

Participation de la société civile à la prise de décision politique : de la concertation sociale à une concertation sociétale élargie?

L'horizon d'une transition démocratique semble aujourd'hui plus tangible qu'il ne l'a jamais été. Cette matérialité, la transition démocratique la trouve dans l'émergence d'initiatives citoyennes, mais constitue également un défi pour les institutions existantes. Au niveau politique, les limites de la démocratie représentative sont régulièrement décriées, particulièrement son incapacité à rapprocher le citoyen des élus qui le gouvernent. S'ensuivent des appels à l'avènement d'un paradigme participatif, qui tire son succès de son potentiel à soulager l'attitude méfiante et le manque d'intérêt témoignés par les citoyens envers les institutions et les élus politiques.

Si la place du citoyen est centrale dans la réflexion autour de ces nouveaux modèles, le rôle joué par la société civile dans la transition démocratique est également primordial. En effet, elle semble constituer une charnière entre la fonction de corps intermédiaire, qui est la sienne dans le système démocratique traditionnel, et la fonction de vecteur d'engagement, qu'elle offre aux citoyens aspirant à d'autres formes de démocratie. Emerge alors la question de la contribution de la société civile à pallier la crise du modèle représentatif.

La présente contribution revient sur la place accordée à la société civile dans le système politique belge depuis ses débuts au milieu du XIX^e siècle. Elle s'intéresse ensuite à la manière dont la diversification des intérêts présents au sein de la société civile a été prise en considération par les institutions existantes. Il apparaît que les traits distinctifs de la démocratie représentative et de la culture politique belge en matière de relation avec la société civile restent bien ancrés, en ce compris dans les réformes les plus récentes des institutions politiques.

Culture politique belge: empreinte de la polarisation et organisation néo-corporatiste

L'ère de la gouvernance, caractérisée depuis la fin du XX^e siècle par des formes d'interactions en maillage, moins verticales et hiérarchiques entre l'Etat et les acteurs qui l'entourent, fait la part belle à l'avènement d'une société civile organisée. Sous cette expression polymorphe, fourmillent une multitude d'acteurs collectifs, *organisés* afin de représenter un intérêt dans la sphère publique et d'influer sur la prise de décision politique. Pour y parvenir, ces acteurs collectifs - ou groupes d'intérêt - puisent dans un répertoire d'actions varié (offre d'expertise, organisation de manifestations, sensibilisation de l'opinion publique, etc.) sous réserve des ressources dont ils disposent. Dans certains cas, les autorités publiques sont demandeuses

d'une collaboration afin de bénéficier des informations et du soutien que les organisations de la société civile peuvent apporter à la prise de décision et à la mise en œuvre de politiques, augmentant potentiellement la légitimité de ces dernières. En échange, les autorités publiques assurent à celles-ci une reconnaissance formelle et un accès facilité au processus de prise de décision. Pour ce faire, sont mis en place des canaux institutionnalisés qui permettent le dialogue, sous la forme d'instances de concertation ou de consultation. Lorsque les mêmes organisations sont systématiquement impliquées dans ces dispositifs institutionnels, comme c'est souvent le cas en Belgique, ce mode d'intermédiation entre Etat et société civile est qualifié de néo-corporatiste. Il en résulte généralement une pérennisation et une grande professionnalisation des acteurs impliqués dans ces échanges institutionnalisés.

Cependant, lorsque la société est traversée par des volontés de transformations, il est nécessaire d'entretenir une attitude réflexive par rapport au cadre existant et aux inégalités qu'il engendre entre acteurs. Autrement dit, il s'agit d'identifier les formes de représentation dont bénéficie réellement la société civile organisée vis-à-vis des institutions, et les effets que celles-ci engendrent en termes de participation citoyenne à la prise de décision politique.

Si des liens étroits entre autorités publiques et organisations de la société civile sont particulièrement prisés depuis l'essor d'un mode de gouvernance plus horizontal, ils n'en étaient pas moins présents antérieurement, et les instances à travers lesquelles ils ont vu le jour portent toujours en elles un important héritage historique, culturel et politique.

La tendance de la culture politique belge au néo-corporatisme a déjà été évoquée plus haut. Cette tendance a néanmoins toujours été modérée par le phénomène de la pilarisation qui a structuré le développement de la société belge, et ce dès ses débuts. Un bref détour historique nous remet en mémoire que la Belgique de 1830 était une puissance industrielle, dont l'organisation de la vie en société s'équilibrait entre les piliers chrétien et libéral, auxquels s'est ajouté ensuite le pilier socialiste. Chaque pilier, porteur d'une idéologie, comptait en son sein non seulement un parti, mais surtout une nuée d'organisations (mutuelles, organisations professionnelles, associations culturelles, etc.¹). Il s'agissait, à travers ces composantes de diffuser l'idéologie à la base du pilier dans les différentes strates de la société belge. C'est donc bien autour de ces piliers que se structuraient les rapports de pouvoir, en ce compris les rapports d'intermédiation entre l'Etat et la société civile. À cet égard, on notera à quel point la représentation équilibrée de chaque pilier de la société dans le système politique était un

¹ Voir la définition donnée par le CRISP : <http://www.vocabulairepolitique.be/pilier/>, consultée le 6 janvier 2016.

critère essentiel vers lequel tendre. Aussi, l'équilibre entre les différents piliers dans la société belge relativise, *modère*, quelque peu les caractéristiques du modèle néo-corporatiste en assurant de la diversité dans les modes de représentation. Aujourd'hui, l'influence de la pilarisation reste présente à certains égards (des organisations historiquement issues d'un pilier ou l'autre non seulement existent, mais restent structurantes des rapports de pouvoir), mais diminue de manière générale, notamment par l'affranchissement que déclarent des organisations plus récentes - par exemple environnementales - à cette logique.

Cependant, le poids de la culture historique belge tend à perdurer dans l'organisation des relations entre les autorités publiques et la société civile organisée, en premier chef dans le domaine socio-économique. La période d'après-guerre et la relance économique durant les Trente Glorieuses ont donné lieu à un système de concertation sociale au sein duquel banc syndical et banc patronal sont représentés par des organisations, reconnues comme représentatives par l'Etat et s'acceptant mutuellement comme interlocutrices. Aussi, la particularité de ce dispositif réside dans la transposition d'une opposition jugée structurante de la société, opposition entre capital et travail, au sein même de la concertation, avec pour effet préconisé de surmonter les divisions pour garantir l'intérêt général dans les opinions qui seraient délivrées en son sein.

En outre, est immanquablement présent - à l'époque et encore aujourd'hui - un impératif de représentativité des groupes d'intérêts en présence, qui contribue à leur légitimité et leur confère une influence incomparable sur le processus de décision politique. Ce système de concertation et les acteurs socio-économiques qui le composent restent d'ailleurs au premier plan des relations institutionnalisées avec l'Etat, en témoigne par exemple la constitution récente d'une nouvelle instance (informelle) : le Groupe des partenaires sociaux wallons.

Diversification des enjeux portés par la société civile

Qu'en est-il alors des autres intérêts et acteurs collectifs qui composent la société civile ? Les dernières décennies ont vu fleurir un large spectre de mobilisations, conduites par un tissu associatif de plus en plus développé. S'il est indéniable que la question sociale et les rapports socio-économiques ont été au centre des relations entre corps social et les institutions belges, il existe aujourd'hui d'autres sources de revendications et demandes de reconnaissance, dont la cause environnementale est une illustration de premier plan.

Jusqu'à présent, la diversification des intérêts en présence (et la constitution d'organisations capables de les représenter) a mené à la création, mais surtout à la multiplication d'instances à vocation consultative, regroupant ces organisations selon l'intérêt qu'elles représentent.

Les relations entre Etat et société civile sont dès lors compartimentées en thématiques, et les enjeux portés par celles-ci traités de manière distincte. Cette configuration des relations institutionnalisées avec la société civile empêche donc l'ouverture des débats à des enjeux transversaux, pourtant nécessaire à la préfiguration d'un changement de paradigme.

En outre, la multiplication des instances dans lesquelles la société civile est représentée se distancie peu de la culture politique dans laquelle prévaut la reconnaissance des organisations s'inscrivant dans le dialogue capital-travail. D'une part les acteurs socio-économiques traditionnels se retrouvent généralement de manière systématique dans la composition des instances créées. D'autre part, l'institutionnalisation de nouveaux intérêts reste subordonnée aux rapports de force socio-économiques et aux instances dans lesquelles ces derniers se déroulent.

Les récents débats autour de l'organisation de la fonction consultative en Wallonie en sont témoins : le projet de réforme place les instances à vocation socio-économiques et les partenaires sociaux en tête du système de fonction consultative et des instances où sont présentes les autres organisations de la société civile. Cette manière de fonctionner va à l'encontre de la prise de conscience généralisée que certains enjeux sont étroitement liés et qu'il serait bénéfique de traiter des matières économiques, sociales et environnementales de manières intégrée plutôt que séparée. Pour ce faire, une refonte en profondeur des institutions impliquant la société civile doit être pensée, et l'hypothèse d'un élargissement des instances socio-économiques à des intérêts tiers sérieusement investiguée.

Se pose en réalité un dilemme pour les autorités publiques dans leurs rapports à la société civile : entretenir la stabilité de la relation garantie par la professionnalisation des organisations socio-économiques traditionnelles, ou bien ouvrir la relation à d'autres organisations, de manière à rassembler une diversité d'intérêts et à participer activement au renouveau démocratique ?

Trois critères peuvent être évoqués afin d'évaluer les relations actuelles et de défendre l'hypothèse d'une concertation sociétale élargie.

Premièrement, la composition des instances préfigure la teneur des débats qui s'y déroulent. Autrement dit: qui est consulté? La logique en vigueur qui privilégie la stabilité et la

professionnalisation influence la sélection des organisations, engendre des effets d'exclusion, influence la construction des thématiques qui y sont traitées. Favoriser une concertation sociétale à travers l'élargissement des instances de concertation traditionnelles permettrait de faciliter la diffusion d'innovations auprès des institutions et de miser sur le pouvoir de la délibération pour amener à une prise de décision éclairée entre tous les protagonistes, anciens comme nouveaux.

Deuxièmement, la participation de la société civile à la prise de décision se mesure aux matières sur lesquelles elle est invitée à donner son avis. L'égalité d'accès aux instances est-elle garantie pour tous les groupes intéressés de participer ? Certains domaines sont-ils exclusivement réservés à certains acteurs ? La fragmentation des domaines de compétences et l'éclatement des acteurs collectifs entre ceux-ci amoindrit la participation de la société civile à la prise de décision, et dans une plus large mesure sa contribution à la construction d'institutions démocratiques plus adéquates aux enjeux qu'elle porte.

Enfin, le traitement que les autorités publiques réservent aux opinions formulées au sein des instances donne une indication de l'importance accordée à la participation des acteurs. Le comportement de l'autorité consultante à l'égard de la participation de la société civile détermine la confiance des groupes participant aux structures consultatives. Cela s'ajoute au fait que la fonction consultative peut s'avérer être un élément constitutif de la démocratie participative si et seulement si on considère qu'à travers les groupes d'intérêt, des préoccupations et projets portés par les citoyens sont pris en compte, en ce compris les attitudes critiques et innovations qui vont à l'encontre de l'inertie institutionnelle.

L'examen systématique de ces dimensions ne se résume pas à une analyse procédurale, il porte sur les fondements de la fonction consultative. Il offre en outre la possibilité de renforcer la plus-value de cette dernière, qui consiste à offrir aux acteurs de la société civile la possibilité de construire ensemble des réponses à certains enjeux, réponses que les autorités publiques n'auraient pas pu obtenir si chaque acteur considéré comme pertinent formulait une réponse séparément.

Quelle place pour l'innovation dans un cadre institutionnel résistant au changement ?

La participation accrue d'intérêts autres que socio-économiques dans la prise de décision démocratique semble actuellement se heurter à la difficile mutation des institutions et aux poids des traditions historiques dans la mise sur pieds de nouvelles instances ou la réforme des instances existantes. Dès lors, comment aller au-delà de cette rigidité institutionnelle et penser un rôle renouvelé de la société civile?

D'abord, il s'agit très pragmatiquement de prendre conscience et d'accepter que la mise en place de nouveaux cadres d'interactions ne supprime pas automatiquement les anciens. Il est indéniable que beaucoup d'initiatives émergent. Mais il est également notoire que cela n'engendre pas encore de changement fondamental dans les institutions existantes, auxquels les nouveaux éléments sont simplement juxtaposés. Or, les institutions politiques actuelles constituent autant de défis que les projets de gouvernance pour demain devront prendre en compte afin de rendre plus tangible le changement paradigmatique à l'horizon. La construction institutionnelle de la participation des groupes à la prise de décision politique constitue à cet égard un aspect primordial, dans le but d'assurer que la transition démocratique ne se construise pas en marge des institutions existantes mais au contraire, agissent comme un pouvoir transformateur sur celles-ci.

Anne Guisset est doctorante FRESH (F.R.S.-FNRS) au Centre de Recherche en Science Politique (CReSPo) de l'Université Saint-Louis - Bruxelles. Elle réalise une thèse sur la représentation de l'économie sociale dans les instances de concertation sociale belges, et s'intéresse plus largement aux relations entre l'Etat et la société civile organisée.