

Recensions

213 La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions

Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer

Par Julie Maude Normandin

216 État stratège et participation citoyenne

Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau

Par Rodrigo Naranjo Galves

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE INACHEVÉE : GENÈSE, ADAPTATIONS ET DIFFUSIONS

Sous la direction de **Marie-Hélène Bacqué** et **Yves Sintomer**, avec la collaboration d'Amélie Flamand et Héloïse Nez, Paris, Éditions Yves Michel et Adels-Revue Territoires, 2010, 231 pages.

Non seulement les expériences de démocratie participative se multiplient-elles depuis une dizaine d'années, mais elles quittent également le giron du radicalisme pour s'institutionnaliser. Partant de ce double constat, la sociologue et urbaniste Marie-Hélène Bacqué et le sociologue politique Yves Sintomer regroupent dans leur ouvrage intitulé *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions* des expériences multiples de participation citoyenne. Ils se concentrent sur des cas européens, avec quelques digressions vers le Canada et l'Inde. Pour éviter tout égarement parmi les multiples formes de l'engagement actif des citoyens dans le processus démocratique, les chapitres sont regroupés sous trois thèmes : le budget participatif comme dispositif, le tirage au sort comme procédure et le projet urbain comme objet de participation. Chacune des trois parties fait l'objet d'une brève synthèse par Amélie Flamand et Héloïse Nez. Au fil des cas présentés, les particularités du contexte historique et social sont soulevées pour expliquer l'originalité des démarches. La lecture transversale de ces expériences est facilitée par l'attention que portent tous les auteurs à la construction historique de chaque situation et au rôle joué par les réseaux d'acteurs. Selon Bacqué et Sintomer, ces deux aspects peu étudiés sont essentiels pour expliquer les multiples interprétations de la démocratie participative, ainsi que ses limites et ses succès.

Dans la première partie, le budget participatif est présenté comme un outil de transformation des relations sociales et politiques, et ce, depuis sa création à Porto Alegre, au Brésil en 1989. Sa diffusion du Sud vers le Nord par différents réseaux d'acteurs a permis l'adoption de ce dispositif dans de nombreux États. En Espagne, plus d'une vingtaine d'expériences ont été tentées depuis 2001 dans des villes de toutes tailles, gouvernées majoritairement par des mairies de gauche, mais également

par des conservateurs. Cette diffusion résulte des efforts conjugués de responsables politiques motivés, du milieu académique et de réseaux régionaux supramunicipaux. Selon Ernesto Ganuza, la mise en place d'un budget participatif a cependant été perçue comme une menace par les associations de quartier, habituées à jouer un rôle prépondérant dans la démocratie municipale. Certaines adaptations ont ainsi été nécessaires pour neutraliser ce mécontentement. Dans le cas du Royaume-Uni, Anja Röcke explique que l'initiative de Porto Alegre a d'abord été importée dans le pays par des ONG, pour ensuite figurer au sein de l'ordre du jour du gouvernement Blair comme moyen pour favoriser l'autonomisation des collectivités et le désengagement du gouvernement central. Pour l'auteure, le futur de cette démarche se réalisera en fonction de trois tensions intrinsèques au cas britannique : l'opposition entre l'amélioration de l'implication citoyenne et le renforcement des pouvoirs territoriaux, la contradiction entre l'autonomisation des citoyens et l'importance accordée au rendement et à la mesure ainsi que l'origine ascendante de cette démarche (*bottom-up*), mais mise en œuvre par une logique descendante du gouvernement central vers les localités. Parmi les exemples de budget participatif, le cas de la ville polonaise Plock est celui qui s'écarte le plus du discours de revendication de Porto Alegre. Dorota Dakowska explique que la logique économique et le désengagement de l'État marquent ce projet qui consiste en l'attribution de subventions privées dans le milieu municipal en fonction d'un partenariat entre une entreprise privée, les autorités municipales, une organisation onusienne et les associations citoyennes. L'intégration des citoyens pour la sélection des projets financés par le privé aurait essentiellement pour but d'améliorer l'acceptabilité des décisions.

Pour la deuxième partie, les auteurs traitent de la procédure du tirage au sort. Cette méthode de sélection des participants est notamment reconnue pour sa légitimité, car elle permet de choisir un échantillon représentatif de la population pour juger de problématiques publiques. Dans un premier temps, Antoine Vergne analyse l'évolution de deux procédures de participation citoyenne conçues au début des années 1970 et utilisant le tirage au sort : le *Planungszeel* (cellule de planification) du sociologue allemand Peter Dienel et les *citizens juries* (jurys de citoyens) de l'Américain Ned Crosby. Par une analyse quantitative de ces expériences, l'auteur note que la diffusion de ces modèles s'est réalisée de manière non linéaire, conditionnée à la fois par le contexte et les caractéristiques de ces procédures. Malgré leur faible nombre, les cellules de planification et les jurys de citoyens ont contribué à l'émergence de l'idée selon laquelle le tirage au sort, la délibération et l'information aux citoyens améliorent l'exercice de la démocratie. Dans le même ordre d'idées, Hans-Liudger Dienel se questionne sur les raisons du faible recours au jury de citoyens. Selon lui, ce modèle a été utilisé pour des problématiques auxquelles il n'était pas adapté. Il a été présenté comme un outil innovateur et non pas comme une procédure à institutionnaliser et il a été employé à l'échelle locale alors que les déficits démocratiques se situent au niveau supranational. Enfin, Amy Lang compare deux expériences de jurys de citoyens tentées en Colombie-Britannique et en Ontario pour l'élaboration des projets de réformes des systèmes électoraux. Dans la province de l'Ouest, le jury de citoyens a acquis une certaine légitimité en raison du soutien manifesté par les élites politiques et les citoyens, deux éléments absents de l'expérience ontarienne.

Dans la dernière section, les politiques de démocratie participative mises en œuvre à Paris, Rome, Berlin-Est, Delhi et dans les banlieues communistes françaises sont analysées. Dans leur synthèse, Amélie Flamand et Héloïse Nez dégagent des similitudes entre tous ces cas : les mesures sont restreintes aux processus de concertation et de consultation sans donner accès à la prise de décision, les initiatives résultent souvent de l'action menée par quelques acteurs politiques et elles favorisent la participation des classes moyennes et non celle des groupes marginalisés. La politique participative du maire Delanoë à Paris depuis 2001 pour lutter contre le déficit démocratique est le premier cas traité. Après l'analyse de multiples expériences, Busquet et ses collègues considèrent que la participation d'acteurs disparates ne partageant pas de référence commune a nui à l'émergence d'une pratique parisienne cohérente en raison de l'absence d'une vision d'ensemble. À Rome, Allegretti et ses collaborateurs décrivent une évolution ambiguë de la participation citoyenne. D'une part, une grande pluralité de projets ont vu le jour et ont ouvert de nouveaux horizons. D'autre part, le jeu des acteurs politiques et associatifs a souvent limité les possibilités de donner davantage de pouvoir aux citoyens. La situation à Berlin-Est présentée par Cécile Cuny est similaire : les citoyens ont été inclus dans un processus technique de débat public sur le développement de projets urbains, mais ils ont été exclus de la décision. Pour la participation citoyenne à Delhi, Stéphanie Tawa Lama-Rewal considère l'initiative mise en place comme une stratégie instaurée par une politicienne pour bâtir sa popularité. Le programme a cependant eu l'avantage d'ouvrir le débat sur la démocratie locale en milieu urbain, en plus d'accroître le rôle des collectivités dans l'aménagement des villes. Pour clore cette série sur les expériences urbaines, Héloïse Nez et Julien Talpin soulignent comment les dirigeants communistes des banlieues françaises ont mis de l'avant un discours radical sur le partage du pouvoir entre les dirigeants et les populations. Dans les faits, les pratiques des villes communistes demeurent semblables à celles mises en œuvre ailleurs en France. Par contre, les communistes sont plus enclins à utiliser les procédures citoyennes pour informer et mobiliser la population contre des enjeux nationaux et internationaux.

Dans l'ensemble, cet ouvrage présente une mosaïque intéressante d'expériences de démocratie participative. Au fil des analyses, le lecteur saisit mieux les tensions politiques entre les élus, les fonctionnaires, les associations et les citoyens. En mettant de côté l'enjeu des relations entre les experts et les profanes fréquemment discuté lorsqu'il est question de participation citoyenne, ce collectif se concentre sur les expériences vécues permettant ainsi la confrontation entre le concept intellectuel et l'expérience de terrain. Cette orientation est salutaire, car elle permet aux chercheurs et aux praticiens de prendre conscience des effets de leurs actions. Par contre, ce livre souffre de deux lacunes. Il prend fin abruptement, sans conclusion permettant d'insuffler une orientation ou une vue d'ensemble sur la démocratie participative. Pour cette tâche, le lecteur est laissé à lui-même bien que les auteurs tentent de répondre à certaines de ces préoccupations dans l'introduction. Aussi, le travail d'édition laisse à désirer. Certaines représentations graphiques sont illisibles et la graphie « Colombie britannique » surprend.

*Par JULIE MAUDE NORMANDIN,
Doctorante à l'École nationale d'administration publique du Québec*

ÉTAT STRATÈGE ET PARTICIPATION CITOYENNE

Sous la direction de **Louis Côté, Benoît Lévesque** et **Guy Morneau**, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, 278 pages.

Que faire quand l'État québécois devient incapable de définir de grandes orientations de politique publique? Que faire quand il n'arrive plus à prévoir les défis et les problèmes qui guettent le futur du Québec? Et quels sont les obstacles à surmonter pour aboutir à un État stratège du côté de la gouverne et de celui de la prestation de services publics? L'ouvrage collectif *État stratège et participation citoyenne* dirigé par Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau pose un diagnostic au sujet de l'état de la gouvernance québécoise et cherche à répondre à ces questions.

Dans la première partie de l'ouvrage, les directeurs décrivent le contexte dans lequel s'est amorcée cette réflexion sur l'État stratège et la participation citoyenne. Ils précisent ensuite les éléments essentiels à une nouvelle forme de gouvernance qui permettrait au Québec de compter sur un État capable de prévoir les grands défis auxquels il devra faire face et de mobiliser la société civile pour les relever : l'État stratège ouvert à la participation citoyenne. Cette proposition constitue le cœur même du livre et les contributions des autres auteurs sont des réflexions critiques sur la problématique soulevée dans la partie initiale. La deuxième partie oriente la réflexion de l'État stratège vers le volet de la gouverne, alors que la troisième porte sur les services publics décentralisés.

Dans leur introduction, les auteurs tracent le portrait de l'évolution de l'État au cours du XX^e siècle, qui est devenu l'acteur principal dans plusieurs pays occidentaux. Ils soulèvent également le débat sur le rôle et la place de l'État au Québec, marqué par deux positions antagoniques : celle des *lucides*, qui n'y voient que de l'immobilisme, une intervention excessive et la capture de l'État par les groupes d'intérêts, et celle des *solidaires*, qui signalent l'existence de l'innovation et de l'expérimentation en même temps qu'une absence marquée de l'État sur le plan de la vision et de l'anticipation. Ces derniers considèrent positivement la présence de groupes organisés qui guident la marche de la société.

Le premier chapitre formule un diagnostic sur la gouvernance québécoise et une proposition (ou plutôt une vision) quant au type d'État que l'on devrait mettre en place au Québec et à la relation qu'il devrait entretenir avec les citoyens et la société civile. Le diagnostic réfère aux éléments mentionnés précédemment, c'est-à-dire au manque de vision, à l'incapacité de prévoir les défis et les problèmes et d'agir en conséquence. L'État québécois se concentre sur des tâches purement opérationnelles, réduit au rôle de « pompier » qui éteint, tant bien que mal, les incendies sans rien faire pour les prévenir. Il parvient ni à protéger le bien commun ni à mobiliser les forces sociales dans une action cohérente. Il faut alors mettre en place un État stratège, ce qui signifie beaucoup plus qu'un État « modernisé », puisque les modernisations administratives ne favorisent pas l'expansion des capacités stratégiques, ni plus qu'elles ne changent le rôle de l'État ou touchent la relation entre l'État et la société civile. Ce changement relève de l'action politique et de la participation citoyenne. En fait, les processus de modernisation qui ont

réussi (par exemple dans les pays scandinaves) ont été conçus comme des processus politiques et ont eu recours à la négociation avec la société civile. Selon l'argument central de Côté et Lévesque, pour être stratège, l'État québécois se doit nécessairement d'être ouvert à la participation citoyenne. Cela exige, d'une part, l'approfondissement et l'élargissement de la démocratie par une articulation de ses diverses formes (représentative, participative et délibérative) dans une démocratie plurielle et, d'autre part, la neutralisation des pathologies qui affectent les démocraties modernes : le désenchantement et le désengagement des citoyens et le recours à la dénonciation et à l'empêchement. Cette transformation demande un nouveau contrat social pour le Québec et les auteurs sont optimistes : aujourd'hui les sociétés développées sont bien équipées et l'exemple des pays scandinaves montre que les petites sociétés – comme le Québec – possèdent un avantage additionnel.

S'agissant du thème du renouvellement de la gouverne, trois sujets sont examinés : la notion même de l'État stratège, le rôle de la fonction publique comme soutien de cette nouvelle forme de gouverne et le rôle qu'y jouera la concertation. Dans le chapitre 2, Joseph-Yvon Thériault affirme que l'État stratège est une alternative politique et solidaire à la régulation post-providentialiste et à l'« antipolitisme du néolibéralisme », une forme nouvelle de régulation sociopolitique qui s'avère une nouvelle social-démocratie. Mais pour réussir à devenir une nouvelle forme de social-démocratie, l'État stratège devra redonner sa place à la politique démocratique comme lieu délibératif de définition du bien commun, maintenir l'universalité citoyenne et « (re)légitimer un sujet politique détenteur de la souveraineté ». Dans le cas du Québec, cette dernière exigence est étroitement associée à la question nationale.

Pour sa part, Stéphane Paquin constate la réussite des pays scandinaves dans la mise en place des réformes combinant la justice sociale et la croissance économique (chapitre 3). Mais ce modèle scandinave est-il transposable au Québec? Bien que des aspects y soient favorables, des difficultés persistent : le Québec a une culture de la concertation et du compromis qui a permis de mettre en œuvre des réformes majeures, mais la plupart des Québécois ne voient pas la nécessité d'accepter les profonds changements qui s'avèrent nécessaires.

Par la suite James Iain Gow (chapitre 4) explique pourquoi une fonction publique professionnelle est indispensable pour soutenir une gouverne renouvelée. L'État stratège en aura besoin, car elle est essentielle au maintien de tout État démocratique. D'après Gow, le cas échéant, il vaudrait mieux adapter la fonction publique aux nouvelles circonstances que la remplacer par une autre.

Finalement, Alain Noël et Gérald Larose (chapitres 5 et 6) discutent du diagnostic qui soutient l'hypothèse de l'État stratège et du rôle de la concertation. D'après Noël, l'État québécois n'est pas atteint de l'immobilisme et du blocage dénoncés. Il possède des mécanismes de concertation qui fonctionnent assez bien et l'État serait déjà un État stratège, à sa manière. Quant à Larose, il estime que l'utilisation des mécanismes de concertation a une influence sur le contenu même des politiques publiques et sur la gouvernance. Il définit les caractéristiques d'un État stratège et conclut que le Québec n'en est pas encore un, tout en avertissant

sur un possible retour vers d'anciennes pratiques centralisatrices et hiérarchiques.

Les services décentralisés, les sociétés d'État et les partenariats entre l'État et la société civile sont au cœur des réflexions de la troisième partie de l'ouvrage. Gérard Divay (chapitre 7) conteste la conception hiérarchique de l'État stratège selon laquelle la stratégie appartient au centre décisionnel et la partie opérationnelle aux instances locales. Dans une démocratie, explique-t-il, l'orientation stratégique est indissociable de la participation du niveau local et d'un partenariat entre le local et le central. Dans le chapitre suivant, Robert Bisaillon commente le travail de Divay. Il montre que la participation du palier local pose la question de la formalisation de la gouvernance locale pour pouvoir concevoir l'action stratégique de l'État de manière plus horizontale, ce qui, à son tour, demande une démocratie de coopérants et non de clients. Il énonce les principes qui devraient présider ce type de démocratie.

En se penchant sur les sociétés d'État, Luc Bernier (chapitre 9) explique que leur rôle se doit d'être examiné dans le cadre d'une conception commune de l'État, qui permet de savoir ce qu'elles doivent faire, si elles participent ou non à une vision commune et si elles répondent à des objectifs de politique publique. Pour lui, il est certes nécessaire de réduire la taille de l'État au Québec, mais pour y parvenir il ne faut pas brader ces organismes. Il vaut mieux rendre les politiques québécoises complémentaires et non concurrentielles avec celles du gouvernement fédéral et reconstruire l'État hérité de la Révolution tranquille. Ces changements demandent « un dialogue social pour développer une vision ».

Dans le dernier chapitre, Yves Vaillancourt réfléchit sur les partenariats entre la société civile et l'État. À partir d'un examen de l'histoire de l'État social québécois, il conclut que l'idée d'un État stratège partenaire de la société civile a déjà été appliquée dans le passé. Néanmoins, le discours dominant sur la réforme de l'État et de l'administration publique (celui du NMP), et qui convie à bâtir les PPP, a fait en sorte que la conception d'État stratège fût « inféodée à la régulation marchande », laissant de côté d'autres acteurs de la société civile comme l'économie sociale. Il faut, donc, favoriser la participation du tiers secteur et de l'économie sociale dans « l'élaboration (coconstruction) et la réalisation (coproduction) des politiques publiques », dans un scénario où l'État serait, en dernière instance, un « animateur-arbitre du processus délibératif ».

Ce livre fournit des éléments essentiels pour connaître le Québec contemporain et pour avoir de bonnes pistes sur son futur : un diagnostic clair sur la gouvernance québécoise, une hypothèse de solution qui constitue la base de la discussion, une bonne perspective historique et des analyses comparatives pertinentes. La collaboration des différents chercheurs permet d'examiner la problématique et l'hypothèse centrale à partir de plusieurs points de vue. Par ailleurs, l'ouvrage illustre les problèmes qui touchent les sociétés similaires au Québec : sociétés développées, avec des appareils étatiques interventionnistes, qui veulent préserver les valeurs d'égalité et de solidarité et qui doivent, dans le même temps, relever les défis de la mondialisation.

État stratège et participation citoyenne est un livre politique dans le meilleur sens

du terme : les auteurs cherchent non seulement à montrer le résultat de leur travail de réflexion et de recherche, mais aussi à susciter le débat et à orienter l'action collective vers la transformation de l'État et de la gouvernance québécoise. Il reste à voir si ce travail aura le retentissement qu'il mérite auprès du grand public, c'est-à-dire, auprès des citoyens qui sont ici appelés, voire sommés, à participer dans la construction du Québec du futur.

*Par RODRIGO NARANJO GALVES,
Doctorant à l'École nationale d'administration publique du Québec*