

Dossier spécial

Le pouvoir citoyen

L'âge adulte de la démocratie

Miriam Fahmy

Directrice de la recherche et des publications, Institut du Nouveau Monde

Démocratie. Voilà un mot dont le sens n'est plus toujours clair. Prononcé et écrit pour défendre toutes sortes de programmes – et leurs contraires –, il est ouvert à un large éventail d'interprétations. La démocratie comme raison d'aller faire la guerre! La démocratie est une arme rhétorique dont tout le monde veut se munir parce qu'elle est considérée comme la plus grande réussite des sociétés modernes. Être démocrate, c'est être pour la vertu. Impossible d'être contre! Sauf qu'on dit très rarement de quelle démocratie on parle.

Le sondage mené par l'INM pour tâter le pouls des Québécois sur le sujet nous indique qu'ils ont une haute opinion de la démocratie, mais qu'ils ne font pas confiance à ses institutions ni aux personnes qui l'incarnent. Ce sondage nous offre une piste intéressante pour comprendre le malaise ambiant: la démocratie serait un idéal dont la réalisation effective ne serait pas satisfaisante aux yeux des Québécois de 2013.

Revenons aux bases. La démocratie, dans son sens le plus strict, c'est « le gouvernement du peuple¹ », selon la formule consacrée. C'est le moyen que

nous avons choisi pour prendre les décisions qui régissent notre vie en société. Mais elle est aussi devenue « une philosophie, une manière de vivre, une religion [...] ». Une signification aussi riche lui vient tant de ce qu'elle est effectivement que de l'idée que s'en font les hommes lorsqu'ils placent en elle leur espérance d'une vie meilleure² ». Sur elle, nous projetons nos attentes les plus nobles. Mais la démocratie comme modèle de gouvernement ne peut être légitime, à nos yeux, que dans la mesure où elle réalise l'idéal qu'elle appelle. Voilà où nous en sommes aujourd'hui:

beaucoup de gens doutent que la démocratie, telle qu'elle est pratiquée de nos jours, atteigne l'idéal promis.

Dans la démocratie représentative (la nôtre), le rôle du citoyen est d'élire des représentants qui agiront en son nom et dans l'intérêt commun. Le citoyen ne participe pas directement à la prise de décision. Entre les élections, l'influence du citoyen peut s'exercer à travers son engagement dans un parti politique, dans un groupe de pression, par l'intermédiaire d'une pétition ou à l'occasion d'un référendum. Le dialogue entre gouvernants et citoyens passe par la voix de l'espace public, qui correspond essentiellement aux médias de masse.

Ce *casting* qui attribue un rôle de figurant au citoyen suffit-il à réaliser l'ambition démocratique du « gouvernement du peuple » ? Alors que des intérêts privés – non élus – exercent de plus en plus d'influence sur les grandes orientations, alors que la décision politique apparaît souvent fermée, accessible à quelques personnes seulement³, alors que les élus « communiquent » plutôt que d'expliquer leurs décisions à une population de plus en plus désireuse de comprendre, alors qu'un citoyen sur trois n'exerce pas son droit de vote, de plus en plus de gens ressentent l'urgence de revoir le script. Dans un contexte où le jeu politique semble se dérouler en coulisse, les décisions publiques apparaissent vite illégitimes aux yeux du peuple. S'il ne remplit pas sa mission de

délégation du pouvoir, le mécanisme de la représentation ne suffit plus.

Quelles seraient alors les conditions de la réalisation de l'idéal démocratique ?

**Lorsque le jeu politique
semble se dérouler
en coulisse, les décisions
publiques apparaissent
illégitimes aux yeux
du peuple.**

Bien des configurations politiques visant à nous rapprocher de l'idéal théorique ont été proposées. Sans écarter le mécanisme de représentation, elles viendraient le compléter.

Débattre, c'est bon pour la santé... démocratique

Pour bon nombre de penseurs, la solution à la crise de la démocratie représentative se trouverait dans la délibération. Là où la démocratie représentative donne une place importante à la négociation entre des intérêts particuliers, la délibération accorderait une plus grande place au bien commun, en obligeant chacun à exprimer clairement ses intérêts et à justifier ses positions.

Selon l'idéal délibératif classique, c'est par la discussion rationnelle que les individus réussissent à dépasser leurs divergences d'opinions pour en arriver à une vision partagée du bien commun⁴. Dans la délibération, les individus partent de leur point de vue individuel,

façonné par leur vécu, leur éducation, l'information dont ils disposent, pour en venir progressivement, au contact des arguments des autres, à former une préférence en fonction du bien commun⁵. La délibération est conditionnelle aux principes de base de son fonctionnement : inclusion, transparence, rationalité, adhésion – les conditions mêmes qui semblent manquer à notre démocratie actuelle.

Mais la délibération est un autre de ces idéaux dont la réalisation réelle est difficile. Comment saurait-on qu'on est arrivé à destination, c'est-à-dire qu'on est parvenu ensemble à définir le bien commun ? À quoi ressemble-t-il ? Aussi, les humains peuvent-ils faire abstraction de leur subjectivité pour délibérer de façon froide et raisonnée ? Doit-on le souhaiter ? Le degré d'engagement exigé des citoyens est-il réaliste ?

Au fond, peut-être que la délibération aurait une autre vertu que celle de nous mener à une décision définitive, parfaite et partagée. Peut-être que le rôle de la délibération devrait être de mettre en lumière les conflits qui traversent notre société, sans qu'elle vise nécessairement à les résoudre. Cette mise au jour des tensions, des divergences d'opinions, nous permettrait au moins de faire plus de place à la transparence et à la lisibilité des enjeux.

Et voilà une raison de considérer les « crises » du printemps étudiant ou de la Charte des valeurs québécoises comme... n'en étant pas. En effet, on

pourrait voir dans l'expression bruyante de désaccords le signe d'une société capable de traiter honnêtement et sans dissimulation des questions majeures dont elle doit s'occuper. Plutôt que des crises, il faudrait y voir une sorte d'hygiène de la démocratie.

Suivant cette logique, la volonté de la « majorité silencieuse », si souvent invoquée pour justifier des décisions politiques, est-elle vraiment celle dont se targuent de rendre compte les sondages d'opinion ? À vrai dire, les sondages qui nous sortent de notre torpeur le temps de répondre furtivement oui ou non « tendrai[en]t à faire prendre l'expression transitoire d'humeurs pour de vrais choix démocratiques⁶ ».

Comment faire, alors, pour passer de l'expression sommaire d'une prise de position pour ou contre une politique à un débat public éclairé et à une participation constructive ?

Allumer la flamme

L'un des maux dont on accuse les institutions de la démocratie représentative, c'est d'être déconnectées de la population. On peut douter qu'elles aient jamais été connectées, mais cela ne nous empêche pas d'exiger qu'elles le deviennent – éduqués, informés, exigeants que sont les citoyens du début du XXI^e siècle. La participation du public aux décisions de nos gouvernements, par le truchement d'espaces institutionnels de consultation permanents ou ponctuels, permettrait ce rapprochement entre élus,

fonctionnaires, citoyens, experts, représentants.

Il existe déjà des lieux formels de participation publique (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Office de consultation publique de Montréal, conseils de quartier, conseils consultatifs, commissions de consultation, etc.). Ces espaces ont été conçus pour soutenir les administrations publiques dans leurs arbitrages entre différents points de vue et, ultimement, dans leurs choix politiques. « Ça marche ou ça ne marche pas ? » demande-t-on souvent. La réponse dépend du point de vue qu'on adopte. Le citoyen sera plus enclin à participer s'il croit que « ça va donner quelque chose ». Avec raison : les citoyens qui prennent le temps de participer à des consultations, qui s'ouvrent au débat et à la critique, sont en droit de s'attendre à ce que leur participation serve à orienter les décisions, et non pas à légitimer des décisions déjà prises. Pour les administrateurs et les élus, ces dispositifs aident à prendre des décisions plus efficaces, plus éclairées et susceptibles de plaire à la majorité (ou moins susceptibles d'être contestées). À cet égard, l'appareil bureaucratique « aime » la participation publique⁷, car elle répond aux exigences de la gestion managériale.

Des critiques de la participation publique institutionnalisée⁸ estiment que ces exigences d'efficacité, celle du citoyen comme celle des administrations, risquent de nous entraîner dans une logique dite « consumériste », selon

laquelle l'État est réduit à dispenser ou à sous-traiter des services, et le citoyen, à les recevoir.

Alors que certains y voient un danger, d'autres rêvent, au contraire, à cette démocratie mécaniste, polie, prévisible, et à une participation publique qui aurait justement pour fonction d'occulter les conflits sociaux, de garantir la stabilité et, pourquoi pas, la tranquillité nécessaires pour que nous vaquions à nos affaires privées.

**Certains rêvent
à une démocratie mécaniste,
polie, prévisible.**

Ces caractérisations simplistes de la participation publique doivent être dépassées. La participation peut être un formidable moyen de revitaliser la démocratie. En effet, le pari le plus noble de la participation publique, c'est qu'avec la création, entre les élections, de points de contact entre les citoyens et les décideurs, non seulement les décisions seront plus transparentes, non seulement elles tendront à servir davantage l'intérêt collectif, non seulement l'opinion publique deviendra plus responsable, et celle des élus et des fonctionnaires plus éclairée, mais encore les participants seront transformés. L'une des plus belles vertus de la participation est qu'elle peut être une étape dans la socialisation politique : prendre conscience du monde, faire une lecture

sociale et politique de notre environnement et de notre place dans cet environnement. Cet apprentissage de la chose politique transforme les individus, qui, en retour, peuvent construire une société plus réfléchie et plus juste.

Et c'est là l'un des paradoxes de la participation publique: elle est généralement circonscrite dans le temps et l'espace, elle s'applique à des objets de politique bien précis ou est mise en œuvre en réponse à des « crises » sociales. Pourtant, le processus d'élaboration de politiques publiques, tout comme celui de la socialisation politique, est bien long, bien tortueux et ne colle pas à la courte durée des consultations, qui ne sauraient faire

**La participation peut être
une étape dans la
socialisation politique.**

émerger un consensus social total et absolu. En effet, aucun dispositif ne peut faire apparaître des vérités incontestables qui serviraient de fondements à une action collective. La participation publique ne peut pas non plus être assimilée à une forme de « gestion par problème » qui apporterait des solutions à court terme. Pensée ainsi, elle décevra invariablement.

La participation ne doit pas non plus concurrencer ou miner les institutions de la représentation. Ni en être complètement séparée. Ce qu'elle peut et doit faire, c'est de les renforcer en ouvrant les

esprits, en raffinant les idées, en canalisant l'intelligence collective vers des buts communs, et même en allumant la flamme politique. Pour autant que ce soit le rôle qu'on exige qu'elle joue.

**Un mode n'en remplace
pas un autre**

Un des dangers de la participation publique est qu'on en vienne à fétichiser ses modalités de fonctionnement, à prendre la méthode pour l'objectif – ce qu'on pourrait appeler la « procédurite ». Si sa vocation est de revitaliser la démocratie, la participation publique doit aussi prendre à bras-le-corps les considérations politiques ou idéologiques sous-jacentes aux choix débattus. Se demander « pourquoi » et pas juste « comment ».

Historiquement, ce sont les mouvements sociaux qui ont été les grands relayeurs du « pourquoi ». Dans le portrait d'une démocratie renouvelée, plus participative, le rôle des citoyens-individus vient s'ajouter à celui des citoyens organisés en groupes, et non pas le remplacer. Les organismes de la société civile observent, documentent, suivent de près les enjeux et les personnes touchées par ces enjeux. Ce savoir est d'une valeur inestimable, et nos administrations publiques doivent y être perméables.

L'influence de ces organismes ne peut pas, ne doit pas dépendre des moyens variables dont chaque secteur dispose pour faire valoir son point de vue. À cet

égard, la perte graduelle mais marquée de financement public de base pour les organismes sans but lucratif est un problème grave pour la santé de notre démocratie.

Peut-on croire à la bonne entente de tout ce monde autour de la table de la participation publique? Bonne entente, peut-être pas. Mais alors que l'opposition ferme éteint tout débat, il faut souhaiter que le dialogue et la transparence permettent une rencontre des points de vue.

Cet idéal ne doit toutefois pas nous faire oublier que des dynamiques de pouvoir existent. Les plus grandes avancées de nos démocraties, notamment les droits individuels et collectifs, ont été arrachées de force et ne peuvent être tenues pour acquises. Souhaiter l'avènement d'une démocratie délibérative et

**Les plus grandes avancées
de nos démocraties ont été
arrachées de force
et ne peuvent être tenues
pour acquises.**

participative, qui encourage et soutienne la collaboration des citoyens et des institutions publiques, ne veut pas dire abandonner tous les autres modes d'action politique.

La société civile inscrit des questions de fond à l'ordre du jour. Elle œuvre par la mise en commun des efforts et non en comptant sur des leaders-sauveurs.

Elle est bien souvent le lieu d'initiation à l'action politique. Elle doit être protégée, soutenue, encouragée.

Des écueils intérieurs et extérieurs

Toute analyse des maux qui accablent notre démocratie comporte un inévitable aparté sur l'apathie politique des citoyens. On dit des gens qu'ils sont paresseux, indifférents ou même incompétents. Et si l'apathie n'était pas un état individuel congénital, mais plutôt le résultat de l'addition des obstacles culturels contemporains à l'engagement?

Les messages dominants de notre société sont: soyez autonomes! Cultivez votre prospérité! Occupez-vous de votre jardin! Pas étonnant que les gens ne participent pas. On vit dans un monde qui leur dit de ne pas participer.

Il y a aussi, derrière le désabusement des citoyens, une part de naïveté: on s'attend à ce que la machine démocratique fonctionne de façon automatique, autosuffisante, comme si elle était quelque chose d'extérieur à soi, sauf pour cette poignée d'individus (les élus) qui devraient, croit-on, incarner la vertu absolue parce qu'ils ont fait le choix – cinglé! – de servir la société.

Une démocratie participative digne de ce nom dépend de la volonté et de la capacité de tous de la construire et d'y collaborer. Un dirigeant éclairé pourrait bien, du haut de son siège, décréter son avènement: elle resterait sans suite si

elle n'était pas investie des énergies, de la bonne foi et de l'intelligence du peuple.

Un préalable nécessaire

L'égalité politique des citoyens est le fondement de la démocratie. Cependant, l'égalité politique ne peut être réelle lorsque existent des inégalités sociales. Pour qu'une participation égale soit possible pour tous, il faut réduire ces inégalités. Tous les citoyens doivent avoir les moyens de participer, que ces moyens soient éducatifs, informationnels, financiers, en temps, etc. L'exclusion socioéconomique est une barrière majeure à l'accès au pouvoir politique, on l'a prouvé¹⁰. Dans nos sociétés contemporaines, où chacun est appelé à participer au façonnement du monde, la justice sociale devient une condition de réalisation de la démocratie. Alors, et seulement alors, on pourra consacrer nos efforts à l'éveil citoyen et rêver d'une démocratie renouvelée.

Attention : chantier !

Le saura-t-on quand la démocratie sera totalement... démocratique? À quoi cela ressemblera-t-il? À un taux de participation électorale de 100 %? À des citoyens tous membres d'un parti politique? À l'égalité parfaite? À la présence de tous les citoyens au Parlement?

Au Québec, comme ailleurs en Occident, on a momentanément cru que la démocratie était « accomplie ». Le triomphe de la démocratie libérale sur

les régimes collectivistes marquait même la « fin de l'histoire¹¹ ».

Le diagnostic, largement admis aujourd'hui, de dysfonctionnement de notre système de gouvernement nous rappelle à l'ordre. L'idée d'un aboutissement, d'un accomplissement était une

**La démocratie ne peut
jamais être parfaite – et est
donc toujours perfectible.**

erreur : la démocratie ne peut jamais être parfaite – et est donc toujours perfectible. C'est une bonne nouvelle! Cela veut dire qu'il nous reste, à nous et aux générations futures, du pain sur la planche, des idéaux à conquérir.

Trouver les modalités d'un plus grand partage du pouvoir entre les citoyens, qui forment tous ensemble le « corps politique », demande de la créativité et de la rigueur. On aime les innovations en science et en technologie. Il nous faudra appliquer la même inventivité à nos façons de vivre ensemble.

Merci à Christian Nadeau de m'avoir accordé la permission d'utiliser l'expression « l'âge adulte de la démocratie ».

Notes

1. « La démocratie est le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple. » Citation d'Abraham Lincoln.
2. Georges Burdeau, *La démocratie*, Paris, Le Seuil, coll. « Points », 1956.
3. Laurence Bherer, « Cultiver le dialogue public-citoyens », *Développement social*, vol. 12, n° 3, février 2012.

4. Laurence Bherer, *ibid.*
5. Jane Mansbridge *et al.*, « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *Journal of Political Philosophy*, vol. 18, n° 1, p. 64-100.
6. Jean-Michel Ducomte, *La démocratie*, Paris, Milan, 2003, p. 41.
7. Damien Contandriopoulos et Astrid Brouselle, « Reliable in Their Failure: An Analysis of Healthcare Reform Policies in Public Systems », *Health Policy*, n° 95, 2010, p. 144-152.
8. Alain Deneault, *Gouvernance. Le management totalitaire*, Montréal, Lux, 2013.
9. Dave Meslin, « The Antidote to Apathy », conférence prononcée à TEDxToronto, octobre 2010. En ligne : www.ted.com/talks/dave_meslin_the_antidote_to_apathy.html.
10. Voir notamment : Stéphanie Gaudet et Martin Turcotte, « Sommes-nous égaux devant l'injonction à "participer?" », *Sociologie et sociétés*, vol. 45, n° 1, printemps 2013, p. 117-148; B. Lancee, H. G. van de Werfhorst, « Income Inequality and Participation: A Comparison of 24 European Countries », Amsterdam, AIAS, GINI Discussion Paper 6, 2011; Frederick Solt, « Economic Inequality and Democratic Political Engagement », *American Journal of Political Science*, vol. 52, n° 1, 2008 et Eric M. Uslaner, « Inequality, Trust, and Civic Engagement », *American Politics Research*, vol. 31, n° 10, 2003.
11. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.