

PARTICIPATION, PIEGE A ?

Marc.Jacquemain@ulg.ac.be

32 4 96 61 00 83

Le thème de la « participation citoyenne » est omniprésent dans toute discussion sur les politiques d'action sociale et d'intégration. La « participation » semble aujourd'hui une composante obligée de l'action publique mais le concept est décliné sous de nombreuses modalités, ce qui n'aide pas toujours à clarifier les enjeux. On fera référence tantôt à la « dignité » des personnes qui exige qu'elles soient considérées comme « acteurs » des politiques qui les visent, plutôt que comme bénéficiaires passifs, autrement dit à l'exigence que ces politiques soient « co-construites » avec les usagers. Tantôt, la participation désignera plutôt, de manière plus macro-sociale, l'importance d'associer la « société civile » à la définition ou à l'application des politiques publiques, ce qui pose la question du rapport des acteurs proprement publics aux acteurs associatifs.

Par ailleurs, dans le langage de l'analyse sociologique – et parfois dans celui des acteurs – l'idée de participation peut s'intégrer dans deux cadres conceptuels fondamentalement différents. On peut en effet analyser d'abord la société selon un registre *fonctionnel* en privilégiant la logique du « vivre ensemble », et la nécessaire construction d'un « bien commun » ou d'un « intérêt général » que suppose la viabilité d'une société. Dans ce contexte (illustré philosophiquement par le courant de pensée qui va de Kant à Rawls et Habermas), on parlera de « participation » pour désigner les procédures institutionnelles par lesquelles les membres de la société (les « citoyens ») sont appelés à intervenir dans la gestion de la chose publique. Mais on peut analyser aussi la société selon un registre *conflictuel*, en la décrivant d'abord comme l'arène dans lesquelles se déroulent les oppositions d'intérêts, les phénomènes de pouvoir et de domination, ainsi que les arbitrages qui en résultent. Dans cette perspective (illustrée plutôt par la filiation qui relie Machiavel à Marx, Foucault et Bourdieu), la participation sera vue davantage comme la mobilisation spontanée des citoyens ou de certaines catégories d'entre eux pour influencer les politiques publiques dans le sens de leurs intérêts propres ou du moins des intérêts qui leur paraissent les plus légitimes.

Dans le premier cas, on définira la participation plutôt comme un phénomène « top down » puisque l'initiative est d'origine institutionnelle. Dans le second, on la définira comme un phénomène « bottom-up » puisque l'initiative vient de l'un ou l'autre secteur social. Les deux formes de « participation » ne relèvent en général pas des mêmes champs théoriques (d'un côté, théories de la démocratie ou sociologie de l'action publique ; de l'autre, sociologie protestataire, sociologie des mouvements sociaux ou des formes d'engagement). De plus, elles ne relèvent pas des mêmes jugements normatifs : chez la plupart des acteurs ou théoriciens, la légitimité d'une forme de participation est inversement proportionnelle à la légitimité de l'autre. Autrement dit, il est difficile de penser la société simultanément comme consensus et comme conflit, comme la construction d'un bien commun et comme le résultat d'un arbitrage (éventuellement par la force) entre intérêts divergents.

Cette difficulté se traduit de manière très concrète, dans toutes les réunions où les deux logiques sont en présence¹ : les uns emploieront le langage de « la convergence nécessaire des bonnes volontés » (pour faire un peu caricatural), les autres ceux de la « dénonciation des injustices ».

Le texte qui suit prend pour parti qu'on ne peut, à terme, construire une action sociale efficace qu'en tentant constamment de garder en vue *les deux logiques*, aussi opposées puissent-elles apparaître : on défendra qu'il faut penser la société *à la fois* comme un lieu de règles (et valeurs) définies en commun et comme un lieu d'affrontement entre intérêts opposés. Certes, selon les enjeux et les moments, il est légitime de privilégier un point de vue ou l'autre. Mais on adoptera ici le point de vue selon lequel c'est parce qu'une société se construit sur ces règles communes que la critique sociale est possible (Walzer, 1990).

Pour tenter d'illustrer ce point de vue, on partira de la description d'un exemple de recherche-action qui se situe clairement dans le contexte de la participation « top down ».

L'exemple utilisé a déjà quelques années mais il n'a jamais fait l'objet d'une publication scientifique. Il touche le secteur de l'insertion socioprofessionnelle en Wallonie. On se souviendra qu'avant la création du DISP (Dispositif Intégré d'Insertion SocioProfessionnelle), la Région wallonne, dès 1997 avait initié le « Parcours d'Insertion » et fait signer aux différents opérateurs dans le domaine, une charte, sorte de code de bonne conduite visant à réguler les pratiques des opérateurs et, en particulier, la concurrence entre eux, dont les stagiaires pouvaient faire les frais².

Un des dispositifs du parcours d'insertion (géré par les Comités Subrégionaux de l'Emploi et de la Formation - CSEF) prévoyait, à l'échelon sous-régional, une concertation entre opérateurs et stagiaires. Ce dispositif, décrit de manière relativement confuse au sein d'une simple circulaire, et non d'un décret, devait être mis en place par la Commission Sous-Régionale de Concertation (CSRC) qui réunissaient des représentants des opérateurs dans le cadre du ressort d'un même CSEF.

Le flou entourant toutes ces mesures n'était pas négligeable : la circulaire parlait « d'écoute structurée », de « communication », de « citoyenneté » et de « participation ». La CSRC de Liège avait contacté l'Université de Liège et demandé une sorte de « décodage sémantique » du texte impliqué pour décider quelle ligne d'action tenir (Jacquemain, 1998). Le cadre juridique étant en effet fort lâche, l'acteur public autonome qu'était le CSEF, initiateur de la réflexion était amené à se poser toutes les questions sur la légitimité d'une action possible³.

¹ C'était d'ailleurs le cas lors de la réunion du 19 mai 2006, organisée à l'initiative de la Revue *L'observatoire* et qui est à l'origine de cette contribution.

² La concurrence entre les opérateurs pour accueillir des stagiaires, sources de subvention, conduisait souvent à sous-évaluer les compétences déjà acquises, à disqualifier les formations antérieurement réalisées, à accorder peu de poids à la cohérence des parcours des stagiaires. Le « parcours d'insertion » visait précisément à amener les opérateurs à construire, dans la concertation commune, des parcours cohérents pour les stagiaires.

³ Il est d'ailleurs significatif que les différents CSEF aient réagi de manière très différente à la circulaire : à côté de l'expérience liégeoise, dont nous allons dire quelques mots, d'autres sous-régions ont préféré se limiter à une prise d'information sur leurs stagiaires, d'autres à une réflexion menée entre opérateurs (donc sans les stagiaires), d'autres encore ont préféré s'abstenir de toute action ou ont tenté des initiatives qu'ils ont arrêtées très vite. Il faut aussi se souvenir du contexte : lors de la production de la circulaire, on était en plein dans les suites de la marche blanche de 1996, et dès lors l'idée de « participation » était devenue incontournable sans

La présentation de ce travail de décodage et des discussions qui l'ont entouré constitue une façon intéressante de résumer quelques-uns des dilemmes normatifs ou empiriques qui se nouent autour de l'idée de « participation citoyenne », non seulement dans le domaine de l'intégration sociale, mais sans doute aussi ailleurs⁴.

1. Quelle est la nature « décisionnelle » du processus ?

Il était bien clair que le processus de concertation voulu par la région wallonne ne pouvait aucunement être *décisionnel* : d'abord, il était expérimental ; ensuite, il n'y avait aucune base juridique pour déléguer aucun pouvoir de décision à une commission de concertation entre opérateurs et stagiaires. Mais alors, quelle est la signification du mot « citoyenneté » ? Le citoyen, dans une société démocratique, est en principe décideur en dernier ressort. Dans nos régimes de démocratie représentative (Manin, 2004), ce pouvoir de décision en dernier ressort se ramène à l'exercice du suffrage et, pour le reste, le citoyen se dépouille de ses prérogatives de décision au profit du législateur.

A ce canevas « minimal » de la démocratie représentative, nos modèles sociaux en Europe occidentale ont ajouté, dans la plupart des pays, des formes de « concertation » entre représentants des travailleurs et des employeurs, soit dans le cadre de la régulation des conventions collectives de travail, soit dans le cadre de la gestion paritaire de certains secteurs de la sécurité sociale. Bien que souvent déclarée « en crise » dans son domaine d'origine, les relations travail, cette logique de « concertation » a été étendue durant ces dernières décennies à bien d'autres secteurs : les conseils de résidents, d'usagers, de consommateurs, se sont multipliés.

On peut défendre, comme le fait Zaki Laïdi, que la participation, ainsi entendue comme un droit particulier à intervenir dans certaines décisions en fonction d'un statut spécifique constitue une forme de *fragmentation de la souveraineté* : « *L'acteur étatique réussit de moins en moins à asseoir sa légitimité sur le simple fait que ses représentants ont reçu l'onction du suffrage universel. Jour après jour, il est tenu de multiplier les procédures de contractualisation dans l'édiction des normes pour pallier les insuffisances de légitimité ou d'efficacité des institutions représentatives. Par ce fait même, il s'accepte lui-même comme une simple partie d'un tout et non plus simplement comme l'expression d'un tout* » (Laïdi, 2001).

Il reste que dans l'exemple qui nous occupe, un tel dispositif de « contractualisation » n'était évoqué que comme une issue possible au travail d'expérimentation demandé aux CSEF. En clair, la circulaire proposait un « cadre sémantique général », assez flou comme on l'a signalé et laissait le soin aux Comités Subrégionaux de l'Emploi et de la Formation de traduire ce cadre en « expériences » qui feraient ensuite l'objet d'une évaluation et, le cas échéant, seraient généralisées dans un dispositif wallon⁵.

qu'on ait pris la peine de réfléchir très sérieusement à ce qu'elle impliquait. Cela n'enlève sans doute rien à la bonne foi des auteurs de la circulaire mais peut expliquer une certaine forme de précipitation.

⁴ Le présent article s'appuie fortement sur le travail de décodage réalisé à l'époque par l'auteur (Jacquemain, 1998) et sur un premier bilan fait trois ans plus tard (Carpentier et Jacquemain, 2002). Ces deux textes n'ont pas fait l'objet de publication officielle, mais l'auteur les tient à la disposition des lecteurs qui souhaiteraient les obtenir.

⁵ C'est la lecture optimiste que l'on peut faire du DISP dans la mesure où sa création s'est inspirée d'un certain nombre d'expériences locales, notamment l'expérience liégeoise dont il est question ici (on peut bien sûr supposer que des lectures moins optimistes sont aussi possibles).

2. Que peut-on discuter ?

La nature « expérimentale » du processus étant posée, la question est alors de savoir ce qui peut être discuté dans le cadre du dispositif à créer.

D'une part, s'agissant de mettre ensemble opérateurs de formation et usagers, l'objet de la concertation est clair : la formation professionnelle. D'autre part, il apparaît tout de suite aux membres de la CSRC qu'il sera difficile de légitimer une telle limitation de l'objet aux yeux des stagiaires qui seront amenés à participer à la concertation. Spontanément, à l'agenda du stagiaire en formation, il y a d'abord ce qui constitue la forme « pratique » de sa citoyenneté : le droit au travail. En termes concrets, comment faire admettre aux interlocuteurs à venir que la revendication d'un travail pour tous, aussi légitime soit-elle dans l'absolu, ne peut constituer l'objet d'une concertation avec les opérateurs de formation, bien incapables d'apporter la moindre réponse à ce sujet ?

On voit la difficulté de mener d'un point de vue « top down » la création d'une procédure de concertation : celui qui « accorde » un espace de parole a comme première crainte d'être débordé par les attentes qu'il va lui-même générer. C'est le dilemme bien connu de la « boîte de pandore » : une fois que le droit de parole aura été accordé sur un certain nombre de sujets, comment faire en sorte qu'il reste cantonné à ces sujets-là *seulement* ? Et comment peut-on éviter qu'à la parole « instrumentale », celle qui sert à discuter des revendications dans un cadre balisé, vienne s'ajouter la parole « expressive », qui sert surtout à se décharger des griefs accumulés par un public que la vie n'a pas épargné⁶ ?

Le dilemme était d'autant plus difficile à résoudre qu'à côté des sujets sur lesquels les opérateurs de formation sont totalement démunis, il y a aussi ceux qu'ils ne *souhaitaient pas* voir aborder. En particulier, ils craignaient que, amenés à s'exprimer sur des problèmes généraux tels que l'articulation entre les étapes d'un parcours, la reconnaissance des formations accomplies et la validation des compétences acquises, les stagiaires s'expriment aussi naturellement sur l'intérêt des diverses formations proposées ou sur la pertinence des méthodes pédagogiques. Les opérateurs craignaient donc d'être *mis en compétition* par les stagiaires qui s'exprimeraient dans une commission de concertation⁷. Leur souci principal était de ne pas voir comparer les projets pédagogiques des différents organismes, sous l'argument que la « liberté du projet pédagogique » fait partie des principes de fonctionnement de l'enseignement et de la formation en Belgique et qu'il revient aux autorités publiques si les projets proposés rentrent bien dans les cadres fixés pour le subventionnement.

3. Quels sont les interlocuteurs ?

L'idée d'une concertation entre stagiaires et opérateurs de formation pouvait aisément être mise en œuvre à l'échelle de chaque opérateur : on pouvait imaginer un « corps électoral » (l'ensemble des stagiaires en formation chez l'opérateur en question), chargé d'élire (en

⁶ A quoi on pourrait ajouter « faut-il l'éviter ? ». Question qui dépasse le projet de ce court article.

⁷ On peut se demander, sans cynisme, si cette possibilité de mise en compétition ne faisait pas partie des intentions des auteurs du texte : l'évaluation par les usagers comme outil de rationalisation de l'offre fait sans doute partie des principes aujourd'hui admis de « bonne gouvernance ».

Assemblée générale ou lors d'un vote individuel) des « représentants » à une commission de concertation avec les responsables du centre en question.

Mais le gouvernement wallon attendait manifestement plus que cela : il souhaitait une concertation *à l'échelle de la sous-région*. Les opérateurs disposaient déjà d'un organe « mandaté » (les membres élus au sein de la CRSC) : ceux-ci pouvaient constituer la « délégation » des opérateurs à la commission de concertation avec les stagiaires. Mais qui allait représenter les stagiaires ?

L'idée la plus naturelle était que chacun des centres de formation signataires de la charte du parcours d'insertion procède à l'élection d'un certain nombre de mandataires. Outre que cela risquait de faire une délégation pléthorique, la crainte était grande que les délégués ainsi élus se retrouvent « instrumentalisés » par leurs opérateurs : chacun risquait de se sentir tenu de défendre spécifiquement l'organisme auquel il était attaché et dans ces hypothèse, ce qui risquait de se produire était que la commission de concertation serve d'arène à des conflits ou manoeuvres entre opérateurs menés par stagiaire interposés.

Mais à défaut de procéder à une élection au sein de chaque centre, comment pouvait-on imaginer un « corps électoral » susceptible de désigner des mandataires ?

La solution finalement retenue fut de proposer une procédure qui ferait appel au *volontariat* plutôt qu'au mandat :

- un appel aux volontaires était largement diffusé auprès des stagiaires par le soin de centres de formation eux-mêmes⁸

- ces volontaires passaient par un sas : trois demi-journées d'information et de discussion sur la nature et les limites du processus en cours, ainsi que de notions relatives au « métier de délégué », à savoir la prise de note, la prise de parole en public, la synthèse, etc.⁹.

- à l'issue de ce « parcours », les volontaires désignaient parmi eux qui allaient être leurs représentants au sein de la commission de concertation¹⁰.

4. Quelle légitimité pour la « représentation » ?

C'est un des aspects à propos duquel l'expérience a suscité le plus de discussions et s'est révélée peut-être la plus innovante.

En premier lieu, on voit bien en quoi il y a dans ce processus des questions analogues à celles qui se posent autour de la souveraineté. Même s'il s'agit d'un exercice « à blanc » puisque la commission de concertation ne dispose pas d'un quelconque pouvoir décisionnel, les initiateurs de l'expérience sont devant un dilemme qui ressemble par certains côtés – en infiniment plus modeste, évidemment - à celui des « constituants » dans la création d'un Etat :

⁸ Qui disposaient d'un feuillet réalisé par la CSRC afin d'uniformiser autant que possible la base d'information.

⁹ C'est ici en particulier qu'est intervenue la collaboration universitaire : l'auteur de ces lignes était chargé de proposer un « cadrage » du processus ainsi que la production d'un premier cahier de revendication de la part des stagiaires. Des intervenants du CIFFUL (Centre Interfacultaire de Formation des Formateurs) étaient chargés d'initier les stagiaires aux éléments plus techniques liés à la prise de parole en public.

¹⁰ Cette dernière étape ne s'est jamais appliquée, vu qu'au bout de l'ensemble du processus de préparation des stagiaires, il en restait à peine plus que le nombre initialement prévu pour constituer une délégation.

quel est le « corps » qui détient la légitimité ? Qui est le « nous » que l'on va représenter ? Et comment ce « nous » va-t-il désigner ces mandataires ?

Puisque les « représentants » étaient issus d'une démarche volontaire, la première chose à établir avec eux fut précisément la notion de « représentant ». Un certain nombre de personnes avaient pris la demande qui leur était adressée pour une proposition de formation, voire pour une proposition d'emploi ! Il a donc fallu discuter avec elles l'idée même de « représentation » au sens premier du terme : on ne parle pas « pour soi » mais pour une collectivité dont on fait partie et dont on défend les intérêts ou le point de vue.

Cette discussion a engendré une première auto-sélection des participants. Après quoi, une discussion a eu lieu sur quel *critère de représentativité* : puisque les candidats éliraient entre eux ceux et celles qui leur paraissaient les plus aptes à exercer ce rôle de mandataires, quel critère voulaient-ils retenir ? Les stagiaires et l'équipe universitaire qui encadrait le processus sont tombés d'accord sur l'idée de « *témoin de parcours* » : puisque les représentants ne disposaient de toute façon pas d'un mandat en bonne et due forme, ils semblaient qu'ils devaient être au moins « représentatifs » au sens descriptif du terme ; savoir que la délégation des stagiaires à la commission de concertation représente plus ou moins la diversité des parcours possibles des personnes en situation fragile amenées à suivre une formation.

A côté de cette notion, les stagiaires insistaient surtout sur les qualités *personnelles* des futurs représentés : capacité à prendre la parole, à ne pas s'emporter dans la discussion, à négocier des compromis, etc.

L'idée de substituer la représentativité « *sociologique* » à la représentativité « *élective* » fut peut-être un des aspects les plus créatifs de l'expérience¹¹. Il importe de rappeler que le débat sur la légitimité des deux formes de représentativité a lieu dans bien d'autres contextes. Ainsi, la question est souvent posée dans le cadre des jurys populaires de savoir dans quelle mesure ils doivent « ressembler » aux accusés et/ou aux victimes impliquées dans le procès. Et il arrive que les caractéristiques sociologiques des jurés constituent un motif de récusation.

A une échelle plus globale, notre régime de démocratie représentative est souvent accusé de produire une « classe politique » dont les conditions de vie s'écartent de celles du « peuple » qu'elle est censée représenter. Il y a sans doute une part de fantasme dans l'idée que l'écart est occupé à se creuser aujourd'hui, mais il reste que la composition sociologique des assemblées et a fortiori de l'exécutif, ne reflète que très mal celle de la population représentée¹². Bernard Manin (2004) a d'ailleurs bien montré que cet écart constitue une *composante structurelle* de la démocratie représentative. S'il se maintient, c'est parce que tous nos efforts pour le réduire vont à l'encontre de la logique même de l'élection : celle-ci (comme l'indique l'étymologie du mot) suppose que pour être élus les candidats se « distinguent ». Quand bien même on

¹¹ Dans sa phase de création en tous les cas. Par la suite, la commission de concertation s'est effectivement mise en place et a produit des innovations tout aussi intéressantes dans son fonctionnement : élaboration d'une « charte » du stagiaire en formation, création d'une commission de médiation, etc. La première phase de cette expérience, jusque 2002 est brièvement décrite dans Carpentier et Jacquemain, 2002.

¹² La question dépend beaucoup, évidemment, du niveau où l'on se situe. S'il est vrai qu'un responsable exécutif de niveau international voire national peut jouir d'un niveau et d'un style de vie très différent de celui de ses administrés, il n'en va pas forcément de même des « députés de base » aux différents niveaux ou de la kyrielle des représentants locaux. La « moyennisation » de la société – même si elle est sans doute aujourd'hui en recul – a produit une indiscutable homogénéisation des styles de vie et le député d'aujourd'hui vit probablement dans un « monde » plus semblable à celui de son électeur moyen que, par exemple, le député du POB au début du 20^{ème} siècle par rapport à son électorat ouvrier (voir les vies de Jules Destrée ou Emile Vandervelde, par exemple).

réduit les moyens qui sont à leur disposition pour ce faire (en particulier les moyens financiers), il reste que l'électeur moyen votera, non pas pour quelqu'un qui lui ressemble, mais pour quelqu'un qui lui permet *mieux à même que lui-même de défendre ses propres intérêts*, donc pour quelqu'un différent de lui. Si la « distinction » des élus par rapport aux électeurs peut être contenue dans certaines limites par une politique visant à assurer le traitement le plus égal possible (limitation des dépenses, réglementation de l'usage des médias), il reste, comme Manin le montre de manière convaincante, que cette distinction est *consubstantielle* à l'idée même de régime représentatif.

5. Retour sur les deux lectures possibles.

A la fin du processus évoqué, il y a bien eu une commission de concertation qui s'est constituée et même régulièrement renouvelée. Cette commission a travaillé, et produit des éléments innovants dans le cadre prévu par la politique régionale (Carpentier et Jacquemain, 2002). Elle a mobilisé, depuis son installation en 1999, plusieurs dizaines de stagiaires et les a initiés à la « participation citoyenne », tout en amenant les opérateurs à prendre conscience d'un certain nombre de difficultés, dans leurs pratiques et à se faire, même, à l'occasion, les alliés des stagiaires face au pouvoir régional pour tenter d'obtenir des modifications dans les dispositifs du parcours d'insertion.

On peut donc dire que l'expérience a été une double réussite : d'une part elle a amené de nombreuses personnes en état de précarité à faire l'expérience d'une « citoyenneté active » : qu'est-ce que parler « au nom » d'une catégorie, comment transformer des ressentis en revendications argumentées, comment faire retour vers une « base » (y compris quand celle-ci est partiellement évanescence...); d'autre part, l'expérience a fait « remonter » vers les opérateurs et vers certaines autorités politiques toute une partie du « vécu » des stagiaires, qui permettait d'expliquer les impasses dans lesquelles pouvaient se fourvoyer telle ou telle politique de formation. En clair, elle a produit des effets positifs à la fois sur les stagiaires directement impliqués (apprentissage de toute une série de démarches « sociales » mais aussi accroissement de l'estime de soi à partir de l'expérience concrète de l'utilité pour autrui) et sur l'ensemble de ceux qu'ils étaient supposés défendre.

Mais cette réussite ne vaut que dans le cadre de l'approche « fonctionnelle » de la société. Car il s'agit d'un modèle purement « top down ». Dans le cadre d'une approche en termes de conflits, bien entendu, elle peut être lue à l'inverse comme une opération de « formatage » des stagiaires, destinée à prévenir le désordre, voire la révolte que pouvaient provoquer le sentiment des stagiaires d'être « ballottés » d'une formation à l'autre sans réelle perspective. De ce point de vue, seule une mobilisation *spontanée* des stagiaires pourrait mériter le nom de « participation » et toute opération « top down » ne peut être vue que comme une forme de manipulation. La manière dont les acteurs publics (le CSEF) et universitaires (L'Ulg) ont été constamment associés au « cadrage » du processus ne peut que conforter le point de vue critique : les intellectuels se sont fait le « suppôt du pouvoir ».

Comment choisir entre les deux lectures ? Conformément à la position exprimée au début de ce texte, on défendra l'idée que chacune a sa part de pertinence et qu'il faut pouvoir les conserver toutes les deux pour évaluer un processus de participation quel qu'il soit.

Examinons de plus près l'argument de la « manipulation ». On sait que la meilleure façon de calmer des opposants est de les amener à prendre part aux décisions qu'ils contestent. La psychologie sociale a montré qu'une même décision, dans un même contexte passera plus

facilement si on a pris la peine de demander aux gens leur avis (Tyler et Mc Graw, 1986). On sait aussi que nous sommes généralement d'autant plus enclins à approuver une mesure, toutes autres choses étant égales, que nous nous sentons libres de la refuser (Beauvois 1994). Cela signifie que le *simple fait de consulter les acteurs* les rend plus favorables ou moins hostiles à une politique publique quelconque indépendamment du contenu de cette politique. Tout cela est connu. Mais poussons l'argument jusqu'au bout : ne jette-t-il pas le discrédit sur toute forme de démocratie ? N'implique-t-il pas que la seule politique « non manipulatrice » est celle qui est imposée et qui ne laisse à ceux qui la subissent que la résignation ou la révolte ?

Poussé à l'extrême, l'argument de la manipulation disqualifie toute possibilité d'exercice « pacifié » de la démocratie : il ne conçoit la société que sous la forme du conflit et la résolution du conflit que sous le constat d'un rapport de forces. Cependant, il ne peut pas non plus être écarté trop facilement. A une échelle plus vaste, il est clair par exemple que le processus « d'institutionnalisation » des organisations syndicales dans nos pays (et spécifiquement en Belgique), s'il a conforté leur pouvoir dans une période de croissance longue, a aussi réduit leur capacité à réagir dans des temps nettement moins favorables aux salariés. Il n'est pas rare de voir par exemple les organisations syndicales face à une mesure politique impopulaire ou à une fermeture d'entreprise, en viennent à se préoccuper davantage de leur droit à être consultées que de leur attitude à l'égard de la mesure elle-même. Toutes les conquêtes syndicales dans le domaine « procédural¹³ » sont donc à double tranchant : elles augmentent leur capacité à défendre leurs membres mais elles rognent aussi leur combativité et elles accroissent le coût du désaccord.

Si l'on fait un pas de plus, on voit que le même argument peut être appliqué (et a été appliqué) au suffrage universel : s'il est l'instrument premier de l'exercice de la démocratie, il est aussi un outil redoutable de création de « consensus » et de démobilisation des oppositions en période de tension sociale. On sait très bien aujourd'hui que le suffrage universel, premier pouvoir des plus faibles, peut aussi être manipulé par les plus forts.

L'argument de la manipulation montre bien la difficulté d'une lecture trop univoque de la société. Si on suppose que la société n'est que conflit et domination, les pouvoirs publics ne peuvent être que mal intentionnés et toute forme de concertation ou de consultation est à proscrire. A l'inverse, si l'on suppose un peu béatement que la société n'est que recherche du consensus, alors toute opposition un peu vive est bannie du champ de l'acceptable les revendications des plus faibles ne s'exprimeront plus, de fait que dans les canaux préalablement balisés par les plus forts.

L'exemple présenté visait à montrer que la participation « top down » peut produire des effets positifs du point de vue de ceux à qui elle s'adresse. Mais il faut ajouter tout de suite qu'elle n'est pas entrée en concurrence avec une forme de participation « bottom-up » : les stagiaires en formation constituent par définition un public peu organisé et généralement délaissé par les syndicats¹⁴. L'opportunité qui leur était proposée de leur donner structurellement la parole, même dans un cadre qui peut être jugé restreint, n'entrait en concurrence avec aucune forme d'auto-organisation. La même initiative, dans un contexte de mobilisation spontanée, aurait

¹³ On utilisera « procédural » par opposition à « substantiel » : à savoir les conquêtes relatives non à la *nature* des décisions mais à la *manière* dont ces décisions sont prises.

¹⁴ A ce sujet, il est important de signaler que, dans l'exemple liégeois, la bienveillance des deux organisations syndicales, qui ont soutenu le processus, a été un élément significatif de sa réussite. Ailleurs, les organisations syndicales ont parfois fait défaut et cela s'est fortement ressenti.

pu être évaluée tout à fait différemment et aurait pu être perçue comme une tentative de fragiliser cette mobilisation. Par ailleurs, l'exemple liégeois n'a pu se développer que grâce à l'investissement personnel de certains acteurs publics, qui ont fait la démonstration qu'une culture publique de *l'initiative* reste possible. Là où les acteurs publics se sont limités à leur rôle normatif ou régulateur, rien de semblable ne s'est développé.

En clair, la participation envisagée n'est pas forcément une panacée, mais elle constitue assurément un bon « analyseur » : elle met en lumière beaucoup des enjeux et des défis auquel est confrontée une démocratie lorsqu'elle se veut moins institutionnelle et plus « dialogique ».

Marc Jacquemain
Juillet 2006

BIBLIOGRAPHIE

Beauvois Jean-Léon, *Traité de la servitude libérale. Analyse de la soumission*, Paris, Dunod, 1994.

Jacquemain Marc, *Parcours d'insertion : quelques réflexions sur l'écoute structurée des usagers* Working Paper, Ulg, 1998

Jacquemain Marc, Carpentier Dominique : *Les logiques participatives dans le cadre du parcours d'insertion. L'exemple liégeois*. Communication au Congrès de l'Association Belge de Sciences Politiques, Bruxelles, 2002.

Manin Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Hachette, Coll Pluriel, 2004.

Tyler Tom & Mc Graw Kathleen, Ideology and the interpretation of experience : procedural justice and political quiescence, *Journal of social issues*, Vol. 42, N° 2, 128-155.

Walzer Michael, *Critique et sens commun*, Paris, La découverte, 1990.