture politique est constitué par une éthique de la discussion dont la transparence ne peut qu'accroître la légitimité du système politique. Il repose sur une vision idéale de l'implication des citoyens dans la gestion de la société. Une chambre des citoyens exige leur participation à des débats particulièrement complexes puisqu'ils concernent les innovations biotechnologiques, l'utilisation de l'énergie nucléaire, le devenir de l'enseignement comme fondement de

la formation des générations futures, etc. Si le défi pouvait être relevé, il conforterait nos sociétés occidentales dans la possibilité de combiner expertise et démocratie.

Au dix-huitième siècle, l'élection de ceux qui commandent apparaissait comme une idée révolutionnaire, au sens historique et au sens premier du terme : c'était un principe tellement audacieux, qui exigeait des changements si fondamentaux par rapport à ce qui préexistait, qu'il fallut du temps pour le mettre en œuvre. Passer d'une gouvernance politique « de haut en bas » à une de « bas en haut », reposant sur le choix des citoyens au lieu de descendre d'une volonté divine, impliquait une telle évolution des mentalités que le suffrage universel pur et simple mit des décennies à s'imposer¹⁴. Aujourd'hui, nous sommes amenés à repenser la représentation et la participation dans l'optique d'un approfondissement continu de la démocratie. Gageons que l'époque possède encore la vertu utopiste de la révolution pour oser entreprendre en douceur des réformes fondamentales. ♦

Nathalie Schiffino est chargée de recherche
à l'unité de science politique et relations
internationales de l'université catholique de Louvain.

1. G. George et al., *Europeans and Biotechnology in 2002, A Report to the EC Directorate General for Research from the Project « Life Sciences in the European Society »*, Eurobarometer 58.0, 21 mars 2003 (2^e éd.).

2. R. Massé, *Éthique et santé publique*, Québec, Presses de l'université Laval, 2003.

3. P. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1998.

4. N. Schiffino, « Biotechnologies et démocratie : statut et évolution de l'expertise dans la prise de décision politique », dans S. Jacob et J.-L. Genard, *Expertise et action publique*, Bruxelles, éditions de l'université libre de Bruxelles, 2004.

5. P.-B. Joly, C. Marris et M.-A. Hermitte, « À la recherche de la démocratie technique. Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France », *Nature, sciences et sociétés*, n° 11, 2003, p. 3-15.

6. M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

7. C. Marris et al., *Public Perceptions of Agricultural Biotechnologies in Europe. Final Report of the PABE research project*, Bruxelles, Commission of the European Communities, décembre 2001.

8. N. Schiffino, « Comment démocratiser la régulation publique des enjeux techniques. Le cas des OGM en Belgique », dans P. Nihoul et S. Mahieu (dir.), *La sécurité alimentaire et la réglementation des OGM. Perspectives nationale, européenne et internationale*, Bruxelles, Larcier, 2004.

9. U. Beck, *La société du risque*, Paris, Flammarion, 2001.

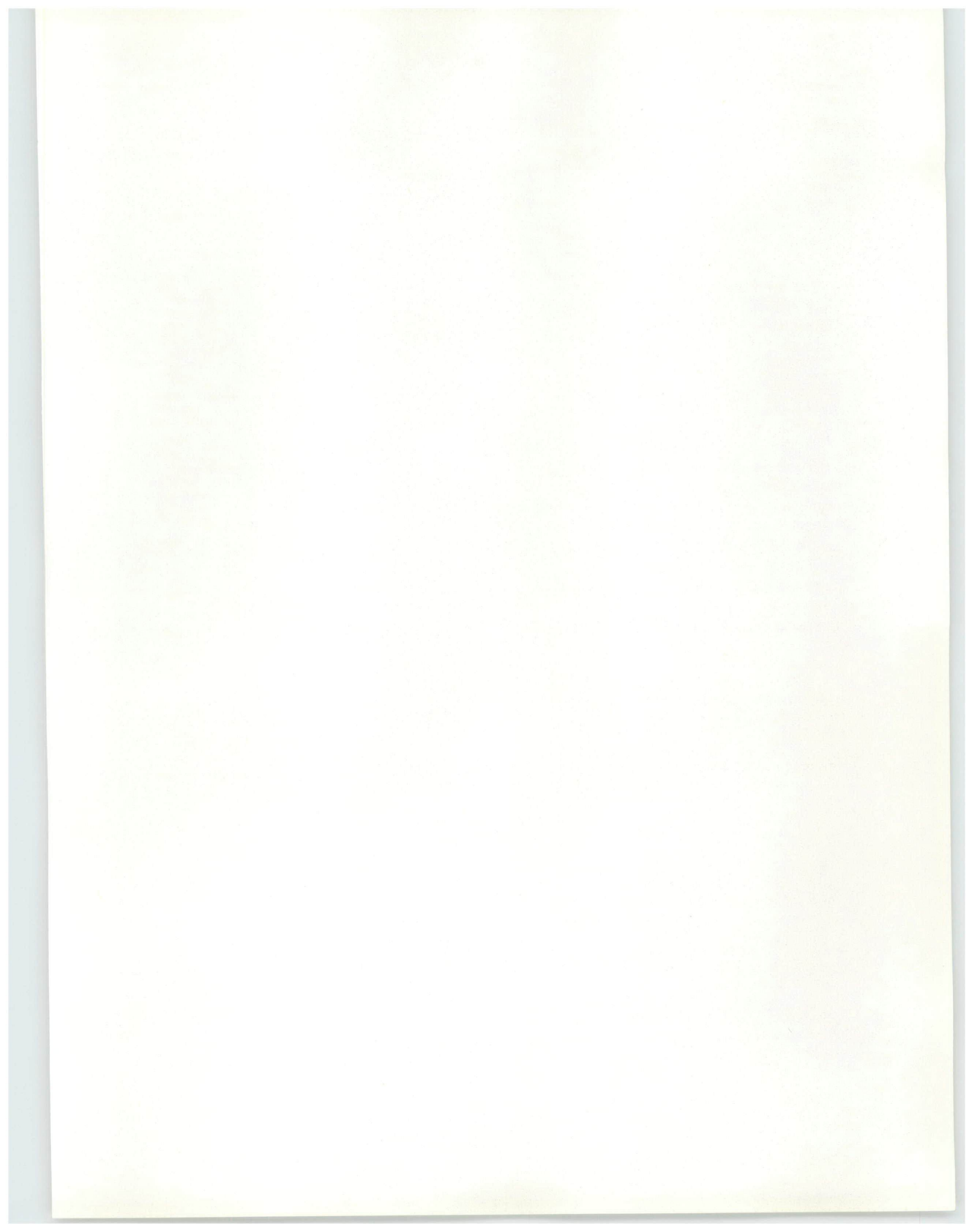
10. B. Latour, « Esquisse d'un Parlement des choses », *Écologie politique*, 1994, n° 10, p. 97-115 ; B. Latour, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 1999.

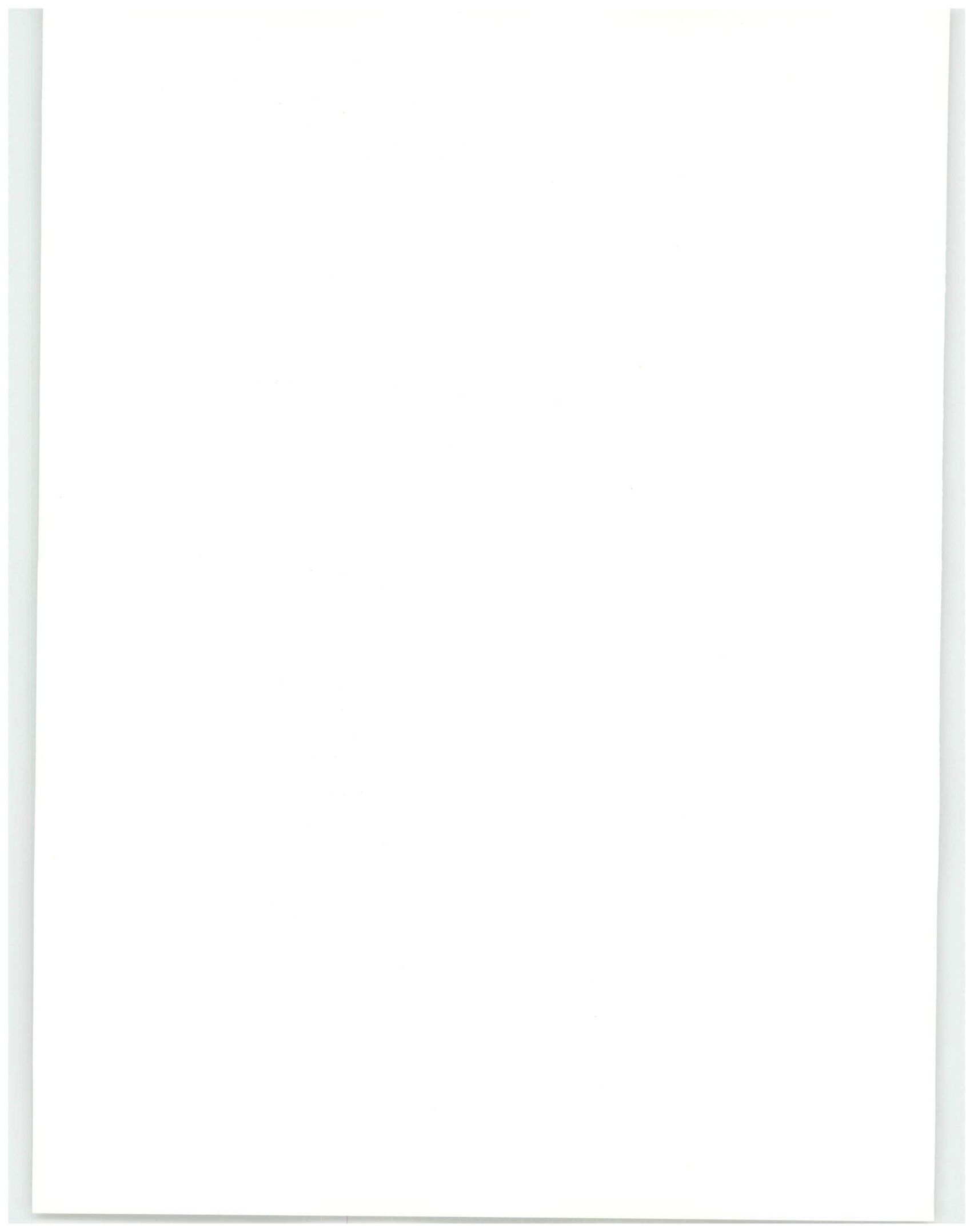
11. F. Casse-Delbart, « La transgénèse végétale », dans A. Kahn, *Les plantes transgéniques en agriculture. Dix ans d'expériences de la Commission du Génie Biomoléculaire*, Montrouge, John Libbey Eurotext, 1996.

12. S. de Cheveigné, D. Boy et J.-C. Galloux, *Les biotechnologies en débat. Pour une démocratie scientifique*, Paris, Balland, 2002.

13. R. Boudon, *Traité de sociologie*, Paris, PUF, 1992.

14. O. Duhamel, « Les élections », dans R. Darnton et O. Duhamel, *Démocratie*, Paris, éditions du Rocher, 1998, p. 140-144.





résumés

JEAN-PIERRE CHARBONNEAU, *De la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple*

La réflexion sur les nouvelles formes de démocratie passe par l'analyse critique de l'état de la participation citoyenne et du pouvoir citoyen, ainsi que par l'évaluation de la place réelle qu'y occupent les représentants du peuple à qui les citoyens délèguent leur pouvoir de définition et d'organisation du bien commun. L'auteur examine ainsi entre autres le déclin du pouvoir des représentants du peuple et évalue le caractère démocratique des différents modes de scrutin. Il conclut en reconnaissant qu'en regard des principes démocratiques, les systèmes politiques, les institutions, les méthodes de participation citoyenne ne sont pas tous d'égale valeur et qu'il faudra beaucoup de courage et de volonté pour sortir du paradigme toxique de la démocratie de confrontation et entrer dans l'ère de la démocratie du dialogue et de l'éthique.

PAUL CLICHE, *Réforme des institutions et participation des citoyens*

Dans ce texte, l'auteur analyse les effets mécaniques du scrutin majoritaire sur la volonté populaire dans l'opération de traduction des votes en sièges parlementaires. Il conclut que la représentation proportionnelle constitue la seule façon d'assurer le respect de la volonté populaire. Cela dit, l'auteur pense que les élus, peu importe le parti auquel ils appartiennent, sont en conflit d'intérêts lorsqu'il s'agit de prendre une décision sur la question de la réforme du mode de scrutin. Voilà pourquoi il faut absolument que les citoyens soient associés de près au processus décisionnel qui va mener à un changement du mode de scrutin.

MERCÉDES ROBERGE ET MARTIN DUPUIS, *La réforme du mode de scrutin : prélude au nouveau démocratique*

Un vent de réforme souffle sur le Canada en matière de mode de scrutin. Six parlements se sont engagés dans des démarches visant à introduire des éléments de représentation proportionnelle. Les auteurs avancent que ce mode de scrutin aurait des effets bénéfiques non seulement sur les dynamiques parlementaires, mais aussi sur la santé globale de la démocratie québécoise. Pour que ces effets se concrétisent, toute réforme devra cependant permettre d'atteindre quatre objectifs précis, à savoir qu'elle garantisse la représentation la plus juste possible du vote populaire, qu'elle permette une représentation égale entre les femmes et les hommes, qu'elle favorise une représentation incarnant la diversité ethnoculturelle québécoise ainsi que le pluralisme politique, et qu'elle reflète une juste représentation des régions.

LOUIS MASSICOTTE, *La réforme du mode de scrutin : l'unanimité des partis est-elle nécessaire ?*

On soutient parfois que le mode de scrutin en vigueur au Québec ne peut être modifié que si tous les partis sont d'accord pour le

faire. L'auteur estime que cette « doctrine du consensus » est sans fondement en droit comme en pratique. En droit, aucune disposition constitutionnelle n'exige l'unanimité pour une telle réforme. Et la pratique, au pays comme à l'étranger, n'accrédite pas non plus cette théorie, puisque bon nombre de réformes ont été adoptées par le passé en dépit de l'opposition de partis minoritaires. On ne peut donc soutenir l'existence d'une quelconque convention constitutionnelle voulant que l'unanimité des partis soit communément jugée indispensable en ce domaine même si le droit positif ne l'exige pas. Finalement, sur un plan purement éthique, on suggère que l'unanimité en ce domaine conduirait à l'immobilisme, puisque les partis favorisés par un statu quo injuste, même minoritaires, pourraient indéfiniment torpiller toute réforme.

JACQUES T. GODBOUT, *Pas de représentation sans représentativité ?*

À l'origine, la démocratie représentative a peu à voir avec la démocratie directe. Mais elle est en permanence tentée par ce modèle. La tension entre représentation et représentativité est un effet, ou un sous-produit de cette tension. Elle est compréhensible. C'est une tension de toute façon inévitable. Elle est même en partie souhaitable. Mais elle comporte des dangers, dont certains sont souvent oubliés, comme celui qu'on pourrait appeler la tentation de l'identité. La représentativité, en régime de démocratie représentative, ne peut être qu'un des éléments de la représentation politique, et elle ne peut apparaître qu'a posteriori. La démocratie actuelle doit résister aux sirènes de la représentativité comme solution à ses problèmes. C'est la proposition que l'auteur soumet dans ce texte qui vise à illustrer l'idée que même si la démocratie doit continuellement s'adapter aux changements de la société et prendre de nouvelles formes, elle doit également maintenir certains principes fondateurs.

PASCALE DUFOUR, *Les nouvelles frontières de la citoyenneté*

Le déclin de la participation politique aux moments des élections ne doit pas être confondu avec le déclin de la participation politique des citoyens tout court. L'auteur estime dans ce sens que non seulement le diagnostic de légitimité ou d'illégitimité des systèmes électoraux doit être revisité, mais que la recherche devrait également tenir compte des formes multiples de la participation politique qui s'offrent aux citoyens. Enfin, pour appréhender la complexité croissante de l'engagement politique des citoyens et de leur rapport au politique, il est proposé de lier cette problématique à celle de la représentation politique, dans une acception élargie.

CLAUDE BÉLAND, *La participation citoyenne, un rempart de la démocratie*

Pour la plupart des citoyens, la démocratie est le projet de société le plus respectueux de l'être humain. Toutefois, ce projet s'adresse à la raison et à l'intelligence alors que l'être humain est aussi un être soumis à des impulsions émotives et instinctives. Il en

résulte des contradictions qui rendent la démocratie fragile. Par surcroît, les effets de la mondialisation privent un bon nombre de citoyens de leur liberté, augmentent les inégalités et contredisent l'espoir de la fraternité, ce qui ébranle les fondements mêmes de la démocratie. L'inquiétude qui en résulte éveille des groupes de citoyens qui, partout dans le monde, voient un espoir dans des pratiques plus conformes à la démocratie directe, en ce qui concerne certains pouvoirs fondamentaux, et à la démocratie davantage participative, en ce qui a trait aux questions qui affectent la qualité de vie collective. C'est animées par ce rêve que revivent ou renaissent des organisations privées sous contrôle démocratique, ce qui invite à vivre une telle démocratie dans les institutions politiques.

JULES DUCHASTEL, *Légitimité démocratique : représentation ou participation ?*

Cette réflexion s'inscrit dans le contexte général de la crise des institutions politiques et de l'émergence de nouvelles pratiques démocratiques. La crise du politique se décline de quatre façons : une crise de légitimation qui met en cause la relation entre l'État et la communauté politique ; une crise de représentation qui questionne les liens de la société et de la communauté politique ; une crise de régulation qui ébranle la capacité d'action de l'État sur la société ; et une crise de souveraineté qui remet en cause les rapports entre système de l'État-nation et système international. L'auteur indique également que la crise du politique induit, d'une part, une nouvelle demande de régulation qui peine à être satisfaite et, d'autre part, une nouvelle exigence de participation démocratique.

LAURENCE BHERER, *Les promesses ambiguës de la démocratie participative*

L'émergence de nouvelles légitimités politiques ouvre la voie à la transformation de la démocratie, qui se caractérise par l'intégration de la démocratie participative à la démocratie représentative. Le premier apport de la démocratie participative tient à la possibilité de rapprocher les gouvernants et les gouvernés en reconnaissant le savoir profane comme un ensemble cognitif recevable en matière de décision publique. À partir de l'exemple des conseils de quartier de Québec, cet article démontre que si ce rapprochement est bien réel, il se fait selon des logiques semblables à celles de la démocratie représentative. La formation d'une élite citoyenne se rapproche en fait des rapports traditionnels entre électeurs et élus. Le principe de distinction de la représentation politique s'applique également dans le cadre de la démocratie participative. La démocratie représentative apparaît comme l'horizon indépassable de la concrétisation de l'idéal démocratique.

FRANCIS GARON, *Représentation politique et projets démocratiques concurrents*

La représentation politique et les institutions qui la caractérisent font l'objet d'importantes pressions depuis près de vingt ans. En réponse à ces pressions, de nouvelles idées démocratiques gagnent en popularité et on tente de les intégrer dans le processus politique. Dans la mesure où la représentation demeure le « paradigme » qui gouverne les sociétés démocratiques occidentales, comment s'organisent ces pressions et à quels projets démocratiques peuvent-elles être rattachées ? Le présent article définit deux projets démocratiques concurrents à la représentation politique, les projets participatif et délibératif,

qui sont distingués en fonction de deux critères : la nature du projet quant au rôle et à la place du citoyen dans le processus politique, et les transformations (institutionnelles-culturelles) nécessaires à leur réalisation. Sur fond de cette distinction, l'auteur examine un exemple tiré du contexte canadien, celui entourant l'émergence du discours sur l'engagement des citoyens devenu populaire dans les années 1990.

JAMES IAIN GOW, *Les choix éthiques derrière un régime de démocratie directe*

Depuis peu, on s'intéresse à la démocratie directe au Québec, notamment aux référendums et aux initiatives populaires. En régime parlementaire, l'adoption de la démocratie directe pose quelques problèmes, à cause de la responsabilité du gouvernement pour la politique d'ensemble. La démocratie directe fonctionne aussi à la pièce sans considération de questions connexes pertinentes et sans laisser place à la délibération du problème aussi bien que de la solution proposée. Aussi, une initiative à l'emporte-pièce peut rompre l'équilibre social. Malgré ces réserves, il y a de bonnes raisons de vouloir faciliter la participation populaire aux décisions publiques. La meilleure solution pour le Québec, du point de vue de la démocratie, de la responsabilité et de l'efficacité serait d'adopter une forme d'initiative indirecte. Cette solution combine les mérites de l'initiative populaire avec le débat en commission parlementaire.

CHRISTINE COUVRET, *Le projet « alter » de radicalisation de la démocratie*

Par-delà leur grande diversité, les membres de la mouvance altermondialiste, née dans l'opposition à l'OMC à Seattle en 1999, militent tous pour un « autre monde possible », qui passe par une autre façon de faire de la politique, elle-même indissociable d'une conception concurrente de la démocratie. Se basant sur l'analyse de discours et de formes d'engagement qui trouvent un large écho dans la culture politique contemporaine, l'article présente, dans ses grandes lignes, l'idéal-type de la « démocratie alter ». Le but est de restituer de manière cohérente les divers aspects d'un projet qui, originellement, fait fond sur la critique des dysfonctionnements de la démocratie représentative. Il ressort de cette reconstruction que les alters valorisent un modèle de démocratie radicale où la représentation est disqualifiée au profit de la représentativité comme source de légitimité du pouvoir, et qui pose le rapport État-société en termes de pression de la seconde sur le premier.

GUY DURAND, *Le « pouvoir de déroger » et la Charte des droits et libertés*

Contrairement à certaines idées courantes, le recours au « pouvoir de déroger », accordé par l'article 93 de la Charte canadienne des droits et libertés, est tout à fait légitime en droit et en philosophie politique et s'impose même en certaines circonstances. Il préserve la suprématie du Parlement comme il se doit en démocratie. Il ne signifie pas d'ailleurs que la disposition législative controversée contrevient aux droits garantis par la Charte ; il privilégie une interprétation (celle des élus) à une autre (celle des juges).

JOCELYN MACLURE, *Définir les droits constitutionnels des peuples autochtones*

La question de la portée et de la substance des droits des peuples autochtones est constamment à l'avant-scène depuis que ces

droits ont été reconnus et confirmés dans l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. La Cour suprême du Canada, tout en échafaudant, de jugement en jugement, un cadre interprétatif qui tend à « culturaliser » (plutôt qu'à politiser) les droits des peuples autochtones, n'a cessé d'exhorter les représentants élus autochtones et non autochtones à négocier, dans la sphère politique, les termes de la coexistence. D'un point de vue normatif, l'objectif de la définition des droits constitutionnels des peuples autochtones devrait être la conciliation d'ordres juridico-politiques distincts mais interreliés dans un rapport de non subordination, ce qui est difficilement compatible avec la stratégie d'extinction ou d'échange définitif des droits adoptée par la couronne. Or, le Québec, dans ses relations avec les Cris, les Inuits et les Innus, a récemment exploré une nouvelle réponse à la question de la définition des droits constitutionnels des peuples autochtones.

HERVÉ POURTOIS, *Délibération, participation et sens du désaccord*

La théorie délibérative de la démocratie propose de résoudre les problèmes politiques que pose le désaccord moral en soumettant les procédures de décision politique à des exigences d'argumentation et de participation : elles devraient être des lieux d'échanges de raisons et associer de manière active les citoyens. Toutefois la conjonction de ces deux exigences ne peut se justifier que si la théorie délibérative adopte une conception du désaccord moral différente de celle à laquelle elle se réfère communément. Selon ce point de vue concurrent, la source du désaccord ne réside pas d'abord dans des divergences de doctrines morales entre groupes mais plutôt dans des divergences relatives aux significations sociales accordées à des pratiques dans des conflits sociaux.

CHARLES BLATTBERG, *Démocratie patriotique, non délibérative*

Puisque la conception patriotique et la conception délibérative de la démocratie nous enjoignent de réaliser le bien commun, les deux peuvent se proclamer les héritières du républicanisme classique. Toutefois, ces perspectives modernes de la politique diffèrent. Pour le prouver et pour montrer la supériorité du patriotisme sur la démocratie délibérative, l'auteur avance quatre critiques de cette dernière : sa conception de la conversation fondée sur une théorie, sur un ensemble systématique de procédures ne correspond guère à la pratique de celle-ci ; elle est idéologiquement biaisée ; sa distinction entre la conversation et la négociation est exagérée ; sa conception de la communauté politique, plus particulièrement des relations entre l'État et la société civile, est pauvre. En conclusion, il soutient que le débat en philosophie politique entre les patriotes et les tenants de la démocratie délibérative constitue lui-même un exemple d'une conversation patriotique, plutôt que délibérative.

JEAN-MARC FERRY, *Quelle démocratie postnationale ?*

Dans ce texte, l'auteur propose une lecture de la critique du postnationalisme par Will Kymlicka. Pour ce faire, il examine cinq considérations qui confirment la tendance de nos sociétés à dépasser le nationalisme (mais non la nation). Selon lui, pour les tenants de l'identité postnationale, l'intégration politique est certes plus difficile à l'échelle régionale ou continentale qu'à l'échelle nationale. Elle n'est pourtant pas impossible, dès lors qu'elle rencontre, outre des dispositions politiques à la coopération entre États membres, des dispositions symboliques à la reconnaissance réciproque des peuples, ainsi qu'à la

reconnaissance commune des principes voués à les fédérer. Le propos n'est pas ici d'exprimer souhaits ou utopies relativement à la « démocratie européenne ». Il n'est pas de définir ce que doit être l'Union européenne, mais d'énoncer la façon dont elle doit être comprise, en tant qu'« État postnational ».

LOUIS-JOSEPH SAUCIER ET LOUISE VANDELAC, *Le participatory technology assessment : entre renouveau démocratique, candeur politique et urgence...*

Au Québec et au Canada, alors que la transgénèse à visées alimentaires a jusqu'à présent été imposée par faits accomplis successifs, quels peuvent être les dispositifs d'information, d'évaluation scientifique et sociale et de débats publics susceptibles de combler le déficit démocratique pour que les décisions soient davantage éclairées, viables et socialement responsables ? Pour répondre à cette question, cet article examine la méthode participative en évaluation des technosciences, le *participatory technology assessment* (PTA). Le rôle d'un exercice de PTA — à travers l'appropriation sociale ou politique — apparaît comme fortement tributaire de l'ampleur et de l'intensité du débat public sur l'enjeu technoscientifique abordé, de même que de l'attitude de gouvernants susceptibles de lire dans la controverse publique la nécessité de rassurer les citoyens. Loin de constituer une panacée démocratique, le PTA peut néanmoins être considéré comme un outil salutaire d'appropriation collective des enjeux de la transgénèse à visées alimentaires.

ANNE BERTRAND, PIERRE-BENOIT JOLY ET CLAIRE MARRIS, *L'expérience française de l'évaluation technologique interactive des recherches sur les vignes transgéniques*

Dans cet article, les auteurs présentent une réflexion sur les jugements de légitimité de l'organisation de la démocratie participative en relatant l'expérience originale qu'ils ont conduite en 2001 et 2002 en France, dans le domaine de la recherche agronomique. Mise sur pied par l'un des trois grands organismes publics de recherche nationaux (l'INRA) qui souhaitait ouvrir la délibération sur sa recherche à des acteurs extérieurs, cette expérience pilote de coconstruction d'un programme de recherche sur les vignes transgéniques permet d'interroger non seulement les conditions de la production, par un groupe hybride (chercheurs, professionnels de la vigne et du vin et citoyens ordinaires), d'un avis argumenté sur des questions technoscientifiques, mais aussi les modalités de sa réception dans l'espace public et dans les milieux concernés : en l'occurrence, le monde agricole et plus particulièrement viticole, ainsi que le monde associatif de la lutte anti-OGM.

NATHALIE SCHIFFINO, *Une « chambre des citoyens » pour gérer démocratiquement les innovations biotechnologiques*

Depuis le développement des biotechnologies dans les années 1970, leur régulation publique est gérée par les décideurs politiques et les experts. Ce mode de décisions est ancré dans une conception représentative de la démocratie. Au milieu des années 1990, ce modèle a commencé à montrer des limites, non en termes d'efficacité mais de légitimité. Une conception plus participative de la démocratie émerge en réponse aux critiques émises à l'égard du statut de l'expertise dans la prise de décision politique, de la transparence des dispositifs décisionnels, de l'ouverture des arènes délibératives, de la prise en compte des inquiétudes de la population. Il est même

pertinent d'institutionnaliser la participation des citoyens à la prise de décisions complexes. À partir de l'évolution de la gestion démocratique des OGM et de la biomédecine en France et en Belgique, les auteurs montrent l'intérêt d'une nouvelle forme de gouvernance sous la forme d'une « chambre des citoyens ». Cette dernière, soutenue par la gestation d'une nouvelle éthique

publique, permet d'envisager une combinaison de la représentation et de la participation, de l'expertise et de la veille citoyenne, en gageant sur les capacités adaptatives de la démocratie.

♦ ♦ ♦

abstracts

JEAN-PIERRE CHARBONNEAU, *De la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple*

In this article, the author states that reflection on new forms of democracy is, first of all, an exercise in critical analysis of the state of citizen participation and citizen power, and an evaluation of the real role played in this situation by the representatives of the people, to whom citizens presently delegate their power of definition and organization of the common good. To articulate his thesis, the author discusses such issues as the decline of the power of the peoples' representatives and he evaluates the democratic character of different electoral systems. He concludes by recognizing that with regard to democratic principles, not all political systems, institutions and methods of citizen participation are of equal value and that courage and will have to be demonstrated if citizens are to exit the toxic paradigm of competitive and confrontational democracy and enter the era of democracy of dialogue and ethics.

PAUL CLICHE, *Réforme des institutions et participation des citoyens*

In this article, the author analyzes the automatic effects of the plurality system on the popular will in the process of translation of votes into parliamentary seats. He concludes that proportional representation is the only way to ensure respect of the popular will. This said, the author claims that elected representatives, regardless of the party to which they belong, are in a conflict of interest when it comes to deciding the issue of electoral reform. Therefore, it is essential that citizens be closely involved in the decision process leading to a change of the electoral system.

MERCÈDES ROBERGE ET MARTIN DUPUIS, *La réforme du mode de scrutin : prélude au renouveau démocratique*

The First-past-the-post electoral system is under review in Canada as six legislative assemblies launched initiatives geared at introducing elements of proportionnal representation. Such a reform is a priority of utmost importance for the Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN) in Quebec. The authors defend that introducing proportionnal representation is likely to improve Quebec's overall democratic life inside and outside parliamentary institutions. To fulfill such promises however, the proposed reform must meet four objectives : to ensure that representation is as close as possible to popular vote cast ; to allow equal gender representation ; to favour increased representation of Quebec's ethnocultural diversity and political pluralism ; and to fairly reflect Quebec's regions

LOUIS MASSICOTTE, *La réforme du mode de scrutin : l'unanimité des partis est-elle nécessaire ?*

This article examines critically the so-called « consensus doctrine », whereby electoral system changes could be brought in Québec only with the concurrence of all parties in the

Assembly. Both in law and in practice, this doctrine is without any foundation. No constitutional provision requires unanimity for a reform of that nature. Looking at earlier practice followed in Quebec for amending electoral legislation, and in other Canadian provinces for changing the electoral system, we find numerous instances of reforms that were passed without the concurrence of the opposition. It cannot be held therefore that some constitutional convention has emerged to the effect that a consensus is required in this area even in the absence of a formal constitutional provision demanding the concurrence of all parties. Such findings square with the practice followed earlier in other major Westminster-style democracies, and in other democracies as well. Finally, from a pure ethical perspective, it is argued that requiring unanimity in this field would lead to deadlock because those parties that derive unfair advantages from the status quo would be empowered to veto any change indefinitely.

JACQUES T. GODBOUT, *Pas de représentation sans représentativité ?*

The theory and practices of participatory democracy are well known to members of private democratic organizations. Surprisingly, these practices have very little influence on the public sector and the political democratic institutions. On the contrary, politicians have convinced their electors that representative democracy has to be the rule. Those different visions is source of confusion and enhance the fragility of the noble and permanent project of a society that would be guided by the principles of liberty, equality and fraternity and where people would be sovereign. In other words, a society where the individual is not only a subject or a consumer but a citizen. The rebirth of an ethic of common good is probably a step toward a perennial and living democracy.

PASCALE DUFOUR, *Les nouvelles frontières de la citoyenneté*

In this paper, the author argues that the decline of political participation during election times is not synonymous with a decline of political participation per se. Not only should we be very cautious in our diagnosis towards electoral system legitimacy or illegitimacy, but we should also consider the various forms of participation citizens used to be active in politics. In order to apprehend the growing complexity of political citizens involvement, it is proposed to link this concept with the problematic of political representation, in a broad acceptance.

CLAUDE BÉLAND, *La participation citoyenne, un rempart à la démocratie*

For most citizens, democracy is the societal project that is most respectful of the human being. However, this project appeals to reason and intelligence, whereas human beings are also subject to emotional and instinctive impulses. This results in contradictions, which render democracy fragile. Moreover, the

effects of globalization are depriving many citizens of their freedom, increasing inequalities and denying the hope of fraternity, thus shaking the very foundations of democracy. Unless the trends are reversed, democracy will lose all its meaning. Concern over this prospect is rousing groups of citizens around the world, who see hope in practices more in keeping with democratic theory, that is, direct democracy concerning certain basic powers and more participative democracy concerning issues affecting the quality of community life. This dream of renewal of a more participative democracy stimulates them to act. Already, throughout the world, we are seeing a revival of private organizations under democratic control, which invites us to create such democracy in political institutions.

JULES DUCHASTEL, *Légitimité démocratique: représentation ou participation?*

In order to shed light on the paradox of democracy simultaneously triumphing and sinking deeper into crisis, we distinguish between three planes of intelligibility: democracy as an idea, as an institution and as a practice. On the basis that democracy is linked to the liberal idea and, as such, permanently pulled between the institution of democracy and the market, we show how different forms of the State can be understood as different ways of articulating the principles of equality and liberty. From there, we examine how the institution and practices of democracy are affected by the crisis befalling modernity's institutional system in the context of globalization. This leads us to delve further into recent developments in the practice of democracy. Three approaches to democratic action can thus be identified: the reform of modern democratic institutions, supranational democratic innovation and postmodern democratic radicalization. Each of these approaches is in turn divided into two variants, following a distinction between representative and participatory democratic legitimacy.

LAURENCE BHERER, *Les promesses ambiguës de la démocratie participative*

The emergence of new political legitimacies opens the way for transforming a democracy characterized by the integration of participatory democracy into representative democracy. The first contribution of participatory democracy is attached to the possibility of bringing together governors and governed by recognizing secular knowledge as a valid cognitive corpus concerning public decision-making. Using the example of district councils in Québec, we will show that if this connection is indeed real, it is made according to reasoning similar to that of representative democracy. Forming a citizen elite is, indeed, linked with the traditional relationship between the electors and the elected. The principle of distinction of political representation also applies to participative democracy. Representative democracy appears today to be an indispensable paradigm for achieving the democratic ideal.

FRANCIS GARON, *Représentation politique et projets démocratiques concurrents*

The practice of political representation and the functioning of representative institutions have become increasingly under pressure in the last twenty years. New democratic ideas and discourses claiming changes in government practices thus gained in popularity. But as « representative government » remains the

paradigm that governs western democratic regimes, how were ideas turned into new governmental practices? Are actors who demand change unified behind a single project or do they hold different conceptions of the changes that they envision? This article identifies two competing democratic projects which challenge political representation: the deliberative and the participative projects. The two projects are distinct in the place and the role they claim for citizens in the policy process and in the institutional as well as cultural transformations their projects require. These two projects are used to analyze Canada, where a discourse about citizen engagement became popular in the 1990s.

JAMES IAIN GOW, *Les choix éthiques derrière un régime de démocratie directe*

In recent years, there has been a new interest in Quebec concerning direct democracy, particularly referendums and initiatives. In a parliamentary system the adoption of direct democracy raises problems on account of the responsibility of the government for overall policy. Direct democracy is single issue politics, without regard for related problems and without leaving place for deliberation on either the problem addressed or the solution proposed. Also, an ill-considered initiative could disrupt a state of social equilibrium. Despite such reservations, there are good reasons for wanting to improve popular participation in public policy decisions. The best solution for Quebec, from the points of view of democracy, political responsibility and effectiveness would be to adopt a form of indirect initiative. This solution combines the merits of popular initiatives with debate in parliamentary committee.

CHRISTINE COUVROT, *Le projet « alter » de radicalisation de la démocratie*

Above and beyond their diversity, adherents of the alternative globalization movement, born in opposition to the WTO in Seattle, 1999, all work for « another possible world », which involves another way of doing politics, itself indissolubly linked to an alternative conception of democracy. Based on an analysis of their discourse and forms of engagement which find a large echo in contemporary political culture, this article lays out, in its broad outlines, the ideal type of this « alternative democracy ». The aim is to reconstitute the coherence of the different aspects of a project which, originally, based itself on a critique of the dysfunctional aspects of representative democracy. What emerges from this reconstruction is the following: adherents of an alternative world value a model of radical democracy in which representation is disqualified in favour of representativeness as the legitimate source of power and which poses the relationship between State and society in terms of the pressure of the latter on the former.

GUY DURAND, *Le « pouvoir de déroger » et la Charte des droits et libertés*

Contrarily to current ideas, the recourse to the « derogation power », granted by the clause 93 of the Canadian Charter of rights and liberties, is legitimate in law and political philosophy, and even gain credence in certain circumstances. It preserves supremacy of Parliament as it should be in democracy. Moreover, it does not mean that contested statutory clause contravenes the rights guaranteed by the Charter: it privileges one

interpretation (that of elected members) to another one (that of judges).

JOCELYN MACLURE, *Définir les droits constitutionnels des peuples autochtones*

The debate about the meaning and scope of aboriginal rights has been continuous since the recognition and confirmation of aboriginal rights in section 35 of the Constitutional Act, 1982. The Supreme Court of Canada has since sketched an interpretive framework that tend to «culturalize» (rather than to politicize) aboriginal rights while simultaneously calling upon duly elected representatives on both side to negotiate in good faith. From a normative standpoint, the purpose of defining aboriginal rights should be the conciliation of distinct but enmeshed juridico-political orders in a non hierarchical fashion; an objective that is hardly compatible with the Crown's desire to extinguish or definitively exchange aboriginal constitutional rights. Yet the Quebec government has recently explored, in its relationships with the Crees, the Inuits and the Innus, a new approach to the definition of aboriginal rights.

HERVÉ POURTOIS, *Délibération, participation et sens du désaccord*

Deliberative democracy theory attempts to solve the political problems of moral disagreement by subjecting the procedures of political decision to requirements of argumentation and participation: they should be places of exchanges of reasons and active citizenship. However the conjunction of these two requirements can be justified only if the deliberative theory adopts a design of the moral disagreement different from that to which it refers usually. According to this alternative approach, the source of the disagreement does not lie at first in divergences of doctrines morals between groups but rather in divergences relating to the social meaning granted to practices in social conflicts.

CHARLES BLATTBERG, *Démocratie patriotique, non délibérative*

Given the concern they share for the common good, both patriotic and deliberative conceptions of democracy can be said to have roots in classical republicanism. But these two modern approaches to politics are not the same. In order to show this, as well as demonstrate patriotism's superiority to deliberative democracy, I offer four criticisms of the latter: (I) its support of a theory or systematic set of procedures for conversation distorts its practice; (II) it is ideologically biased; (III) its distinction between conversation and negotiation is overstated; and (IV) its conception of the political community, in particular, of the proper relations between the state and civil society, is impoverished. The essay concludes by suggesting that the debate in political philosophy between patriots and deliberative democrats is itself an example of patriotic, rather than deliberative, conversation.

JEAN-MARC FERRY, *Quelle démocratie postnationale?*

In this article, the author gives us his reading of the transnationalist position of Will Kymlicka. For this purpose, he examines five considerations which underpin this transnationalist thesis. According to him, for holders of postnational identity, political integration is certainly more difficult on the continental scale than on the national scale. However, it is not impossible, so long as the context is not only politically disposed

towards cooperation among member states, but also symbolically disposed towards reciprocal recognition of peoples and common recognition of the principles dedicated to their federation. The aim is not here to express desires or utopian thoughts regarding «European democracy»; it is not to define what the European Union ought to be but rather, to set out the way in which it ought to be understood, as a «postnational state».

LOUIS-JOSEPH SAUCIER ET LOUISE VANDELAC, *Le participatory technology assessment: entre renouveau démocratique, candeur politique et urgence...*

While transgenesis for foods production have been imposed through successive «faits accomplis» in Québec and Canada, what type of information, scientific and social evaluation and public debate strategies are susceptible to make up for the democratic deficit that would allow more enlightened, sustainable and socially responsible decision-making? In an attempt to address this vast question, this article focuses on the analysis of the participatory approach in technoscientific evaluation, through so-called Participatory Technology Assessment (PTA). After having traced the historic filiation between the «classic» Technology Assessment, the european Constructive Technology Assessment and the PTA, the paper examines some of the important factors favoring the emergence of the participatory approach. Finally, our study will uncover the relationship between formal plans of deliberation and the informal processes before focusing on the major obstacles of the PTA. The role of a PTA exercise — via either political or social appropriation — appears to be strongly benefit from the intensity and scope of the public debate on the technoscientific issue addressed, as well as the attitude of the governments susceptible to understand, in the public controversy, a need to reassure citizens. Far from representing a democratic panacea, the PTA can nonetheless be considered a beneficial tool for the collective appropriation of some of the issues raised by transgenic foods debate.

ANNE BERTRAND, PIERRE-BENOÎT JOLY ET CLAIRE MARRIS, *L'expérience française de l'évaluation technologique interactive des recherches sur les vignes transgéniques*

In this article, the authors reflect on judgements about the legitimacy of participatory democracy on the basis of an original experience they conducted in France in 2001 and 2002, in the field of agricultural research. Initiated by one of the three national public research organisations (INRA), which sought to open up deliberation on its research to outside stakeholders, this pilot experience for the co-construction of a research programme on genetically modified vines provides the basis for an analysis of the conditions necessary for the production of a well-argued opinion by a hybrid group (of researchers, professionals of the wine sector and ordinary citizens); of the manner in which the operation is received in the wider public sphere and by stakeholder groups: in this case, the agricultural, and in particular wine-related sector, and by non governmental organizations engaged in anti-GMO campaigns.

NATHALIE SCHIFFINO, *Une «chambre des citoyens» pour gérer démocratiquement les innovations biotechnologiques*

Since the seventies, biotechnologies have mainly been regulated by political decision-makers and experts. Such a policy formulation and implementation is tightly linked with a

representative model of democracy. Since the mid-nineties, questions have been raised over the legitimacy, rather than the efficacy, of representative democracy to regulate biotechnologies. Critics regard, among others, the status of expertise as an adjuvant of political decisions, the transparency of decision process, the openness of deliberative arenas, the attention paid to public opinion's worries. A more participatory model is emerging from the current debates. It is pertinent to think about institutionalising citizens' participation in complex and risky decision making processes. This paper studies the

democratic regulation of biomedicine and GMO in France and Belgium. On the basis of this empirical material, it then proposes the settlement of a «Citizens Chamber». The «Citizens Chamber» is an institutionalised and renewed democratic model of governance. It aims to combine representation and participation, expertise and citizens watching. It is anchored in the principle that democracy is permanently adapting itself to the challenges of time.

♦ ♦ ♦

NOTE AUX COLLABORATEURS

Le thème du vol. 7, n° 2 (parution octobre 2005) est « Éthique du sport ».

La section zone libre est ouverte en tout temps et à tout article hors thème pour autant qu'il soit relié à l'éthique sociétale et gouvernementale.

PRÉSENTATION DES TEXTES

Nous prions nos collaborateurs de se conformer au protocole suivant de présentation des textes :

Pour tout article soumis à la revue, on fournira à la fois une version informatique (disquette ou courriel) et la version papier correspondante.

De préférence, on utilisera l'un des logiciels de traitement de texte suivants : Word pour Macintosh (toute version), Word Perfect plateforme IBM (Pc ou clone), sauvegardé en format Word ou RTF.

On composera le texte en mode normal, avec le moins possible d'indications typographiques (retour de chariot simple, tabulateur au début des paragraphes, italique, guillemets). On évitera le surcodage, les mises en forme (espaces insécables, texte en retrait, double retour de chariot, etc.) et la multiplication de styles. *Toutes les citations en langue autre que le français devront être traduites. L'article sera accompagné d'un résumé en français et en anglais (entre 100 et 150 mots).*

En ce qui concerne les appels de note, les notes et les références bibliographiques :

- ♦ la numérotation des appels de note sera suivie du début à la fin de l'article ;

- ♦ chaque note doit être complète, c'est-à-dire comporter, lorsqu'elle est de nature bibliographique, tous les éléments de la référence. On ne laissera donc pas de références abrégées entre parenthèses dans le texte.

On suivra, pour l'indication des coordonnées bibliographiques, les modèles suivants (noter que les éléments bibliographiques ne sont séparés que par une virgule) :

- ♦ article tiré d'un périodique : prénom et nom de l'auteur, titre de l'article entre guillemets, titre du périodique en italique, volume du périodique, numéro du périodique, date de publication, pages du début et de la fin de l'article ou page citée ;

- ♦ article tiré d'un collectif : prénom et nom de l'auteur, titre de l'article entre guillemets, nom et prénom du directeur du collectif suivi entre parenthèse de la mention dir., titre du collectif en italique, lieu

d'édition, maison d'édition, date d'édition, pages du début et de la fin de l'article ou page citée ;

- ♦ livre d'un seul auteur : prénom et nom de l'auteur, titre du livre en italique, lieu d'édition, maison d'édition, date d'édition (le cas échéant, la page citée) ;

- ♦ collectif avec directeur : prénom et nom du directeur suivi de la mention dir. entre parenthèses, titre du collectif en italique, lieu d'édition, maison d'édition, date d'édition ;

- ♦ collectif sans directeur : prénom et nom de tous les collaborateurs (s'ils sont peu nombreux) ou prénom et nom du premier auteur suivi de la mention et al. en italique, titre du collectif en italique, lieu d'édition, maison d'édition, date d'édition.

ENVOI DES TEXTES

Par courriel (nommer le fichier par le titre de l'article), envoyer les textes à l'attention de M. Yves Boisvert à l'adresse suivante :

yves_boisvert@enap.quebec.ca

Par la poste :

M. Yves Boisvert,
Revue Éthique publique
4750, rue Henri-Julien, 2^e étage, Montréal, Québec H2T 3E5
téléphone : (514) 849-3989 poste 2944
télécopieur : (514) 849-3369

éthique publique

Éditions Liber
2318, rue Bélanger
Montréal, Québec, Canada, H2G 1C8
téléphone : (514) 522-3227,
télécopieur : (514) 522-2007

Fiche d'abonnement (photocopier au besoin)

Individu : (1 an, 2 n^{os}) 37 dollars can. plus TPS et TVQ;
Individu : (2 ans, 4 n^{os}) 70 dollars can. plus TPS et TVQ;
Institution : (1 an, 2 n^{os}) 50 dollars can.; (2 ans, 4 n^{os}) 100 dollars can.; (3 ans, 6 n^{os}) 150 dollars can.
plus TPS et TVQ;
Étudiant (joindre la photocopie de la carte étudiante) : (1 an, 2 n^{os}) 27 dollars can. plus TPS et TVQ

Veuillez indiquer le vol. et n° à partir duquel vous désirez vous abonner _____

Extérieur du Canada : les prix sont majorés de 10 dollars canadiens. Les chèques et mandats de poste autres qu'en dollars canadiens ne sont pas acceptés.

Nom : _____ Prénom : _____

Institution : _____

Adresse : _____

Code postal : _____ Pays : _____

Téléphone : _____ Télécopieur : _____

Adresse électronique : _____

Libeller les chèques et mandats de poste à l'ordre de Éditions Liber, 2318, rue Bélanger, Montréal, Québec, Canada, H2G 1C8

chèque ☐

mandat de poste ☐

Veuillez noter que les paiements par carte de crédit ne sont plus acceptés, les frais d'administration étant trop élevés. Nous nous excusons des inconvénients.

Bon de commande

Nom et prénom, institution _____

Adresse _____

Code postal _____ Téléphone _____

Adresse électronique _____

Nous n'acceptons que les chèques ou les mandats poste, à l'ordre des Éditions Liber

Veuillez indiquer clairement l'ouvrage désiré :

numéros parus : 20\$ (frais de port, TPS et TVQ en sus)

vol. 1, n° 1 (printemps 1999), *La vérité en politique ; L'avenir des services publics*

vol. 1, n° 2 (automne 1999), *Éthique des affaires et déréglementation*

vol. 2, n° 1 (printemps 2000), *Éthique policière, militaire et pénitentiaire*

vol. 2, n° 2 (automne 2000), *Éthique de la recherche*

vol. 3, n° 1 (automne 2001), *L'État tuteur*

vol. 3, n° 2 (automne 2001), *Éthique de la magistrature*

vol. 4, n° 1 (printemps 2002), *Éthique de l'administration et du service public*

vol. 4, n° 2 (automne 2002), *Éthique préventive*

vol. 5, n° 1 (printemps 2003), *Éthique et allocation des ressources en santé*

vol. 5, n° 2 (automne 2003), *Sexe, jeu, drogue. Du moralisme à l'éthique publique*

vol. 6, n° 1 (printemps 2004), *Que reste-t-il du bien commun ?*

vol. 6, n° 2 (automne 2004), *Les enjeux éthiques de la gestion de l'information*

collection « Éthique publique, hors série » (frais de port et TPS en sus) :

Éthique et conflits d'intérêts 23\$

Vivre la citoyenneté. Identité, appartenance et participation 23\$

Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique 23\$

Le vivant et la rationalité instrumentale 24\$

Mariage homosexuel. Les termes du débat 24\$

Pour obtenir plus de renseignements

Éditions Liber 2318, rue Bélanger, Montréal, Québec, H2G 1C8;

téléphone : (514) 522-3227, télécopieur : (514) 522-2007

courriel : edliber@cam.org

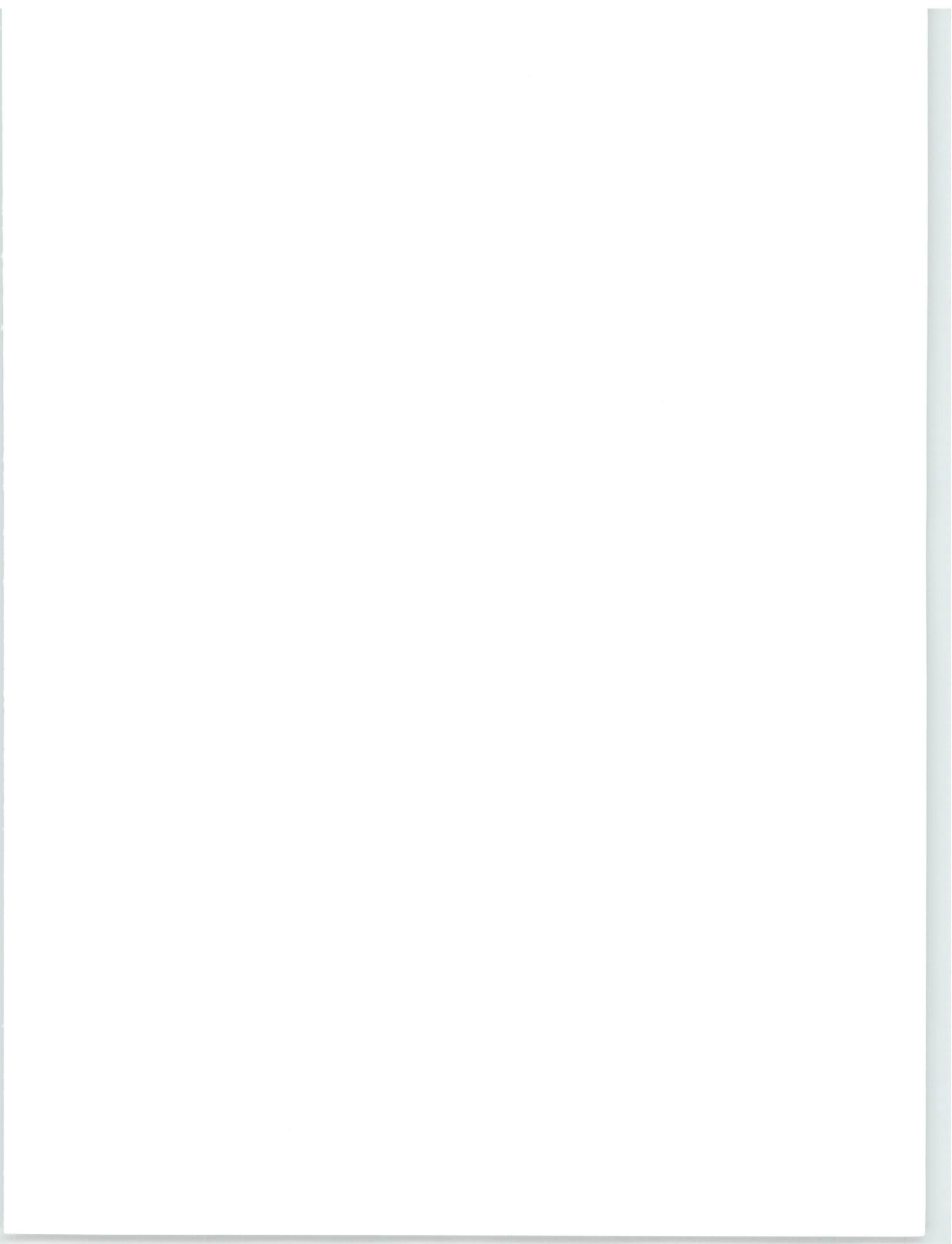




MEMBRE DU GROUPE SCABRINI

Québec, Canada

2005



Objectifs

L'ambition qui anime la revue est de faire connaître la recherche et la réflexion sur l'éthique publique, qu'elles proviennent des milieux universitaires ou des gens du terrain. Lieu d'échange, de circulation des savoirs sur les questions les plus fondamentales de nos sociétés et de nos États à une époque où ils connaissent de profondes transformations, Éthique publique espère contribuer à inscrire la sensibilité éthique dans la culture des acteurs sociaux et politiques.



Les deux axes de réflexion de la revue

Analyses approfondies de questions qui relèvent de **l'éthique gouvernementale** : éthique et démocratie; éthique et législateur;

éthique politique et économie; éthique et institutions politico-administratives; éthique des relations internationales; éthique des acteurs publics.

Études des problèmes reliés à **l'éthique de société** : justice sociale; redistribution des richesses; raisons communes et vouloir-vivre collectif; valeurs et principes à la base de l'organisation sociale contemporaine; place de la société civile et des acteurs sociaux dans la dynamique sociale et politique; grands projets d'éthique sociale.

INRS

Chaire Fernand-Dumont



UNIVERSITÉ
LAVAL

Institut d'éthique appliquée
IDEA



UNIVERSITÉ DE
SHERBROOKE

Centre interuniversitaire
de recherche en éthique appliquée
CIREA



ISBN: 2-89578-073-0
ISSN: 1488-0946