

COMPTE-RENDU DE LA RENCONTRE DU 6 JANVIER 2010
DU CHANTIER *RÔLE DE L'ÉTAT ET INTERFACE ÉTAT/SOCIÉTÉ CIVILE*
ET PROPOSITION POUR LA SUITE DE LA RÉFLEXION

COMPTE-RENDU

Étaient présents :

Louis Bernard, Robert Bisaillon, Michel Blondin, Sandra Breux, Louis Côté, Louis Demers, Gérard Divay, Michel Doré, Jacques Fiset, Elaine Hémond, Benoît Lévesque, Nancy Neamtan, Lionel Robert, Jean Rochon, Hélène Simard, André Vézina, Diane Wilhelmy.

Étaient absents :

Luc Bernier, Martine D'Amours, Josée Lamoureux, Laurent Olivier, Pierre Martin, Benoît Rigaud

Ordre du jour :

- Rappel de l'origine, des objectifs, de la démarche et des différents chantiers de l'opération « Pour un renouvellement de la social-démocratie au Québec ».
- Présentation de chacun, chacune : attentes et parcours individuel en regard de la social-démocratie.
- Commentaires et réactions à l'égard du texte *Relation État/société dans un contexte de social-démocratie renouvelée*.

Problématiques soulevées :

L'ensemble des propos qui ont été échangés lors de la rencontre ont été structurés ici autour de trois problématiques (la social-démocratie, la participation citoyenne dans une démocratie plurielle, le rôle de l'État et l'interface État/société civile), comprenant chacune trois questions. Du quasi verbatim, placé entre guillemets, vient illustrer le sens de chacune de ces questions.

1. La social-démocratie

1.1 Qu'entend-on par social-démocratie?

« Il est nécessaire de s'en donner une compréhension commune. »

1.2 Qu'en est-il de la social-démocratie au Québec?

« Le Québec n'a pas connu de gouvernement formé d'un parti politique social-démocrate au sens strict, mais le modèle québécois est fondé pour une part importante sur des politiques sociale-démocrates. Cela présente l'avantage de favoriser les continuités.»

1.3 Pourquoi faut-il repenser la social-démocratie aujourd'hui?

« On ne peut ignorer les nouvelles dynamiques sociales et économiques. »

2. La participation citoyenne dans une démocratie plurielle

2.1 Déclin ou mutation de la citoyenneté?

« Il y a absence citoyenne. »

« Ce diagnostic est trop pessimiste. »

« L'évolution des médias et le prépondérance des droits individuels atomisent. »

« Il y a de nouvelles formes de participation citoyenne. »

2.2 Démocratie participative : Quels acteurs? Quelles conditions de succès? Quelle relation avec la démocratie représentative?

« Quel citoyen vise-t-on : le citoyen-individu ou le citoyen-collectif? Comment approcher le citoyen-collectif? »

« Qui doit pouvoir participer? Quelle place aux activistes? Quelle place aux élus? »

« Les mécanismes de participation citoyenne ne peuvent fonctionner que s'ils permettent aux citoyens d'influencer la décision sinon de décider et d'exercer leur initiative et de réaliser des projets. »

« Il y a là un enjeu de partage réel du pouvoir. »

« Il faut redonner de la légitimité aux élus. »

2.3 Où en est le Québec : mécanismes de consultation et de participation aux différents paliers de gouvernance, exercices de concertation?

« On souffre d'immobilisme à cause des corporatismes. Il y a beaucoup de concertation, mais pas de projets. »

« La participation citoyenne souffre d'anémie aux niveaux scolaire et municipal et chez les jeunes. »

« Le désengagement touche moins les services de proximité que les questions qui se posent aux plans national et supranational. »

3. Le rôle de l'État et l'interface État/société civile

3.1 État producteur de services ou État instrument de développement collectif?

« Jusqu'à maintenant, l'État a été centré sur les services individuels à produire ou à faire produire. Le nouvel enjeu est de soutenir les territoires dans leurs dynamiques. »

« Il faut permettre aux communautés locales d'être en maîtrise de leur développement. Il faut soigner la dynamique horizontale et revoir la dynamique verticale. »

« Les communautés sont inégalement pourvues. L'État doit assurer l'équité. »

« Les territoires varient selon les enjeux. Il faut non seulement que les programmes soient flexibles, mais également les structures. »

« Il faut se doter de façons de faire qui permettent de respecter les groupes, particulièrement en matière de reddition de comptes. »

3.2 Un État capable d'animer le débat public ou qui le craint?

« S'il est contre-nature pour l'État d'innover, il doit tout au moins soutenir l'innovation, favoriser le débat social (rendre l'information disponible à tous, donner accès aux experts, fournir les moyens de se faire entendre particulièrement aux moins bien nantis) et reconnaître les consensus quand ils sont mûrs. »

« L'anticipation, c'est le problème du politique. »

3.3 Une administration publique démocratique?

« Il faudrait revoir l'organisation du travail dans le secteur public. »

PROPOSITION POUR LA SUITE DE LA RÉFLEXION :

Un forum structuré à partir des questionnements touchant nos trois problématiques nous permettra de poursuivre la discussion et d’approfondir notre réflexion commune d’ici la prochaine rencontre devant se tenir le mercredi 24 février. En vue de stimuler la réflexion de chacun, chacune, quelques lectures vous sont ici proposées. Elles sont tirées du texte de départ rédigé par Michel Doré, Marilyse Lapierre, Benoît Lévesque et Yves Vaillancourt et intitulé *Le renouvellement de la social-démocratie au Québec : un chantier qui s’impose plus que jamais* (signalé ici comme Texte 1 et présenté dans l’annexe 1) et de deux chapitres tirés du collectif intitulé *État stratège, participation citoyenne*, les chapitres 1 (*L’État stratège, la citoyenneté active, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée*, de Benoît Lévesque et Louis Côté, signalé ici comme Texte 2 et présenté dans l’annexe 2) et 7 (*La réingénierie civique des services décentralisés dans un État stratège*, de Gérard Divay, signalé comme Texte 3 et présenté dans l’annexe 3). Des passages plus brefs sont insérés dans ce texte alors que les plus longs se retrouvent en annexe dans les textes d’origine.

1. La social-démocratie

1.1 Qu’entend-on par social-démocratie? (Texte 1, Annexe 1, p. 2-4)

Comme pour la démocratie, la social-démocratie ne constitue pas un modèle défini une fois pour toutes mais une expérience historique dont l’évolution est contrastée selon les diverses périodes et selon les sociétés où elle s’est imposée. Dans un premier temps, de 1848 à 1919, elle s’inscrit en liaison avec le marxisme à l’extrême gauche du champ politique, alors qu’à partir des années 1920 elle se démarque à la fois du communisme et du laisser-faire libéral. Pour plusieurs, la période 1945-1980 représente l’âge d’or de la social-démocratie alors que la période la plus récente marquée par la crise et la mondialisation néolibérale aura été celle du repli et de la mutation, avec des tentatives de renouvellement plus ou moins réussies. Il n’est donc pas possible de fournir une définition de la social-démocratie qui permettrait d’en rendre compte selon les diverses expériences nationales à travers le monde et selon les diverses périodes qui s’échelonnent sur plus d’un siècle et demi. (Texte 1, p.2)

Pour la social-démocratie contemporaine, les traits que nous venons d’esquisser sont partagés plus ou moins fortement selon les partis sociaux-démocrates, mais ils forment (au moins a posteriori) en ensemble relativement cohérent. Dans cette perspective, nous proposons d’analyser la social-démocratie à partir des dimensions suivantes (dont le contenu peut être variable, à la différence de ce que nous avons

vu précédemment):

- une base sociale relativement stable et large d'adhérents et de militants, soit les travailleurs et plus récemment les classes moyennes,
- des valeurs qui vont dans le sens de la démocratie, de l'égalité (en tension avec la liberté) et d'autres valeurs qui s'affirment selon les périodes et les pays,
- une vision de la société et du rôle positif de l'État (généralement en référence à un intérêt général – dont le contenu n'est pas complètement arrêté – et au bien-être de la plus grande partie de société) (une doctrine),
- une manière de réguler les conflits sociaux à travers le compromis et la concertation,
- des politiques et des mécanismes institutionnels qui permettent d'harmoniser le développement économique et le développement social, et de former un cercle vertueux (une programmation),
- un positionnement dans l'économie mondiale et la recherche d'alliances à l'échelle internationale. (Texte 1, p. 3-4)

1.2 Qu'en est-il de la social-démocratie au Québec? (Texte 1, Annexe 1, p. 13-20)

L'expérience sociale-démocrate du Québec exige de considérer dans un premier temps la place que le CCF-NDP et des petits partis socialistes ont occupée et, dans un deuxième temps, celle du Parti libéral du Québec (PLQ) et du Parti québécois (PQ), qui ne sont pas formellement ni l'un, ni l'autre des partis sociaux-démocrates. Toutefois, ces deux partis provinciaux ont mis de l'avant à certaines occasions des politiques d'inspiration sociale-démocrate. De plus, le PQ s'est lui-même qualifié assez régulièrement de social-démocrate. Enfin, à certains moments, ce parti souverainiste a été membre observateur de l'internationale socialiste. (Texte 1, p. 13)

1.3 Pourquoi faut-il repenser la social-démocratie aujourd'hui? (Texte 1, Annexe 1, p. 20-21)

Avant même d'examiner les principales dimensions qui définissent la social-démocratie (voir la section 1 du présent texte), il faudrait caractériser davantage le nouvel environnement pour voir clairement non seulement comment un simple retour à la social-démocratie (telle qu'élaborée à la suite de la grande crise de 1930) n'est pas possible, mais comment un renouvellement en profondeur s'impose, un renouvellement qui soit fidèle à la tradition sociale-démocrate, mais tourné explicitement vers l'avenir. Dans cette perspective, il s'agirait de montrer comment, depuis quelques décennies, de nombreuses mutations sociétales ont « transformé les bases même de la transformation » sociale-démocrate. Nous pensons entre autres à la stabilité de la famille traditionnelle qui était posée comme allant de soi. De même, le plein emploi et une grande partie du système de protection sociale avaient été le plus souvent pensés à partir d'une source de revenu par famille, comme si la femme devait demeurer au foyer ou se cantonner dans des tâches dont la rémunération ne serait que d'appoint. La culture et les valeurs ont également évolué qualitativement comme le laissent bien voir aussi bien l'émergence des valeurs postmatérialistes que celle des nouvelles générations X et Y. Sur le plan politique, les transformations sont également de taille, si l'on pense au délestage des États-nations au profit d'accords internationaux et de la décentralisation, sans oublier une nouvelle géopolitique où s'imposent le BRIC(

Brésil, Russie, Inde et Chine), et d'autres pays émergents. De même au plan économique, l'émergence d'une économie de la connaissance et des services a entraîné une transformation du monde du travail qui a fait disparaître l'ouvrier de masse. Enfin, la mondialisation et les nouvelles technologies de communication ont favorisé la multiplication des interdépendances qui peuvent permettre de penser une autre mondialisation. Cette dernière s'impose si l'on prend en considération notamment la crise financière, la crise économique et la crise écologique. (Texte 1, p. 20-21)

2. La participation citoyenne dans une démocratie plurielle

2.1 Déclin ou mutation de la citoyenneté? (Texte 2, Annexe 2, p. 24-31)

Rosanvallon propose une analyse de la crise de la démocratie moderne qui, sans récuser celle de Gauchet, lui ajoute de par l'intérêt qu'elle porte à l'évolution des comportements des citoyens et à la souveraineté dans ses diverses significations et formes d'institutionnalisation. Ainsi, on trouve chez lui l'idée d'une première crise de la démocratie donnant lieu à une « démocratie moyenne », voire « négative », qui prévaut dans l'entre-deux-guerres et engendre un changement de signification de la démocratie : l'idée d'un « régime protecteur des libertés » prend la place de celui « d'un peuple législateur et magistrat » (Rosanvallon, 2000, p. 380). Pour la période actuelle, il se questionne sur l'hypothèse d'un déclin de l'esprit citoyen. Si la confiance des citoyens dans les institutions diminue et si l'abstention aux élections s'accroît, il faut, nous dit-il, interpréter ces indicateurs avec soin. Nous devons prendre en considération la pluralité des formes de participation citoyenne qui sont de l'ordre de la « démocratie d'expression », de la « démocratie d'implication » et de la « démocratie d'intervention » tout autant que de la « démocratie d'élection » (Rosanvallon, 2000, p. 385). Or, les formes de participation non conventionnelles se multiplient, ce qui suggère « que nous ne sommes pas entrés dans un nouvel âge de l'apathie politique et que l'idée d'un repli croissant sur la sphère privée n'est pas fondée » (Rosanvallon, 2006, p. 26). Il s'agirait donc moins d'un déclin que d'une mutation de la citoyenneté. Dans cette perspective, « le problème contemporain n'est pas celui de la passivité, mais de l'impolitique, c'est-à-dire du défaut d'appréhension globale des problèmes liés à l'organisation du monde commun » (*ibid.*, p. 29).

Toujours selon Rosanvallon, nous assistons depuis quelques années à un développement important de « formes de contre-démocratie » où « se mêlent des éléments positifs d'accroissement du pouvoir social et des tentations populistes-réactives » (*ibid.*, p. 29). Les citoyens pratiquent désormais une démocratie de surveillance qui tend à se radicaliser, la « vigilance civique traditionnelle » se conjuguant à une « vigilance de régulation » qui place l'action gouvernementale sous inspection continue : « Le souci actif et positif d'inspecter l'action des pouvoirs, de les soumettre à la critique et à l'épreuve se mue [...] en stigmatisation compulsive et permanente des autorités gouvernantes, jusqu'à constituer celles-ci en puissance ennemie, radicalement extérieure à la société » (*ibid.*, p. 272). D'où une « souveraineté d'empêchement » qui s'exprime principalement par des rejets ponctuels présentés sans grande référence à un projet cohérent. De cette contre-démocratie et du populisme qui lui est associé résulte une impuissance de type systémique. Les gouvernants n'échappent pas aux perversions que génère cette

évolution : « C'est là où les attentes des citoyens sont les plus fortes que les conduites politiciennes peuvent dorénavant être les plus grossièrement dévorantes » (Rosanvallon, 2008a, p. 316). Motivés par le souci d'éviter la critique, ils tendent à limiter l'action de gouverner à la gestion – la résolution des problèmes d'organisation, l'allocation des ressources, la planification de l'action – et à abandonner « la dimension fondamentalement cognitive du politique » qui requiert de « donner des outils d'analyse et d'interprétation qui permettent aux citoyens de se diriger et d'agir efficacement » (Rosanvallon, 2006, p. 313). Pour sortir de cette impolitique, il faut mettre de l'avant une « repolitisation de la démocratie » qui permette de rendre la société plus visible et plus lisible.

Ces analyses du processus démocratique en cours et de la crise qu'il engendre donnent à voir l'ampleur des défis à relever en ce qui a trait à la recomposition des éléments constitutifs de la démocratie tout autant qu'à l'instauration de nouveaux compromis pouvant servir de base à des arrangements institutionnels novateurs. À ce point, deux constats nous semblent primordiaux. D'abord, les citoyens sont toujours actifs, ils n'ont pas décroché, mais ils s'engagent principalement dans des activités de surveillance, de rejet et d'empêchement, donnant ainsi forme à une démocratie négative qui à terme se révèle impuissante. Ensuite, les gouvernements interviennent plus que jamais, ils sont plus proches des citoyens qu'auparavant, mais ils sont incapables d'assurer une cohérence, de proposer une vision qui donnerait un sens à des demandes de plus en plus particularistes. Tout se passe comme s'ils avaient oublié leur mission de base à l'égard de la politique pour autant que ce qui caractérise l'État démocratique c'est moins la prise en « charge de la vie collective » que le fait de s'occuper « de ce qui fait exister la collectivité comme ensemble » (Gauchet, 2007b, p. 68). Nous pouvons émettre l'hypothèse que la démocratie négative expérimentée par les citoyens et l'engluement gestionnaire des gouvernants font système avec le sentiment d'absence de maîtrise et le manque de perspective. Si tel est bien le cas, « l'enjeu suprême du processus démocratique [...] n'est autre que la transformation du devenir aveugle, tel qu'il sourd du chaos des initiatives individuelles et de la fermentation sociale, en histoire proprement dite. C'est dans cette alchimie que consiste l'autogouvernement » (Gauchet, 2005, p. 41). (Texte 2, p. 20-21)

2.2 Démocratie participative : Quels acteurs? Quelles conditions de succès? Quelle relation avec la démocratie représentative? (Texte 2, Annexe 2, p. 18; 33-45)

Comment pourrait-on vaincre la double impuissance politique constatée? Un État stratège serait assurément en mesure de dépêtrer les gouvernants des opérations pour leur permettre d'élaborer des politiques structurantes et cohérentes. Mais comment surmonter la démocratie négative? La participation citoyenne saurait-elle y atteindre? (Texte 2, p. 18)

Une autre façon d'approcher la démocratie plurielle consiste à la comprendre comme l'articulation des différentes formes de démocratie : représentative, participative et délibérative (Fourniau, 2007, p. 299; Offe et Preuß, 1997). Texte 2, p. 35)

Depuis deux décennies, nous avons pu noter une explosion de formes participatives coïncidant avec un désenchantement à l'égard de la démocratie représentative et une forte baisse de la confiance à l'endroit des élus. Misant souvent sur la délibération, ces diverses formes font appel tantôt aux citoyens pris individuellement comme dans les forums Internet, les conférences de citoyens, les forums de citoyens ou les jurys de citoyens, tantôt aux citoyens organisés comme on l'observe dans les conseils économiques et sociaux ou dans les expériences d'agora et de dialogue social, notamment en Europe. Bien qu'indispensable, le vote à la base de la démocratie moderne ne suffit plus à l'expression de la citoyenneté démocratique (Rui, 2004, p. 17). De fait, « la citoyenneté, comme caractéristique distinctive, ne se limite pas à voter aux élections périodiques. Elle peut aussi être exercée en influençant la sélection des candidats, en joignant les associations ou mouvements, en faisant des requêtes auprès des autorités, en s'engageant dans des protestations non conventionnelles et ainsi de suite » (Schmitter, 1992, p. 160). (Texte 2, p. 36)

Tableau 1 : Les formes de démocratie

FORME DE DÉMOCRATIE	ACTEURS, BASE, MÉCANISME
Démocratie représentative	Acteurs : représentants élus Base : intérêt individuel Mécanisme : vote et majorité
Démocratie sociale	Acteurs : intervenants sociaux (associations volontaires et groupes d'appartenance) Base : intérêts collectifs Mécanisme : concertation
Démocratie directe	Acteurs : membres du collectif Base : intérêts individuels et collectifs formulés directement Mécanisme : consensus
Démocratie délibérative	Acteurs : citoyens Base : arguments détachés des intérêts immédiats Mécanisme : délibération

D'après Offe et Preuß (1997) et Lévesque (2004)

La conjugaison des diverses formes de démocratie (voir le tableau 1) implique de ne pas les confondre tant du point de vue des acteurs en cause que des mécanismes permettant leur expression. Nous en distinguons ici quatre formes en scindant la démocratie participative en démocratie sociale et démocratie directe qui se joignent donc aux démocraties représentative et délibérative. Fondée sur la reconnaissance des membres de la société comme citoyens libres et égaux, la démocratie représentative constitue toujours la pierre angulaire de nos démocraties modernes. Reposant sur la loi de la majorité, elle permet l'exercice de la souveraineté du peuple et apporte à l'État sa légitimité, y compris lorsque celui-ci exerce son monopole de la violence. La démocratie représentative comporte cependant certaines limites qui militent en faveur de son complément. Ainsi, l'application du principe « une personne, un vote » tend à entériner des choix définis strictement sur

la base d'intérêts individuels et de préférences considérées comme fixes. Une société qui se limite exclusivement à la démocratie représentative affirme implicitement qu'elle n'est formée que d'atomes individuels et que l'intérêt général ne saurait être que la somme des intérêts particuliers, ainsi que le veut la vision libérale. De plus, la démocratie représentative exclut de la gouverne ceux qui sont représentés et crée ainsi « un fossé entre le citoyen et ses porte-paroles » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 170). Cette exclusion nourrit le désintérêt des citoyens dont on ne sollicite l'implication qu'au moment de choisir leurs représentants. Pour toutes ces raisons, les élus se doivent d'encourager d'autres formes de participation citoyenne pour autant qu'elles respectent les institutions représentatives.

Reposant sur la concertation des grands acteurs sociaux, la démocratie sociale autorise l'expression des différents intérêts collectifs et complète ainsi la démocratie représentative qui favorise, elle, l'expression des intérêts individuels (Schmitter, 1992). Comme nous l'avons vu en examinant le concept de société civile, une société comprend non seulement des individus, mais aussi des acteurs collectifs. Groupes non volontaires (familles, collectivités locales, communautés culturelles) ou volontaires (associations, groupes de femmes, groupes écologiques, syndicats, entreprises collectives, etc.), ces acteurs portent les intérêts collectifs de leurs membres (Laville, 1997; Walzer, 1999). Dans la mesure où les groupes sont des espaces publics de délibération – par définition, cela est vrai des groupes volontaires, mais peut également l'être de groupes non volontaires pour autant qu'ils soient institutionnalisés en conséquence ainsi qu'il en est pour les collectivités locales –, ils peuvent définir des intérêts collectifs et déployer des formes de solidarité basées sur la proximité (la communauté) ou sur d'autres assises constituant ce que nous avons appelé des périmètres de solidarité. En fait, dans une société démocratique, les intérêts collectifs de même que ceux des grandes entreprises peuvent s'exprimer légitimement de deux façons non exclusives : celle du lobbying et celle de la concertation sociale. Selon les régimes politiques et les modèles de développement, le dosage de ces deux moyens d'influer sur le pouvoir peut varier considérablement. (Texte 2, p. 38-39)

La démocratie sociale est elle-même porteuse d'ambiguïté. Il y a d'abord cette méprise toujours possible de considérer la somme des intérêts collectifs comme représentant l'intérêt général. Or, celui-ci ne saurait découler d'une telle agrégation non plus que de celle des intérêts individuels (Monnier et Thiry, 1997). Ensuite, et dans le cas où elle ne serait pas subordonnée aux institutions représentatives, la démocratie sociale peut dériver dans un corporatisme étroit ou même une privatisation de la citoyenneté (Duchastel, 2000). D'où la nécessité d'inscrire les intérêts collectifs dans une démocratie sociale dont les modalités d'exercice sont définies par l'État de manière à rendre possible leur mise en perspective, non pour les nier, mais pour favoriser l'établissement des compromis qui permettent de viser l'intérêt général. En somme, la démocratie sociale complète bien la démocratie représentative dans la mesure où cette dernière lui fournit son fondement institutionnel.

La démocratie directe se situe généralement à une échelle autre que la société prise comme un tout. Si l'on excepte le cas des référendums et celui de la participation à certaines décisions rendue aujourd'hui possible par les nouvelles technologies de la communication (*from e-government to e-democracy*) (Lenihan, 2002), cette forme de démocratie tend à s'exprimer sans médiation, ce qui a supposé jusqu'ici la présence physique des personnes concernées et, par conséquent, une taille modeste pour les groupes ou les organisations où elle a prévalu. De ce fait, la démocratie directe favorise une coopération plus intense de la part des parties prenantes. Si elle a souvent été avancée comme moyen pour dépasser les autres formes de démocratie, il faut dire qu'elle n'assure pas nécessairement un accroissement de la qualité cognitive et morale des compétences décisionnelles des personnes ainsi mobilisées (Offe et Preuß, 1997, p. 226). De plus, elle peut servir de plateforme pour le détournement de la démocratie au profit d'une catégorie, comme les professionnels dans les services collectifs (Godbout, 1982). Pour remédier à ses manques et éviter ses possibles dérives, la démocratie directe peut tirer parti de sa conjugaison avec la démocratie délibérative tout comme il en est d'ailleurs pour la démocratie représentative et sociale.

L'intérêt général n'étant pas donné une fois pour toutes, la démocratie sous ses diverses formes ne peut faire l'économie de la délibération et de la réflexivité dans sa recherche de choix qui soient éclairés et raisonnables (Olson, 2006). La démocratie délibérative puise sa légitimité moins dans une volonté déjà déterminée que dans le processus de formation de cette volonté que constitue la délibération, moins dans la représentativité des participants que dans la force des arguments, soit dans la valeur cognitive apportée (Habermas, 2000, p. 122; Blondiaux, 2008, p. 97; Rui, 2004, p. 61; Parkinson, 2006). Pour cerner un bien supérieur, il faut favoriser la construction d'espaces publics qui facilitent la circulation de l'information, la délibération, le débat et la discussion. Ainsi, « par la délibération et la lutte des opinions se construisent des consensus temporaires, des définitions du bien commun qui ne sont pas présents au départ dans la société et sont littéralement le produit du débat démocratique » (Thériault, 1996, p. 147-148). Ce faisant, il devient possible à la fois de dépasser, voire de réconcilier les intérêts individuels et collectifs, et de dégager un intérêt général désormais défini en termes de bien commun et sur la base de la citoyenneté, soit du point de vue de « celui qui aime le bien commun au-delà de ses intérêts personnels ou de groupe » (*ibid.*). En ce sens, la démocratie délibérative cherche « à organiser et réguler les diverses préférences de chaque citoyen-électeur de façon à organiser et réguler le conflit social non seulement autour de l'affrontement majorité-minorité (ou entre travailleurs et entrepreneurs dans le cas de la démocratie économique), mais également en tant que conflit intérieur entre ce que les individus eux-mêmes ressentent comme leurs désirs les plus désirables et ceux qui le sont moins » (Offe et Preuß, 1997, p. 226). Au terme, les participants, qui se sont engagés dans la discussion pour adopter ou transformer un projet, peuvent se voir transformer en retour (Rui, 2004, p. 66).

Sans être en accord avec ceux pour qui la démocratie délibérative apparaît utopique ou même éveille le soupçon, il faut tout de même reconnaître qu'elle ne va pas de soi. C'est ainsi qu'elle s'exprime bien difficilement dans les institutions relevant de la démocratie représentative, autant dans les Assemblées que dans les commissions parlementaires où sont pourtant invités les parties prenantes et des représentants de

la société civile. La partisanerie y est en général telle qu'elle rend très malaisée sinon impossible une véritable délibération qui permet de dépasser les points de vue initiaux pour accéder à une position nouvelle et partagée. (Texte 2, p. 40-42)

De plus, dans la mesure où il se veut ouvert à la participation citoyenne, l'État stratège doit favoriser le développement de la démocratie délibérative et réflexive dans les divers espaces publics. Favoriser l'*empowerment* des citoyens, l'acquisition de compétences et l'habilitation (*enablement*) pour une réflexivité citoyenne revêt en ce sens une dimension politique (Olson, 2006, p. 113, 135 et s.). Cela exige non seulement de consentir des investissements, mais surtout de s'engager dans des apprentissages et dans l'exploration de voies nouvelles. En effet, « l'idée qu'il faut dire adieu à la notion de préférences fixes implique un processus d'apprentissage qui ne vise pas un modèle préconçu de rationalité substantielle, un processus d'apprentissage continu et ouvert sans enseignant et sans programme » (Offe et Preuß, 1997, p. 227). Dans les instances de concertation relevant de la démocratie sociale, l'approche délibérative suppose que les participants apprennent à écouter les positions des uns et des autres, écoute sans laquelle il devient impossible d'aboutir à des choix collectifs mûrement réfléchis. Lors d'un débat, les divers participants doivent justifier leurs points de vue et chercher à persuader les autres en leur fournissant des raisons plutôt qu'en leur demandant simplement des actes de foi. Les intérêts mis de l'avant par les différentes organisations collectives étant parfois difficilement conciliables, il faut assurer une démarche pour construire un bien commun supérieur ou un intérêt général correspondant à un périmètre de solidarité englobant, une démarche qui risque de s'avérer laborieuse et non exempte de négociation, voire de compromis. Évidemment, certains peuvent perdre ou, tout au moins, réaliser des gains inférieurs à ceux enregistrés par d'autres parties mais, ainsi que le soulignent Fung et Wright (2001, p. 19) : « L'important dans la délibération, c'est que les participants trouvent des raisons acceptables pour l'action collective, ce qui n'exige pas qu'ils acceptent complètement l'action proposée, ni la trouvent la plus avantageuse. »

Les quatre formes démocratiques que nous venons d'examiner rendent possible l'élaboration d'une stratégie de « démocratisation de la démocratie » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001), et ce, selon au moins trois axes. En premier lieu, il faut viser l'introduction d'une réflexivité qui invite à se questionner sur toutes les formes démocratiques possibles et qui conduit au refus d'une forme exclusive, étant entendu que la démocratie représentative dans le cadre d'un État de droit constitue un fondement indispensable. En deuxième lieu, il est possible d'envisager une hybridation des diverses formes de démocratie dans ce qui pourrait constituer une démocratie plurielle, elle-même ouverte à une économie plurielle, soit une économie qui fasse une place aux différentes formes de propriété (privée, publique, associative ou coopérative) et aux divers principes économiques que sont le marché, la redistribution et la réciprocité (Lévesque, 2008). Enfin, l'idée d'un approfondissement de la participation citoyenne pourrait emprunter les directions suivantes : pour la démocratie représentative, une « généralisation des catégories de personnes habilitées à participer »; pour la démocratie sociale, « une politique favorable à l'expression des acteurs collectifs et à la formation d'associations volontaires »; pour la démocratie directe, une « généralisation des niveaux réels et des secteurs institutionnels où s'étend le droit de participation »; pour la démocratie

délibérative, « des procédures qui privilégient la formulation de préférences mûrement réfléchies, cohérentes, généralisables, justifiables et socialement validées » (Offe et Preuß, 1997, p. 227). Comme on peut le constater, « démocratiser la démocratie » ne saurait se réduire à additionner les diverses formes identifiées puisque, dans un pareil cas, le « système resterait inchangé » (Mermet, 2007, p. 380). (Texte 2, p. 42-43)

La démocratie délibérative et réflexive ne peut être improvisée, elle suppose de vastes investissements, un processus d'apprentissage collectif, un climat de confiance et la formation d'un capital social. Le contexte institutionnel peut favoriser ou non cet épanouissement d'une démocratie plurielle, y compris au sein de la société civile. Tout d'abord, la décentralisation de l'appareil d'État et le respect par ce dernier de l'autonomie relative des entreprises et des organisations s'imposent même lorsque ces dernières assument des fonctions ou offrent des services qui étaient auparavant du ressort du secteur public. Cela suppose un déplacement de lieu pour certaines décisions depuis les institutions représentatives et exécutives vers le « niveau moléculaire de la formation d'une volonté collectivement pertinente au sein des divers contextes de la société civile, nombre d'entre eux étant par définition hors de portée de l'action des institutions, du contrôle et de l'intervention de l'État » (Offe et Preuß, 1997, p. 228). Ensuite, l'État se doit de reconnaître la contribution de la société civile au développement d'une citoyenneté active et réflexive ainsi qu'à la réalisation du bien commun. Cette double reconnaissance ne prend tout son sens qu'avec l'allocation de ressources appropriées et l'encouragement à la diffusion des innovations et des apprentissages à la société toute entière. À terme, les initiatives citoyennes pourraient compléter ou joindre celles impulsées par l'État pour sa propre transformation et celle de ses agences. (Texte 2, p. 45)

2.3 Où en est le Québec : mécanismes de consultation et de participation aux différents paliers de gouvernance, exercices de concertation?

Projet de recherche à venir...

3. Le rôle de l'État et l'interface État/société civile

3.1 État producteur de services ou État instrument de développement collectif? (Texte 3, Annexe 3, p. 16-41)

État entrepreneur ou État instrument de développement collectif? La formulation peut sembler provocante dans le contexte de notre culture politique dominante où les succès indéniables de l'État lors de la Révolution tranquille ont montré qu'il a été un instrument de développement collectif parce qu'il a été entrepreneur. Mais l'État stratège sait s'adapter aux mouvements tectoniques dans la société. La question mérite alors d'être posée : l'État peut-il continuer d'être un instrument de développement collectif sans se définir d'abord comme entrepreneur, comme une organisation entreprise? En quoi, l'une ou l'autre de ces deux postures influe-t-elle sur les services, notamment ceux qui sont décentralisés?

Fondamentalement, elle ne change pas forcément leur importance numérique, mais la façon de les concevoir et à partir de là, de les produire, de les évaluer et de

maximiser leurs retombées. Dans l'État entrepreneur, les services publics sont une finalité. L'État se fait un devoir (souvent bien rempli, soulignons-le) de produire des services de qualité, au même titre que tout autre entreprise, et parfait sans cesse sa fonction de production organisationnelle. Il se conçoit surtout comme un manager organisationnel et il a pris les moyens pour que ses gestionnaires et ses employés soient performants (et ils le sont souvent), chacun dans sa sphère (bulle) organisationnelle. Et pourtant, la juxtaposition de multiples perfections de prestations sectorielles de services ne garantit pas que la collectivité soit en bon état, qu'elle ait le dynamisme pour assurer sa compétitivité et qu'elle soit confiante. Autrement dit, les prestations sectorielles de service public peuvent être satisfaisantes, sans que les propriétés collectives du milieu le soient.

Dans l'État instrument collectif du milieu, la finalité des services est dans le sort de la collectivité et la capacité des citoyens d'y contribuer. La mesure de l'efficacité réside d'abord dans les propriétés collectives qui sont considérées comme essentielles à l'appréciation de la qualité de vie et à la survie dans la compétition économique. L'État, tout en demeurant rigoureux par rapport à sa gestion organisationnelle, n'oublie pas sa dimension institutionnelle, et il améliore continuellement la fonction de génération des biens collectifs, dont les services publics sont l'un des ingrédients tout aussi indispensables que partiels. Ces services servent d'abord de point d'inflexion de divers processus sociaux et économiques.

Dans la première posture, l'État est en quête de perfectionnement organisationnel continu... et face au risque de régression institutionnelle; il se prend pour référence (avec étalonnage éventuel auprès de semblables). Dans la seconde, il subordonne son perfectionnement organisationnel à sa mission institutionnelle; sa finalité et sa référence sont hors de lui, dans la collectivité. Il se sent d'abord imputable de tout le sort de la collectivité, même s'il est conscient de n'être directement responsable que de certains éléments, position à la fois plus effacée et plus exigeante, car il est plus difficile d'avoir à compter sur les autres que sur soi-même. (Texte 3, p. 16-17)

Dans une démocratie coopérative, les services publics décentralisés, au-delà de leur utilité pour leurs bénéficiaires directs, sont aussi conçus, fournis et produits en fonction de leurs retombées multiples sur la collectivité. Ils contribuent à créer de la valeur collective. Comme on l'a noté, ils ne sont qu'un instrument, aussi indispensable que partiel, dans la génération des biens collectifs (sécurité, créativité, animation, qualité environnementale, capital social...).

Ces biens sourdent de multiples processus sociaux (différenciation, ségrégation, association, socialisation...) à l'œuvre dans les dynamiques de marché et d'échange non marchand, structurées par une trame institutionnelle plus ou moins serrée. Les choix, cheminements et comportements individuels dans ces processus sont influencés (de multiples façons: valeurs, contraintes, utilité...) par quantité d'organisations (dont les services publics) et par l'insertion dans divers réseaux personnels, familiaux ou électifs, engendrant des myriades d'interactions en partie imprévisibles. Les biens collectifs agrègent tous ces comportements individuels et cristallisent leurs externalités. Ils deviennent, surtout dans la compétition économique actuelle, des propriétés dynamiques du milieu. Produire du collectif, c'est agir sur ces propriétés dynamiques. Il est clair que l'État ne peut décréter ces dynamiques, ce qui n'implique pas un aveu d'impuissance. En stimulant le développement d'une intelligence collective, il peut trouver des éléments de trame

institutionnelle, susciter des convergences interinstitutionnelles et offrir un dosage d'incitations et de contraintes, susceptibles de générer des effets souhaitables dans les propriétés dynamiques du milieu, sans garantie de succès toutefois (effets pervers aidant). Il s'agit bien globalement d'un travail de la société sur elle-même et sur chacun de ses membres, et par ses membres, en particulier à travers l'État. Cette formulation abstraite peut être illustrée de plusieurs façons. Par exemple, des collectivités locales, sous leadership municipal, qui tentent d'infléchir leur évolution démographique par des politiques d'accueil des immigrants ou de maintien des jeunes, avec l'engagement de multiples acteurs locaux. (Texte 3, p. 30-31)

Générer du collectif est bien plus ambitieux et exigeant que produire des services publics, mais dans le développement actuel, il s'agit d'une condition de production de la richesse collective et du bien-être. Les propriétés collectives du milieu advenant de toute façon, le changement est de vouloir agir délibérément sur ce qu'elles sont, les transformer favorablement dans le contexte d'une action collective concertée. Le caractère tout aussi flou (en l'état actuel de nos catégories de pensée et d'action) que crucial de cette finalité souligne la complexité d'une telle ambition. Pour que l'État se donne les moyens d'une telle ambition, il doit parfaire des compétences particulières.

L'État stratège se garde bien de se considérer et de se présenter comme le seul producteur de valeur collective. Il n'en demeure pas moins un contributeur unique en son genre, éventuellement par le poids de ses unités de production, mais surtout par la légitimité et la possibilité qu'il a d'infléchir les processus de génération de valeur collective. Il est d'abord et avant tout instituant. Il prend soin d'apprécier en permanence les dosages d'incitations et de contraintes qu'offrent ses différents types de mesure. À cet égard, il est aussi soucieux d'évaluer de manière transversale l'efficacité de ses instruments (réglementation, subvention, médiation, persuasion) que celle de ses programmes particuliers. Il continue à distribuer et à légitimer les rôles, tout en prenant garde à leurs rigidités. Il incite à la collaboration, tout en espérant que s'enclenchent des processus d'auto-organisation. Il soutient les expérimentations, mais résiste à la tentation de les généraliser hâtivement, de les « institutionnaliser » dans une forme étatique. **L'État stratège n'est, de manière dominante, ni dans le laisser-faire, ni dans le faire, ni dans le faire faire, mais bien dans le savoir-faire collectif.** (Texte 3, p. 33-34)

Pour mieux comprendre les défis des services publics décentralisés dans la dynamique sociétale actuelle, nous avons cru nécessaire de rappeler la distinction entre services publics produits par une diversité d'acteurs organisationnels et biens collectifs qui agrègent les comportements individuels et leurs externalités et qui constituent des propriétés dynamiques, atouts de développement de la collectivité. Le premier défi de l'État stratège est de se centrer sur ces propriétés collectives, de les rendre visibles et surtout de valoriser tous ceux qui y contribuent, en fonction du territoire de chaque pôle. Plusieurs gestes sont déjà posés en ce sens, mais pour que tous les citoyens et les acteurs de la société en viennent à se considérer avant tout comme des coopérants, l'accent doit être mis sur les résultats collectifs, sur la performance collective dans tous les domaines, au même titre qu'il l'est dans le

domaine économique avec certains indicateurs synthétiques (PNB, taux de chômage...).

Dans cette perspective, les connaissances et leur diffusion portent sur trois plans. D'abord les états de situation qui servent de miroirs et stimulent la réflexion collective : état de l'environnement, de la sécurité, du capital humain, de la santé publique, du capital social... Bien évidemment, les dimensions à prendre en compte ne sont pas seulement affaire de curiosité de chercheurs et de spécialistes, mais aussi de discussion collective sur ce que les citoyens estiment comme des éléments importants pour leur qualité de vie en commun. Ensuite, les contributions singulières de tous les types d'acteurs : individus, associations, entreprises, sans oublier les producteurs publics. Le fait que ces derniers soient un type de contributeurs parmi d'autres ne peut être prétexte à mésestimer leur apport spécifique. Enfin, les savoir-faire collectifs : ce plan reste sans doute le moins éclairé. Il concerne les pratiques et les mécanismes d'interaction entre acteurs d'un milieu donné : les initiatives communes, les lieux de concertation, les collaborations, les consultations avant décision publique... Les laisser dans le clair-obscur, sauf pour les initiés, rend sans nul doute la gouvernance un peu suspecte aux yeux de citoyens épris de démocratie.

Rendre intelligibles les biens collectifs et visibles les diverses contributions est un préalable à leur valorisation sociale. Cette valorisation devrait couvrir tous les contributeurs. Elle reste à parfaire sous de multiples formes, déjà existantes ou à inventer, de la reconnaissance de l'apport des bénévoles à une incitation publique de nature fiscale. (Texte 3, p. 40-41)

3.2 Un État capable d'animer le débat public ou qui le craint? (Texte 3, Annexe 3, p. 34-36)

L'État stratège est compréhensif, dans tous les sens du terme, dans son mode de connaissance de la société, dans la conception (et l'évaluation) de ses interventions et dans l'organisation de son action.

L'État a toujours été une puissante machine de production de connaissances sur la société. L'État stratège, dans une société du savoir, l'est plus encore, mais avec moins de monopole. Si sa finalité est la création de valeur collective, il doit stimuler le développement d'une intelligence collective des processus de génération de cette valeur, ce qui ne peut être qu'une démarche ouverte à tous. Le nouveau mode de production de connaissances se laisse déjà bien entrevoir : recherche concertée multipliant les croisements entre milieux, réseaux de veille, évaluation systématique, communautés de praticiens, gestion des savoirs... La mise à contribution des praticiens dans la production des connaissances apparaît toutefois inégale suivant les domaines de services décentralisés. Et globalement, le savoir des collectivités locales ne semble guère mis à contribution dans le développement de l'intelligence collective d'État.

Compréhension signifie aussi une prise en compte de tous les effets de second degré, ce qui pousse à une inclusion de toutes les parties intéressées dans la prise de décision. Il s'agit déjà d'une pratique fort répandue, mais souvent conduite selon un mode de consultation et de recherche d'opinion où le central se réserve l'arbitrage

total, à défaut de chercher à ce que toutes les parties prenantes trouvent de concert un « consensus » ou un compromis. La démocratie de coopérants est pourtant l'affaire d'ajustements mutuels au quotidien comme sur des enjeux majeurs, avec l'arbitrage en dernier ressort des élus. Elle se veut d'abord une discipline de discussion collective, un parti pris en faveur d'une action étatique appropriée par le peuple et respectueuse du fait que les élus ont le dernier mot parce qu'ils représentent tout le peuple, en particulier les citoyens qui pour diverses raisons ne s'expriment que par le vote.

En outre, compréhensif dénote une certaine dose d'humanité. L'État stratège perçoit les citoyens comme des personnes. Il ne se permet pas de les considérer seulement comme des clients ni comme des électeurs qu'on peut séduire en enjolivant des promesses et en taisant des contraintes. Comme il vise leur autonomie, il mise sur leur intelligence. Il est conscient que gouverner, c'est « gouverner dans l'homme » (Faure, 2003), pour reprendre une idée forte de la pensée confucéenne. Dans une démocratie, l'intrusion partielle dans les comportements et dans les valeurs, notamment à travers les services publics décentralisés, légitime mais acceptée de plus ou moins bonne grâce ne peut se faire que dans le respect. Tout soupçon de mépris est germe d'autoritarisme. Que l'État stratège soit compréhensif dans ce sens ne signifie nullement qu'il soit débonnaire, car il est aussi interpellant.

Les biens collectifs, les propriétés dynamiques du milieu sont certes de la responsabilité de tous, puisqu'ils résultent de la combinaison des actions de tout un chacun. Mais l'État a une responsabilité particulière. Il est politiquement responsable de l'état du collectif. Il ne peut se contenter de bien faire ce qu'il fait lui-même. Il interpelle les autres intervenants, citoyens comme associations. Et pour rester crédible dans ce rôle d'interpellation, encore faut-il qu'il se laisse interpellé. L'interpellation est elle aussi une tâche partagée.

L'État est interpellant de bien des façons. Classiquement, il veille au respect du filet normatif qu'il tisse autour de multiples activités; heureusement qu'en cette matière tous les acteurs s'accommodent d'un intervalle de confiance collective entre l'inacceptable et l'intolérable. De manière plus propre à l'État stratège, l'interpellation est aussi conçue comme une démarche de réflexivité de la collectivité sur elle-même. Dans cette perspective, il importe que la collectivité puisse se regarder dans des miroirs, qu'elle puisse prendre conscience de ses propriétés. Les bilans ou les états de situation, par exemple l'état de l'environnement ou les indicateurs de qualité de vie, jouent ce rôle de miroir. L'État stratège veille à ce qu'ils soient périodiquement produits (en collaboration) dans tous les domaines. Ces connaissances de base sur le collectif sont indispensables, mais la réflexivité s'effectue surtout dans les débats collectifs. Sur ce point, l'État stratège ne craint pas d'encourager les regroupements qui attirent l'attention publique sur des thèmes particuliers d'intérêt collectif pour l'ensemble ou pour certaines parties du territoire. (Texte 3, p. 34-36)

3.3 Une administration publique démocratique?

À discuter
