

Légitimité démocratique : représentation ou participation ?

par Jules Duchastel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Crise des institutions démocratiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nouvelles pratiques démocratiques

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

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

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

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

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

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

fédéraliste et supranational¹⁶ bien qu'une part de son fonctionnement se rapproche des principes de la gouvernance.

L'enjeu de la gouvernance est avant tout la participation. La participation aux diverses instances de gouvernance a été thématifiée par les mouvements sociaux et les organisations de la société civile dans une volonté de défendre les intérêts des acteurs concernés par les décisions prises de plus en plus en dehors de la sphère publique de délibération. Dans la mesure où les lieux de décision ont migré, il va de soi que les citoyens regroupés dans des associations cherchent à faire valoir leurs intérêts collectifs là où cela compte. La participation aux instances de la gouvernance implique tout naturellement la question de la représentation et, par extension, la

question de la légitimation.

À un niveau général, on peut affirmer qu'il ne peut s'agir de représentation au sens transcendant. Il n'existe pas de communauté politique dans le triangle de la gouvernance¹⁷.

Il n'y a que des parties prenantes, détenant des intérêts particuliers plus ou moins étendus, autour d'un problème ou d'une sphère d'activité. Les participants aux instances

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

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

consultation que la décision, de l'autre, les parties prenantes sont dans un rapport d'asymétrie incommensurable.

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

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

La *démocratie directe* vise l'implication de l'ensemble de la société dans le processus délibératif. À la limite, il ne s'agit plus d'être représenté, mais de participer immédiatement au processus de prise de décision²⁰. De manière générale, les expériences de démocratie directe s'accommodent des structures politiques existantes et définissent des objectifs stratégiques pour la participation démocratique comme, par exemple, le budget participatif de Porto Alegre²¹. Mais il est difficile d'imaginer qu'elles puissent se généraliser, en particulier aux échelles supérieures de la gouvernance politique.

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

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

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

s'inscrit dans ce contexte de crise, dont la dimension principale est la crise de légitimité. Le défi est de réinventer les pratiques démocratiques tout en leur conservant leur légitimité. Nous croyons que la légitimité ne peut plus être que représentation. Elle doit aussi favoriser la participation, c'est-à-dire renforcer cette conquête du social sur le politique. Reconnaître des droits et un système démocratique ne peut plus uniquement relever des idées universelles. L'idée de l'égalité doit être prise au sérieux aussi bien que l'idée de liberté.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

