

E-rea

Numéro 7.1 (2009)

De la démocratie au Royaume-Uni : perspectives contemporaines

.....

.....

Mark BEVIR

La Gouvernance démocratique :
perspectives systémique et radicale

.....

.....

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de

l'éditeur.

Les oeuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous

réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant

toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue,

l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation

en vigueur en France.

Revue.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition

électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

.....

.....

Référence électronique

Mark BEVIR, « La Gouvernance démocratique : perspectives systémique et radicale », E-rea [En ligne], 7.1 | 2009,

document 6, mis en ligne le 15 juillet 2009. URL : <http://erea.revues.org/959>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Laboratoire d'études et de recherche sur le monde anglophone

<http://erea.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://erea.revues.org/959>

Document généré automatiquement le 13 avril 2011.

© Tous droits réservés

La Gouvernance démocratique : perspectives systémique et radicale 2

E-rea, 7.1 | 2009

Mark BEVIR

La Gouvernance démocratique :

perspectives systémique et radicale

Traduction de Valérie AUDA-ANDRE

1 Le terme de gouvernance est communément employé pour désigner une série de nouvelles pratiques dans la sphère de l'administration publique. Ces pratiques sont généralement associées à ce qui est perçu comme la transition d'un modèle bureaucratique et hiérarchisé à une logique de marché et de réseau. Les bureaucraties ont historiquement été considérées comme des éléments constitutifs d'un ordre démocratique légitime parce qu'elles sont soumises au contrôle d'un parlement qui est lui-même responsable devant un électorat. Si les marchés et les réseaux devaient remplacer les bureaucraties, nous aurions alors besoin de nouveaux outils pour garantir que ceux-ci continuent de s'inscrire dans une logique démocratique ; il se peut même que nous ayons besoin de renouveler ou de modifier notre conception de la démocratie afin de l'adapter aux modes contemporains de gouvernance. Les transformations qui sont intervenues dans l'administration publique, et que l'on désigne sous le nom de gouvernance, soulèvent donc une série de questions normatives à propos de la notion de gouvernance démocratique.

2 Les questions relatives aux normes de bonne gouvernance démocratique sont devenues essentielles pour l'administration publique, de la sphère locale à la sphère internationale. La Banque Mondiale a même ajouté une rubrique « bonne gouvernance » à la liste de ses critères de prêt¹. Pour la Banque Mondiale, la notion de bonne gouvernance renvoie en priorité aux normes et pratiques que l'on rencontre communément dans les démocraties libérales : un gouvernement représentatif et responsable, le règne de la loi et l'absence de corruption. Elle semble également adhérer au crédo néolibéral de la supériorité des économies de marché et de la nécessité d'introduire les mécanismes du marché dans le secteur public. Ces échos néolibéraux différencient l'interprétation de la bonne gouvernance que fait la Banque Mondiale de celles proposées dans le cadre de toute une série de projets émanant de partis centristes voire même de gauche. Ces projets dépendent d'un système de gouvernance caractérisé par un ensemble de principes administratifs étroitement imbriqués

qui relèvent d'une approche à la fois empirique et normative. Les idées essentielles de la gouvernance systémique incluent : le passage d'un modèle dominé par les bureaucraties et le marché à un autre dominé par les réseaux et les partenariats, au moins dans le secteur public ; l'interpénétration de la fonction publique d'Etat et de la société civile ainsi que le décloisonnement des problématiques nationales et internationales ; une modification du rôle administratif de l'Etat dont les fonctions d'intervention et de contrôle se transforment en missions de pilotage et de coordination ; parallèlement, une transformation de l'activité de l'Etat, du modèle de l'Etat prescripteur qui promulgue lois et décrets à celui de l'Etat négociateur qui privilégie le dialogue et la concertation ; l'intégration dans le processus politique de nouveaux acteurs non-gouvernementaux ; une importance particulière accordée à la gouvernance locale ; une implication accrue du public dans le processus décisionnel et une approche des politiques publiques qui soit plus réfléchie et plus attentive aux besoins sociaux. La gouvernance systémique paraît donc attachée aux idéaux de dialogue, de participation, de consensus, de mise en capacité (empowerment) et d'intégration sociale.

3 Que penser de la montée en puissance généralisée du modèle de gouvernance systémique ? Cela signifie-t-il que les autorités locales, régionales, nationales et internationales se sont engagées dans la mise en place d'un modèle de démocratie radicale ? Ou bien ont-elles adopté

la rhétorique de la démocratie radicale sans en comprendre la substance ? Si nous penchons pour cette deuxième interprétation, il nous faut alors nous interroger sur la nature précise de ce qui échappe aux partisans de la gouvernance systémique ; nous pourrions alors tenter de proposer une conception alternative de la démocratie radicale².

4 Mon propos vise à démontrer que la gouvernance systémique ne tient pas les promesses de la démocratie radicale. Il s'agit en réalité d'un projet élaboré par les élites, légitimé par le discours des experts qui affirment qu'il s'agit là d'un mode de gouvernement à la fois efficace et efficient. J'espère ainsi ouvrir des perspectives pour libérer l'esprit de la démocratie radicale de l'emprise de la gouvernance systémique.

La gouvernance systémique

5 Les exemples qui témoignent d'un intérêt explicite pour la gouvernance systémique se multiplient. Dans les secteurs privé et associatif, on en trouve la trace par exemple dans la définition des missions d'entreprise ou bien encore dans l'intérêt soutenu que suscite la gouvernance d'entreprise. On en trouve la trace à tous les niveaux de gouvernement, de l'échelon local à l'échelon national en passant par l'échelon régional et mondial. Prenons pour exemple le Livre Blanc sur la Gouvernance européenne publié par la Commission des Communautés européennes au début de l'exercice de consultation en 2001. Ce Livre Blanc adopte la gouvernance comme agenda normatif :

La réforme de la gouvernance concerne la manière dont l'UE utilise les pouvoirs qui lui sont confiés par ses citoyens. Elle porte sur la façon dont les choses pourraient et devraient se faire. Le but est d'ouvrir le processus d'élaboration des politiques afin qu'il se caractérise par une participation et une responsabilisation accrues. Une meilleure utilisation des pouvoirs devrait rapprocher l'UE de ses citoyens et renforcer l'efficacité des politiques.³

6 Ce programme normatif se décline en cinq grands principes : l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence. Ces principes servent à leur tour d'inspiration à des propositions de changement qui correspondent à quatre rubriques : l'intensification de la participation des acteurs dans la formulation et la mise en oeuvre des projets ; de meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats ; la contribution de l'Union européenne à la gouvernance mondiale ; le recentrage des politiques et des institutions. L'idée

essentielle étant de favoriser la généralisation de la participation démocratique : « Ce Livre Blanc propose d'ouvrir le processus décisionnel afin d'accroître la participation des individus et des organisations à l'élaboration et à l'application des politiques de l'Union Européenne. »⁴ Cet objectif de participation accrue s'accompagne d'une redéfinition de la nature et du rôle des institutions de gouvernement : il s'agit de passer d'une conception autoritaire et hiérarchisée à une approche qui privilégie la facilitation et la négociation organisée en réseaux. « L'Union doit renouveler la méthode communautaire en suivant une approche qui parte davantage de la base que du sommet. »⁵ Autrement dit, « le modèle "linéaire" consistant à décider des politiques au sommet doit être remplacé par un cercle vertueux, basé sur l'interaction, les réseaux et sur une participation à tous les niveaux, de la définition des politiques jusqu'à leur mise en oeuvre. »⁶

⁷ Si ce Livre Blanc encourage les réseaux, la participation et l'inclusion, la perspective qu'il privilégie est celle de la gouvernance systémique. L'objectif est de parvenir à accroître l'efficacité et la légitimité des politiques publiques aux yeux des citoyens.⁷ Les réseaux, la participation, l'inclusion sont encouragés en tant qu'instruments devant conduire à la réalisation de ces objectifs spécifiques et non pas en tant qu'éléments constitutifs d'un projet démocratique radical. Le Livre Blanc s'ouvre sur le constat que « les dirigeants » sont aujourd'hui confrontés à la nécessité de trouver des solutions politiques efficaces à des problèmes majeurs ainsi que de surmonter la défiance du public envers les institutions qui les gouvernent. Plus avant, lorsque le Livre Blanc aborde la question de la démocratie et

la nécessité de renforcer les liens entre les institutions et les citoyens, il le fait dans une perspective bien précise, parce qu' « il s'agit là d'un préalable indispensable à des politiques plus efficaces et plus pertinentes. »⁸ Plus loin encore, le Livre Blanc explique le principe de la participation en ces termes : « la qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques de l'Union Européenne dépendent de sa capacité à garantir une large participation à tous les niveaux, de la définition des politiques jusqu'à leur mise en oeuvre. »⁹ À l'origine de l'intérêt pour la gouvernance systémique il semble donc que l'on trouve, non pas une adhésion aux principes de la démocratie radicale, mais plutôt la conviction qu' « à l'heure actuelle, les politiques ne peuvent plus être efficaces si elles ne sont pas conçues, mises en oeuvre et appliquées d'une manière plus participative. »¹⁰

⁸ La gouvernance systémique procède essentiellement de la conviction que les réseaux sont plus efficaces que les systèmes hiérarchiques et que le dialogue et le consensus peuvent établir la légitimité et donc garantir l'efficacité des politiques publiques. Ces convictions découlent de deux grands courants de pensée dans le champ des sciences sociales, que l'on peut qualifier, assez librement toutefois, de néo-institutionnalisme et de communautarisme.

⁹ Le néo-institutionnalisme encourage des réformes de la gouvernance en réponse à ce qui est perçu comme la crise d'une bureaucratie caractérisée par la centralisation et l'intégration verticale. Alors que les néolibéraux ont affirmé qu'il fallait répondre à cette crise par le biais de la marchandisation et du nouveau management public, les néo institutionnalistes encouragent les réseaux et les stratégies de gouvernance intégrée (joined-up governance). Le succès rencontré dans le domaine des sciences sociales par la théorie des choix publics et par d'autres approches enracinées dans la théorie économique néo-classique a constitué un défi pour le mode d'analyse le plus courant, une analyse des structures se limitant à la description des schémas institutionnels et comportementaux, à la production de typologies et à l'établissement de corrélations entre les catégories sociales. Bien que les institutionnalistes soient prêts à admettre que les politiques de la Nouvelle Droite ont changé l'Etat, ils refusent d'avoir recours à la théorie économique néo-classique pour expliquer ce changement. Ils préfèrent se consacrer à l'analyse de la mésostructure et des réglementations qui, à leurs yeux,

suffisent à expliquer ce qui se passe au niveau élémentaire de la microstructure sociale. Le néoinstitutionnalisme

consiste en une série de tentatives diverses pour justifier la priorité accordée

à l'analyse de la mésostructure en insistant sur la sociabilité humaine et donc sur le rôle des institutions comme déterminants de la vie en société¹¹. Alors que les néolibéraux brandissent l'hypothèse de la maximalisation de l'utilité des agents pour émettre le postulat que le marché est la forme d'organisation qui, lorsque les circonstances le permettent, exprime le mieux la rationalité humaine, les institutionnalistes considèrent que, parce que les individus sont enracinés dans des institutions, les réseaux sont les organisations qui sont le mieux adaptées à la nature humaine. D'une part, les institutionnalistes utilisent le concept de « réseau » en référence au caractère inéluctable du phénomène de structuration organisationnelle pour décrire la nature inévitable de toute organisation en raison de la sociabilité humaine - les hiérarchies et les marchés sont des réseaux. Les concepts d'ancrage et de réseau suggèrent que toute activité humaine est toujours structurée par des relations sociales¹². Ils fournissent donc aux institutionnalistes un argument pour contester la pertinence d'une approche néolibérale des sciences sociales. D'autre part, les institutionnalistes prétendent que les réseaux sont mieux adaptés à de nombreuses tâches que les organisations structurées sur le mode hiérarchique ou que les marchés. Les concepts « d'embeddedness » et de « réseaux » sont alors déployés pour suggérer que la gouvernance devrait s'appuyer sur les réseaux et non pas sur les marchés, sur la confiance et non pas sur la concurrence, sur la diplomatie et non pas sur le nouveau management public¹³. En règle générale, les institutionnalistes combinent ces deux conceptions des réseaux en suggérant que bien que toutes les organisations prennent la forme

de réseaux intégrés (embedded networks), celles qui s'approchent au plus près de l'idéaltype du réseau sont celles qui en retireront les plus grands bénéfices.

10 Les institutionnalistes adhèrent aux thèses néolibérales qui déplorent le manque de flexibilité et de réactivité des organisations hiérarchisées, mais au lieu de faire la promotion du marché, ils leurs substituent les réseaux : suffisamment flexibles et réactifs, les réseaux sont également la preuve que les acteurs sociaux évoluent dans espaces relationnels structurés. Les institutionnalistes considèrent que l'efficacité et la réussite économiques dépendent d'un contexte relationnel qui se caractérise par la confiance, la participation sociale, le modèle associatif et l'amitié, au moins autant qu'elles s'expliquent par le marché et la concurrence. Bien que les bureaucraties puissent fournir un cadre propice au développement de la confiance et de la stabilité, les institutionnalistes font souvent remarquer que leur temps est révolu : les bureaucraties étaient utiles au temps des schémas comportementaux répétitifs qui caractérisent les économies fordistes, mais elles sont inadaptées dans un contexte où l'Etat se doit de promouvoir l'innovation et l'esprit d'entreprise afin d'être concurrentiel dans le nouveau marché mondialisé de l'économie de la connaissance¹⁴. Cette nouvelle économie nécessite l'existence de réseaux au sein desquels la confiance et la participation sont associées à la flexibilité, à la réactivité et à l'innovation. La théorie des réseaux s'appuie ici sur sa capacité alléguée à identifier les clés du succès des secteurs les plus prospères de la nouvelle économie : le capitalisme d'alliance au Japon et le développement des technologies de pointe à Silicon Valley et en Italie du nord et du centre¹⁵.

11 La gouvernance systémique emprunte en partie à la pensée institutionnaliste l'idée selon laquelle les réseaux constituent une structure efficace pour la fourniture de services entre autres missions gouvernementales. Cette thèse suggère que la gouvernance sera d'autant plus efficace qu'elle s'inscrira dans un vaste système institutionnel regroupant différentes catégories d'acteurs. L'Etat pourrait par exemple signer des partenariats avec des organismes privés ou des associations de la société civile. Il en ressort donc que les partisans de la gouvernance systémique sont d'ardents défenseurs de la diversification des modes de participation, au-delà de ceux que l'on associe à la démocratie représentative, précisément afin de permettre l'apparition de différentes strates de réseaux organisés qu'ils associent

à l'efficacité gouvernementale. Ils espèrent qu'en impliquant de nouveaux acteurs, au-delà d'une classe de professionnels de la politique et de fonctionnaires, la qualité de l'action de l'Etat sera améliorée. Il n'est toutefois pas impensable que la prolifération des réseaux suscite des inquiétudes quant à leur fonctionnement dans un cadre démocratique : la complexité qui en résulte obscurcit la chaîne des responsabilités (qui est responsable ?, devant qui ? et de quoi ?), alors qu'il existe souvent des procédures pour définir la responsabilité des prestataires de services du secteur privé ou associatif¹⁶. Les partisans de la gouvernance systémique minimisent trop souvent ces inquiétudes. Ils considèrent parfois que la gouvernance multiniveaux, ou bien encore la gouvernance en réseaux, offre de nouvelles perspectives pour s'assurer de la légitimité démocratique de l'activité politique¹⁷. À d'autres moments, ils affirment que les garanties démocratiques qu'offre la nouvelle gouvernance sont comparables à celles d'autres pratiques démocratiques¹⁸. De plus, même lorsque les partisans de la gouvernance systémique se préoccupent de questions de responsabilité démocratique, ils le font dans une perspective communautariste.

12 Le communautarisme reprend l'argument fonctionnaliste et corporatiste selon lequel tout ordre social dépend de la création d'un consensus à propos de la légitimité des institutions politiques qui le gouvernent. Les fonctionnalistes ont souvent proposé une classification des organisations sociales en trois types, coercitive, rémunératrice ou normative, en fonction de leurs principaux mécanismes de contrôle social et des fonctions correspondantes qu'elles remplissent pour leurs membres¹⁹. Dans ce système, les organisations coercitives sont dans l'obligation d'imposer l'obéissance par la force, puisque leurs membres ont tendance à leur

résister ; les organisations rémunératrices parviennent à obtenir le respect de la règle en rétribuant leurs membres ; enfin les organisations normatives parviennent à fabriquer un degré de conformité satisfaisant à partir des sentiments d'appartenance et d'obligation envers une communauté constituée d'individus qui la rejoignent à la poursuite d'objectifs qu'ils jugent moralement justifiés. Les partisans du communautarisme s'inspirent de ces typologies pour expliquer que les Etats démocratiques sont des organisations normatives et qu'ils doivent donc susciter chez le citoyen les sentiments d'appartenance à une communauté et d'obligation envers ses membres, s'ils souhaitent maintenir l'ordre et stabilité sociale qui sont les garants de l'efficacité. Cette conception de l'Etat ne peut qu'attiser la crainte de voir les déficits démocratiques associés à la nouvelle gouvernance nuire à sa propre efficacité, s'ils devaient empêcher les citoyens d'accepter la légitimité des institutions politiques qui les gouvernent. Le communautarisme encourage donc des réformes pouvant apporter une réponse adaptée à ce que l'opinion publique perçoit comme un déficit démocratique inhérent aux systèmes de gouvernance multi-niveaux, dont les réseaux sont un élément constitutif caractéristique.

13 La gouvernance systémique adhère donc en partie à la thèse communautariste selon laquelle l'efficacité des institutions politiques dépend de l'implication des parties prenantes (stakeholders) dans le processus décisionnel, afin de garantir un consensus au sein de la société sur les valeurs, les politiques et la légitimité des institutions elles-mêmes. Les partisans de la gouvernance systémique sont donc favorables à la multiplication des modes de participation, au-delà de ceux qui relèvent de la démocratie représentative, afin d'intégrer les acteurs concernés dans le processus politique et donc de promouvoir le consensus indispensable à un ordre social stable et efficace. Ils s'inquiètent de voir la baisse des taux de participation nuire à la qualité et à la légitimité des décisions prises par les dirigeants ainsi qu'aux institutions politiques. Ils espèrent qu'une consultation des acteurs qui ne se limiterait pas aux professionnels de la politique et de la fonction publique réconcilierait les politiques élaborées par les élites avec ceux à qui elles s'adressent. La gouvernance systémique conçoit donc la participation d'un point de vue autoritaire qui reflète le souci des élites de construire un consensus garant de la légitimité de leurs politiques. Elle est dominée par la volonté de préserver les élites et les institutions en place de la vulnérabilité liée à de médiocres

performances.

14 L'orientation hiérarchique ou top-down de la gouvernance systémique est perceptible dans deux de ses caractéristiques principales. En premier lieu, la gouvernance systémique offre un modèle d'intégration qui s'apparente davantage à une approche néo-corporatiste qu'à un pluralisme d'ouverture. Elle vise presque exclusivement l'intégration des groupes organisés ou des parties prenantes et s'en remet à l'autorité de l'Etat pour désigner les groupes concernés par le processus d'intégration. Le Livre Blanc européen fait référence par exemple aux « parties prenantes » et aux « acteurs concernés », tout en laissant aux institutions politiques le soin de déterminer quels sont les groupes qui doivent être intégrés dans ces catégories²⁰. Deuxièmement, la gouvernance systémique limite la participation à un simple exercice de consultation, au détriment d'une forme plus active de dialogue. Même les groupes qui sont reconnus par l'Etat comme parties prenantes ou comme partenaires sont mentionnés soit comme de simples prestataires de services, soit comme pouvant prétendre à être consultés dans le cadre d'un processus décisionnel, mais sans jamais être investis de pouvoirs décisionnels. En dépit du recours systématique à la notion de participation à toutes les étapes de la chaîne politique, les propositions du Livre Blanc européen ne s'appliquent qu'à la phase d'élaboration des projets, les pouvoirs de décision, en conformité avec le modèle communautaire, relevant exclusivement de la compétence du Conseil de l'Europe et du Parlement européen.

15 Je considère donc qu'en dépit du recours à la rhétorique de l'inclusion et de la participation, il semblerait que la priorité de la gouvernance systémique soit d'établir un consensus autour de politiques dont l'efficacité serait ainsi renforcée. Ses propositions ne contiennent souvent

pas grand-chose en matière de participation citoyenne, par opposition à la participation des groupes sectoriels qui jouissent de la reconnaissance de l'Etat. Il arrive même parfois que ces groupes autorisés en soient réduits à un simple rôle consultatif, bien éloigné de l'idée d'une participation citoyenne à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques.

La démocratie participative

16 Cette description de la gouvernance systémique doit, bien entendu, être lue comme une critique. Elle présente la gouvernance systémique comme un produit contingent du nouvel institutionnalisme et du communautarisme, plutôt que comme un ensemble d'idées caractérisé par sa neutralité et sa cohérence interne. Elle contraste ainsi avec l'opinion des partisans de la gouvernance systémique qui considèrent que cette dernière a su rompre avec le dogmatisme dépassé des idéologies de l'Etat et du marché et qu'elle peut donc adopter une approche pragmatique dont la priorité est de s'assurer de la capacité des mécanismes politiques à produire des objectifs consensuels. A l'inverse, une lecture critique tendrait à souligner que la gouvernance systémique, influencée en cela par le nouvel institutionnalisme et le communautarisme, cache en réalité de réelles préférences. Cependant, s'il est vrai qu'une telle critique peut ouvrir un espace de proposition, celle-ci ne peut être efficace que si elle s'assortit, du moins implicitement, d'un argumentaire substantiel en faveur de schémas alternatifs. Parce que nous devons agir dans le monde, nous ne pouvons renoncer à notre mode de vie actuel, quels que soient les doutes qu'il puisse nous inspirer, qu'à condition d'imaginer une alternative qui lui soit préférable. Je souhaite défendre ici la thèse qu'il est possible de concevoir des modèles alternatifs dans l'esprit d'une tradition démocratique radicale qui met l'accent sur notre créativité en tant qu'agents opérant à l'intérieur d'un cadre de pratiques établies.

17 La gouvernance systémique, comme le nouvel institutionnalisme, considère que l'organisation en réseaux est une garantie d'efficacité ; dans le prolongement des thèses communautaristes, la gouvernance systémique considère que le consensus et le partage des valeurs constituent le fondement d'un ordre social efficace. C'est pourquoi la théorie systémique, lorsqu'elle préconise le recours à des mécanismes démocratiques tels que les réseaux ou le dialogue en tant qu'instruments du consensus, suit en réalité le discours des experts qui estiment que ces procédés sont le moyen de promouvoir à la fois l'efficacité et l'efficience du système.

Dans la mesure où la gouvernance systémique s'inspire de ce type d'expertise, elle repose donc sur une conception en grande partie libérale de la démocratie que l'on peut décrire ainsi : dans le cadre d'une démocratie représentative, les représentants élus disposent d'un droit d'initiative politique et de vérification ; les politiques sont ensuite élaborées et mises en oeuvre par des experts, en concertation toutefois avec les acteurs concernés. Les citoyens participent dans le cadre de processus institutionnels, notamment en votant régulièrement pour des partis lors des élections et en rejoignant des groupes d'intérêt organisés. Dans cette optique, la démocratie renvoie à des mécanismes constitutionnels de défense des règles du droit mais aussi de protection des droits naturels et universels. La démocratie se confond alors avec le règne de la loi (the rule of law) et la souveraineté populaire, deux notions à forte valeur normative puisqu'elles considèrent les individus comme libres et égaux en droit. Si l'on adopte cette perspective, la pratique démocratique implique l'existence de règles et de procédures officielles destinées à agréger les intérêts particuliers et à procéder à des arbitrages. Il s'ensuit que lorsque la gouvernance systémique tente d'élargir cette vision de la démocratie, elle veille à ce que les intérêts particuliers soient correctement représentés dans les institutions politiques, à ce que les élites décisionnaires aient un accès adéquat à l'information et à ce que ces élites et ces institutions soient comptables devant des représentants élus et donc devant les citoyens.

18 Les partisans de la démocratie radicale ont traditionnellement eu tendance à rejeter l'idée de la liberté universelle ou naturelle pour lui préférer la conception républicaine d'une liberté qui s'inscrit dans des pratiques particulières²¹. De nombreux principes de la démocratie libérale

sont initialement apparus pour tenter de préserver l'illusion de la prétendue autonomie d'un individu qui existerait en dehors de toute pratique sociale. Par opposition, la perspective radicale suggère que nous serions mieux inspirés de nous préoccuper des méthodes employées par les individus pour créer leur propre liberté dans le cadre de pratiques gouvernementales autonomes. La perspective radicale suggère donc que la participation est un bien en soi. La vertu de la démocratie réside tout autant dans une manière de vivre ou dans un type d'expérience que dans un système de mécanismes institutionnels. En d'autres termes, la démocratie radicale se conçoit comme une tentative pour permettre à la population de s'autogouverner.

19 La démocratie radicale ou participative traite ses membres en agents capables de se déterminer vis-à-vis de n'importe quel ensemble de valeurs officielles du moment que leur comportement s'inscrit dans le cadre de pratiques définies par leur occupation. Parce que les individus existent dans une réalité sociale, les raisons qui président à leurs actions ne peuvent être isolées des pressions sociales. La question essentielle concernerait alors plutôt la nature de ces pressions : relèvent-elles de la coercition ou de l'échange d'idées ? La violence surgit chaque fois qu'un individu ou un groupe dénie à un autre sa liberté d'action. Les puissants édictent des lois ou des directives, et tout refus de s'y soumettre peut être sanctionné. Le sujet de la loi ou de la directive est alors traité en objet, contraint d'agir d'une certaine manière par la menace de l'usage de la force. Dans le cadre d'un processus de délibération nous traitons les autres comme des agents susceptibles d'être convaincus de la sagesse de tel ou tel choix afin qu'ils choisissent de s'y rallier. Toutes les formes de communication ne relèvent pas du processus de délibération puisque le recours aux prébendes ou à la menace ne cherche bien évidemment pas à convaincre par l'appel à la raison. De même, la délibération ne présuppose pas d'engagement préalable à se montrer raisonnable ou à rechercher le consensus puisque nous pouvons traiter les autres en agents même en l'absence de tels engagements. La délibération prend la forme d'un recours systématique à la force de conviction et à l'échange d'idées. La procédure du débat d'idées conduit les individus à réfléchir à leurs convictions et à leurs préférences, quitte à les modifier éventuellement à la lumière d'opinions exprimées par d'autres et donc à exercer leur libre-arbitre et leur capacité à raisonner sur des points précis afin de décider quels sont

les idéaux et les politiques qu'ils sont prêts à cautionner. L'on pourrait dire alors que ce qui importe vraiment est moins de savoir si l'Etat est parvenu à générer le consentement que la possibilité donnée aux citoyens d'examiner et d'exprimer des perspectives divergentes dans le cadre d'un débat d'idées.

20 Il est indéniable que la démocratie participative implique une certaine dose de violence, il est néanmoins possible de tenter de renforcer la position de la démarche délibérative face à la violence qui se dissimule actuellement derrière les pouvoirs de contrainte de l'Etat et les pouvoirs financiers du marché. Cette préférence exprimée en faveur de la délibération au détriment de la violence annonce une tendance similaire à préférer l'action réfléchie au respect de règles prescriptives. Dans ce schéma d'oppositions, la proclamation de la règle vise à définir comment les autres devraient ou ne devraient pas agir ; elle est imposée aux acteurs de l'extérieur et elle est posée en préalable à l'action. Toute conduite fondée sur une éthique personnelle suppose que les acteurs interprètent, modifient, voire même contestent un ensemble de règles plus fluctuant, plus souple, et moins normatif²². Alors que la règle morale cherche à imposer des contraintes et des obligations aux individus, l'éthique constitue une pratique dans le cadre de laquelle les individus négocient leur propre positionnement vis-à-vis de ces contraintes et obligations. Il est indéniable que la démocratie participative sera dans l'obligation d'intégrer une forme de réglementation morale, y compris celle qui détermine au moins provisoirement le cadre constitutionnel de la délibération. Néanmoins, la démocratie participative peut tenter de veiller à ce que cette réglementation reste suffisamment flexible

pour permettre aux individus d'inventer de nouvelles formes d'éthique personnelle et même de s'assurer que la réglementation soit remise en question à intervalles réguliers.

Le pluralisme contre l'incorporation

21 La perspective radicale fait peser le soupçon de la suspension de la procédure démocratique que l'on associe bien souvent aux constitutions idéales ou aux théories de la justice²³. Il semble toutefois justifié d'essayer de définir les contours d'une démocratie participative qui privilégierait les notions de délibération et d'éthique de la conduite individuelle. Cette démarche peut être entreprise de diverses façons. L'on pourrait par exemple réfléchir au type de citoyenneté que suppose une telle conception de la démocratie. Il paraît probable que cette dernière nécessite une pratique de la citoyenneté qui soit plus active que celle que nous connaissons actuellement. Si c'est le cas, nous devons alors réfléchir aux moyens de promouvoir une citoyenneté active, tout particulièrement si nous sommes contraints de le faire dans le contexte d'une pratique démocratique qui n'encourage guère l'activité citoyenne en dehors de la périodicité des consultations électorales. Parce que ces questions de citoyenneté sont tout particulièrement importantes aux yeux de ceux qui défendent une conception républicaine de la liberté, il est peu surprenant qu'il n'y ait qu'un nombre limité d'études qui leur soient consacrées²⁴ (Cooper 1991). À l'évidence, cette réflexion sur la citoyenneté active devra s'accompagner de l'étude des institutions et des pratiques dans le cadre desquelles nous souhaiterions voir les citoyens jouer un rôle plus actif, et c'est par le biais de ces analyses que je souhaite explorer les spécificités d'une démocratie participative articulée autour des notions de délibération et d'éthique de la conduite individuelle.

22 Il ne se trouve guère de partisans de la démocratie participative pour demander la répudiation des droits et libertés de la tradition libérale ; ils sont beaucoup plus nombreux à demander qu'on leur en ajoute d'autres. À leurs yeux, la liberté ne se limite pas à une série de privilèges et de droits abstraits, garantis par le règne du droit, mais elle renvoie, et ceci est tout aussi important, à des pratiques concrètes qui se manifestent dans des circonstances spécifiques. Toutefois, nous pourrions dans un premier temps adopter un certain nombre de caractéristiques essentielles de la démocratie libérale. La démocratie repose sur des droits qui protègent la délibération et l'éthique de la conduite individuelle : elle suppose l'existence des droits au

respect de la vie privée, à la liberté de parole et d'association, tout autant que le droit de vote. Ces droits ne se limitent pas à la protection de la singularité de l'individu ; ils protègent également les espaces publics et privés où se forment les opinions et se déterminent les conduites individuelles. Nous pourrions ajouter à cette liste d'autres principes qui facilitent la garantie de ces droits, la liberté de la presse, un gouvernement ouvert, l'indépendance des tribunaux. La démocratie dépend également de l'existence de dispositifs grâce auxquels les notions de délibération et d'éthique personnelle peuvent peser sur les mécanismes de prise de décision collective, et certains de ces mécanismes tels que les assemblées élues, les auditions publiques et les procédures d'appel et de compensation sont très répandus dans les démocraties libérales. Alors que les partisans de la démocratie radicale peuvent adhérer à tous ces aspects de la démocratie libérale, ils prennent soin de les inscrire dans une description de la pratique de la liberté qui peut se démarquer d'autres aspects de la démocratie libérale. On peut imaginer qu'une pratique raisonnée de la liberté supposerait que les citoyens soient en position de commenter, voire même de modifier, les droits et les procédures propres à la tradition démocratique libérale ; ceci nécessiterait alors que l'on adopte d'autres droits et dispositifs susceptibles d'étendre la démocratie à d'autres secteurs de notre communauté ; cela suppose également que l'on parvienne à décentrer l'Etat en transférant des éléments de gouvernance à d'autres formes d'associations.

23 L'on pourrait tout d'abord tenter de situer les droits et mécanismes de la tradition libérale dans le cadre d'une pratique démocratique. Dans cette optique, la démocratie ne se comprend pas

comme un ordre universel rationnel reposant sur une rationalité objective ou sur l'existence prétendument objective d'individus autonomes. Il s'agit plutôt d'une construction historique et modifiable que nous ne pouvons défendre ou critiquer qu'en utilisant nos propres outils conceptuels, spécifiques et contingents. Même les droits et mécanismes de la tradition démocratique libérale peuvent être légitimement soumis à une évaluation critique. Lorsque nous tentons d'élucider une vision de la démocratie ou que nous la mettons en oeuvre, nous ne nous préoccupons pas tant d'édicter des préceptes que d'interpréter un ensemble historique de concepts et de pratiques intersubjectives.

24 Une fois acceptée l'idée que la démocratie est contingente et historique, nous ouvrons alors la possibilité d'ajouter aux droits et aux mécanismes de la démocratie libérale d'autres paramètres chargés d'une tonalité plus nettement socio-économique. La conception historique et contingente de la démocratie suggère que les droits des citoyens sont d'origine sociale et non pas naturelle : de même qu'il est impossible de concevoir que l'individu préexiste à la communauté, il est impossible de concevoir des droits naturels qui préexisteraient à l'état social ; parce que les individus sont socialisés, ils ne peuvent se voir attribuer de droits que dans un cadre social : tous les droits sont donc sociaux dans la mesure où une société les accorde aux individus parce qu'elle considère que ces pouvoirs et ces libertés sont indispensables au développement humain - notre postulat étant que les droits protègent ce que nous estimons être les intérêts vitaux de nos semblables, à titre d'exemple, la possibilité de se soustraire à certaines contraintes ou l'accès à un minimum de protection sociale. Ainsi nous pouvons placer les droits associés à la délibération et à l'éthique personnelle dans la sphère sociale et économique sur le même plan que les droits politiques. Parce que les droits sont destinés à promouvoir l'épanouissement de l'être humain, notre perception de ce que sont les droits les plus importants dépendra de notre conception de l'épanouissement, ce qui peut nous conduire à être attentif à l'économie tout autant qu'à l'Etat. Nous pourrions promouvoir divers droits et mécanismes qui tentent d'augmenter l'influence de la démocratie sur la sphère socio-économique. Les libéraux-démocrates ont privilégié des procédés qui reposent sur l'intervention de l'Etat pour contrôler l'industrie au nom des droits sociaux ; l'Etat a privilégié la fiscalité et les prestations sociales pour garantir le droit à l'éducation, au

logement, et à un revenu minimum et il s'est appuyé sur diverses formes d'intervention pour soumettre les intérêts économiques à la volonté d'un gouvernement représentatif. De la même manière, les partisans de la démocratie radicale proposent que les droits et les procédures de la tradition libérale soient complétés voire même remplacés par d'autres. Ils sont favorables à un contrôle citoyen de l'Etat et des organisations appartenant à la société civile, combiné à la propriété ouvrière et à la prise de participation, aux associations de consommateurs, et aux institutions locales, tous ces dispositifs constituant des moyens d'étendre nos pratiques démocratiques aux groupes économiques.

25 Si l'on souhaite promouvoir un modèle de démocratie radicale articulé sur les notions de délibération et d'éthique personnelle, l'on pourrait alors chercher à déléguer certains éléments de gouvernance à des associations de la société civile. Ces associations pourraient transmettre des informations aux décideurs politiques, exprimer les inquiétudes de leurs membres, et jouer un rôle actif dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'un large éventail de politiques. Une démocratie pluraliste de ce type peut séduire parce qu'elle a le potentiel d'accroître l'efficacité des politiques publiques. Il semble probable, par exemple, que la participation de divers groupes et individus à l'élaboration des politiques permettra de garantir la prise en compte d'informations pertinentes ainsi que de garantir que ceux qui en sont les bénéficiaires auront intérêt à ce qu'elles fonctionnent. La démocratie pluraliste peut également séduire par sa capacité à multiplier les occasions de favoriser la participation, la délibération et une éthique du comportement individuel. Si nous devons déléguer des éléments de gouvernance à divers groupes de la société civile, nous augmenterions le nombre et la diversité des organismes grâce

auxquels les citoyens peuvent intégrer des processus démocratiques. Les citoyens pourraient participer sur la base d'un faisceau d'identités ou d'intérêts, en tant que membres d'une communauté religieuse ou d'un groupe ethnique, comme habitants d'une ville ou d'une région, en tant que membres d'une catégorie professionnelle ou en tant que consommateurs. Les associations pourraient être le lieu de l'émergence d'une conscience citoyenne propice au développement de la délibération et de la participation à la formulation et à la mise en oeuvre des projets politiques. De plus, parce que ces associations pourraient être autonomes, elles n'auraient pas besoin d'être soumises à des règles strictes définies par l'Etat. Leurs membres pourraient interpréter, développer, voire même modifier nos normes démocratiques par leurs pratiques. Ces associations pourraient également être le lieu où les citoyens exercent leur liberté d'action dans la mise en oeuvre ou la révision des pratiques démocratiques.

26 Comme de nombreux critiques l'ont souligné, la participation des communautés à la vie politique risque de conduire à des tensions entre un factionnalisme au service d'intérêts catégoriels et les notions de souveraineté populaire et d'égalité politique. Afin de limiter ce risque, nous pourrions imaginer des normes en fonction desquelles les groupes et leurs membres devraient adapter leur conduite. Il est évident que la règle primordiale devrait être que les individus puissent décider librement d'intégrer ces groupes ou d'en sortir : même les groupes établis sur la base d'identités objectivées devraient être ouverts à ceux qui ne correspondraient pas aux critères retenus pour les former. En règle générale, les groupes constituent une moindre menace pour l'égalité politique s'ils sont organisés démocratiquement afin de n'être ni trop centralisés ni trop dépendants des mécanismes du marché. Ces groupes devraient fournir des occasions multiples et variées de favoriser la participation et se doter de mécanismes puissants pour faire respecter le principe de la responsabilité démocratique, par le biais de la représentation directe ou indirecte et même de la propriété. Toutefois, si ces normes devenaient obligatoires, ou bien si elles étaient trop détaillées, l'intérêt de ces groupes en tant que lieu où s'élabore une éthique personnelle en serait diminué. Néanmoins, même lorsque l'Etat abandonne son privilège législatif - et il peut y avoir des circonstances où la législation est justifiée - il peut toujours recourir à des codes administratifs, à la fiscalité, ou à des subventions qui encouragent la formation de groupes participatifs et démocratiques.

27 Les démocraties pluralistes courent également le risque de voir les plus riches et les plus puissants exercer une influence démesurée sur les politiques publiques. L'on pourrait objecter que ce risque est tout aussi présent dans tous les autres systèmes démocratiques. Quoi qu'il en soit, il reste possible de le limiter en établissant des normes en fonction desquelles l'Etat doit concevoir ses relations avec les autres groupes. Les normes les plus importantes seraient alors sans conteste celles qui, comme dans toutes les démocraties, garantissent l'ouverture et la responsabilité démocratique du gouvernement. Par ailleurs, l'Etat pourrait à nouveau déployer une série de contrôles, d'incitations fiscales, ou de subventions, voire légiférer, afin de réduire les écarts entre les ressources et l'influence de groupes comparables.

28 Une démocratie participative pourrait attribuer des fonctions de gouvernance à un large éventail de groupes démocratiques issus de la société civile et pas uniquement à l'Etat. Parce que nous avons affaire à des catégories aux contours mal définis, et non pas à des clivages nets, nous ne devrions pas être surpris que cette vision trouve certains échos dans la théorie de la gouvernance systémique, notamment dans les programmes de transfert de pouvoirs ou les partenariats entre les secteurs public, privé et associatif. Parallèlement à ces échos, l'on trouve également des différences. En règle générale, la gouvernance systémique reste attachée à un institutionnalisme libéral en dépit d'une préférence pour les réseaux comme instruments privilégiés de fourniture des services. Une démocratie pluraliste tente, à l'inverse, de développer une pratique démocratique contingente et de l'étendre aux producteurs, aux consommateurs et à d'autres. Ainsi donc, alors que la gouvernance systémique privilégie souvent un programme libéral de réforme constitutionnelle et électorale,

une vision pluraliste nous encourage à inventer et à établir d'autres forums où les citoyens peuvent débattre et définir une éthique personnelle dans leurs relations avec l'Etat. Là où la gouvernance systémique privilégie la représentation indirecte et l'intégration de groupes d'intérêts organisés au sein des institutions de l'Etat, une démocratie pluraliste cherche à attribuer des éléments de gouvernance à des organismes démocratiques autres que l'Etat. Parallèlement, là où la gouvernance systémique fait la promotion des réseaux au sein desquels l'Etat joue un rôle actif, allant jusqu'à tenter de réglementer et de contrôler les résultats, une démocratie pluraliste distribuerait des éléments de gouvernance à des organismes autres que l'Etat. Là où la gouvernance systémique adopte des réseaux dont l'objectif est de fournir des services de manière plus efficace sans se soucier du fonctionnement interne des organismes avec lesquels l'Etat coopère, une démocratie pluraliste s'engage à étendre les principes démocratiques aux entreprises, aux syndicats, et à d'autres groupes de la société civile.

29 La démocratie pluraliste se distingue également du communautarisme avec lequel la gouvernance systémique complète son institutionnalisme d'obédience libérale. Les partisans de la gouvernance systémique semblent souvent convaincus de l'existence, à tout le moins souhaitable, d'un consensus en matière de politiques publiques afin que l'Etat puisse asseoir sa légitimité au travers de consultations destinées à générer le consentement. La démocratie pluraliste, quant à elle, tente d'adopter les principes du pluralisme éthique qu'elle considère parfaitement légitimes. Elle permet à différents groupes d'établir différents faisceaux de responsabilités. Elle en appelle à la délibération et au compromis, et non pas à un consensus idéal, comme moyens de gestion d'éventuelles tensions entre les responsabilités définies par différents groupes. Ainsi, alors que la gouvernance systémique souligne l'importance de la consultation, le pluralisme démocratique insiste sur la nécessité de donner l'occasion aux individus de « re-former » leurs pratiques collectives sans du reste les soumettre à une quelconque obligation quant à la direction à suivre. Là où la gouvernance systémique suggère que l'objectif de la consultation est de parvenir au consensus, le pluralisme démocratique s'intéresse davantage aux processus de décision, sans postuler l'existence d'un bien commun à l'aune duquel les résultats seraient évalués. Alors que la gouvernance systémique estime que les citoyens doivent parvenir à un consensus si l'on souhaite une société unie, le pluralisme

démocratique compte sur la délibération et le compromis pour résoudre les différends entre les individus et les groupes et ainsi établir un ordre social décentré.

Le dialogue contre la consultation

30 Nous avons vu que les partisans de la démocratie radicale sont prêts à défendre l'idée d'une communauté ouverte où la notion de liberté désignerait la liberté du sujet agissant, s'exerçant dans le cadre de pratiques spécifiques ; elle serait donc associée à la possibilité d'organiser la participation, la délibération et l'élaboration d'une éthique personnelle plutôt que la défense de l'idée fallacieuse de l'autonomie du sujet. Nous avons vu également qu'ils peuvent encourager ces pratiques par le biais d'un pluralisme favorable au transfert d'éléments de gouvernance de l'Etat vers d'autres types d'associations démocratiques. En admettant que nous parvenions à décentrer l'Etat en attribuant des responsabilités en matière de gouvernance à d'autres types de communautés, il nous faudrait toutefois nous interroger sur la place que l'Etat et ces communautés accordent à la participation, la délibération et à l'éthique personnelle. L'on peut, dans un premier temps, s'accommoder à nouveau d'un certain nombre de traits caractéristiques de la démocratie libérale. Ici aussi les droits et les dispositifs de la tradition libérale protègent les espaces public et privé de la participation, de la délibération et l'éthique personnelle. Ceux-ci peuvent faciliter la prise en compte des notions de délibération et d'éthique personnelle dans les processus décisionnels collectifs. La liberté de parole et le droit de vote, ainsi que les dispositifs tels que les assemblées élues et l'Etat de droit sont bénéfiques pour la démocratie. En particulier, nous pouvons convenir de l'importance des assemblées élues qui

fonctionnent comme des vecteurs de la souveraineté populaire pour diriger et superviser les agences administratives, tout en veillant, dans la logique du pluralisme, à ce que ces forums législatifs soient aussi diversifiés que possible. Quelle que soit l'importance que l'on accorde à la délibération et à l'éthique personnelle, il y aura des moments où les décisions devront être prises ; la règle de la majorité atteinte au sein d'une assemblée parlementaire paraît alors un moyen adéquat de clore la discussion et de parvenir à une décision collective. De même, quelle que soit la diversité des modes de participation dans les agences administratives, les sociétés modernes complexes semblent nécessiter un partage des tâches entre les forums législatifs qui élaborent les lois et les agences administratives qui les appliquent²⁵. Une telle répartition des rôles semble nécessiter à son tour que les assemblées législatives contrôlent et supervisent ces agences : la démocratie serait un leurre si les administrations n'étaient pas comptables devant les assemblées législatives qui définissent leurs missions. Même si nous envisageons de mettre en place des droits et des procédures favorables à la généralisation de la délibération et de l'éthique personnelle dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques publiques, nous ne devrions pas oublier que ces derniers sont sensés renforcer et non pas supplanter les dispositifs législatifs et juridiques existants en matière de supervision et d'évaluation critique.

31 L'importance des droits et procédures spécifiques au système libéral ne signifie toutefois pas que ceux-ci soient suffisants. Bien au contraire, si l'on conçoit la démocratie comme une pratique, il apparaît que ces mécanismes accordent une attention insuffisante à la participation, à la délibération et à l'éthique personnelle aux différents stades du processus décisionnel qui précèdent et suivent l'étape législative. Là où les constitutions libérales traitent les individus comme des êtres autonomes, avec des préférences immuables qu'il suffit de représenter fidèlement lorsque l'assemblée légifère, la conception de la démocratie en tant que pratique suppose que l'on perçoive les individus comme des agents qui construisent et modifient leurs préférences et leurs convictions au terme d'un processus impliquant le recours à la délibération et l'élaboration d'une ligne de conduite personnelle. Alors que les constitutions libérales établissent une distinction souvent très nette entre les questions de politique et de gestion, ces dernières étant déléguées à des instances administratives, dans une pratique démocratique le raisonnement humain implique une phase d'introspection qui permet de préciser nos objectifs

alors même que nous choisissons les moyens permettant de les atteindre.

32 Notre pratique démocratique consiste en une série d'étapes, du débat public à l'application de la loi, en passant par le processus législatif. Des propositions de loi et des politiques émergent du débat public avant d'être rédigées par le législateur qui décide alors si elles doivent être appliquées. Si la loi entre en vigueur, elle sera mise en oeuvre par des organismes qui, ce faisant, affinent et précisent son contenu. Les étapes de la législation et de la mise en oeuvre sont soumises à différents modes d'évaluation et de supervision afin de s'assurer qu'elles demeurent conformes à la volonté populaire telle qu'elle s'est exprimée dans le cadre du débat parlementaire. Chacune de ces étapes peut être ouverte à davantage de participation populaire, de délibération, et en appeler à l'éthique personnelle, par le biais d'une série de droits et de procédures. Ainsi, alors que les assemblées élues sont les organisations les plus susceptibles d'être influencées par le public, et que nous sommes donc logiquement tentés de leur accorder une forme de primauté, notre intérêt pour la démocratie en tant que pratique peut nous encourager à imaginer de nouveaux droits et de nouvelles procédures permettant aux valeurs démocratiques d'influencer le débat public et la mise en oeuvre des politiques. Lorsque nous aurons conçu ces nouveaux droits et ces nouvelles procédures, il ne s'agira pas de principes immuables relevant de la raison pure, mais plutôt de possibilités, contingentes et inventées. Nos pratiques démocratiques devraient être le lieu où nous décidons quelles sont celles de nos inventions que nous souhaitons adopter ou pas.

33 Une fois que nous avons renoncé à l'idée d'une constitution idéale, destinée à protéger une prétendue autonomie du sujet, pour lui préférer des pratiques qui favorisent la liberté d'action,

nous nous donnons la liberté d'inventer, de modifier et de rejeter des droits et des procédures à chaque étape, du débat public à la mise en application administrative en passant par la législation. Au stade du débat public, les processus de délibération et de détermination d'une ligne de conduite personnelle pourraient être mis en oeuvre dans le cadre de consultations délibératives et d'auditions publiques. Au stade législatif, nous pourrions proposer l'initiative citoyenne et le référendum ; nous pourrions même suggérer que les décisions soient parfois prises par des jurys de citoyens ou à l'issue de consultations délibératives, chaque citoyen ayant le droit ou la possibilité de participer. Plus généralement, nous pourrions promouvoir davantage de débats publics, ce qui conduirait à des prises de décision plus directes.

34 Bien sûr nous pourrions proposer toute une gamme de procédés démocratiques pour les étapes du débat et de la prise de décision, toutefois il ne faut pas négliger le stade de la mise en oeuvre des politiques. De nombreuses procédures de la tradition libérale concernent les étapes du débat et de la prise de décision alors que le stade de la mise en oeuvre est souvent livré à l'expertise de fonctionnaires qui ne se sont jamais présentés devant le suffrage universel. De plus, les inquiétudes suscitées par la nouvelle gouvernance sont en règle générale occasionnées par l'existence de déficits démocratiques dans les organismes - commissions, départements ministériels, partenariats privé-public et autres - qui sont impliqués dans la mise en oeuvre des politiques publiques. C'est pourquoi nous devrions nous intéresser en priorité à la promotion d'une conception dialogique des politiques publiques. Comme nous l'avons vu précédemment, les principes démocratiques supposent que les acteurs puissent fonctionner dans un cadre libéral incluant le règne de la loi et le respect de la législation. Dans ce cadre, toutefois, il est possible d'encourager un dialogue permettant de faire entendre la voix du public au sein des organismes de gouvernance. À ce niveau nous pouvons diviser le stade de la mise en oeuvre en sous-catégories telles que celles de l'information, de la décision et de l'évaluation. Dans la sous-catégorie de l'information, les agences de gouvernance pourraient non seulement rendre publiques les règles et les décisions sur la base desquelles elles ont l'intention d'agir, mais également inviter les citoyens à les commenter, voire même lancer des enquêtes d'opinion, des consultations délibératives ou toute autre procédure du même ordre pour rassembler les opinions qui s'expriment à leur égard. Dans la phase de la prise

de décision, les agences gouvernementales pourraient impliquer les citoyens grâce à un large éventail de mécanismes peu usités : elles pourraient créer des comités mettant en présence, dans le cadre de négociations, les représentants des agences gouvernementales et des citoyens ; elles pourraient attribuer aux citoyens des places dans les comités chargés de la rédaction des règles de fonctionnement et des procédures qui les régissent. Les citoyens pourraient ainsi contribuer à la prise de décision et à la rédaction des règlements à tous les niveaux de l'administration, des services centraux de la fonction publique aux agences locales chargées de la gestion des prestations sociales. Au stade de l'évaluation, les agences gouvernementales pourraient rendre des comptes non pas seulement au Parlement mais aussi directement aux citoyens ; cette procédure pourrait être renforcée en imposant l'obligation de présenter un rapport d'activité devant des commissions de citoyens, voire même en procédant à l'élection des employés des agences gouvernementales.

35 Les adversaires de la conception dialogique des politiques publiques lui reprochent de permettre aux intérêts particuliers de dominer les agences gouvernementales, voire d'en prendre le contrôle. Nous pourrions rétorquer que ce risque existe également dans tous les systèmes d'administration. Quoi qu'il en soit nous pourrions tenter de le réduire en établissant des normes de fonctionnement que les agences gouvernementales devraient respecter. Il ne fait aucun doute que les normes les plus importantes seraient celles qui concernent le droit à l'information et la responsabilité démocratique puisqu'elles permettent aux citoyens de superviser et de contester l'action des agences gouvernementales. En complément, une obligation d'ouverture permettrait d'éviter que celles-ci limitent la participation aux comités

chargés de l'élaboration et de la rédaction des lois à une liste d'acteurs concernés, leur imposant plutôt d'impliquer tous les citoyens qui font la démonstration qu'ils sont affectés par la décision ou bien encore qui manifestent un intérêt pour la question en débat ; le public pourrait faire entendre sa voix dans ces comités par l'introduction d'une obligation de service, similaire à celle qui existe actuellement pour les jurés qui siègent en Cour d'assises. De même, une norme d'équité pourrait imposer aux agences gouvernementales d'offrir un soutien financier ou une assistance technique aux groupes ou aux individus qui souhaitent participer aux travaux des comités d'élaboration et de rédaction des lois mais qui seraient désavantagés du fait de ressources insuffisantes dans l'un ou l'autre de ces secteurs. Ici aussi, bien sûr, si nous rendions ces normes obligatoires ou si nous en définissions les contenus de façon trop détaillée, l'effet serait néfaste sur ces agences en tant que lieux où s'élabore une ligne de conduite relevant de l'éthique personnelle. Ce qui importe est que nous ayons un éventail de codes administratifs, de procédures et de subventions permettant de garantir qu'une politique publique dialogique puisse rester ouverte et démocratique.

36 La démocratie participative peut tenter l'expérience d'une politique publique dialogique plutôt que s'en remettre à la prétendue neutralité des experts. Alors que cette vision trouve des échos dans les thèses du communautarisme qui caractérisent la gouvernance systémique, notamment dans la conviction largement répandue que la politique devrait être définie en concertation avec les parties prenantes, il y a également des différences qui doivent être soulignées. Alors que la gouvernance systémique privilégie une conception libérale de la démocratie dans laquelle les politiques publiques sont mises en oeuvre par une élite managérielle soumise au contrôle exercé par une élite politique et contrainte de suivre les orientations définies par celle-ci, laquelle élite est à son tour responsable devant la volonté populaire qui s'exprime par les urnes, une approche dialogique s'attacherait à promouvoir le processus délibératif et l'éthique personnelle à tous les stades de l'élaboration des politiques, y compris celui de la mise en oeuvre. Alors que la gouvernance systémique repose sur le postulat que l'administration a pour fonction de veiller en toute neutralité à la question purement technique de la mise en oeuvre de la volonté du parlement, l'approche dialogique envisage l'implication du public dans les processus par lesquels les organismes administratifs font une interprétation active et proposent

une définition de la volonté du parlement.

37 Une approche dialogique des politiques publiques se distingue également de la manière dont la gouvernance systémique, héritière de la conception institutionnaliste des réseaux, néglige souvent les valeurs démocratiques dans son empressement à promouvoir l'efficacité, l'efficience et l'optimisation de la dépense publique selon le principe de best value. Les partisans de l'institutionnalisme, qui reconnaissent l'existence de problèmes spécifiques liés aux réseaux, tentent souvent d'améliorer la capacité de l'Etat à gérer les réseaux en élaborant des outils adaptés²⁶. La gouvernance systémique opte également pour une approche technicienne de la gestion des réseaux, allant jusqu'à adopter de nombreux instruments préconisés par les institutionnalistes. Ses partisans considèrent que le pouvoir central peut concevoir et imposer des procédés qui favorisent l'intégration dans des réseaux et lui permettent ainsi de réaliser ses objectifs. Les politiques telles que les Zones d'Action Prioritaire ont un effet centralisateur dans la mesure où elles tentent de coordonner l'action des départements ministériels et des collectivités locales en imposant un nouveau type de management aux agences gouvernementales : celles-ci doivent adopter des modalités de fonctionnement et se soumettre à une évaluation régies par des critères définis par le pouvoir central. A l'inverse, l'approche dialogique discrédite l'idée selon laquelle il serait souhaitable de définir un ensemble d'instruments de gestion des réseaux : si les réseaux sont composés différemment, de manière conjoncturelle et sans cesse renouvelée, il paraît peu probable qu'un simple kit d'outils de gestion s'avère suffisant. La démocratie participative pourrait donc nous

conduire à abandonner l'illusion des techniques de management au profit d'une pratique de l'apprentissage de la gestion par le récit et par l'écoute.

Conclusion

38 La notion de gouvernance renvoie à la perception largement répandue d'un changement dans la nature et le rôle de l'Etat : une bureaucratie hiérarchisée et monolithique a cédé la place à des institutions multi-niveaux qui entrent en interaction avec la société civile par le biais des réseaux et des marchés. Elle a ouvert la voie à de nouvelles perspectives théoriques qui interrogent cette transformation : l'étude des concepts permettant de définir la gouvernance, l'analyse de son fonctionnement, et une réflexion portant sur l'attitude à adopter face à la gouvernance. Parmi ces questions, celle que nous devrions traiter en priorité est la suivante : comment penser une gouvernance démocratique ? La démocratie représentative libérale semble avoir tendance à laisser se développer des déficits démocratiques dans de multiples secteurs de la gouvernance multi-niveaux organisée en réseaux. La gouvernance systémique est apparue pour tenter de trouver des solutions à ces déficits, mais il s'agit là d'une réponse qui vient d'en haut et qui n'utilise les termes d'inclusion et de participation qu'en référence à l'incorporation de groupes organisés et à la procédure de consultation du public. Si l'on peut considérer que la gouvernance systémique apporte un complément non négligeable à la démocratie représentative, il nous faut toutefois nous méfier des revendications qui sont parfois exprimées en son nom. La gouvernance systémique ne devrait pas être considérée comme un substitut acceptable de la démocratie représentative : un simple processus de consultation des groupes organisés, décidé par les hautes sphères du pouvoir, ne peut suffire à combler les déficits démocratiques générés par les réseaux multi-niveaux²⁷. De plus, il faut impérativement éviter de la confondre avec un modèle radical de démocratie participative qui favorise le développement du pluralisme et du dialogue.

39 La gouvernance systémique tente d'améliorer l'efficacité des institutions officielles par le biais d'une participation qui est à la fois sponsorisée et mise sous tutelle. Dans le meilleur des cas, elle parvient à effacer les tensions entre les objectifs potentiellement contradictoires d'élargissement de la participation et de défense des pouvoirs en place. Si elle devait parvenir à un véritable élargissement de la participation, la gouvernance systémique se heurterait

à la possibilité que les citoyens et les associations agissent en tant que catalyseurs du changement, renversant les normes, institutions et pratiques en place, au lieu d'en renforcer la légitimité et l'efficacité. Pourtant, la gouvernance systémique exclut cette possibilité en limitant la forme et le contenu de la participation. Quand la gouvernance systémique propose des initiatives visant à promouvoir davantage de participation, celles-ci sont, de manière caractéristique, définies en fonction des besoins supposés des élites et des institutions en place. Les citoyens et les associations sont confrontés à l'obligation de s'adapter au programme teinté de communautarisme et d'institutionnalisme de la gouvernance systémique sous peine d'être exclus de ces initiatives.

40 La démocratie radicale tente, quant à elle, de favoriser le développement du pluralisme et du dialogue en des termes qui n'imposent pas aux citoyens et aux associations de se conformer aux besoins supposés des élites et des institutions en place. Bien sûr, il n'est pas possible de soustraire entièrement la démocratie radicale aux difficultés qui assaillent la gouvernance systémique. En effet, si nous proposons une définition de la démocratie radicale qui élude toute référence aux mesures de facilitation active émanant des autorités supérieures de l'Etat, nous risquons de succomber à une forme de purisme défaitiste pour lequel la démocratie radicale est intrinsèquement évanescence, éphémère et inapplicable puisqu'elle ne peut ni être inscrite dans une constitution ni s'incarner dans une pratique permanente²⁸. Il reste tout de même possible de mettre en évidence certaines caractéristiques de la démocratie radicale qui la distinguent nettement de la gouvernance systémique. J'ai suggéré, par exemple, que la démocratie radicale

E-rea, 7.1 | 2009

aurait tendance à promouvoir le pluralisme plutôt que l'intégration et le dialogue plutôt que la consultation.

41 Alors que la gouvernance systémique incorpore les groupes agréés qui sont supposés représenter des intérêts objectifs, la démocratie radicale s'en remettrait en priorité aux solidarités et aux réseaux qui fonctionnent au quotidien afin de réduire la dépendance vis-à-vis des institutions officielles et des identités objectivées. On trouve dans nos vies quotidiennes une profusion de cultures étroitement imbriquées, cultures de consommation ou bien cultures professionnelles, qui donnent naissance à des solidarités diverses et changeantes ; toutes pourraient être mises au service de la citoyenneté. Une démocratie radicale pourrait intégrer une multiplicité d'associations démocratiques autonomes reposant sur les différentes solidarités qui émergent au sein de la société civile. Ce pluralisme encouragerait les hommes politiques et les fonctionnaires à engager un véritable dialogue avec ces associations plutôt que de se contenter d'une simple consultation. De manière plus importante encore, les hommes politiques et les fonctionnaires qui chercheraient à faciliter la mise en oeuvre de ce type de fonctionnement démocratique devraient à tout le moins être prêts à s'effacer ; il leur faudrait admettre que leurs efforts pourraient conduire à des résultats diamétralement opposés à ceux qu'ils espéraient atteindre. Il leur faudrait peut-être même être prêts à affronter la possibilité qu'ils puissent en eux-mêmes représenter une contrainte à se conformer aux normes et pratiques en vigueur. Il leur faudrait interroger, voire même modifier, leurs propres convictions et pratiques dans le cadre du processus démocratique. Eux aussi seraient, dans une certaine mesure, partie intégrante d'une démocratie radicale où nous nous inventerions grâce à notre participation active à des pratiques de gouvernance autonome.

Bibliographie

BANG, Henrik. "Governance as Political Communication". In Henrik BANG (ed) *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press, 2003, pp.7-23.

BEVIR, Mark. "Postfoundationalism and Social Democracy". *Danish Yearbook of Philosophy* 35, 2000, pp. 7-26.

BEVIR, Mark. "Republicanism, Socialism, and Democracy in Britain: The Origins of the Radical Left". *Journal of Social History* 34(2), 2000, pp. 351-368.

Commission des Communautés européennes, Livre Blanc sur la Gouvernance européenne, Bruxelles, COM : 428, 2001.

CONSIDINE, Mark. "The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-up Services". *Governance* 15(1), 2002, pp. 21-40.

COOPER, Terry. *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1991.

DEBRESSON, Chris and AMESSE, Fernand (dir.). 1991. *Networks of Innovators*, Special Issue of *Research Policy* 20(5).

ETZIONI, Amitai. *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and their Correlates*. New York: Free Press, 1961.

ETZIONI, Amitai. *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*. London: Profile Books, 1997.

FOUCAULT, Michel. "The Ethic of the Care for the Self as a Practice of Freedom". In James BERNAUER et David RASMUSSEN (dir.), *The Final Foucault*, Cambridge, MA: MIT Press, 1988, pp. 1-20.

GRANOVETTER, Mark. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology* 91(4), 1985, pp. 481-510.

GRANOVETTER, Mark. "Business Groups" In Neil SMELSER et Richard SVEDBERG (dir.), *Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, 1994, pp.453-475.

La Gouvernance démocratique : perspectives systémique et radicale 18

E-rea, 7.1 | 2009

HALL, Peter and TAYLOR, Rosemary. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies* 44(5), 1996, pp. 936-957.

HELD David. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity, 1995.

KICKERT, Walter, KLIJN, Erik-Hans, and KOPPENJAN, Joop (dir.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, 1998.

LEBESSIS, Notis et PATERSON, John. *Improving the Effectiveness and Legitimacy of EU Governance: A Possible Reform Agenda for the Commission*, Forward Studies Unit Working Paper. Brussels: European Commission, 1999.

MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe*. London: Sage, 1996.

MAJONE, Giandomenico. "Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach". *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157(1), 2001, pp. 58-77.

MARINTELLI, Alberto. "Markets, Governments, Communities, and Global Governance". *International Sociology* 18(2), 2003, pp. 291-323.

MORAVCSIK, Andrew. "Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality". In Robert HOWSE and Kalypto NICOLAIDIS (dir.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 161-187.

MORAVCSIK, Andrew. "Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis". *Government and Opposition* 39(2), 2004, pp. 336-363.

PETIT, Philip. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

POWELL, Walter. "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization". *Research in Organizational Behaviour* 12, 1990, pp. 295-336.

POWELL, Walter, KOPUT, Kenneth, et SMITH-DOERR, Laurel. "Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology". *Administrative Science Quarterly* 41(1), 1996, pp. 116-145.

PUTNAM, Robert. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton

University Press, 1993.

SKINNER, Quentin. *Liberty Before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

STIVERS, Camilla (dir.). *Democracy, Bureaucracy and the Study of Administration*. Boulder, CO: Westview, 2001.

WILLIAMS, David, and YOUNG, Tom. "Governance, the World Bank, and Liberal Theory". *Political Studies* 42(1), 1994, pp. 84-100.

WOLIN, Sheldon. "Fugitive Democracy". *Constellations* 1(1), 1994, pp. 11-25.

Notes

1 Voir David WILLIAMS et Tom YOUNG, 1994.

2 Voir Henrik BANG, 2003.

3 Commission des Communautés européennes, *Gouvernance européenne*, COM (2001), 428, p. 8.

4 Ibid., p. 3.

5 Ibid., p. 4.

6 Commission des Communautés européennes, *op.cit.*, p. 11.

7 On pourrait en dire autant de nombreux rapports rédigés par des universitaires pour guider les travaux de la Commission sur la gouvernance. Voir le titre de l'ouvrage de Notis LEBESSIS et John PATERSON, 1999.

8 Commission des communautés européennes, *op.cit.*, p. 3.

9 Ibid.

E-rea, 7.1 | 2009

10 Ibid., p. 13.

11 Voir Peter HALL et Rosemary TAYLOR, 1996.

12 Voir Mark GRANOVETTER, 1985.

13 Voir Mark GRANOVETTER, 1994 et Walter POWELL, 1990.

14 Voir Chris DEBRESSON et Fernand AMESSE, 1991 ; Walter POWELL, Kenneth KOPUT et Laurel SMITH-DOERR, 1996.

15 Voir Mark GRANOVETTER, 1994 et Robert PUTNAM, 1993, p. 160.

16 Voir Mark CONSIDINE, 2002.

17 Voir Giandomenico MAJONE, 2001. Remarquons que cet argument s'accompagne d'un appel à convenir de l'importance de l'expertise dans certaines activités de l'Etat telles que la réglementation par exemple (voir Giandomenico MAJONE, 2006).

18 Voir Andrew MORAVCSIK, 2001. Il est intéressant de noter que cet argument s'accompagne d'une volonté de souligner l'importance de l'expérience empirique comme source de connaissance du fonctionnement de « la démocratie dans le monde réel » par opposition à la « conception utopique » de « systèmes démocratiques idéaux ». (Andrew MORAVCSIK, 2004).

19 En ce qui concerne le développement de ce type de classement dans le cadre fonctionnaliste des études organisationnelles et la place qui leur revint ensuite au sein de la pensée communautariste voir respectivement Amitai ETZIONI, 1961 et Amitai ETZIONI, 1997. Pour un exemple récent de leur impact sur le débat sur la gouvernance, voir Alberto MARINTELLI, 2003.

20 Commission des Communautés européennes, op.cit., p. 15.

21 Alors que le regain de popularité historique du républicanisme a pu se montrer insensible à sa proximité avec le libéralisme, il y a néanmoins une différence très nette entre les deux (voir Quentin SKINNER, 1998). A propos du rôle joué par le républicanisme en arrière-plan de l'émergence de projets démocratiques radicaux voir Mark BEVIR, 2000b. Pour une tentative de reformuler des idées similaires

dans le cadre de théories éthiques et politiques contemporaines, voir Philip PETIT 1999 et Mark BEVIR

2000a.

22 Voir Michel FOUCAULT, 1988.

23 Bien sûr, les hypothèses expérimentales qui tentent de déterminer ce qu'une communauté de citoyens

libres et égaux seraient disposés à accepter peuvent constituer une source d'inspiration pour les projets

démocratiques (voir David HELD, 1995). Mais le soupçon demeure d'une démocratie comme en suspens

lorsque la parole de « l'expert » se substitue à la décision d'une communauté de citoyens libres et égaux.

24 Voir Terry COOPER, 1991. Arrêtons-nous un instant sur la prolifération de matériau dont témoigne

l'émergence de publications exclusivement consacrées à la question de la citoyenneté, tels Citizenship

Studies, dont le premier numéro parut en 1999 et fut publié par Carfax. A l'évidence, les conceptions radicales de la citoyenneté active peuvent être détournées par des perspectives systémiques qui visent

à promouvoir une éducation à la citoyenneté dans le but premier de générer le consensus nécessaire à

l'efficacité de la mise en oeuvre et l'acceptation des politiques.

25 Il existe, bien sûr, des conceptions radicales de la démocratie qui rejettent cette distinction entre la

phase d'élaboration des politiques et leur mise en application. Je vais tenter de repenser les modalités de

fonctionnement de cette distinction, néanmoins je reste sceptique quant à la possibilité de sa disparition

totale et je ne suis pas certain d'y être favorable, même si l'hypothèse de sa disparition devait s'avérer

crédible. Pour un panorama des différentes approches de cette distinction, voir Camilla STIVERS (dir.),

2001.

26 Voir Walter KICKERT, Erik-Hans KLIJN et Joop KOPPENJAN (dir.), 1998.

27 Comparer Giandomenico MAJONE, 2001 et Andrew MORAVCSIK, 2001.

28 Voir Sheldon WOLIN, 1994.

Pour citer cet article

Référence électronique

Mark BEVIR, « La Gouvernance démocratique : perspectives systémique et radicale », E-rea [En ligne], 7.1 | 2009, document 6, mis en ligne le 15 juillet 2009. URL : <http://erea.revues.org/959>

À propos de l'auteur

Mark BEVIR

Professeur de Sciences Politiques à l'Université de Californie, Berkeley

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumé / Abstract

Comment appréhender la notion de gouvernance démocratique ? Cet article établit une distinction entre gouvernance systémique et démocratie radicale. La gouvernance systémique emprunte le langage de la démocratie radicale sans en comprendre l'esprit. Elle encourage une participation accrue par l'intermédiaire de réseaux parce qu'aux yeux des nouveaux institutionnalistes les réseaux sont des prestataires de services plus efficaces. Elle est favorable à un recours plus systématique à la consultation parce qu'aux yeux des partisans du communautarisme le consensus est indispensable à la mise en place d'institutions politiques efficaces. La gouvernance systémique est donc un discours d'autorité qui repose sur la prétendue expertise des spécialistes en sciences sociales. Les partisans d'une démocratie radicale attachent davantage d'importance à la notion de citoyenneté autogérée. En lieu et place de l'intégration de groupes constitués au sein de réseaux, ils font la promotion d'un pluralisme dans le cadre duquel des éléments de gouvernance sont transférés à des organisations de la société civile. À un processus de consultation qui interviendrait en amont de la prise de décision, ils préfèrent la mise en place d'un dialogue grâce auquel les citoyens jouent un rôle actif dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques publiques.

Mots clés : état, institutionnalisme, réforme démocratie participative, gouvernance, communautarisme,

déficit démocratique, démocratie représentative, réseaux

How might we think about democratic governance? This paper distinguishes between system governance and radical democracy. Systems governance borrows the language of radical democracy while missing its spirit. It advocates increased participation through networks because new institutionalists suggest networks are an efficient means of service delivery. It advocates increased consultation to build consensus because communitarians suggest

consensus is needed for effective political institutions. System governance is, then, a top-down discourse based on the alleged expertise of social scientists. Radical democrats concentrate instead upon the self-government of citizens. Instead of the incorporation of established groups in networks, they promote a pluralism within which aspects of governance are handed over to associations in civil society. And instead of consultation prior to decision-making, they promote a dialogue in which citizens play an active role in making and implementing public policy.

Keywords : participatory democracy, communitarianism, democratic déficits, governance, institutionalism, networks, reform, representative democracy, state

ndlr : La version anglaise de cet article "Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives" a été publiée dans *Public Administration Review* 66.1 (2006) : pp. 426-436.

