



---

**Les ressorts d'une démocratie wallonne  
renouvelée**

***Du Mouvement wallon à  
la Wallonie en mouvement***

Christian de Visscher (UCL)  
Philippe Destatte (Institut Destrée)  
Marie Dewez (Institut Destrée)

**Rapport préliminaire**

12 novembre 2015

Les auteurs de ce rapport remercient les autres membres  
du Comité scientifique réunis à l'occasion de cette démarche,  
M.M. Pierre Delvenne (ULG), Cécile de Terwangne (UNAMUR),  
Marie Göransson (ULB) et Anne Staquet (UMONS),  
pour leur relecture attentive ainsi que leurs suggestions et compléments

# Les ressorts d'une démocratie wallonne renouvelée



## ***Du Mouvement wallon à la Wallonie en mouvement***

Christian de Visscher  
Philippe Destatte  
Marie Dewez

### **Résumé introductif**

Namur, 10 novembre 2015

---

## **Introduction**

### **1. Capitalisation des travaux du trentième anniversaire du Parlement issu des lois d'août 1980**

En octobre 2010, le Parlement wallon avait organisé, avec l'appui de l'Institut Destrée, un *dialogue pour l'avenir de la démocratie en Wallonie*. Il s'agissait, trente ans après la mise en œuvre des lois d'août 1980, de jeter un regard à la fois rétrospectif et prospectif sur l'émergence des institutions démocratiques wallonnes ainsi que de favoriser la consolidation d'une citoyenneté wallonne. Deux enjeux avaient été identifiés. D'une part, la question de l'adhésion à des espaces politiques et sociaux qui s'articulent, de la région à l'Europe, et, d'autre part, le défi que constitue la construction collective d'un avenir commun aux Wallonnes et aux Wallons. En effet, une idée avait été considérée comme centrale : *le fait que les institutions fonctionnent d'autant mieux que la vie sociale d'une région est développée* et, corrélativement, *le fait que la vie sociale d'une région est d'autant plus riche que les institutions démocratiques inspirent la confiance et se donnent l'ambition de mobiliser les citoyens dans le sens de l'intérêt général*<sup>1</sup>.

Trois temps avaient structuré les travaux : l'écriture d'une série de textes de référence pour cadrer le sujet, l'organisation d'un atelier prospectif de deux jours sur la démocratie avec une quinzaine de jeunes de la fin du Secondaire et de première année universitaire ("*Génération 2010-2040*"), une journée de présentations et de débats au Palais des Congrès de Namur. Le rapport n'entend évidemment pas résumer l'ensemble des interventions et des travaux, mais plutôt revenir sur l'un ou l'autre aspect innovant de 2010 qui peut servir de base pour la nouvelle réflexion.

---

<sup>1</sup> Présentation du colloque et textes préliminaires : <http://www.parlement-wallon.be/dialogue-pour-lavenir-de-la-democratie-en-wallonie-colloque-du-15-octobre-2010>

## 2. Mouvement wallon et démocratie régionale

Même si l'établissement d'un diagnostic de l'évolution de la démocratie en Wallonie demanderait plus de temps que ce que le permet le cadre de cette note, en essayant d'abord de définir de quoi on parle <sup>2</sup>, il nous paraît que la situation globale décrite en 2010 n'a pas fondamentalement changé. Les constats souvent répétés du « désenchantement démocratique », de la « crise de confiance des institutions », du « fossé entre les citoyens et leurs représentants », qui ne sont certes pas spécifiques à la Wallonie, semblent s'y appliquer peu ou prou, même si nous sommes actuellement, davantage que certains de nos voisins, préservés par des poussées populistes voire fascisantes.

Les travaux réalisés par les chercheurs de l'Institut Destrée dans le cadre de l'*Encyclopédie du Mouvement wallon 1980-2010* montrent que la définition du Mouvement wallon, tel qu'il était décrit voici une dizaine d'années encore, s'ouvre manifestement et s'étend à de nouveaux acteurs. Le Parlement – tout comme le gouvernement dans une mesure moindre – est devenu le centre de la démocratie wallonne et s'est même substitué au Mouvement wallon dans ses fonctions traditionnelles d'expression de la volonté et de la collectivité wallonnes. La nature du militantisme s'est également transformée.

La gouvernance régionale est faite d'un ensemble d'interactions entre les acteurs publics, mais aussi privés, qui y sont associés. La complexité de relations qui mêlent l'ensemble des acteurs régionaux découle d'une part de la diversité de ces acteurs, et d'autre part des finalités différentes qui les animent, celles-ci pouvant par ailleurs varier sensiblement d'un secteur d'activités à l'autre : *leadership* gouvernemental, travail parlementaire (avec le jeu majorité – opposition), mise en œuvre des actions par le Service public de Wallonie et les organismes d'intérêt public (OIP), mécanismes de consultation et de concertation avec les partenaires sociaux, partenariats divers, etc. Il faut évidemment prendre également en compte les interactions avec l'Europe (Conseil, Commission, Parlement européen, Comité des Régions, Conseil économique et social, etc.) ainsi qu'avec les différents organes du fédéralisme belge. Dans ce vaste réseau de relations, le rôle des partis politiques est central.

## 3. Une nouvelle réflexion, organisée de 2015 à 2017

La réflexion qui est entamée ici est préparatoire à un travail parlementaire qui s'organisera, à l'initiative du Bureau du Parlement de Wallonie, autour de deux journées d'études dont la première se tiendra le 17 novembre 2015 et la seconde en 2017.

Trois objectifs sont assignés à cette démarche :

1. Contribuer au renouveau démocratique wallon dans le cadre de la résolution votée par le Parlement de Wallonie le 25 mars 2015 (Doc. 130 2014-2015, n° 7) et notamment à une meilleure association des citoyens au processus démocratique ;
2. Explorer des pistes relatives aux nouveaux enjeux de la démocratie, de la gouvernance participative / délibérative notamment de la co-construction, de la contractualisation, ainsi que de l'évaluation partenariale de politiques publiques ;

---

<sup>2</sup> Philippe DESTATTE, *Quel avenir pour la démocratie wallonne dans la société de la connaissance ?*, dans Marc GERMAIN et René ROBAYE éds, *L'état de la Wallonie, Portrait d'un pays et de ses habitants*, 2011, p. 494-500, Namur, Les éditions namuroises - Institut Destrée, 2012.

3. Identifier des pistes pour renforcer l'*empowerment* du Parlement et pour affirmer son rôle central de la démocratie wallonne, tant vis-à-vis des acteurs wallons qu'à l'égard des autres institutions législatives de la Belgique et de l'Europe. Cette responsabilité et ce pouvoir s'exercent bien entendu pleinement sur la coopération internationale y compris la conclusion des traités, depuis la loi spéciale du 5 mai 1993, pour toutes les matières qui relèvent des compétences de la Région wallonne.

On pourrait formuler la problématique générale de ce processus de la manière suivante :

**Comment faire participer, de manière délibérative et impliquante, la société civile – les citoyens organisés ou non –, les administrations et les entreprises à la construction et à l'évaluation de politiques publiques pour augmenter la qualité de la démocratie, assurer un meilleur développement et renforcer l'adhésion de ces acteurs à un projet durable et responsable de vivre ensemble régional, ainsi que de positionnement de la Wallonie au plan international ?**

Quatre enjeux en découlent qui structurent le colloque et seront autant de thèmes de débats en commissions :

E1. Comment activer le débat public et construire une vision partagée de l'avenir qui renforce l'adhésion à un projet commun ?

E2. Comment préparer et construire des politiques publiques plus prospectives, qui anticipent et préparent les choix éthiques, technologiques, politiques et sociaux ?

E3. Quels mécanismes et processus nouveaux peut-on concevoir pour favoriser une évaluation partenariale des politiques et des dépenses publiques ?

E4. Comment mieux se positionner sur les questions internationales, notamment en matières de démocratie et de gouvernance ?

## **1. Première Partie**

**Problématique générale : une participation orientée vers le développement d'un projet commun pour la Wallonie**

### **1.1. Avant le comment, le pourquoi de la participation**

De plus en plus, davantage peut-être que de simplement la piloter, le but de l'action politique serait *de construire directement la société*. Au lieu de concevoir le peuple de manière donnée et passive, on le considère dans sa relation à son organisation politique <sup>3</sup>. On voit donc se dessiner l'idée d'une démocratie définie comme *tentative d'instituer un ensemble*

---

<sup>3</sup> Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable, Histoire de la représentation démocratique en France*, p. 355-356, Paris, Gallimard, 1998.

*d'individus en une communauté politique vivante*<sup>4</sup>. En rapprochant différents points de vue, il pourrait sembler que la dynamique de développement ou de métamorphose régionale puisse se faire à deux conditions essentielles :

- une adhésion de la population à un projet régional clairement exprimé, projeté dans le long terme, et dans lequel les citoyens peuvent inscrire leur propre trajectoire de vie et de profession dans une trajectoire collective identifiée ;
- une forte implication des acteurs, mobilisant leurs propres stratégies et leurs moyens, pour réaliser leurs objectifs dans le cadre d'un projet collectif défini, afin de constituer une collectivité ou une communauté politique.

La participation est donc au centre de ce mouvement, non pas comme la réalisation d'une démocratie mythique, parfaite, rêvée et utopique mais comme une condition de l'efficacité des politiques collectives visant à ce développement commun et à cette métamorphose régionale.

Pourtant, par rapport à des territoires nés d'un simple découpage administratif et arbitraire, la Wallonie dispose d'un atout tangible dans son inscription dans une historicité qui l'a vue revendiquer son existence et sa transformation : d'abord vers un projet politique plus conforme à sa sociologie industrielle, ensuite vers la fin de son déclin industriel, enfin dans une logique de rattrapage.

L'articulation passé-présent-futur dans un renouveau de la démocratie régionale qui se voudrait également implication des acteurs – y compris des territoires infrarégionaux – et efficacité de la mise en œuvre du redéploiement prend donc tout son sens, du Mouvement wallon à la Wallonie en mouvement.

## 1.2. Les finalités du politique

Un effort de clarification des finalités de la politique a été réalisé par Jacques Lesourne qui peut être mobilisé pour notre compréhension du système politique de la Wallonie. Le professeur d'Economie au Conservatoire national des Arts et Métiers à Paris estimait que ce type de réflexion se heurte bien entendu à la divergence des systèmes de valeurs en présence (philosophiques, religieux, politiques, etc.) et qu'elle ne peut adopter que deux points de vue. Le premier, extérieur au processus, tient de l'idéologie ou d'une doctrine et *énonce souverainement des critères de choix entre les évolutions possibles en se plaçant au-dessus de la communauté humaine*. Le second, qualifié de plus humble par Jacques Lesourne, consisterait *non à se donner pour objet de réaliser directement le souhaitable ou d'éviter le pire, mais [à] créer les conditions permettant aux humains de construire, eux-mêmes, par le jeu de leurs interactions, les évolutions qu'ils souhaitent ou trouvent acceptables*<sup>5</sup>. Comme hypothèse de travail, Lesourne identifie six domaines ou groupes de variables qui devraient intervenir dans les finalités de la politique : la sécurité, l'efficacité, l'égalité, la liberté, la participation et l'adaptabilité.

---

4 P. ROSANVALLON, *La démocratie inachevée, Histoire de la souveraineté du peuple en France*, p. 402 et 409, Paris, Gallimard, 2000.

5 Jacques LESOURNE, *Les systèmes du destin*, p. 11, Paris, Dalooz, 1976.

### 1.3. Pourquoi a-t-on créé des institutions régionales en Wallonie ?

Cette question nous apparaît essentielle lorsqu'on s'interroge sur les finalités de l'action politique dans le cadre d'une réflexion sur le renouvellement de la démocratie régionale. On pourrait considérer, avec Jean Chesneaux, que la démocratie s'inscrit à l'entrecroisement du passé et du futur, que la responsabilité citoyenne – et aussi celle des élus – tente de prendre en compte, d'articuler, d'équilibrer les expériences du passé, les priorités du présent ainsi que les attentes et les projets de l'avenir<sup>6</sup>. Il pourrait être également possible de tirer un trait sur le passé et de ne faire référence qu'au présent et à l'avenir pour construire les politiques publiques, en arguant que le quotidien est ce qui importe le plus au citoyen qui ne vivrait que d'attentes immédiates. Il est néanmoins difficile à croire que la logique de rupture prévaille ainsi sur celle de filiation quand ce qu'il faut bien appeler des objectifs historiques des Wallonnes et des Wallons n'auraient pas été atteints. Si on examine les raisons qui ont fait émerger la Wallonie, on constate qu'elles sont au nombre de cinq : *le processus de décantation à l'intérieur du système belge miné par le nationalisme flamand*, selon la formule de François Perin ; le régionalisme ; l'aspiration, d'abord dans les milieux libéraux et socialistes, à construire une société plus en conformité avec l'évolution sociale des bassins industriels ; l'autonomie culturelle ; l'intérêt pour la problématique économique et le renardisme.

Avec la compréhension des horizons rétrospectifs, du monde présent, leurs relations (historicité), le projet appelle à la mise en adéquation des temporalités : sur toutes les trajectoires individuelles et collectives, passé, présent et avenir entretiennent des relations complexes<sup>7</sup>. Celles-ci ne sont pas étrangères aux préoccupations présentes. D'après les recherches menées par Louis Côté et Benoît Lévesque sur le Québec, les défaillances de l'Etat québécois résulteraient de l'incapacité des élus à fixer des objectifs à long terme en concertation avec la société civile. Les travaux menés sous la direction d'Alistair Cole et de Christian de Visscher sur les régions européennes face à la crise menaient à des conclusions assez proches pour la Wallonie.

### 1.4. La gouvernance comme contexte pratique de la participation efficace

L'effort qui est le nôtre consiste moins à examiner comment répondre aux besoins des citoyens et des organisations de plus de participation ou de contribuer à la médiation de la demande sociale, qu'à tenter d'améliorer la qualité de la démocratie wallonne et l'efficacité du développement régional ainsi que la qualité de la décision par des logiques d'implication des acteurs dans sa préparation, sa mise en œuvre et dans l'évaluation de ses effets.

Comme le rappelle Michel Crozier, ancien directeur de recherche du CNRS, toute entreprise collective repose sur l'intégration des comportements des acteurs sociaux concernés, individus ou groupes. Or cette intégration ne peut être réalisée que de deux façons : par la contrainte et la manipulation affective ou idéologique ou par l'établissement de relations contractuelles, de construits démocratiques d'action collective.

---

<sup>6</sup> Jean CHESNEAUX, *Habiter le temps, Passé, présent, futur : esquisse d'un dialogue politique*, p. 17-18, Paris, Bayard, 1996.

<sup>7</sup> Edgar MORIN, *Pour entrer dans le XXI<sup>ème</sup> siècle*, p. 322, Paris, Seuil, 2004.

Pour ce qui concerne spécifiquement la Wallonie, il s'agit de voir comment les institutions régionales peuvent dépasser les logiques de la consultation et de la concertation qu'elles pratiquent depuis de nombreuses années pour véritablement faire la place à une gouvernance qui implique les acteurs dans le processus de décision politique, en co-construisant avec eux des politiques publiques tout en préservant la souveraineté des élus et gouvernants responsables devant le Parlement et donc leur devoir et leur responsabilité.

La nature de cette interrogation qui relève de l'efficacité de l'action publique nous paraît donc assez différente de la seule question de compenser un déficit souvent observé de légitimité de la démocratie représentative et des efforts constants de prendre en compte, dans des processus participatifs, l'expression des citoyens ou habitants ordinaires, voire des plus exclus de la vie sociale<sup>8</sup>. Elle renvoie à un débat devenu classique en sciences sociales entre démocratie participative ou démocratie délibérative à l'extérieur ou même parfois à l'intérieur de la démocratie représentative.

### **1.5 Renforcer l'empowerment de l'institution parlementaire**

Dans ce contexte de rénovation de la démocratie wallonne, il s'impose de réfléchir au rôle et aux modes de fonctionnement de l'institution parlementaire dans cette fonction de contrôle du gouvernement en lien et au bénéfice de la société civile.

Pour Pierre Rosanvallon, ce n'est pas tant la visibilité de l'action publique (et des hommes/femmes qui la conduisent) que sa lisibilité qui sont à l'origine de l'incompréhension entre les gouvernants et les citoyens, et partant de la désaffection de ces derniers pour la chose publique. Le Parlement doit donc, par l'information et le débat, contribuer à rendre les politiques et les institutions régionales plus compréhensibles aux yeux de l'opinion. Il doit le faire en travaillant, avec les partis bien sûr, mais aussi en lien avec les organisations jouant, dans différents domaines, l'interface avec la société civile.<sup>9</sup>

La force de l'institution parlementaire ne se situe pas dans les débats un peu stériles et téléguisés, engendrés par le jeu entre la majorité et l'opposition, que l'on entend trop souvent à la tribune des séances plénières et auxquels le citoyen ne prête qu'une oreille très distraite, mais bien dans un travail collectif et méthodique œuvrant pour une gouvernance ouverte et une société plus lisible.

Michel Crozier<sup>10</sup> vante à cet égard les mérites de l'écoute pour tenter de combler le divorce entre le monde politique et la société civile. L'écoute favorise un diagnostic vrai, en prise avec la réalité du terrain, et l'éclosion de nouvelles politiques, et contribue par ailleurs à créer les conditions pour arriver à un consensus. Il faut donc organiser une écoute en profondeur et de façon systématique au départ des commissions permanentes, car, toujours selon Crozier, on ne délibère bien qu'en petit groupe. Une réflexion sur l'organisation du travail en

---

8 Paul MAGNETTE, *La citoyenneté, Une histoire de l'idée de participation civique*, Bruxelles, Bruylant, 2001. - Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie, Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008. - Y. SINTOMER, *Le pouvoir au peuple, Jury citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007. - Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique, Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011.

9 P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 230-231 ; 246-247.

10 Michel CROZIER (avec Bruno Tilliette), *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, Interéditions, 1995.

commission et sur une répartition optimale des tâches entre commissions mérite d'être engagée.

Favoriser l'écoute passe aussi par l'évaluation des politiques publiques, *car la maturation ne se situe pas nécessairement avant la décision ; elle peut avoir lieu après [...] L'évaluation doit aider à la décision mais aussi permettre une appropriation collective d'idées et de pratiques dans les processus qu'elle met en œuvre*, selon Sylvie Trosa<sup>11</sup>. L'évaluation peut conduire à mettre en place de grands débats, en lien avec les citoyens ou les associations et à l'écart des logiques partisanes, sur des projets spécifiques.

C'est également en matière de finances publiques que le Parlement peut contribuer à améliorer la lisibilité de l'action publique et la reddition des comptes par le Gouvernement.

En bref, comme le signale le Rapport *Parlement et démocratie au 21<sup>e</sup> siècle* de l'Union interparlementaire, *l'efficacité d'un parlement dépend, dans une grande mesure, des mécanismes et ressources qui lui assurent indépendance et autonomie*<sup>12</sup>. Cela implique une réflexion de la part du Parlement wallon sur le rôle qu'il entend jouer en ce XXI<sup>e</sup> siècle pour combler le fossé entre gouvernants et gouvernés et contribuer à l'élaboration d'un projet de société pour la Wallonie. Les propositions développées, dans la seconde partie de ce rapport, autour des quatre enjeux qui structurent le colloque entendent apporter – modestement – une série de pistes pour lancer les discussions qui auront lieu dans les différents ateliers.

## 2. Quatre enjeux pour une démocratie wallonne renouvelée

Les quatre enjeux identifiés sont passés en revue, en mettant en évidence le questionnement, la situation présente et en identifiant des pistes possibles et/ou souhaitables d'évolutions.

### **E1. Comment activer le débat public et construire une vision partagée de l'avenir qui renforce l'adhésion à un projet commun ?**

Le 3 février 2015, les députés Fourny, Collignon et Arens ont déposé une *Proposition de résolution portant création d'une Commission spéciale relative au renouveau démocratique*, sur base du constat du fossé grandissant entre les citoyens et leurs représentants. *Il apparaît plus que nécessaire de repenser les mécanismes de la démocratie, en approfondissant les mesures liées à la représentativité tout en veillant à mieux associer les citoyens, dans une plus grande participation de ceux-ci à la vie de la cité et à l'élaboration du "vivre ensemble"*<sup>13</sup>. L'objectif d'une telle Commission est de *mener une réflexion sur les mesures de bonne gouvernance à mettre en œuvre, tant au niveau régional que local, visant notamment à améliorer tant la démocratie représentative que la démocratie participative*<sup>14</sup>.

---

11 Sylvie TROSA, *La crise du management public. Comment conduire le changement ?* Bruxelles, De Boeck, 2012, p. 124-125.

12 David BEETHAM, *Parlement et démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle. Guide des bonnes pratiques*, Genève, Union interparlementaire, 2006, p. 124.

13 Christophe COLLIGNON, Dimitry FOURNY et Josy ARENS, *Proposition de résolution portant création d'une commission spéciale relative au renouveau démocratique*, 03/02/2015, p. 2.

14 *Ibid.*, p. 3.

Le 14 septembre, le Parlement de Wallonie a ouvert les textes législatifs en cours d'élaboration à la consultation publique en ligne, ainsi que simplifié le droit de pétition qui peut désormais s'exercer par voie électronique. Ainsi, chaque texte législatif mis en ligne peut être consulté, durant un court délai de dix jours, par les citoyens, qui sont invités à s'exprimer via l'onglet « Votre avis », visible sur la page d'accueil du nouveau site du Parlement. Les observations de chacun feront l'objet d'un examen par les Commissions parlementaires *ad hoc*. Le nouveau règlement dispose également que chaque citoyen pourra envoyer une pétition électronique d'intérêt régional, qui sera reprise dans un bulletin des pétitions. L'idée de ces deux outils est, d'une part, de favoriser l'interaction avec la société civile, et, d'autre part, d'aider celle-ci à mieux comprendre le travail parlementaire, un deuxième objectif également visé par la diffusion des plénières, sur les télévisions communautaires, et par l'enregistrement vidéo des séances de certaines commissions.

## **E2. Comment préparer et construire des politiques publiques plus prospectives, qui anticipent et préparent les choix éthiques, technologiques, politiques et sociaux ?**

Le 1<sup>er</sup> octobre 2008, Joëlle Kapompolé, Frédéric Daerden, Maurice Bayenet, Benoit Langendries et Michel De Lamotte déposaient une *Proposition de résolution visant à créer une cellule d'évaluation des choix technologiques au sein du Conseil de la politique scientifique*<sup>15</sup>, partant du constat que parmi les travaux du Parlement wallon, *de plus en plus de sujets abordés comportent des aspects de nature scientifique ou technologique*<sup>16</sup>. Dans leur proposition de résolution, les députés identifiaient le *technology assessment*, en donnaient une définition tirée des travaux de Pierre Delvenne et de Sébastien Brunet, et déterminaient les apports de cet outil.

Alors que la dernière DPR ne mentionne plus de manière directe la création de cette cellule d'évaluation des choix technologiques, bien qu'elle avait été coulée dans le programme du gouvernement précédent, Joëlle Kapompolé et Hervé Jamar ont réactivé, le 15 juillet 2014, une *Proposition de décret portant création d'un Institut d'évaluation des choix scientifiques et technologiques auprès du Parlement wallon*, qui avait été déposée peu avant la fin de la législature précédente et soutenue par Joëlle Kapompolé, Christian Noiret, Patrick Dupriez, Anne-Catherine Goffinet et Hervé Jamar. Dénommé *Démocratie, sciences et société*, cet Institut consisterait à *évaluer l'impact de l'évolution de la science et de la technologie sur la société en vue, notamment, de prendre les meilleures décisions politiques et de stimuler le débat et la participation du public sur des thèmes aussi variés, et non exhaustivement énoncés, que les énergies renouvelables, l'internet, les OGM, les nanotechnologies ou la mobilité. Il s'agit d'un processus scientifique, interactif et communicationnel qui contribue à la formation d'une opinion publique et politique sur les aspects sociétaux liés à la science et à la technologie. Les missions d'un office d'évaluation des choix scientifiques et*

---

15 Cette proposition de résolution est en ligne sur [http://www.cdh-wallonie.be/notre-action-au-pw/archives/propositions-de-resolution/846\\_1.pdf](http://www.cdh-wallonie.be/notre-action-au-pw/archives/propositions-de-resolution/846_1.pdf).

16 La réflexion quant à la constitution d'une telle cellule auprès du Parlement wallon ne part pas de rien. En effet, dès 1988, le Ministre-Président de l'Exécutif wallon, Melchior Wathelet, avait cherché à mettre en place, en soutien à la décision parlementaire, un office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. De 1994 à 2002, une cellule avait été créée au sein du Conseil de la Politique scientifique du Conseil économique et social de la Région wallonne, qui produisait des études scientifiques davantage qu'elle ne stimulait le débat public. Elle faisait suite au lancement par Albert Liénard, alors Ministre de la Recherche et de la Technologie, du modèle EMERIT ((Expériences de Médiation et d'Évaluation dans la Recherche et l'Innovation technologique).

*technologiques se focalisent sur les effets de la science et de la technologie sur la société, sur l'agenda politique et sur la manière dont ces effets sont connectés aux processus décisionnels. L'office interagit avec le monde scientifique, le monde politique, la société ainsi que les médias*<sup>17</sup>.

### **E3. Quels mécanismes et processus nouveaux peut-on concevoir pour favoriser une évaluation partenariale des politiques et des dépenses publiques ?**

C'est suite aux travaux de la Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'État dans les années 1980 et à l'adoption d'une nouvelle classification budgétaire à partir de 1990, que le Parlement fédéral – et à sa suite les parlements régionaux – a été amené progressivement à étendre son contrôle à l'efficacité et à l'efficience de l'action publique. Dans la foulée de cette réforme budgétaire, la Cour des Comptes s'est vu confier la mission de contrôler le *bon emploi des deniers publics* par la loi du 10 mars 1998. Selon Aubin et al.<sup>18</sup>, les obligations vis-à-vis des fonds structurels européens et l'insertion de clauses évaluatives dans les lois ou décrets, ou dans les contrats de gestion des organismes d'intérêt public ont contribué à étendre la pratique de l'évaluation. Mais que ce soit au niveau de la Région wallonne ou de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le recours à l'évaluation aboutit trop souvent à une centralisation des missions d'évaluation au sein de l'administration (création de l'Institut wallon d'Évaluation, de Prospective et de Statistique ; création de l'Observatoire des Politiques culturelles) laissant ainsi le Parlement « en périphérie » du processus. Le Parlement lui-même semble peu désireux de commander des évaluations vu l'absence de toute disposition à son sujet dans le règlement de l'assemblée<sup>19</sup>.

Il importe donc de réfléchir à la manière dont le Parlement peut initier, accompagner et tirer profit de toute démarche d'évaluation qui l'aide dans sa fonction de contrôleur de l'action du Gouvernement tout en étant à l'écoute de la société civile. Une première étape en ce sens pourrait consister à envisager une utilisation plus intensive de la mission de contrôle du bon usage des deniers publics confiée à la Cour. Plutôt que de laisser à cette dernière le choix de fixer les sujets traités, ne conviendrait-il pas que le Parlement – en concertation avec la Cour – sélectionne lui-même les programmes qui feraient l'objet d'une évaluation ?

Parmi les autres institutions qui pourraient assister le Parlement dans sa mission de contrôle figure aussi le médiateur.

Outre le choix des partenaires du parlement lui permettant de se positionner au cœur du processus d'évaluation de l'action publique, il importe de s'interroger sur les moyens dévolus aux parlementaires pour mener à bien cette évaluation. Ce questionnement vient d'ailleurs prolonger la réflexion sur le renforcement de l'*empowerment* de l'institution parlementaire.

---

17 Joëlle KAPOMPOLÉ et Hervé JAMAR, *Proposition de décret portant création d'un Institut d'évaluation des choix scientifiques et technologiques auprès du Parlement wallon*, 15/07/2014, p. 4.

18 David AUBIN, Christian DE VISSCHER, Alain TROSCH, *Des objectifs communs, mais une démarche spécifique : l'évaluation par rapport aux autres outils de contrôle*, dans Luc ALBARELLO, David AUBIN, Catherine FALLON et Béatrice VAN HAEPEREN, *Manuel d'évaluation des politiques publiques* (à paraître en 2016).

19 Pol FYALKOWSKI et David AUBIN, *L'évaluation des politiques publiques en Wallonie*, dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2013, n° 2190.

#### **E4. Comment mieux se positionner sur les questions internationales, notamment en matière de démocratie et de gouvernance ?**

Suite au processus de régionalisation entamé dans les années 70, les régions et les communautés belges ont graduellement gagné en autonomie et sont maintenant responsables, pour les matières relevant de leurs compétences, des questions de politique étrangère. L'application du principe « *in foro interno, in foro externo* » a donc comme effet direct un déplacement du contrôle parlementaire sur les questions internationales et européennes du niveau fédéral au niveau régional/communautaire.

Encore faut-il que les institutions régionales ou communautaires puissent jouer un rôle effectif en cette matière. Se positionner sur les questions internationales, c'est d'abord prendre conscience des évolutions du milieu international. L'observation s'applique aux parlements qui ont la responsabilité de représenter les citoyens dans un environnement de plus en plus complexe et en rapide mutation.

Qu'en est-il de la situation des parlements régionaux en Belgique et de celle du Parlement wallon en particulier ? En ce qui concerne les affaires européennes, le Traité de Lisbonne a ouvert la porte à une participation directe des parlements nationaux et régionaux dans les processus décisionnels européens<sup>20</sup>. Les Protocoles sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité s'appliquent donc aux parlements des entités fédérées. La « parlementarisation » des scènes internationale et européenne progresse<sup>21</sup>. En plus du contrôle parlementaire classique (questions parlementaires, interpellations, auditions des ministres en commission, etc.) visant à contrôler l'Exécutif, le Traité de Lisbonne a introduit un *mécanisme d'alerte précoce* permettant aux parlements régionaux d'adopter des avis portant sur le respect du principe de subsidiarité – le fait de s'assurer que les mesures législatives sont traitées au niveau de pouvoir le plus adéquat. Les parlements régionaux ont donc à présent un levier supplémentaire pour faire entendre leurs voix en ce qui concerne les affaires européennes<sup>22</sup>. Toutefois, en comparaison avec l'activité observée au sein des Länder allemands et, dans une certaine mesure, au sein des régions italiennes et autrichiennes, l'activité du Parlement wallon peut être qualifiée de limitée<sup>23</sup>.

Plus de cinq ans après l'adoption du Traité de Lisbonne, les premières études montrent que le Parlement wallon s'est adapté d'un point de vue institutionnel (création d'un Comité d'avis chargé des Questions européennes et développement d'une unité Europe au sein du Greffe du Parlement Wallon), mais que l'intérêt pour les questions européennes reste toutefois limité à l'exception de quelques dossiers majeurs comme la réforme de la Politique agricole commune, la culture OGM, les négociations du Traité TTIP<sup>24</sup>.

---

20 Karolina BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *Subnational parliaments in EU policy control : explaining the variations across Europe*, dans *European University Institute Working Papers*, 2013, n° 38.

21 Françoise MASSART-PIÉRARD, *Le Parlement européen : l'irrésistible mouvement de conquête des pouvoirs*, dans *Revue internationale de Politique comparée (RIPC)*, n° 16 (4), 2009, p. 545-557.

22 Fr. MASSART-PIÉRARD, *La participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne : "problem solving" ou nouvelle zone d'incertitude ? Une mise en perspective*, dans *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, n° 6, 2002, p. 27-73.

23 REGPEX website (2015), *Subsidiarity monitoring network - Committee of the Regions*, en ligne sur <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

24 Pierre SCHMITT, Tom RUYSS, Axel MARX, *The Subsidiarity Early Warning system of the Lisbon Treaty - the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, Leuven Centre for Global Governance, European Union, November 2013, 231 p. - François RANDOUR et W. WOLF, *Parliamentary scrutiny of EU affairs in Belgian subnational*

La coopération parlementaire fait également partie de la promotion des échanges et des relations extérieures. Le Parlement wallon est très actif en ce domaine essentiel en vue de favoriser les bonnes pratiques et l'échange d'expériences en matière de démocratie et de gouvernance régionale.

Le Parlement wallon dispose ainsi de canaux, réseaux et moyens lui permettant de contribuer à la politique des relations internationales de la Wallonie. Il reste que la démocratisation de la politique extérieure, évoquée en référence au rôle que pourrait y jouer l'opinion publique, ne va pas de soi. Elle exige une culture démocratique de l'international<sup>25</sup>, laquelle requiert un travail de prise de conscience de l'importance des enjeux actuels mêlant l'interne, l'europpéen et l'international. Elle demande un suivi multiscalair « en amont » des décisions et prises de position. Elle nécessite de redéfinir les rapports mutuels entre gouvernements et parlements. A la *glocalisation* – expression chère à James Rosenau – doit se joindre, dans un mouvement inversé, la *locaglobalisation*. On en perçoit des traces dans les nombreux débats et coalitions apparus à l'occasion du TTIP en cours de négociation, ce qui est un signe encourageant. Il revient au Parlement de réfléchir aux processus et moyens nécessaires au développement de cette culture démocratique de l'international.

---

*parliaments: A case study on the reform of the Common Agricultural Policy*, Communication presented at the Workshop *Regional Parliaments: Effective Actors in EU Policy-Making?*, Luxembourg, 22-23 October 2015.  
25 Zaki LAÏDI, *Mondialisation et démocratie*, dans *Politique étrangère*, 2001, p. 603-618.

# Les ressorts d'une démocratie wallonne renouvelée



## ***Du Mouvement wallon à la Wallonie en mouvement***

Christian de Visscher  
Philippe Destatte  
Marie Dewez

### **Rapport préliminaire**

Namur, 10 novembre 2015

---

## **Introduction**

### **1. Capitalisation des travaux du trentième anniversaire du Parlement issu des lois d'août 1980**

En octobre 2010, le Parlement wallon avait organisé, avec l'appui de l'Institut Destrée, un *dialogue pour l'avenir de la démocratie en Wallonie*. Il s'agissait, trente ans après la mise en œuvre des lois d'août 1980, de jeter un regard à la fois rétrospectif et prospectif sur l'émergence des institutions démocratiques wallonnes ainsi que de favoriser la consolidation d'une citoyenneté wallonne. Deux enjeux avaient été identifiés. D'une part, la question de l'adhésion à des espaces politiques et sociaux qui s'articulent, de la région à l'Europe, et, d'autre part, le défi que constitue la construction collective d'un avenir commun aux Wallonnes et aux Wallons. En effet, une idée avait été considérée comme centrale : *le fait que les institutions fonctionnent d'autant mieux que la vie sociale d'une région est développée* et, corrélativement, *le fait que la vie sociale d'une région est d'autant plus riche que les institutions démocratiques inspirent la confiance et se donnent l'ambition de mobiliser les citoyens dans le sens de l'intérêt général*<sup>26</sup>.

Trois temps avaient structuré les travaux : l'écriture d'une série de textes de référence pour cadrer le sujet, l'organisation d'un atelier prospectif de deux jours sur la démocratie avec une quinzaine de jeunes de la fin du Secondaire et de première année universitaire ("*Génération 2010-2040*"), une journée de présentations et de débats au Palais des Congrès de Namur. Il ne s'agit pas ici de résumer l'ensemble des interventions et des travaux mais plutôt de se focaliser sur l'un ou l'autre aspect innovant de 2010 qui peut servir de base pour la nouvelle réflexion.

Ainsi, Paul Delforge (Institut Destrée) avait retracé la trajectoire de l'idée wallonne, du XIX<sup>ème</sup> au XXI<sup>ème</sup> siècles, et en particulier les efforts des Wallons pour constituer une collectivité

---

<sup>26</sup> Présentation du colloque et textes préliminaires : <http://www.parlement-wallon.be/dialogue-pour-lavenir-de-la-democratie-en-wallonie-colloque-du-15-octobre-2010>

politique dotée d'une assemblée véritablement représentative. Fort de son travail de biographe portant sur plus de 400 parlementaires, l'historien avait montré les liens entre les engagements pris au travers du Mouvement wallon et l'action concrète des parlementaires et des ministres dans les années 1980-2010<sup>27</sup>. Geoffroy Matagne et Pierre Verjans (ULg) avaient complété cette analyse par l'évolution des partis politiques depuis 1980<sup>28</sup>. Ancien ambassadeur du Canada et président du Club d'Athènes, Kimon Valaskakis avait soutenu la mise en place d'un nouveau contrat social, du niveau mondial au niveau régional, en plaidant pour une *démocratie intelligente*, valorisant le potentiel de la démocratie délibérative pour répondre à *la récession démocratique*<sup>29</sup>. Luk Van Langenhove (Université des Nations Unies), Christophe Lejeune (ULB), Fabienne Leloup (FUCAM) et Marc Lits (UCL) avaient précisé, chacun pour son domaine, les nouveaux enjeux et nouvelles pratiques de la démocratie.

Très averti des questions d'identité et de citoyenneté, Jean-Marie Klinkenberg (ULg et Académie royale) avait constaté la *faiblesse de l'adhésion collective à la Wallonie* en tant qu'espace politique et social mais surtout *une absence de visibilité du pouvoir wallon* qui est, écrivait-il, *un des problèmes les plus préoccupants qui soit en matière de citoyenneté*<sup>30</sup>. Pour le professeur liégeois, l'histoire de la Wallonie correspond à des besoins collectifs, explicités à un moment par une portion donnée de femmes et d'hommes ayant intérêt à se reconnaître dans ce pays<sup>31</sup>. Dès lors, il faut *commencer par se demander à quels types de demande répond l'idée même de Wallonie*<sup>32</sup>. Passant en revue trois types de demandes sociales et culturelles, Klinkenberg conclut que celle qui prévaut en termes de citoyenneté est *la modalité prospective et polycentrique, qui construit un projet d'avenir commun impliquant la transformation du présent*. Dans cette configuration, *l'appartenance est traitée en termes de responsabilité*<sup>33</sup> et l'affirmation de l'identité apparaît comme *une somme d'énergies et de ressources qui doivent permettre au citoyen de penser par lui-même ses propres situations et d'agir dans le monde réel et imaginaire qu'il crée pour lui et pour les autres*. La responsabilité principale du citoyen est donc *d'énoncer sa vision de l'avenir collectif et travailler à le faire advenir. Il ne suffit pas de dire "nous existons" : il faut aussi donner du sens à cette existence commune*, ce qui, pour l'académicien, constitue la définition du civisme<sup>34</sup>.

Dans le volet prospectif, Anne Staquet et René Robaye, respectivement professeurs à l'Université de Mons et à l'Université de Namur, ont insisté sur l'augmentation de la fracture entre politiques et citoyens mais aussi sur les différences entre l'idéologie de la démocratie

---

27 Paul DELFORGE, *Emergence des institutions wallonnes : une volonté politique et citoyenne*, dans *Dialogue pour l'avenir de la démocratie en Wallonie*, Colloque du 15 octobre 2010, Namur, 15 octobre 2010.

[http://www.parlement-wallon.be/media/doc/pdf/colloque\\_151010/Paul-Delforge\\_Emergence-des\\_institutions-wallonnes\\_2010-09-15.pdf](http://www.parlement-wallon.be/media/doc/pdf/colloque_151010/Paul-Delforge_Emergence-des_institutions-wallonnes_2010-09-15.pdf)

28 Geoffroy MATAGNE et Pierre VERJANS, *Equilibres et déséquilibres politiques et sociaux : trente ans de stabilité partisane et de déséquilibres sociaux*, dans *Ibidem*.

[http://www.parlement-wallon.be/media/doc/pdf/colloque\\_151010/Geoffroy-Matagne&Pierre-Verjans\\_Equilibres\\_desequilibres\\_politiques&sociaux\\_2010-09-27.pdf](http://www.parlement-wallon.be/media/doc/pdf/colloque_151010/Geoffroy-Matagne&Pierre-Verjans_Equilibres_desequilibres_politiques&sociaux_2010-09-27.pdf)

29 Kimon VALASKAKIS, *Les liens entre citoyenneté et parlementarisme dans une démocratie articulée du local au global*, dans *Ibidem*.

30 Jean-Marie KLINKENBERG, *Les attentes sociales et culturelles de la société wallonne*, dans *Ibidem*.

[http://www.parlement-wallon.be/media/doc/pdf/colloque\\_151010/Jean-Marie-Klinkenberg\\_Attentes-sociales-et-culturelles-societe-wallonne\\_2010-09-20.pdf](http://www.parlement-wallon.be/media/doc/pdf/colloque_151010/Jean-Marie-Klinkenberg_Attentes-sociales-et-culturelles-societe-wallonne_2010-09-20.pdf)

31 *Ibidem*, p. 3.

32 *Ibidem*, p. 3.

33 *Ibidem*, p. 8. Les autres demandes sociales et culturelles wallonnes sont la modalité conservatrice et patrimoniale, traditionaliste et populaire, voire folklorisante, ainsi que la modalité nationaliste et populiste. La première a prévalu au début du Mouvement wallon. La deuxième existe mais est très minoritaire.

34 *Ibidem*, p. 8-12.

et son exercice. Il ne s'agit pas, disaient-ils, *de répéter combien notre démocratie fonctionne et combien il est important que chacun soit partie prenante de son destin, mais de mettre en place les structures concrètes, voire insignifiantes, pour qu'effectivement la citoyenneté s'exerce dans les petits actes de tous les jours*. Pour ces deux chercheurs, le Parlement wallon *semble pouvoir exercer un rôle tout à fait déterminant et il est peut-être même, de par sa vocation, la structure où ces difficultés peuvent se résoudre*<sup>35</sup>.

En conclusion, Anne Staquet et René Robaye estimaient que *le bon fonctionnement de la démocratie participative nécessite des outils adéquats d'activation du débat public et d'apprentissages collectifs des acteurs et des citoyens afin de renforcer leur capacité de comprendre les enjeux, de s'impliquer dans la vie démocratique et de contribuer à fabriquer puis à mettre en œuvre des politiques publiques. Ces outils sont ceux de la gouvernance. D'abord, la prospective, qui permet d'anticiper les enjeux de long terme. Ensuite, la contractualisation qui associe les sphères de la société civile, du monde de l'entreprise et du public dans un effort concerté et un engagement commun. Et, enfin, l'évaluation, qui analyse de manière partenariale, et suivant certains critères établis collectivement, la mise en œuvre réelle des politiques communes*<sup>36</sup>. Complémentairement, les deux professeurs considéraient comme souhaitable que le Parlement wallon entreprenne une réflexion sur les compétences qu'il entend exercer et, en particulier, qu'il ose revendiquer d'importants transferts de compétences, notamment dans les domaines de la culture et de l'enseignement.

## 2. Mouvement wallon et démocratie régionale

Même si l'établissement d'un diagnostic de l'évolution de la démocratie en Wallonie demanderait plus de temps que ce que le permet le cadre de cette note, en essayant d'abord de définir de quoi on parle<sup>37</sup>, il nous paraît que la situation globale décrite en 2010 n'a pas fondamentalement changé. Les constats souvent répétés du « désenchantement démocratique », de la « crise de confiance des institutions », du « fossé entre les citoyens et leurs représentants », qui ne sont certes pas spécifiques à la Wallonie, semblent s'y appliquer peu ou prou, même si nous sommes actuellement, davantage que certains de nos voisins, préservés par des poussées populistes voire fascisantes. L'absence de fièvre n'indique pourtant pas que le corps ne soit pas réceptif à la maladie ni que l'incubation ne soit pas en cours. Alors que, globalement, nous sommes conscients de l'importance de l'application du développement durable aux politiques régionales, nous n'avons jamais mis réellement en œuvre la recommandation du rapport Brundtland – qui date pourtant de 1987 – qui préconise *un système politique qui assure la participation effective des citoyens à la prise de décisions*<sup>38</sup>. Le fait qu'un tel projet de nouvelle gouvernance soit difficile à appliquer, perçu parfois comme une forme de *romantisme participatif* ou de véritable menace pour le système représentatif, ne doit pourtant pas nous y faire renoncer. Les politologues,

---

35 Anne STAQUET et René ROBAYE, *Réflexions sur le rôle du Parlement wallon dans les nouvelles configurations institutionnelles à l'horizon 2040*, dans *Ibidem*.

[http://www.parlement-wallon.be/media/doc/pdf/colloque\\_151010/anne-staquet\\_rene-robaye.pdf](http://www.parlement-wallon.be/media/doc/pdf/colloque_151010/anne-staquet_rene-robaye.pdf)

36 *Ibidem*, p. 7.

37 Philippe DESTATTE, *Quel avenir pour la démocratie wallonne dans la société de la connaissance ?*, dans Marc GERMAIN et René ROBAYE éds, *L'état de la Wallonie, Portrait d'un pays et de ses habitants*, 2011, p. 494-500, Namur, Les éditions namuroises - Institut Destrée, 2012.

38 Gro Harlem BRUNDTLAND, *Our Common Future*, p. 2, New York, United Nations, 1987.

sociologues et juristes nous montrent d'ailleurs que, si le sentier est étroit, il est possible d'y cheminer et que des innovations existent dans ce domaine <sup>39</sup>.

Néanmoins, et comme l'indique justement la sociologue Dominique Schnapper, *la critique fondée et raisonnable que le citoyen porte sur les décisions du personnel politique et sur les choix des institutions, pour légitime qu'elle soit, ne saurait porter sur les institutions elles-mêmes. Respecter les institutions qui organisent la légitimité démocratique est la condition nécessaire pour construire un monde commun minimum.* L'ancienne membre du Conseil constitutionnel français poursuit : *pour maintenir l'ordre démocratique, il faut résister à la tentation de condamner indistinctement toutes les réalisations concrètes, des meilleures aux plus discutables ou aux plus condamnables au nom d'une conception absolue et théorique de ce que devrait être la démocratie.* <sup>40</sup>. C'est ce conseil qui devrait nous guider dans notre quête d'un regain démocratique.

Les travaux réalisés par les chercheurs de l'Institut Destrée dans le cadre de l'*Encyclopédie du Mouvement wallon 1980-2010* montrent que la définition du Mouvement wallon, tel qu'il était décrit voici une dizaine d'années encore, s'ouvre manifestement et s'étend à de nouveaux acteurs. D'une part, on peut se référer à la définition toujours pertinente énoncée par Francis Delpérée, dès 1976, d'une conception très large du Mouvement wallon. Ce texte, auquel nous n'avons cessé de nous référer depuis, indique que le Mouvement wallon *n'entend pas faire prévaloir des intérêts particuliers dans l'action politique. Il se caractérise par la conception et par la défense d'un projet politique global. Et le projet n'a d'autre particularité que d'être conçu dans une perspective régionale. (...) Il est de se saisir de tous les problèmes politiques – régionaux, nationaux ou internationaux – et de le faire dans l'intérêt d'une région déterminée. (...) Le mouvement régional, ce n'est pas non plus un groupe de réflexion politique. C'est une société de pensée, mais elle doit aussi être prête à l'action. Ce n'est pas un simple laboratoire d'idées. Le mouvement régional entend aussi constituer un noyau d'action politique. Mais sous quelles formes ?* <sup>41</sup>. D'autre part, le Parlement – tout comme le gouvernement dans une mesure moindre – est devenu le centre de la démocratie wallonne et s'est même substitué au Mouvement wallon dans ses fonctions traditionnelles d'expression de la volonté et de la collectivité wallonnes. Depuis 1995 – il y a juste vingt ans – et l'élection directe du Parlement wallon, l'appel, récurrent dans le Mouvement wallon, aux Etats généraux de Wallonie n'a plus guère de sens, dès lors que, en période de crise institutionnelle aiguë, c'est le Parlement de Wallonie qui serait porteur de la légitimité, voire de la souveraineté politique wallonne.

Mais la nature aussi du militantisme s'est transformée. Comme l'indiquait déjà Benoît Rihoux en 2004, *les appartenances sociales des individus sont de plus en plus multiples, partielles, et changeantes. On observe donc de plus en plus un militantisme à la carte, un militantisme*

---

<sup>39</sup> Voir, par exemple, *Participer : de la contestation à la démocratie participative*, Numéro spécial de la *Revue internationale de Politique comparée*, vol. 20, n° 4, 2013. - Jacques TESTART, *L'humanité au pouvoir, Comment les citoyens peuvent décider du bien commun*, Paris, Seuil, 2015. - Christian LEYRIT, *Remettre le citoyen au cœur de la décision publique*, Paris, Commission nationale du Débat public, 23 mars 2015.

<http://www.debatpublic.fr/democratie-participative-cndp-presente-ses-propositions>

<sup>40</sup> Dominique SCHNAPPER, *L'esprit démocratique des lois*, p. 293-294, Paris, Gallimard, 2014.

<sup>41</sup> Francis DELPÉRÉE, *Histoire des Mouvements wallons et avenir de la Wallonie*, dans Jacques LANOTTE éd., *L'histoire du mouvement wallon, Journée d'étude du 26 février 1976*, p. 89, Institut Destrée, 1978.

ou une série d'adhésions qui sont toujours partielles, jamais exclusives, souvent (très) temporaires<sup>42</sup>.

Des démarches comme *La Wallonie au futur*, lancée au milieu des années 1980 ou le Collège régional de Prospective de Wallonie, montrent que des institutions, des chercheurs académiques ou non, et des acteurs, ont été capables de renouveler les dynamiques jadis militantes pour les moderniser tout en restant fidèles à l'idée de "faire société" et de travailler à la construction d'un projet régional commun et concret.

Toutefois, ce modèle, d'abord conçu comme un simple dialogue stratégique fondé sur l'anticipation et l'interpellation du politique, a connu ses limites au début des années 2000. Il avait pourtant été enrichi par des innovations méthodologiques importantes provenant de la prospective territoriale formelle mais aussi des intelligences citoyennes et de la contractualisation des politiques publiques<sup>43</sup>. Outre plus de 500 citoyens, l'Institut Destrée avait également associé une cinquantaine d'organisations à l'exercice de prospective citoyenne *Wallonie 2020* (2001-2004), parmi lesquelles tous les partis politiques démocratiques ainsi que la plupart des organisations syndicales et patronales. Néanmoins, dans son évaluation de l'exercice, au début 2004, le comité des rapporteurs, composé de citoyennes et de citoyens, puis le Comité scientifique de *La Wallonie au futur*, présidé par le Professeur Michel Quévit, ne purent que constater une certaine duplicité du politique, voire un mépris des citoyens, qui fut catastrophique en termes de gouvernance et d'image. Toute l'idée de contractualisation et de contribution à un projet collectif en était altérée par une brutale rupture de confiance. On peut écrire que, dix ans plus tard, cette confiance n'a pas été totalement reconstruite, d'autant que, pendant longtemps, on aurait pu croire que cette absence de dialogue était liée à des personnalités particulières mais qu'il s'est avéré, au travers d'autres expériences, qu'elle apparaissait liée à un système politique<sup>44</sup> déficient sur le plan de la gouvernance démocratique.

Ainsi, est-il assez symptomatique, pour ne prendre qu'un exemple qui nous est bien connu, que deux appels au gouvernement, lancés par le Collège régional de Prospective de Wallonie<sup>45</sup>, soient restés sans réponse, de la part du gouvernement wallon lors de la législature 2009-2014. Le premier a été lancé le 2 mars 2011 et indiquait que la Wallonie ne se métamorphosera jamais pour répondre aux enjeux si elle se contentait de faire porter les nouvelles responsabilités qui lui incombaient par ses seuls élus et par le seul secteur public. Il s'agissait pour de nombreux acteurs d'indiquer qu'ils étaient prêts à s'engager dans une

---

42 Benoît RIHOUX, *Partis politiques et mouvements sociaux : d'où venons-nous, où allons-nous*, dans *La Revue nouvelle*, n° 3, Mars 2004, p. 36.

43 Ph. DESTATTE, *Wallonie 2020, Une réflexion prospective citoyenne sur le devenir de la Wallonie, Une démarche pionnière*, dans *Wallonie 2020, Une réflexion prospective citoyenne sur le devenir de la Wallonie*, p. 9-21, Charleroi, Institut Destrée, 2005.

44 Lorsque nous utilisons le concept de système politique, nous renvoyons, de manière classique, non seulement aux organisations gouvernementales, comme les corps législatifs, les tribunaux et les organismes administratifs, mais à toutes les structures, y compris la famille ou les groupes sociaux dans leurs aspects politiques. Gabriel A. ALMOND & G. Birnham POWELL Jr, *Analyse comparée des systèmes politiques, Une théorie nouvelle*, p. 16, Paris, Editions internationales, 1972.

45 Le Collège régional de Prospective, créé en novembre 2004 à l'initiative de l'Institut Destrée, se veut à la fois un cercle de débats et un lieu d'apprentissage collectif. Il comporte une trentaine de membres qui émanent des différentes sphères de la société (entreprises, sphère publique et société civile). Depuis sa création, le Collège régional de Prospective s'est attelé à un travail prospectif relatif à la manière de lever les obstacles au développement de la Wallonie, particulièrement dans le domaine des valeurs collectives. À partir d'un modèle de pilotage de la culture (valeurs, croyances, perceptions, ressentis et comportements de la population), et de l'analyse du cycle du changement, il a identifié une série de comportements concrets, déficients et majeurs qui caractérisent le mal-développement wallon et a décidé de focaliser sa réflexion et son action sur cinq chantiers : 1. l'insuffisance généralisée de culture du risque et du changement, 2. l'absence de responsabilisation des acteurs et de clarification de leurs objectifs, 3. les immobilités physiques et mentales face aux multiples évolutions de la société, 4. l'affaiblissement de la norme, de la déontologie et de l'éthique, 5. les réflexes d'attachement aux piliers, entraînant des coûts exorbitants. <http://www.college-prospective-wallonie.org>

mobilisation de toutes les ressources au service du développement régional. L'appel donnait quelques clefs de ce développement collectif à partir de l'engagement des entreprises, des travailleurs, des associations, des administrations, des acteurs de terrains, des citoyens, des jeunes, des retraités, etc. Les signataires rappelaient que la Wallonie était confrontée à des choix qui devraient faire *l'objet de débats transparents et de controverses réelles pour construire un consensus porteur d'orientations et de mesures structurantes, partagées par le plus grand nombre*. Pour les auteurs de l'appel, ce consensus devrait s'appuyer sur des valeurs fortes pour dégager des équilibres nouveaux, mieux adaptés aux enjeux auxquels la Wallonie devra faire face dans le monde d'aujourd'hui et de demain.<sup>46</sup>

Le deuxième appel était lancé en mars 2014, quelques semaines avant les élections régionales. Les membres du Collège régional de Prospective de Wallonie rappelaient que cet organisme indépendant avait construit sa réflexion avec plus d'une centaine d'acteurs et de citoyens wallons, notamment dans le cadre de l'exercice de prospective *Wallonie 2030*. Le texte énonçait *huit raisons primordiales de refonder le projet régional*, au delà d'une future mise à jour d'un plan prioritaire wallon du type "Plan Marshall pour la Wallonie" :

- *l'importance des changements dans les compétences et les moyens dont disposera la Région wallonne ainsi que dans la perspective d'une « responsabilisation » progressive de la Région, traduite par l'engagement de la société wallonne de prendre en charge les dépenses qui lui incombent, à partir de 2024 – à peine dix ans ! – avec la suppression progressive de la dotation de transition ;*

- *les défis auxquels nous sommes confrontés suite à la globalisation économique et financière, à la plus grande mobilité internationale des capitaux et des populations, à la nouvelle localisation des activités économiques dans le monde et aux lacunes de la construction européenne ;*

- *l'incapacité de réduire les écarts entre les citoyens dans l'accès à l'emploi de qualité, à la santé, au logement et aux autres droits sociaux fondamentaux, alors que les compétences que la Région wallonne détient dans ces domaines vont être élargies ;*

- *la crise structurelle que connaissent l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire ainsi que le sous-financement de l'enseignement supérieur, au cœur pourtant de la société de la connaissance ;*

- *la difficulté récurrente de construire une politique culturelle fédérative avec tous les acteurs du territoire wallon, de manière à contribuer à la reconnaissance et à l'exercice des droits culturels ainsi que la Déclaration de Fribourg le préconise ;*

- *les exigences de transformation des modèles de production et de consommation en vue de les rendre plus durables, en particulier plus économes en énergie et en matières premières, ce qui oblige à construire des chemins de transition qui soient efficaces et cohérents ;*

- *la nécessité de bâtir une solidarité wallonne forte prenant appui sur la diversité des acteurs, des citoyens, des entreprises et des territoires constituant la Wallonie ;*

---

<sup>46</sup> Appel pour un contrat sociétal wallon du 2 mars 2011. Appel publié dans *La Libre Belgique* du 4 mars 2011. [http://www.college-prospective-wallonie.org/Appel\\_Contrat-societal.htm](http://www.college-prospective-wallonie.org/Appel_Contrat-societal.htm)

- le soutien des efforts inlassables d'amélioration de la gestion publique et de la gouvernance, tant dans leurs processus politiques et délibératifs que sous l'angle des procédures administratives.

*Face à ces enjeux cruciaux et multiples, la Wallonie – c'est-à-dire l'ensemble des acteurs et des citoyennes et citoyens wallons – devra générer les innovations indispensables pour réussir la transformation sociétale sans laquelle elle ne pourrait ni retrouver la prospérité, ni s'intégrer comme région dynamique dans l'Union européenne.*

Le texte listait ensuite trois innovations de nature à permettre et réussir une transformation sociétale : une approche globale, flexible et transversale, qui renvoie aux finalités, avec une interrogation sur les modes de gouvernance et de gestion : déconcentration, décentralisation, contractualisation, implication, pilotage régional et suivi de la mise en œuvre, contrôle, évaluation, gestion par programme, une approche impliquante, participative, favorisant l'appropriation qui mobilise les acteurs mais *avant tout, les élus régionaux qui doivent être au cœur de la construction des politiques qui seront menées en Wallonie. A cet effet, disait le texte, il conviendrait que le Parlement wallon prenne les initiatives nécessaires pour rénover les processus d'élaboration des politiques wallonnes et légifère afin d'introduire des mécanismes efficaces et transparents d'implication directe des acteurs et des citoyens au niveau régional et aux niveaux provinciaux, communaux et supra-communaux. Le Parlement wallon devrait devenir une véritable force d'anticipation des enjeux et de proposition dans la définition ainsi que dans l'organisation de la mise en œuvre du projet de développement régional et contribuer à l'obtention de consensus globaux sur les sujets d'une ampleur ou d'une difficulté telles que les gouvernements peinent à les traiter (on pense par exemple à la nécessaire rationalisation des réseaux scolaires). Le Parlement devrait aussi exercer réellement ses fonctions d'évaluation et de contrôle de l'exécutif.*

Ces préconisations ont été communiquées aux différents élus régionaux ainsi qu'aux partis politiques. Il semble qu'elles n'ont eu aucun effet. On peut bien entendu se demander pourquoi.

La gouvernance régionale est faite d'un ensemble d'interactions entre les acteurs publics, mais aussi privés, qui y sont associés. La complexité de relations qui mêlent l'ensemble des acteurs régionaux découle d'une part de la diversité de ces acteurs, et d'autre part des finalités différentes qui les animent, celles-ci pouvant par ailleurs varier sensiblement d'un secteur d'activités à l'autre : *leadership* gouvernemental, travail parlementaire (avec le jeu majorité – opposition), mise en œuvre des actions par le Service public de Wallonie et les organismes d'intérêt public (OIP), mécanismes de consultation et de concertation avec les partenaires sociaux, partenariats divers, etc. Il faut évidemment prendre également en compte les interactions avec l'Europe (Conseil, Commission, Parlement européen, Comité des Régions, Conseil économique et social, etc.) ainsi qu'avec les différents organes du fédéralisme belge. Dans ce vaste réseau de relations, le rôle des partis politiques est central. On a coutume de qualifier le système politique belge de « participatif », en ce sens qu'il se caractérise par une prépondérance des partis sur les autres acteurs ou institutions prenant part au processus de décision politique <sup>47</sup>. Les partis sont à l'origine de la formation des gouvernements, trouvent leurs relais dans les cabinets ministériels et contrôlent ainsi les

---

<sup>47</sup> Wilfried DEWACHTER, *De partijenstaat in de West-Europese polyarchie : een proeve tot meting*, dans *Res Publica*, 1981, n° 1, pp. 115-123.

ministres. Il se veulent aussi les représentants des intérêts particuliers ou de la société civile <sup>48</sup>.

Ces partis politiques, jouent dès lors un rôle déterminant tant dans la démocratie belge que dans la démocratie wallonne. En prenant les distances nécessaires avec les théories et analyses qui mettent en cause le principe même de la démocratie au travers de la critique des partis politiques <sup>49</sup>, on peut observer que, d'une part, l'affaiblissement historique de la notion d'intérêt national belge au travers de sa critique par les Flamands et les Wallons, puis, d'autre part, la nécessité de faire fonctionner un fédéralisme aussi cohérent que possible, ont renforcé considérablement le rôle des partis politiques. Appelés régulièrement à la rescousse pour dénouer des crises aiguës, les partis politiques belges sont mobilisés dans le quotidien pour faire fonctionner ce fédéralisme aux différents niveaux de pouvoir. Ce faisant, ils ont également investi l'intérêt national et le bien commun pour à la fois le suppléer et y substituer leurs finalités propres. Celles-ci d'ailleurs peuvent naturellement évoluer, en particulier selon qu'ils se situent dans la majorité parlementaire et gouvernementale, ou dans l'opposition. Néanmoins, comme dans d'autres pays européens, les partis politiques, comme d'ailleurs les organisations syndicales et la plupart des associations traditionnelles, vivent des crises d'affiliation qui mettent en cause leur légitimité ainsi que leur mode et capacité d'actions. Parallèlement ou conséquemment, les électeurs deviennent de plus en plus volatils, et sont de plus en plus réticents à suivre les directives et mots d'ordre qui leur sont donnés, affaiblissant d'autant ces organisations. Comme l'écrit Dominique Schnapper, *l'horizontalité des relations est devenue un idéal. La contestation porte sur les instances institutionnelles de la contestation* <sup>50</sup>.

Pour rester à la manœuvre et maintenir une cohérence au système politique, les partis politiques n'ont eu d'autre choix que de resserrer leur propre contrôle sur leur personnel au sein des instances de la démocratie et de la gestion étatique, fédérale et/ou au niveau des entités fédérées, voire des collectivités territoriales. Ainsi ont-ils mieux assis leur prégnance sur le personnel politique de première ligne (ministres et parlementaires, voire hauts fonctionnaires) ou de seconde ligne (membres des Cabinets ministériels, assistants parlementaires), en renforçant le poids et la capacité d'action des structures des partis grâce notamment à la mise en place d'un système – assez généreux – de financement public des partis). Les partis politiques se posent ainsi en principe actif de l'Etat, tel que le voyait Emile Durkheim et que rappelait Yves Sintomer : *quand l'Etat pense et se décide, il ne faut pas dire que c'est la société qui pense et se décide par lui, mais qu'il pense et décide pour elle. Il n'est pas un simple instrument de canalisations et concentrations. Il est, dans un certain sens, le centre organisateur des sous-groupes eux-mêmes* <sup>51</sup>. Dans le contexte belge et wallon, on ne peut dès lors que s'interroger sur la compatibilité entre cette prépondérance des partis (et des mécanismes ou des jeux partisans qui en découlent) dans le processus menant à la décision publique et le souhait, tant de fois exprimé, d'un élargissement de la participation à l'élaboration de l'action publique.

---

48 Alain ERALY, *Le pouvoir enchaîné : être ministre en Belgique*, Bruxelles, Editions Labor, 2002.

49 Voir la préface de René REMOND à l'ouvrage de Robert MICHELS, *Les partis politiques (Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie (Untersuchungen über die Oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, 1911)*, p. 7-14, Paris, Flammarion, 1971.

50 D. SCHNAPPER, *L'esprit démocratique des lois...*, p. 84.

51 Emile DURKHEIM, *Leçons de sociologie, Cours dispensés de 1890 à 1910*, coll. Les classiques des Sciences sociales, p. 54, Chicoutimi, Presses universitaires du Québec.

[http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim\\_emile/lecons\\_de\\_sociologie/lecons\\_de\\_sociologie.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim_emile/lecons_de_sociologie/lecons_de_sociologie.html) - Y. SINTOMER, *La démocratie impossible ? Politique et démocratie chez Weber et Habermas*, Paris, La Découverte, 1999.

D'autres éléments explicatifs peuvent aussi être avancés. Parmi ceux-ci, peut-être pourrait-on observer une forme de recherche à tout prix de nouvelles légitimités à la décision publique, en particulier de légitimités scientifiques. Nous avons été, en effet, frappés par un regain d'une forme de positivisme, notamment lors de la communication sur le Plan Horizon 2022. Se référant à une proposition d'"Académie du Futur", la Professeur Schnapper note à juste titre *qu'il n'existe pas une vérité scientifique établie une fois pour toutes que les savants pourraient imposer aux citoyens au nom de la science*. Et l'ancienne directrice de recherche à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales d'ajouter : *la recherche consiste en une remise en cause continue de ses propres résultats, le discours scientifique ne peut être unifié et dicter des politiques publiques* <sup>52</sup>.

La question de la légitimité de l'action publique ici posée est une question difficile. Pierre Calame avait essayé de l'éclairer en recensant cinq qualités qui contribuaient à rendre telle l'action publique :

- répondre à un besoin légitime ressenti par la communauté, car toute gouvernance crée un équilibre entre la protection de l'autonomie de chacun et les contraintes exprimées au nom du bien commun – c'est pourquoi, aussi, il est nécessaire de référer les règles au contexte et aux nécessités de leur naissance ;
- reposer sur des valeurs et des principes communs et reconnus. L'impératif de responsabilité renvoie chacun à ses choix et devoirs : c'est le processus collectif d'élaboration du code par toutes les parties prenantes qui en fait toute la valeur; l'enracinement culturel est déterminant pour la légitimité de la gouvernance (droits fondamentaux, modes de régulation, conceptions de la justice, etc.) ;
- être équitable : [...] *quand ceux qui n'ont pas les savoirs, les revenus ou les réseaux d'influence suffisants constatent qu'ils ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits, quand les abus de pouvoir sont monnaie courante et les recours inefficaces ou dissuasifs par leur coût et leurs délais, le sentiment d'équité disparaît.*
- être exercée efficacement par des gouvernements responsables et dignes de confiance : c'est la légitimité des gouvernants qui fonde leur droit à exercer leur ministère et à imposer le bien commun. La justice est essentielle pour garantir la confiance placée dans les gouvernants.
- respecter le principe de moindre contrainte : il s'agit d'atteindre un objectif de bien commun en limitant autant que possible les contraintes imposées à chacun pour l'atteindre <sup>53</sup>.

En termes de gouvernance, comme l'ont bien montré les intervenants du colloque du Parlement wallon de 2010, l'association de la société civile et du monde des entreprises reste fondamentale <sup>54</sup>. Le dialogue entre ces sphères de la gouvernance a pu, à d'autres moments de l'histoire de la Wallonie, être plus fort qu'il ne l'est actuellement. Ainsi, le Conseil économique régional pour la Wallonie, tel qu'organisé par la loi Terwagne du 15 juillet 1970 <sup>55</sup>, comprenait à la fois des membres des Chambres législatives (18), des membres des conseils provinciaux (12), des membres provenant des industries, des grandes

---

52 D. SCHNAPPER, *L'esprit démocratique des lois...*, p. 127.

53 Pierre CALAME, Jean FREYSS et Valéry GARANDEAU, *La démocratie en miettes, Pour une révolution de la gouvernance*, p. 156-164, Paris, Descartes et Cie, 2003.

54 Ph. DESTATTE, *L'élaboration d'un nouveau contrat social*, dans *Mission prospective Wallonie 21, La Wallonie à l'écoute de la prospective*, Premier rapport au Ministre-Président du Gouvernement wallon, Charleroi, Institut Destrée, 2002.

[http://www.wallonie-en-ligne.net/Wallonie\\_Prosp/Prospective/Mission-Prosp\\_W21/Rapport-2002/3-2\\_nouveau-contrat-social.htm](http://www.wallonie-en-ligne.net/Wallonie_Prosp/Prospective/Mission-Prosp_W21/Rapport-2002/3-2_nouveau-contrat-social.htm)

55 *Loi cadre portant organisation de la planification et de la décentralisation économique du 15 juillet 1970, Moniteur belge du 21 juillet 1970*, p. 1090-1094.

entreprises, des classes moyennes et de l'agriculture (15) et des membres des organisations représentatives des travailleurs (15). Cette situation va prévaloir jusqu'en 1983. La séparation des deux instances de la démocratie sociale et de la démocratie politique, pour efficiente qu'elle ait pu être, a probablement rompu un dialogue nécessaire. La nature aussi de la relation avec le gouvernant a été modifiée. La consultation et la concertation ont peu à voir avec le contrôle de l'exécutif et l'élaboration des lois. Néanmoins, rappelons que, selon Jean Chesneaux, la définition de la démocratie est plus que cela puisqu'il s'agit tant de la concertation collective des citoyens, du contrôle civique des instances du pouvoir et de la responsabilité que doit assumer le corps social vis-à-vis de la chose publique<sup>56</sup>.

### 3. Une nouvelle réflexion, organisée de 2015 à 2017

La réflexion qui est entamée ici est préparatoire à un travail parlementaire qui s'organisera, à l'initiative du Bureau du Parlement de Wallonie, autour de deux journées d'études dont la première se tiendra le 17 novembre 2015 et la seconde en 2017.

Trois objectifs sont assignés à cette démarche :

1. Contribuer au renouveau démocratique wallon dans le cadre de la résolution votée par le Parlement de Wallonie le 25 mars 2015 (Doc. 130 2014-2015, n° 7<sup>57</sup>) et notamment à une meilleure association des citoyens au processus démocratique ;
2. Explorer des pistes relatives aux nouveaux enjeux de la démocratie, de la gouvernance participative / délibérative notamment de la co-construction, de la contractualisation, ainsi que de l'évaluation partenariale de politiques publiques ;
3. Identifier des pistes pour renforcer l'*empowerment* du Parlement et pour affirmer son rôle central de la démocratie wallonne, tant vis-à-vis des acteurs wallons qu'à l'égard des autres institutions législatives de la Belgique et de l'Europe. Cette responsabilité et ce pouvoir s'exercent bien entendu pleinement sur la coopération internationale y compris la conclusion des traités, depuis la loi spéciale du 5 mai 1993, pour toutes les matières qui relèvent des compétences de la Région wallonne.

On pourrait formuler la problématique générale de ce processus de la manière suivante :

**Comment faire participer, de manière délibérative et impliquante, la société civile – les citoyens organisés ou non –, les administrations et les entreprises à la construction et à l'évaluation de politiques publiques pour augmenter la qualité de la démocratie, assurer un meilleur développement et renforcer l'adhésion de ces acteurs à un projet durable et responsable de vivre ensemble régional, ainsi que de positionnement de la Wallonie au plan international ?**

Quatre enjeux en découlent qui structurent le colloque et seront autant de thèmes de débats en commissions :

---

<sup>56</sup> Jean CHESNEAUX, *Habiter le temps, Passé, présent, futur : esquisse d'un dialogue politique*, Paris, Bayard, 1996.

<sup>57</sup> La proposition de résolution portant création d'une Commission spéciale relative au renouveau démocratique: [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014\\_2015/RES/130\\_7.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014_2015/RES/130_7.pdf). Voir aussi l'amendement proposé par le député Stéphane Hazée : [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014\\_2015/RES/130\\_6.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014_2015/RES/130_6.pdf).

E1. Comment activer le débat public et construire une vision partagée de l'avenir qui renforce l'adhésion à un projet commun ?

E2. Comment préparer et construire des politiques publiques plus prospectives, qui anticipent et préparent les choix éthiques, technologiques, politiques et sociaux ?

E3. Quels mécanismes et processus nouveaux peut-on concevoir pour favoriser une évaluation partenariale des politiques et des dépenses publiques ?

E4. Comment mieux se positionner sur les questions internationales, notamment en matières de démocratie et de gouvernance ?

## 1. Première Partie

### Problématique générale : une participation orientée vers le développement d'un projet commun pour la Wallonie

**Comment faire participer, de manière délibérative et impliquante, la société civile (les citoyens organisés ou non), les administrations et les entreprises à la construction et à l'évaluation de politiques publiques pour augmenter la qualité de la démocratie, assurer un meilleur développement et renforcer l'adhésion de ces acteurs à un projet durable et responsable de vivre ensemble régional, ainsi que de positionnement de la Wallonie au plan international ?**

#### 1.1. Avant le comment, le pourquoi de la participation

Contrairement à ce que l'on entend souvent, la participation des citoyennes et des citoyens n'est pas une réponse neuve à un nouveau problème de confiance posé aux régimes démocratiques. La crise de la représentation, le distanciellement du peuple à l'égard de ses élus, la rupture progressive du lien entre les partis politiques et les classes sociales, la *désociologisation* du politique dans les années 1980 et 1990 ont été mis en évidence par le sociologue et historien français Pierre Rosanvallon avant le tournant du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>58</sup>. Même si des différences, notamment dans les causes, peuvent être relevées entre la France et la Belgique ou la Wallonie, l'acuité du mal-être citoyen n'a pas été moindre ici que là-bas<sup>59</sup>. De même, en Wallonie comme en France, sous les effets des mutations économiques et technologiques qui déstructurent les identités sociales, *le besoin de rendre lisible la société, de donner sens et forme à un monde où les individus ont une difficulté croissante à s'orienter*, relève de la responsabilité du politique et y occupe – ou devrait aujourd'hui y occuper – la première place parmi les fonctions du gouvernement représentatif<sup>60</sup>. Il s'agit, écrivait l'auteur de *Le Peuple introuvable*, pour les tenants de l'action politique comme pour les sciences sociales, de rapprocher leurs efforts pour *surmonter le fait que les individus ne sont plus capables de s'appréhender comme membres d'une société et que leur inscription dans une totalité lisible et visible est devenue pour eux problématique*. Ainsi, de plus en plus, davantage peut-être que de simplement la piloter, le but de l'action politique serait *de construire directement la société*. Dès lors, ce sont les identités mêmes qui en seraient transformées. Au lieu de concevoir le peuple de manière donnée et passive, on le considère dans sa relation à son organisation politique<sup>61</sup>.

Sauf pour ceux qui étaient engagés dans l'action wallonne avant la réforme de l'Etat, ou en avait une connaissance historique claire, il était difficile d'imaginer un peuple wallon préexistant à la mise en place des institutions régionales (1974). Toute la dynamique prospective *La Wallonie au futur*, lancée en 1987-1988, s'est d'ailleurs fondée sur l'idée que, après s'être vu reconnaître un cadre politique et institutionnel, la Wallonie devait émerger en tant que société d'acteurs, en répondant à la crise de l'action collective se manifestant dans

---

58 Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable, Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

59 Ph. DESTATTE, *Le "mal-être" citoyen : déstabilisations sociales et déséquilibres politiques*, dans Marnix BEYEN et Ph. DESTATTE, *Un autre pays, Nouvelle histoire de Belgique, 1970-2000*, p. 67-117, Bruxelles, Le Cri, 2009.

60 P. ROSANVALLON, *Le peuple introuvable...*, p. 355.

61 *Ibidem*, p. 355-356.

divers domaines : politiques, économiques et sociaux<sup>62</sup>. C'était un effort de la société civile, appuyée par le pouvoir régional, dans ce que Michel Quévit a appelé une démarche de dialogue stratégique et sociétal<sup>63</sup>. Rosanvallon va, lui, plus loin, lorsqu'il esquisse un troisième âge de la démocratie qui rapproche la volonté individuelle du citoyen et la volonté collective ou, en tout cas, en abolit la séparation. Il s'agit dès lors, pour le politique, de mener ce travail de connaissance, de reconnaissance et de redéfinition des trajectoires qui conduit tous les individus à participer à une entreprise qui serait à la fois individuelle et collective<sup>64</sup>. Ainsi, il s'agirait d'un dépassement de la réticence qui avait été exprimée par les citoyens à l'égard du Contrat d'avenir pour la Wallonie lorsque, dans le cadre de l'exercice de prospective citoyenne *Wallonie 2020*, ils avaient exposé l'idée qu'ils ne pouvaient pas adhérer à la démarche du gouvernement, car ils ne percevaient pas en quoi la stratégie gouvernementale allait influencer sur leur propre trajectoire, leur faire bénéficier d'un surcroît de bien-être ou de bonheur. Certains s'interrogeaient aussi quant à l'intérêt de participer à un tel processus de consultation, dès lors qu'on pouvait supposer que les partis au pouvoir reviendraient difficilement sur les grandes options du Contrat d'avenir inscrites dans l'accord de gouvernement. On voit donc se dessiner l'idée d'une démocratie définie comme *tentative d'instituer un ensemble d'individus en une communauté politique vivante*<sup>65</sup>. Ainsi, la *démocratie n'est donc pas seulement le système qui permet à une collectivité de se gouverner elle-même, elle est aussi le régime dans lequel se construit une identité commune*<sup>66</sup>. Cette identité n'est évidemment plus essentialiste mais de projet, prospective, comme l'indiquait bien Jean-Marie Klinkenberg, en 2010. Elle est volonté de participer et non sentiment d'appartenance<sup>67</sup>.

Cette idée est depuis longtemps présente en Wallonie, même si elle ne semble pas avoir produit son potentiel. Invité à tirer quelques conclusions après les exposés d'une poignée de grandes personnalités wallonnes, en 1976, c'est-à-dire au moment où les institutions wallonnes commençaient à fonctionner, Francis Delpérée considérait que la Wallonie est davantage qu'une population de 3,5 millions d'habitants disséminés sur un territoire, mais une collectivité humaine, *un peuple qui peut se réclamer de traditions particulières et qui est à même de poursuivre des objectifs qui lui sont spécifiques*<sup>68</sup>. A ce moment, le Professeur de Louvain décrivait ces objectifs comme permettant d'assumer la liberté acquise, de renforcer la collectivité politique et de l'exprimer en termes de pouvoir.

En rapprochant ces points de vue, il pourrait sembler que la dynamique de développement ou de métamorphose régionale puisse se faire à deux conditions essentielles :

- une adhésion de la population à un projet régional clairement exprimé, projeté dans le long terme, et dans lequel les citoyens peuvent inscrire leur propre trajectoire de vie et de profession dans une trajectoire collective identifiée ;

---

62 Michel MOLITOR, *Les conditions culturelles du développement*, dans *La Wallonie au futur, Vers un nouveau paradigme, Cahier n° 2*, p. 53, Charleroi, Institut Destrée, 1988.

63 Michel QUEVIT, *Quel travail de prospective pour la Wallonie ?*, dans Ph. DESTATTE dir., *Evaluation, prospective et développement régional*, p. 309sv, Charleroi, Institut Destrée, 2001.

64 P. ROSANVALLON, *Le peuple introuvable...*, p. 359-360.

65 P. ROSANVALLON, *La démocratie inachevée, Histoire de la souveraineté du peuple en France*, p. 402 et 409, Paris, Gallimard, 2000.

66 *Ibidem*, p. 411.

67 Ph. DESTATTE, *L'identité wallonne : une volonté de participer plutôt qu'un sentiment d'appartenance*, dans *De la Yougoslavie à la Belgique*, Numéro spécial des *Cahiers marxistes*, n° 207, oct.-nov. 1997, p. 149-168.

68 Francis DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 90-91.

- une forte implication des acteurs, mobilisant leurs propres stratégies et leurs moyens, pour réaliser leurs objectifs dans le cadre d'un projet collectif défini, afin de constituer une collectivité ou une communauté politique.

La participation est donc au centre de ce mouvement, non pas comme la réalisation d'une démocratie mythique, parfaite, rêvée et utopique mais comme une condition de l'efficacité des politiques collectives visant à ce développement commun et à cette métamorphose régionale. De surcroît, en évitant que l'Etat, y compris dans sa composante régionale <sup>69</sup>, s'accorde le monopole de parler au nom de la volonté générale voire de la nation, on restreint les risques de totalitarisme <sup>70</sup>. Des efforts de clarification seraient probablement nécessaires à ce point de vue. Ainsi lorsqu'on dit que la Wallonie a décidé ceci ou cela, on pourrait s'interroger pour savoir s'il s'agit du Parlement, qui aurait voté un décret, du Gouvernement, qui aurait pris une décision, ou de l'ensemble des acteurs, dans une logique de gouvernance incluant, bien évidemment, le Parlement et le Gouvernement, voire le corps électoral dans sa totalité. Il semble que l'évolution de l'utilisation du mot *Wallonie* par le Gouvernement wallon, y compris dans son logo, ces dernières années, a plutôt accru la confusion sur le plan institutionnel.

Pourtant, par rapport à des territoires nés d'un simple découpage administratif et arbitraire, la Wallonie dispose d'un atout tangible dans son inscription dans une historicité qui l'a vue revendiquer son existence et sa transformation : d'abord vers un projet politique plus conforme à sa sociologie industrielle, ensuite vers la fin de son déclin industriel, enfin dans une logique de rattrapage. Cette conception qui relève de l'identité de projet est totalement bénéfique dans la mesure où elle constitue une alternative à une vision nationale, par nature sentimentale et irrationnelle de la mobilisation citoyenne, sauf à considérer qu'elle se rapproche de la mise en place d'une communauté des citoyens au sens où Dominique Schnapper l'a théorisée. La professeure à l'Ecole des Hautes Etudes en Science sociale à Paris mettait néanmoins en évidence le risque pour les démocraties européennes de redevenir *des groupes humains unis par un sentiment de communauté historique et d'identité collective et non plus par la volonté proprement civique de participer à une vie politique commune, en dépassant les enracinements particuliers* <sup>71</sup>.

L'articulation passé-présent-futur dans un renouveau de la démocratie régionale qui se voudrait également implication des acteurs – y compris des territoires infrarégionaux – et efficacité de la mise en œuvre du redéploiement prend donc tout son sens, du Mouvement wallon à la Wallonie en mouvement.

## 1.2. Les finalités du politique

Un effort de clarification des finalités du politique a été réalisé par Jacques Lesourne qui peut être mobilisé pour notre compréhension du système politique de la Wallonie. Le professeur d'Economie au Conservatoire national des Arts et Métiers à Paris estimait que ce type de réflexion se heurte bien entendu à la divergence des systèmes de valeurs en présence

---

<sup>69</sup> Nous considérons que, dans un système fédéral à la belge, l'Etat transfère en même temps que les compétences, les pouvoirs et les moyens, la souveraineté sur les matières transférées et donc une part de lui-même aux entités fédérées.

<sup>70</sup> Alain TOURAINE, *Pouvons-nous vivre ensemble ? Egaux et différents*, p. 250, Paris, Fayard, 1997.

<sup>71</sup> D. SCHNAPPER, *La communauté des citoyens, Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994.

(philosophiques, religieux, politiques, etc.) et qu'elle ne peut adopter que deux points de vue. Le premier, extérieur au processus, tient de l'idéologie ou d'une doctrine et *énonce souverainement des critères de choix entre les évolutions* possibles en se plaçant au-dessus de la communauté humaine. Le second, qualifié de plus humble par Jacques Lesourne, consisterait *non à se donner pour objet de réaliser directement le souhaitable ou d'éviter le pire, mais [à] créer les conditions permettant aux humains de construire, eux-mêmes, par le jeu de leurs interactions, les évolutions qu'ils souhaitent ou trouvent acceptables* <sup>72</sup>. Comme hypothèse de travail, Lesourne identifie six domaines ou groupes de variables qui devraient intervenir dans les finalités de la politique : la sécurité, l'efficacité, l'égalité, la liberté, la participation et l'adaptabilité.

1. La première porte sur le contexte de protection de la vie humaine telle que l'exprime l'espérance de vie et tout ce qui peut la menacer. Il ne s'agit évidemment pas uniquement des relations internationales et du maintien de l'ordre mais aussi, bien entendu, des choix politiques en matière de santé, et notamment de la cohésion territoriale dans ce domaine.

2. Vue par Lesourne, l'efficacité – qui pourrait aussi se décliner en efficience – prend une dimension économique redoutable qui ouvre la question de l'arbitrage collectif entre les satisfactions ou utilités individuelles et les limitations des ressources. En paraphrasant le professeur au CNAM, on dirait qu'*en deçà de la frontière, la collectivité peut, par une meilleure organisation, améliorer la satisfaction de tous ses membres. Le long de la frontière, ce qui est donné aux jeunes, l'est fait aux dépens des vieux*, le supplément que reçoit le Liégeois est pris au Carolorégien <sup>73</sup>. De plus, note Lesourne – qui est aussi à l'époque directeur du projet INTERFUTURS à l'OCDE –, *la rareté des ressources oblige aussi à restreindre la consommation des générations actuelles si l'on veut accroître celle des générations futures* <sup>74</sup>. On le voit, l'efficacité est ici l'atteinte de la frontière des consommations et des satisfactions, l'efficacité générale du système politique, que l'économiste désigne aussi par *optimalité* <sup>75</sup>.

3. et 4. Les domaines de l'égalité (ou plutôt la transformation des inégalités) ou de la liberté ne semblent pas poser trop de problème de définition, cette dernière apparaissant comme la volonté ou la capacité de décentraliser le système politique, de déléguer la prise de décision (nous parlerions aujourd'hui de *subsidiarité*) et de *fixer les conditions d'apprentissage ayant un impact sur la formation de la personnalité et l'exercice futur de la liberté*.

5. Le domaine de la participation nous intéresse au premier chef. Elle est une dimension fondamentale *puisque'elle assure les liaisons entre les préférences individuelles et les choix collectifs* <sup>76</sup>. Lesourne établit un éventail de modes de participation destiné à associer le citoyen ou l'acteur à la prise de décisions qui concernent la collectivité mais qui ne lui sont ni déléguées ni réservées. Ces modes vont de la manipulation ou du simulacre jusqu'à une véritable délégation de pouvoir, institutionnalisée ou non (référendums, élections, etc.), un partenariat ou un droit de contrôle, en passant par une thérapie à l'égard du citoyen, une simple information, une consultation avec – ou non – une prise en compte des avis rendus.

---

72 Jacques LESOURNE, *Les systèmes du destin*, p. 11, Paris, Dalooz, 1976.

73 *Ibidem*, p. 15.

74 *Ibidem*.

75 *Ibidem*, p. 16.

76 *Ibidem*, p. 19.

6. Enfin, l'adaptabilité du système aux évolutions internes ou externes est listée comme sixième dimension. Il s'agit, dirait-on aujourd'hui de la résilience, c'est-à-dire la capacité de faire face aux enjeux des transformations et surprises (*wildcards*) ainsi que des *mécanismes de régulation* permettant d'assurer les stabilités ou évolutions nécessaires. Quatre décennies après la publication de *Les systèmes du destin*, nous pouvons constater avec son auteur qu'on a peu réfléchi aux finalités de la politique et surtout qu'il existe toujours une réelle absence d'élaboration d'*objectifs explicites et cohérents par les systèmes politiques*<sup>77</sup>. En cela, un bref retour sur les sources de l'affirmation de la Wallonie est utile, en ce qu'il permet précisément de revenir sur la question des finalités au travers d'une question existentielle : pourquoi a-t-on créé des institutions régionales ?

Ces six préoccupations ne sont pas toujours compatibles ou ne s'accordent pas entre elles. Elles représentent le terrain d'action des partis politiques qui vont les doser plus ou moins en fonction de leurs propres finalités.

### 1.3. Pourquoi a-t-on créé des institutions régionales en Wallonie ?

Cette question, qui ne saurait connaître d'importants développements dans le cadre de ce rapport – et qui du reste est traitée ailleurs<sup>78</sup> –, nous apparaît néanmoins essentielle lorsqu'on s'interroge sur les finalités de l'action politique dans le cadre d'une réflexion sur le renouvellement de la démocratie régionale. On pourrait considérer, avec Jean Chesneaux, que la démocratie s'inscrit à l'entrecroisement du passé et du futur, que la responsabilité citoyenne – et aussi celle des élus – tente de prendre en compte, d'articuler, d'équilibrer les expériences du passé, les priorités du présent ainsi que les attentes et les projets de l'avenir<sup>79</sup>. Il pourrait être également possible de tirer un trait sur le passé et de ne faire référence qu'au présent et à l'avenir pour construire les politiques publiques, en arguant que le quotidien est ce qui importe le plus au citoyen qui ne vivrait que d'attentes immédiates. Il est néanmoins difficile à croire que la logique de rupture prévale ainsi sur celle de filiation quand ce qu'il faut bien appeler des objectifs historiques des Wallonnes et des Wallons n'auraient pas été atteints. Si on examine les raisons qui ont fait émerger la Wallonie, on constate qu'elles sont au nombre de cinq :

1. *le processus de décantation à l'intérieur du système belge miné par le nationalisme flamand*<sup>80</sup> – la formule est de François Perin et la réalité ne fait pas de doute : le mouvement flamand et la question linguistique ont dessiné politiquement, avec le *Compromis des Belges* de 1929, et juridiquement, avec les lois linguistiques des années 1930 puis 1960, un espace territorial dont les frontières ne se sont plus modifiées depuis plus de 60 ans. Ce processus a, par les accélérations qu'il a connues – que l'on songe au *Walen Buiten* –, servi aussi de catalyseur à des réactions en chaîne politiques et institutionnelles ;

2. le régionalisme, mouvement majeur qui s'est affirmé dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et s'est développé partout en Europe durant tout le XX<sup>ème</sup> avec pour vocation de répondre au

---

77 *Ibidem*, p. 22. - Certes, l'exigence de durabilité des politiques, à tous les niveaux, aurait dû faire progresser cette nécessité. En Wallonie néanmoins, on continue souvent à considérer le développement durable comme un fanion des écologistes et à penser qu'il ne s'appliquerait qu'à la défense de l'environnement.

78 Voir notamment Ph. DESTATTE, *L'identité wallonne, Essai sur l'affirmation de la Wallonie (XIX-XX<sup>èmes</sup> siècles)*, Charleroi, Institut Destrée, 1997. - Ph. DESTATTE, *La Région wallonne, L'histoire d'un redéploiement économique et social*, dans M. BEYEN et Ph. DESTATTE, *Un autre pays, Nouvelle histoire de Belgique (1970-2000)...*, p. 209-278.

79 Jean CHESNEAUX, *Habiter le temps, Passé, présent, futur : esquisse d'un dialogue politique*, p. 17-18, Paris, Bayard, 1996.

80 F. Perin parle... *Il n'est plus possible de négocier avec la Flandre*, Propos recueillis par José FONTAINE, dans *4 Millions* 4, 16 avril 1980, p. 6-7.

déracinement qu'engendre la mondialisation (déjà à l'œuvre avant 1914-1918) et d'adapter les lois, les institutions et le gouvernement au niveau régional afin de créer un rapport de proximité avec le mécanisme de décision, une forme d'autogestion au niveau territorial ;

3. la dynamique fédéraliste en Belgique est née de la revendication wallonne et, plus particulièrement, de l'aspiration, d'abord dans les milieux libéraux et socialistes, à construire une société plus en conformité avec l'évolution sociale des bassins industriels. L'idée fédéraliste prend consistance avec les théories et analyses d'Emile de Laveleye. Elle s'est conjuguée très vite avec une dimension européenne qui apparaissait, elle aussi, indispensable pour se guérir des Etats-nations dans des générations qui avaient vécu la ou les guerre(s) ;

4. l'autonomie culturelle, qui, contrairement à l'idée répandue n'était pas seulement une revendication flamande... Dès 1972, des observateurs wallons se demandaient si la communauté culturelle était *autre chose que le reste préservé de la Belgique unitaire à dominante francophone...*<sup>81</sup> Un certain nombre de compétences, jadis considérées comme culturelles, ont d'ailleurs été transférées à la Région, notamment dans le domaine du patrimoine ;

5. si la problématique économique a été très tôt au centre des préoccupations du mouvement wallon quand quelques économistes, dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, perçoivent les difficultés à venir, c'est, bien entendu, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale et avec l'accélération du déclin wallon et l'incapacité de la Belgique à y répondre que cette dimension va prendre toute l'importance qu'on lui connaît. Le renardisme va incarner ce volontarisme en liant l'idée de redéploiement économique et social (1950) puis de réformes de structure (1960-61) à celle de fédéralisme. Par sa capacité à mobiliser tant les masses populaires que les intellectuels, André Renard puis le Mouvement populaire wallon vont parvenir à construire une vision d'un futur souhaitable d'une Wallonie mieux développée et plus démocratique.

C'est cette vision, nourrie par les quatre autres domaines, qui a permis de faire émerger institutionnellement la Région wallonne que nous connaissons aujourd'hui, avec ses atouts et ses imperfections en termes de pouvoirs et de moyens. Le renardisme a, à travers les idées et les hommes, véritablement inoculé cette volonté à tous les partis politiques du XX<sup>ème</sup> siècle même, et peut-être surtout, s'il a connu un très profond affaiblissement de son idéologie anticapitaliste. Il n'empêche que, en termes de vision – on est au cœur des motivations de création de la Wallonie –, dès 1950, le leader syndical de la FGTB s'adresse au Congrès wallon en conditionnant son appui au fédéralisme au droit de la classe ouvrière à *un standing de vie de plus en plus élevé* et, surtout, à ce qu'il considère comme capital : *que ceux qui s'engagent à bâtir la Wallonie fédéraliste, en banniront le chômage*<sup>82</sup>. On pourrait évidemment multiplier les attentes de ce type en collectant tous les objectifs que les organisations, mouvements et partis politiques ont exprimés avant et même après la naissance de la Région wallonne en 1974, en 1980 ou au delà. L'idée qui s'en dégage est qu'il existerait un intérêt général, un bien commun des habitants de la Wallonie qui s'ajouterait – sans en être la somme – aux finalités que se donnent les organisations, les mouvements et les partis politiques. Lorsque des coalitions larges se construisent pour gérer la Région, à partir de sensibilités politiques et philosophiques différentes, c'est souvent en

---

81 Jean DESCHAMPS, *La Wallonie et Bruxelles dans l'autonomie culturelle*, dans *La Wallonie et la répartition du pouvoir*, p. 179, Bruxelles, Vie ouvrière, 1972.

82 Fonds d'Histoire du Mouvement wallon, Fonds Fernand Schreurs, Congrès wallon, Congrès, 1950, Congrès du 26 mars 1950.

tendant vers cette base qu'un commun dénominateur se met en place pour constituer une majorité. Dans ces moments, et pour autant que les acteurs soient ambitieux, les volontés de réaliser un programme idéologique ont tendance à s'estomper au profit précisément de cet intérêt général et de la réalisation de problèmes qui sont perçus de manière collective.

Avec la compréhension des horizons rétrospectifs, du monde présent, leurs relations (historicité), le projet appelle à la mise en adéquation des temporalités : sur toutes les trajectoires individuelles et collectives, passé, présent et avenir entretiennent des relations complexes<sup>83</sup>. Celles-ci ne sont pas étrangères aux préoccupations présentes. Tous ceux qui ont participé à des processus de conception, d'élaboration et de mise en œuvre de projets et de programmes collectifs savent qu'il faut respecter les temps pour que la connaissance collective et partagée des diagnostics, des enjeux et des stratégies pour y répondre s'articule avec la reconnaissance des acteurs entre eux. Comme le rappelle Dominique Schnapper, *la confiance réciproque entre les responsables des services et leurs subordonnés, entre les responsables des services et la direction, condition de leur efficacité, peut-être facilement ébranlée si chacun ne prend pas le temps d'entretenir le processus qui permet d'élaborer des projets et d'associer les acteurs chargés de les mener à bien. C'est assurément vrai également à l'intérieur d'un système politique régional ainsi que dans chacune de ses composantes. Or, écrit la sociologue française, à l'heure des technologies de l'information, [l'homo democraticus] risque d'être obsédé par l'immédiat et incapable de se penser lui-même et de penser des projets qui l'engagent dans l'avenir et engagent l'avenir de la collectivité. Il entend appartenir d'abord à lui-même et à ses proches, il reste réservé à l'égard de toute forme de transcendance*<sup>84</sup>. Ce risque de perte de sens, identifié aux niveaux micro et individuel, se marque également dans les cadres collectifs provinciaux, régionaux, nationaux. D'après les recherches menées par Louis Côté et Benoît Lévesque sur le Québec, les défaillances de l'Etat québécois résulteraient de l'incapacité des élus à fixer des objectifs à long terme en concertation avec la société civile. *Souffrant d'un manque de vision, de cohérence et d'anticipation, cet Etat apparaît à plusieurs comme un "Etat pompier" embourbé dans des fonctions opérationnelles, incapable de concevoir des projets d'avenir et faisant preuve d'une grande timidité à défendre ce qui semble relever de l'intérêt général*<sup>85</sup>. Les travaux menés sous la direction d'Alistair Cole et de Christian de Visscher sur les régions européennes face à la crise menaient à des conclusions assez proches pour la Wallonie : « [...] le modèle territorial wallon présente un certain nombre d'atouts pour faire face aux conséquences de la crise : une grande stabilité politique fondée sur un parti social-démocrate dominant, une capacité des élites politico-administratives à élaborer une politique économique ambitieuse en lien avec les forces vives de la région, un style politique caractérisé par la concertation et le sens du compromis. Le point faible réside sans aucun doute dans les hésitations autour d'un projet à long terme, résultant notamment des visions différentes entre les « communautaristes » et les « régionalistes », d'une part, et des oppositions entre sous-régions d'autre part »<sup>86</sup>.

---

83 Edgar MORIN, *Pour entrer dans le XXIème siècle*, p. 322, Paris, Seuil, 2004.

84 Dominique SCHNAPPER, *L'esprit démocratique des lois...*, p. 66 et 72.

85 Louis CÔTE et Benoît LEVESQUE, *L'Etat stratège, la citoyenneté active, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée*, dans Louis CÔTE, Benoît LEVESQUE, Guy MORNEAU dir., *Etat stratège et participation citoyenne*, p. 12, Presses de l'Université du Québec, 2009.

86 Alistair COLE et Christian DE VISSCHER, *Les régions belges entre crise économique et crise politique*, dans *Revue internationale de politique comparée*, 2016 (à paraître).

#### 1.4. La gouvernance comme contexte pratique de la participation efficace

L'effort qui est le nôtre consiste moins à examiner comment répondre aux besoins des citoyens et des organisations de plus de participation ou de contribuer à la médiation de la demande sociale, qu'à tenter d'améliorer la qualité de la démocratie wallonne et l'efficacité du développement régional ainsi que la qualité de la décision par des logiques d'implication des acteurs dans sa préparation, sa mise en œuvre et dans l'évaluation de ses effets.

Que l'on s'interroge à partir du citoyen ou à partir de l'Etat, la question fondamentale de la gouvernance et de son fonctionnement reste prioritairement celle que posait Michel Crozier en ouverture de *L'acteur et le système*. Ce que l'ancien directeur de recherche du CNRS rappelait, c'est que toute entreprise collective repose sur l'intégration des comportements des acteurs sociaux concernés, individus ou groupes. Or cette intégration ne peut être réalisée que de deux façons. Soit, par la contrainte et la manipulation affective ou idéologique, soit par l'établissement de relations contractuelles, de construits démocratiques d'action collective. *Les construits d'action collective dans leur différentes modalités constituent la solution*, écrit bien sûr Crozier. *Par eux, les problèmes sont redéfinis et les champs d'interaction aménagés ou "organisés" de telle façon que, dans la poursuite de leurs intérêts spécifiques, les acteurs ne mettent pas en danger les résultats de l'entreprise collective, voire les améliorent. Bref, ils organisent des modes d'intégration qui assurent la nécessaire coopération entre acteurs sans supprimer leurs libertés, c'est-à-dire leurs possibilités de poursuivre des objectifs contradictoires*<sup>87</sup>.

Certes, nous nous posons aussi la question de la participation des plus démunis à la gouvernance régionale, même si nous considérons que, en Wallonie, des avancées importantes ont déjà été faites dans ce domaine grâce, en particulier au Réseau wallon de Lutte contre la Pauvreté ainsi qu'à l'accueil qui a été réservé à cette organisation et à ses propositions par les institutions régionales, tant le Parlement que le Gouvernement de Wallonie.

Notre attention principale se portera, dès lors, davantage sur les moyens de renouvellement de la démocratie en Wallonie dans le cadre de la gouvernance telle que l'a décrite Steven Rosell, dans les années 1990, et que le Club de Rome d'abord, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et d'autres organisations internationales, ensuite, ont pu la prôner<sup>88</sup>. Dès 1991, en effet, le Club de Rome a défini la gouvernance comme un mécanisme de commande d'un système social et de ses actions en vue de fournir de la sécurité, de la prospérité, de la cohérence, de l'ordre et de la continuité au système. Alexander King et Bertrand Schneider y notent que, pris au sens large, le concept de gouvernance ne doit pas être réservé aux systèmes nationaux ou internationaux mais qu'il doit être utilisé tant pour les gouvernements régionaux, provinciaux et locaux, que pour d'autres systèmes sociaux comme l'éducation, la défense, les entreprises privées et même le

---

87 Michel CROZIER, Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système, Les contraintes de l'action collective*, p. 22, Paris, Seuil, 1977-1992.

88 Pour Jean Leca, la gouvernance consiste [...] *dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs gouvernants qui ne sont pas tous étatiques ni même publics*. Jean LECA, *La gouvernance de la France sous la V<sup>ème</sup> République*, dans Luc ROUBAN, François D'ARCY éd., *De la V<sup>ème</sup> République à l'Europe. Hommages à Jean-Louis Quermonne*, p. 339, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

microcosme de la famille <sup>89</sup>. Ainsi, la gouvernance inclut le gouvernement mais aussi tout acteur qui a recours aux mécanismes de commande pour exprimer la demande, formuler les objectifs, distribuer les directives et assumer le suivi des politiques <sup>90</sup>. Comme l'indique James Rosenau, dans le monde fragmenté qui est le nôtre, l'ensemble de ces acteurs très variés et très nombreux n'ont pas moins d'importance dans le processus de gouvernance que n'en ont les politiques des gouvernements. Ainsi, une définition de la gouvernance devrait tenir compte de ces dimensions : *le processus de gouvernance est le processus par lequel une organisation ou une société se conduit elle-même, ajoutant que les dynamiques de communication et de contrôle sont centrales dans ce processus* <sup>91</sup>.

Le PNUD avance l'idée – dès son deuxième rapport, en 1991 – que le sous-développement trouve davantage son origine dans un déficit de responsabilité politique que dans un défaut de financement. Depuis 1992, le terme de "gouvernance" associé à la démocratisation de la gestion de l'Etat figure dans le *Rapport mondial sur le Développement humain* <sup>92</sup>. Initiateur, lui aussi, le PNUD a défini la bonne gouvernance comme *l'exercice d'une autorité publique, économique et administrative aux fins de gérer les affaires d'un pays. Elle repose sur des mécanismes, des processus et des institutions qui permettent aux citoyens et aux groupes d'exprimer des intérêts, de régler des litiges, et d'avoir des droits et des obligations* <sup>93</sup>.

Pour ce qui concerne spécifiquement la Wallonie, il s'agit de voir comment les institutions régionales peuvent dépasser les logiques de la consultation et de la concertation qu'elles pratiquent depuis de nombreuses années pour véritablement faire la place à une gouvernance qui implique les acteurs dans le processus de décision politique, en co-construisant avec eux des politiques publiques tout en préservant la souveraineté des élus et gouvernants responsables devant le Parlement et donc leur devoir et leur responsabilité.

---

89 Alexander KING et Bertrand SCHNEIDER, *The First Global Revolution : A Report of the Council of Rome*, p.181-182, New-York, Pantheon Books, 1991, cité dans James N. ROSENAU, *Along the Domestic Frontier, Exploring Governance in a Turbulent World*, p. 145, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

90 James N. ROSENAU, *Along the Domestic Frontier, Exploring Governance...*, p. 145.

91 Steven A. ROSELL e.a., *Governing in an Information Society*, p. 21, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1992, cité par J.N. ROSENAU, *Ibidem*, p. 146. – On trouvera une critique des conceptions de James N. Rosenau sur la gouvernance, l'Etat et la société civile dans Jean-François THIBAUT, *As If the World Were a Virtual Global Policy : The Political Philosophy of Global Governance*, p. 1, Ottawa, 2001. <http://www.theglobalsite.ac.uk>, 17/02/02.

92 UNDP and governance, *Experiences and Lessons Learned*, UNDP, Management Development and Governance, Lessons-Learned, Series, n° 1, p. 9, <http://magnet.undp.org/docs/gov/Lessons1.htm> 17/02/01. – Richard Jolly, directeur général de l'Unicef, conseiller spécial auprès de l'Administrateur du PNUD et inspirateur du *Rapport sur le Développement humain*, conférence *Bonne gouvernance et démocratisation : le rôle des organisations internationales*, Ottawa, Association canadienne pour les Nations Unies (ACNU), 16 et 17 octobre 1997. [http://www.unac.org/français\\_activites/gouvernance/partieun.html](http://www.unac.org/français_activites/gouvernance/partieun.html), 15/02/02. – *Une nouvelle gouvernance mondiale au service de l'humanité et de l'équité*, dans *Rapports mondial sur le développement humain 1999*, p. 97-123, New-York, PNUD - Paris-Bruxelles, De Boeck-Larcier, 1999.

93 G. Shabbir CHEEMA, *Politique et gouvernance du PNUD : cadre conceptuel et coopération au développement*, <http://www.unac.org/français/activites/gouvernance/partieun.html>, 17/02/02. Shabbir CHEEMA est directeur de la Division du Renforcement de la Gestion et de la Gouvernance au PNUD. – Une autre définition donnée par le PNUD est celle du Public Sector Management et datant de 1995 : *governance or public management encompasses the direct and indirect management by the state of public affairs and regulatory control of private activities that impinge on human affairs. Governance can best be understood in terms of three major components : first, the form of political authority that exists in a country (parliamentary or presidential, civilian or military, and autocratic or democratic ; second, the means through which authority is exercised in the management of economic and social resources ; and third, the ability of governments to discharge government functions effectively , efficiently, and equitably through the design, formulation, and implementation of sound policies*, dans *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development, Discussion Paper 1*, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, p. 19, New-York, United Nations Development Programme, 1995.

<http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Psm.htm>, 17/02/02. – En 1997, une nouvelle étude de la division Management Development and Governance, préfacée par G. Shabbir Cheema, donnait une définition très proche de celle présentée à Ottawa : *Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences*, dans *Governance for sustainable human development, A UNDP policy document*, p. 3, New-York, United Nations Development Programme, 1997. <http://magnet.undp.org/Docs...>, 17/02/02.

La nature de cette interrogation qui relève de l'efficacité de l'action publique nous paraît donc assez différente de la seule question de compenser un déficit souvent observé de légitimité de la démocratie représentative et des efforts constants de prendre en compte, dans des processus participatifs, l'expression des citoyens ou habitants ordinaires, voire des plus exclus de la vie sociale <sup>94</sup>. Elle renvoie à un débat devenu classique en sciences sociales entre démocratie participative ou démocratie délibérative à l'extérieur ou même parfois à l'intérieur de la démocratie représentative. Ce modèle doit beaucoup aux écrits de Jürgen Habermas. Ce dernier considère en effet que l'espace public de délibération est le cœur de la vie politique et la source même de la démocratie. Comme le souligne Yves Sintomer, cet espace de délibération a vocation à faire contrepoids tant aux mécanismes du marché qu'à la puissance de l'Etat bureaucratique <sup>95</sup>. Le philosophe et sociologue français Alban Bouvier, qui a fait la genèse de cette conception, nous renvoie d'ailleurs au stimulant et éclairant débat qui a opposé les Pères fondateurs de la Constitution américaine de 1787, notamment James Madison et Alexander Hamilton à Thomas Jefferson et qui peut être exprimé de la manière suivante : *doit-on, au nom de la nécessité du contrôle démocratique, donner des mandats déterminés aux députés, de telle sorte que ceux-ci doivent impérativement les défendre sans du tout s'en écarter et retourner en référer au peuple si la proposition ne rejoint pas les propositions des autres délégués, ou bien, au contraire, au nom de la recherche de la solution la meilleure, laisser une certaine « marge de manœuvre » aux délégués, de sorte qu'ils puissent, du seul fait du cours du débat, modifier leur conception initiale ? La seconde solution seule laisse la place à des processus délibératifs* <sup>96</sup>.

Même si Bouvier préférerait réserver le terme de démocratie délibérative aux députés et utiliser des concepts comme *démocratie discursive* ou *démocratie débattante* aux citoyens, il apparaît bien que, contrairement à la démocratie participative, qui aurait des ambitions de participer à la décision publique, ou – en tout cas – de se voir réserver des marges de décisions citoyennes, la démocratie délibérative citoyenne, telle que conceptualisée par Habermas, se situe en amont de la décision. Dans ce modèle, la prise de décision reste strictement portée par les élus.

Ainsi, la démocratie délibérative se fonde sur la mise en œuvre de l'intelligence collective au profit de l'innovation politique et institutionnelle, dans le plus profond respect de l'élu, comme responsable ultime de l'action publique devant le citoyen. Pierre Calame est probablement très réaliste quant au rôle de l'élu lorsqu'il indique que, *plus un problème est complexe et plus l'objectif du politique est non pas de trouver une solution optimale mais de mettre au point une solution convenable, à la fois techniquement adaptée et politiquement susceptible de rallier les suffrages du plus grand nombre. Dans ces conditions, l'activité politique se déplace de la décision à son amont, au processus par lequel va être élaboré une solution convenable* <sup>97</sup>.

---

94 Paul MAGNETTE, *La citoyenneté, Une histoire de l'idée de participation civique*, Bruxelles, Bruylant, 2001. - Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie, Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008. - Y. SINTOMER, *Le pouvoir au peuple, Jury citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007. - Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique, Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011.

95 Y. SINTOMER, *La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La Découverte, 1999.

96 Alban BOUVIER, *Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative*, dans *Revue européenne des Sciences sociales (Cahiers Vilfredo-Pareto)*, n° 136, 2007, p. 11. <http://ress.revues.org/82>

97 P. CALAME, e.a., *La démocratie en miettes...*, p. 84.

Nous n'ignorons évidemment pas les difficultés d'interprétation dont l'idée de gouvernance a pu faire l'objet au niveau international ou même aux niveaux régional ou local. Néanmoins, le concept a été largement et collectivement exploré dans le cadre régional wallon, en particulier au niveau des acteurs. Ce fut en particulier le cas dans le cadre de la démarche prospective citoyenne *Wallonie 2020* (2001-2004) ou dans celle de la *Mission Prospective Wallonie 21* (1999-2004). En Wallonie, peu d'acteurs considèrent encore la gouvernance comme le synonyme hésitant de gouvernement<sup>98</sup>, même si le terme de "bonne gouvernance" peut encore prêter à confusion lorsqu'il se réfère uniquement aux pratiques de gouvernement ou de la représentation parlementaire (cumul des mandats, transparence des marchés publics, gestion des biens sociaux, etc.). Pour ce qui nous concerne, la gouvernance régionale se distingue bien du gouvernement ou de la gouvernabilité. Comme l'écrivent Richard Balme (IEP Paris) et Didier Chavanet (Sciences Po Lyon), elle caractérise les relations entre un ensemble d'institutions et d'acteurs, publics et privés, plus que l'activité d'un organe centralisant<sup>99</sup>. La gouvernance repose sur quatre idées-clefs :

- une définition qui considère qu'il s'agit du pilotage d'une organisation ou d'une société à partir de ses acteurs, c'est-à-dire toutes les parties prenantes de la gestion et de l'avenir de cette collectivité ;
- une conception qui veut que, pour des raisons d'efficacité et d'efficience, et dans la complexité contemporaine, une organisation ou une société ne peut plus se piloter qu'en impliquant intimement et fortement les parties prenantes à la conception et à la co-construction du projet commun, de sa mise en œuvre et de son évaluation. C'est ainsi d'ailleurs que ce qui était hier l'action publique pourrait se transformer en action collective ;
- un respect réel des responsabilités et de la délégation de souveraineté réalisé par les processus électifs démocratiques à l'égard du Parlement et du Gouvernement, en distinguant ainsi modes de démocratie représentative et délibérative, la gouvernance relevant clairement du second. Dès lors, les modes de gouvernance envisagés ne sauraient affaiblir le rôle des élus mais, au contraire, renouveler leur fonction sociétale dans la démocratie en les replaçant au centre de cette action collective plutôt qu'en les enfermant dans une action publique qui les marginalise face à des enjeux qui peuvent dépasser leur capacité d'action<sup>100</sup> ;
- une légitimité des élus qui s'accroît dans la mesure où ils apportent des solutions concertées, performantes et efficaces, aux problèmes posés. Fritz Scharpf<sup>101</sup> introduit à cet égard la distinction entre la légitimité par les « inputs » et la légitimité par les « outputs ». La première – la légitimité primaire – renvoie au mode de représentation des citoyens. Sont considérés comme légitimes les gouvernants qui bénéficient d'une large assise électorale. La légitimité par les « outputs » concerne la recherche du bien-être collectif. Sous cet angle, sont considérés comme légitimes les acteurs publics (gouvernement et parlement) qui par leur action, répondent aux attentes exprimées par les citoyens. Accroître le niveau de

---

98 Guy HELMET, Ali KAZANCIGIL et Jean-François PRUD'HOMME, *La gouvernance, Un concept et ses applications*, coll. *Recherches internationales*, p. 5, Paris, CERI-Karthala, 2005. - Guy HELMET qualifie lui-même ses propos d'"ironiques", voir Guy HELMET, *Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique*, dans *Revue française de Science politique*, 54, n° 1, 2004, p. 159-178.

99 Richard BALME et Didier CHABANET, *Action collective et gouvernance de l'Union européenne*, dans R. BALME, Didier CHABANET et Vincent WRIGHT dir., *L'action collective en Europe, Collective Action in Europe*, p. 21-120, p. 108, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

100 Pierre Fabre écrit : *ces actes du gouvernement destinés à produire des effets, ne les produisent pas nécessairement, ni même sans doute habituellement, et presque toujours ce sont d'autres effets que les effets attendus que l'on rencontre. Savoir ce que produit dans la société une décision gouvernementale est l'enjeu de considérables recherches, et peut-être à vrai dire le lieu d'une aporie constitutive.* Pierre FABRE, *Qui gouverne quand personne ne gouverne ?*, dans P. FAVRE, Yves SCHEMEIL et Jack HAYWARD., *Etre gouverné, Etudes en l'honneur de Jean Leca*, p. 257-271, p. 259sv, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

101 Fritz SCHARPF, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences politiques, 2000.

performance dans la résolution des problèmes contribue ainsi à augmenter la légitimité des décideurs publics.

Depuis le début des années 1990, note Camille Goirand, *la participation a fait l'objet d'une valorisation quasi unanime, qui l'a parfois érigée en panacée face aux différents maux rencontrés par la démocratie*<sup>102</sup>. Il est vrai que Gabriel Almond et Sidney Verba ont montré qu'une société caractérisée par une forte mobilité sociale et une vie sociale active était un substrat favorable à la participation électorale<sup>103</sup>.

Regardés sous la loupe des sciences sociales, les dispositifs participatifs n'échappent toutefois pas aux interrogations, que ce soit sous l'angle de l'épistémologie<sup>104</sup> ou de celui de l'institutionnalisation qui peut apparaître comme un morcellement de l'action sociale, un enfermement dans des cadres localisés et sectoriels, voire un renoncement vis-à-vis d'une transformation sociale de plus grande ampleur<sup>105</sup>. La question de la légitimité des dispositifs de participation démocratique et de la dépossession des autres formes de gouvernement est également centrale au point qu'on a pu évoquer les catégories inquiétantes de *démocratie sauvage vs démocratie d'élevage*<sup>106</sup>. *Le risque principal est celui d'une décontextualisation de la procédure, au regard des institutions qui l'entourent, de l'univers des relations sociales dans lequel elle s'inscrit, des scènes de controverses parallèles qui la jouxtent, rendant l'interprétation de ce qui s'y joue impossible. Un bilan critique des recherches sur la participation se doit de prendre en compte ces limites pour ne pas se décrédibiliser par une vision trop tronquée des phénomènes*<sup>107</sup>. Parmi les critiques émises, il ne faut pas négliger les risques induits par des processus dits novateurs qui auraient surtout comme vocation de disqualifier et de marginaliser des acteurs collectifs au profit de "citoyens ordinaires", tirés au sort ou non, *supposés vierges de tout engagement, ainsi que de [celle] d'instrumentalisation et de cooptation des dirigeants associatifs au sein de dispositifs institués*<sup>108</sup>. De plus, comme l'ont montré les exercices de prospective citoyenne menés en Wallonie, tout comme l'a rappelé Min Reuchamps lors de son audition en Commission du Renouveau démocratique du Parlement de Wallonie, le 2 octobre 2015, le renforcement des compétences des citoyens sur les sujets abordés, sur les mécanismes de décision et de mise en œuvre sont indispensables à leur efficacité dans les dispositifs participatifs<sup>109</sup>. A en croire Camille

---

102 Camille GOIRAND, *Participation institutionnalisée et action collective contestataire*, dans *Revue internationale de Politique comparée, Participer : de la contestation à la démocratie participative*, vol. 20, n° 13, 2013, p. 14.

103 Gabriel A. ALMOND et Sydney VERBA, *The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963, cité par Paul MAGNETTE, *La citoyenneté, Une histoire de l'idée de participation civique*, p. 5, Bruxelles, Bruylant, 2001.

104 (Ce dispositif) *repose également sur l'acquisition par les citoyens ordinaires de connaissances obtenues auprès d'experts dans une relation qui interroge la transmission pédagogique classique. Nulle surprise dès lors à ce que des universitaires valorisent cette démocratie de laboratoire qui leur offre de surcroît un terrain d'observation privilégié. Cet exemple, que l'on pourrait multiplier, illustre clairement la nécessité d'un retour réflexif sur ce que les sciences sociales font à la participation et sur ce qu'elles en retirent.* - Loïc BLONDIAUX et Jean-Michel FOURNIAU, *Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?*, dans *Démocratie et Participations : un état des savoirs, Participations*, 1, n° 1, 2011, (p. 8-35), p. 14.

105 Loïc BLONDIAUX et Jean-Michel FOURNIAU, *Un bilan...*, p. 18.

106 *Ibidem.* - Laurent MERMET, *Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs*, dans M. Revel, e.a. dir., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, p. 369-380, Paris, La Découverte. - Catherine NEVEU, *Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement*, dans *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 186-209. - Sur la légitimité comme problème et comme concept empirique, voir J. LECA, *Sur la gouvernance démocratique : entre théorie et méthode de recherche empirique*, dans *Politique européenne* 1/2000 (n° 1), p. 108-129. [www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2000-1-page-108.htm](http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2000-1-page-108.htm).

107 *Ibidem*, p. 19.

108 Héloïse NEZ, *La professionnalisation et la politisation par la participation, Trajectoires d'individus et de collectifs à Paris et Cordoue*, dans *Revue internationale de Politique comparée*, vol. 20, n° 4, 2013, p. 45.

109 Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau notent que *la délibération serait censée produire des citoyens plus intéressés à la chose publique, plus informés, plus empathiques, plus soucieux de l'intérêt général, et transformer leurs opinions. Ces*

Goirand, les expériences de participation n'ouvrent, semble-t-il, aucune démocratisation de l'action publique, mais elles créent précisément des lieux de politisation qui reposent sur l'acquisition de savoirs concernant l'action publique <sup>110</sup>. Dans ce cadre, le *leadership* désignerait *l'ensemble des relations sociales par lesquelles des individus sont reconnus, de façon informelle, comme capables de donner une impulsion à l'action collective* <sup>111</sup>. Ainsi, *au delà de leur diversité, ils trouvent dans la participation une opportunité pour consolider leur légitimité sociale et leur position de leadership*. L'action de l'élu peut en être transformée également dans un nouveau *leadership* <sup>112</sup>. Selon Pierre Rosanvallon <sup>113</sup>, la *démocratie d'autorisation*, reposant sur l'élection, doit être prolongée par une *démocratie d'exercice*, *celle-ci ayant pour objet de déterminer les qualités attendues des gouvernants et les règles organisant leurs relations avec les gouvernés. Car à l'âge de la prédominance du pouvoir exécutif, la clef de la démocratie réside dans les conditions du contrôle de ce dernier par la société*.

### 1.5 Renforcer l'*empowerment* de l'institution parlementaire

C'est dans ce contexte de rénovation de la démocratie wallonne qu'il s'impose de réfléchir au rôle et aux modes de fonctionnement de l'institution parlementaire dans cette fonction de contrôle du gouvernement en lien et au bénéfice de la société civile.

Etymologiquement, l'*empowerment* peut se traduire par le fait de donner du pouvoir. Le vocable pouvoir peut alors s'entendre de deux façons distinctes. D'une part, le pouvoir peut être compris dans le sens d'autorité. D'autre part, la notion peut être envisagée en termes de capacité <sup>114</sup>. L'*empowerment* représente alors le partage de l'autorité, la délégation de pouvoir mais aussi le transfert de compétence et de connaissance pour mener à bien une mission. Et l'*empowerment* du Parlement peut être renforcé tant vis-à-vis du gouvernement que vis-à-vis des citoyens.

Pour Pierre Rosanvallon, ce n'est pas tant la visibilité de l'action publique (et des hommes/femmes qui la conduisent) que sa lisibilité qui sont à l'origine de l'incompréhension entre les gouvernants et les citoyens, et partant de la désaffection de ces derniers pour la chose publique. Le Parlement doit donc, par l'information et le débat, contribuer à rendre les politiques et les institutions régionales plus compréhensibles aux yeux de l'opinion. Il doit le faire en travaillant, avec les partis bien sûr, mais aussi en lien avec les organisations jouant, dans différents domaines, l'interface avec la société civile.<sup>115</sup>

La force de l'institution parlementaire ne se situe pas dans les débats un peu stériles et téléguidés, engendrés par le jeu entre la majorité et l'opposition, que l'on entend trop souvent à la tribune des séances plénières et auxquels le citoyen ne prête qu'une oreille très distraite, mais bien dans un travail collectif et méthodique œuvrant pour une gouvernance

---

*approches invitent alors à être attentifs à l'éducation des citoyens et à leur engagement civique, aux processus d'empowerment, aux transformations du sens commun, etc. Ibidem, p. 31.*

110 C. GOIRAND, *Participation institutionnalisée...*, p. 26-27.

111 Cette formule de Camille Goirand est inspirée par la notice *leaders* dans J. SIMEANT, *Lexique de science politique*, p. 281, Paris, Dalloz, 2008. – C. GOIRAND, *Participation institutionnalisée...*, p. 23.

112 Philippe DELMAS, *La maître des horloges, Modernité de l'action publique*, Paris, Odile Jacobs, 1991.

113 P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

114 Kenneth-W. THOMAS, Betty-A. VELTHOUSE, *Cognitive Elements of Empowerment : An "Interpretive" Model of Intrinsic Task Motivation*, dans *Academy of Management Review*, Vol. 15 (4), 1990, pp. 666-681.

115 P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 230-231 ; 246-247.

ouverte et une société plus lisible. Certes, *le contrôle de réaction ou d'actualité participe davantage de l'essence de la vie politique et il doit pouvoir bénéficier d'espaces largement ouverts dans lesquels, en particulier l'opposition, les groupes minoritaires, mais aussi la majorité, peuvent trouver matière à s'exprimer*<sup>116</sup>, mais il ne devrait pas mobiliser la totalité du temps consacré par les parlementaires à l'activité de contrôle.

Michel Crozier<sup>117</sup> vante à cet égard les mérites de l'écoute pour tenter de combler le divorce entre le monde politique et la société civile. L'écoute favorise un diagnostic vrai, en prise avec la réalité du terrain, et l'éclosion de nouvelles politiques, et contribue par ailleurs à créer les conditions pour arriver à un consensus. La rencontre entre les députés et leurs électeurs dans les permanences permet certes aux élus de prendre connaissance de certaines réalités, mais ces échanges n'offrent souvent qu'un éclairage partiel et forcément limité des problèmes posés. Il faut donc organiser une écoute en profondeur et de façon systématique au départ des commissions permanentes, car, toujours selon Crozier, on ne délibère bien qu'en petit groupe. Une réflexion sur l'organisation du travail en commission et sur une répartition optimale des tâches entre commissions mérite d'être engagée. Renforcer le travail des commissions, cela implique aussi de doter ces dernières d'un personnel compétent et neutre pour faire des analyses préparatoires aux projets de textes, pour suivre la mise en œuvre des décrets adoptés, ou pour fournir aux parlementaires l'information et l'expertise requise pour contrôler l'action de l'exécutif, à l'image par exemple du Service de recherche mis en place par le Parlement européen<sup>118</sup>. Les commissions doivent pouvoir descendre sur le terrain et disposer du pouvoir d'effectuer des auditions et des enquêtes sur les questions relevant de leur compétence, sur décision de la majorité de leurs membres.

Favoriser l'écoute passe aussi par l'évaluation des politiques publiques, *car la maturation ne se situe pas nécessairement avant la décision ; elle peut avoir lieu après [...] L'évaluation doit aider à la décision mais aussi permettre une appropriation collective d'idées et de pratiques dans les processus qu'elle met en œuvre*, selon Sylvie Trosa<sup>119</sup>. Alors que l'activité législative est davantage marquée par les clivages entre majorité et opposition, les expériences en matière d'évaluation de politiques publiques pratiquée à l'étranger montrent que le travail évaluatif se prête davantage à une coopération entre personnalités de la majorité et de l'opposition<sup>120</sup>. L'évaluation peut conduire à mettre en place de grands débats, en lien avec les citoyens ou les associations et à l'écart des logiques partisans, sur des projets spécifiques.

C'est également en matière de finances publiques que le Parlement peut contribuer à améliorer la lisibilité de l'action publique et la reddition des comptes par le Gouvernement. Ici également, le Parlement peut se référer à une série de bonnes pratiques en cours à l'étranger – comme la désignation de rapporteurs spéciaux habilitée à faire des contrôles sur pièce et sur place (France), ou la convocation des fonctionnaires dirigeants (même en l'absence de leur ministres de tutelle) des départements et des agences en vue d'une

---

116 Alain DELCAMP, *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ?*, dans *Pouvoirs*, n° 134 : *Le Contrôle parlementaire*, Septembre 2010, p. 121.

117 Michel CROZIER (avec Bruno Tilliette), *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, Interéditions, 1995.

118 <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr>

119 Sylvie TROSA, *La crise du management public. Comment conduire le changement ?* Bruxelles, De Boeck, 2012, p. 124-125.

120 Claude BARTOLONE et Michel WINOCK, *Refaire la démocratie. Groupe de travail sur l'avenir des institutions*, Assemblée nationale, XIVe législature, rapport n° 3100.

reddition des comptes par ces derniers sur la gestion des organismes placés sous leur direction (Royaume-Uni ou Canada) – pour déterminer une stratégie générale de contrôle : *Le champ du contrôle est aujourd'hui un champ d'innovation et d'expérimentation de nouvelles techniques de fonctionnement du parlement. Il est ainsi une invitation à une réflexion des assemblées sur elles-mêmes et sur les meilleures voies de leur propre efficacité* <sup>121</sup>.

En bref, comme le signale le Rapport *Parlement et démocratie au 21<sup>e</sup> siècle* de l'Union interparlementaire, *l'efficacité d'un parlement dépend, dans une grande mesure, des mécanismes et ressources qui lui assurent indépendance et autonomie* <sup>122</sup>. Cela implique une réflexion de la part du Parlement wallon sur le rôle qu'il entend jouer en ce XXI<sup>e</sup> siècle pour combler le fossé entre gouvernants et gouvernés et contribuer à l'élaboration d'un projet de société pour la Wallonie. Les propositions développées, dans la seconde partie de ce rapport, autour des quatre enjeux qui structurent le colloque entendent apporter – modestement – une série de pistes pour lancer les discussions qui auront lieu dans les différents ateliers.

---

121 Alain DELCAMP, *op. cit.*, p. 121.

122 David BEETHAM, *Parlement et démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle. Guide des bonnes pratiques*, Genève, Union interparlementaire, 2006, p. 124.

## 2. Deuxième Partie : Quatre enjeux pour une démocratie wallonne renouvelée

Les quatre enjeux identifiés sont passés en revue, en mettant en évidence le questionnement, la situation présente et en identifiant des pistes possibles et/ou souhaitables d'évolutions.

### 2.1. Comment activer le débat public et construire une vision partagée de l'avenir qui renforce l'adhésion à un projet commun ?

Le 3 février 2015, les députés Fourny, Collignon et Arens ont déposé une *Proposition de résolution portant création d'une Commission spéciale relative au nouveau démocratique*<sup>123</sup>, sur base du constat du fossé grandissant entre les citoyens et leurs représentants. Il apparaît plus que nécessaire de repenser les mécanismes de la démocratie, en approfondissant les mesures liées à la représentativité tout en veillant à mieux associer les citoyens, dans une plus grande participation de ceux-ci à la vie de la cité et à l'élaboration du "vivre ensemble"<sup>124</sup>. L'objectif d'une telle Commission est de mener une réflexion sur les mesures de bonne gouvernance à mettre en œuvre, tant au niveau régional que local, visant notamment à améliorer tant la démocratie représentative que la démocratie participative<sup>125</sup>.

Le 25 mars 2015, la proposition a fait l'objet d'une discussion en séance plénière. Le député Christophe Collignon a assigné trois champs de compétences à la Commission, à savoir les nouveaux modes d'implication citoyenne, la révision du statut des mandataires ainsi que les modes électifs – *que la population sente que son vote [est] utile*. Parmi les 67 membres qui ont pris part au vote sur l'ensemble de la proposition amendée, 43 s'y sont montrés favorables contre 24 abstentions.

La Commission spéciale a été installée le 28 mai 2015. Diverses propositions de décrets ont été déposées par les députés, visant à instituer la consultation populaire au niveau régional. Lors de la réunion du 2 octobre 2015, plusieurs personnalités ont pris la parole sur le thème de *La démocratie citoyenne et participative en ses aspects généraux et en ses aspects juridiques*, parmi lesquelles Christophe Schoune, Secrétaire général d'Inter-Environnement Wallonie, Benoit Derenne, Directeur exécutif de la Fondation pour les générations futures, Jean-Benoit Pilet, professeur de sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles, ainsi

---

123 Cette proposition de résolution est en ligne sur [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014\\_2015/RES/130\\_1.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014_2015/RES/130_1.pdf). Le 5 janvier 2015, la Commission des Affaires générales et des relations internationales avait tenu un débat sur la consultation populaire et l'opportunité d'installer une Commission spéciale relative au nouveau démocratique. Le Ministre-Président Paul Magnette avait pris la parole à ce sujet : *Dans le cadre des échanges réguliers qui ont lieu entre le président de l'exécutif et le président du Parlement, j'ai indiqué à M. le Président Antoine qu'il serait sans doute pertinent que ce Parlement, mais c'est à ce Parlement d'en décider, se dote d'une "Commission du nouveau démocratique" – on peut l'appeler comme on le veut –, d'un lieu où l'on aurait cette réflexion approfondie sur comment améliorer encore le fonctionnement de notre démocratie en Wallonie. S'il y a bien quelque chose que nous mesurons tous, c'est une profonde crise de représentativité politique, c'est le fait que, majorité comme opposition, tous, nous sommes aujourd'hui dans une situation où nous vivons un rejet politique très large. Cela doit nous interpeller et nous amener à réfléchir. [...] Il y a des tas de pratiques parlementaires qui se font ailleurs dans le monde, en Irlande, au Canada, au Québec, dans beaucoup de pays extrêmement dynamiques, des auditions, des auditions citoyennes, des débats prospectifs qui mériteraient d'être examinés pour voir comment faire plus encore de notre Parlement un vrai forum de débats sur l'avenir à long terme que notre Wallonie veut se donner. La consultation populaire ne doit pas épuiser, même si c'est un sujet très important, une réflexion en profondeur sur la revitalisation de notre chère démocratie wallonne.* L'intervention du Ministre-président est en ligne sur [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014\\_2015/CRIC/cric57.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014_2015/CRIC/cric57.pdf), p. 12-13.

124 Christophe COLLIGNON, Dimitry FOURNY et Josy ARENS, *Proposition de résolution portant création d'une commission spéciale relative au nouveau démocratique*, 03/02/2015, p. 2.

125 *Ibid.*, p. 3.

que Min Reuchamps, professeur de sciences politiques à l'Institut de Sciences politiques Louvain-Europe (ISPOLE). Lors de la réunion du 22 octobre, plusieurs constitutionnalistes – François Tulkens (Facultés universitaires Saint-Louis), Anne-Emmanuelle Bourgaux (ULB), Marc Verdussen (UCL) et Marc Uyttendaele (ULB) – ont été invités à s'exprimer sur les aspects juridiques de la démocratie citoyenne et participative.

Si l'utilité d'une telle Commission apparaît clairement, celle-ci ne pourra pas se limiter à l'examen de textes déposés par les députés, mais devra travailler – comme cela a été relevé en juin 2015 par le député Jean-Paul Wahl – sur les problèmes de fonctionnement de la démocratie en Wallonie, à savoir la composition des listes, le décumul des mandats, l'effet dévolutif de la case de tête, etc.

Le 30 juin 2015, les députés André Antoine, Christophe Collignon, Pierre-Yves Jeholet et Dimitry Fourny ont déposé une *Proposition de modification du règlement du Parlement wallon*<sup>126</sup>, les députés souhaitant ainsi *amplifier le travail de modernisation du Parlement entrepris depuis plusieurs années ainsi que ses relations avec la société civile*<sup>127</sup>. Dans l'idée de favoriser l'interaction entre députés et citoyens, diverses réformes étaient suggérées : *la modernisation et le renforcement du droit de pétition (dépôt par voie électronique, dynamisation du traitement et diffusion d'un journal des pétitions assurant une publicité au suivi réservé aux pétitions et aux pétitions restées sans réponse) [et] l'instauration d'un mécanisme de consultation publique permettant aux différents acteurs de la société civile de faire part de manière synthétique de leurs commentaires au sujet des projets et propositions examinés par le Parlement*<sup>128</sup>.

En séance plénière du 16 juillet 2015, 68 membres ont procédé au vote de la proposition de modification : 62 s'y sont montrés favorables contre 6 abstentions.

Le 14 septembre, le Parlement de Wallonie a ouvert les textes législatifs en cours d'élaboration à la consultation publique en ligne, ainsi que simplifié le droit de pétition qui peut désormais s'exercer par voie électronique. Ainsi, chaque texte législatif mis en ligne peut être consulté, durant un court délai de dix jours, par les citoyens, qui sont invités à s'exprimer via l'onglet « Votre avis », visible sur la page d'accueil du nouveau site du Parlement. Les observations de chacun feront l'objet d'un examen par les Commissions parlementaires *ad hoc*. Le nouveau règlement dispose également que chaque citoyen pourra envoyer une pétition électronique d'intérêt régional, qui sera reprise dans un bulletin des pétitions. L'idée de ces deux outils est, d'une part, de favoriser l'interaction avec la société civile, et, d'autre part, d'aider celle-ci à mieux comprendre le travail parlementaire, un deuxième objectif également visé par la diffusion des plénières, sur les télévisions communautaires, et par l'enregistrement vidéo des séances de certaines commissions.

Il sera nécessaire d'évaluer, dans les prochains mois, ces initiatives, de les recadrer éventuellement et, en tout cas, de penser un processus par lequel recueillir les pétitions, ainsi que l'a souligné Christophe Schoune, lors de la troisième réunion de la Commission spéciale relative au Renouveau démocratique, le 2 octobre 2015. On peut évidemment

---

126 Cette proposition est en ligne sur [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014\\_2015/ROI/249\\_1.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014_2015/ROI/249_1.pdf).

127 André ANTOINE, Christophe COLLIGNON et al., *Proposition de modification du règlement du Parlement wallon*, 30/06/2015, p. 2.

128 *Ibidem*.

d'emblée s'étonner du délai extrêmement court dont disposent les citoyens pour consulter les textes législatifs mis en ligne et exprimer leur avis <sup>129</sup>.

Parmi les constitutionnalistes invités le 22 octobre, le professeur Tulkens a pointé la Commission consultative flamande des Consultations populaires (*Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen*), qui existe depuis 1997, comme une bonne pratique à peut-être instaurer en Wallonie. Composée d'un président et de quatre membres dont l'un assume la fonction de vice-président, elle *rend des avis à la demande du Gouvernement flamand et dans le délai fixé par ce dernier, concernant l'application de la tutelle administrative sur les décisions d'organiser un référendum* (Art. 2). Les membres, nommés pour trois ans par le Ministre flamand chargé des Affaires intérieures, sont choisis, pour le président, parmi les Magistrats du Conseil d'État. En ce qui concerne les quatre autres membres, deux sont nommés parmi les fonctionnaires du Ministère de la Communauté flamande, *pour cause de leurs connaissances approfondies du droit administratif*, les deux autres appartenant *au personnel académique indépendant des Universités de la Communauté flamande*, dont au moins un est spécialisé en droit administratif.

L'article 39bis de la Constitution laisse toute latitude pour penser les modalités d'organisation de la consultation populaire (son financement, la représentativité de citoyens requise pour y avoir recours, son caractère obligatoire ou non, etc.).

Comme l'a souligné le professeur Tulkens, pour qu'une consultation populaire soit efficace auprès des citoyens, il faut à tout prix *éviter de donner l'impression que tout est déjà décidé*. Une assistance d'experts, en amont, pour l'organiser et aider les citoyens se révélerait donc indispensable. Cette proposition rejoint la remarque du professeur Pilet, à la séance de Commission du 2 octobre dernier : les résultats des consultations populaires, souvent, ne reflètent pas l'opinion des citoyens, car un tiers des électeurs exprime un vote incorrect, un constat intimement lié à l'information fournie au citoyen. Les questions doivent donc être formulées de façon claire et non ambiguë.

Marc Uyttendaele a, lui, mis en garde contre ce qu'il a appelé *le totalitarisme de la minorité*. Organiser peu de consultations populaires – pas plus de 5 ou 6 par législature et en prévoyant des périodes « suspectes » – et rendre le vote de *tous* les citoyens obligatoire – rien dans la Constitution ne limite la consultation populaire aux seuls Belges – pourraient être de bonnes pratiques dans l'optique de réinventer la démocratie. De plus, installer une juridiction indépendante en vue de contrôler les résultats et de juger de la validité du processus permettrait d'encadrer au plus près la pratique et d'assurer la transparence et la cohérence du dispositif participatif.

Suggestions : 1/ le cas échéant, les commissions parlementaires pourraient charger le Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles d'une mission d'investigation sur les questions faisant l'objet des pétitions déposées par les citoyens.

---

129 La Commission européenne, par exemple, a décidé, dans son Programme pour une meilleure réglementation, en mai 2015, que toutes les propositions de textes législatifs émanant de la Commission seront rendues publiques et soumises à commentaires des citoyens et organisations pendant huit semaines. Et avant que les propositions ne prennent forme, les projets de textes sont déjà soumis à consultation publique pendant des délais variables allant de plusieurs semaines à plusieurs mois.

2/ Une commission charge un groupe d'experts de rédiger un livre blanc ouvert ensuite à la consultation avant la rédaction d'un texte législatif ; s'inspirer de la pratique pour les projets de la Commission européenne (livre blanc – livre vert = résultat de la consultation)

3/ Adoption d'une législation détaillée sur la liberté d'information. Les lois régissant les questions de l'accès à l'information – lois portant exclusivement sur le Parlement ou lois sur la liberté de l'information – améliorent fortement la transparence de l'institution en invitant les citoyens à prendre connaissance des activités de leurs représentants.

4/ La question des finalités de l'action publique régionale reste entière. Il s'agit dès lors aussi de s'interroger pour savoir si le Parlement ne serait pas le lieu adéquat pour aider à concevoir et à formuler les principes, valeurs et objectifs de la collectivité politique que constitue la Wallonie. La question de la méthodologie ainsi que celle des acteurs et citoyens concernés pourrait également être posée.

## **2.2. Comment préparer et construire des politiques publiques plus prospectives, qui anticipent et préparent les choix éthiques, technologiques, politiques et sociaux ?**

2.2.1. C'est assurément dans le champ d'action des parlements de se préoccuper de l'avenir collectif des nations et régions dont ils portent la souveraineté. En effet, parce qu'ils constituent des lieux de rencontre d'élus aux sensibilités philosophiques, culturelles et sociales différentes, soucieux sinon sourcilleux de leur indépendance, les parlements comprennent l'importance de la reconnaissance des acteurs, de leur association à la réflexion sur les enjeux du présent et de l'avenir, ainsi que de la construction de stratégies de long terme qui donnent sens à l'action vers une vision commune. Des exemples pertinents illustrent ce constat : la Commission pour l'Avenir au Parlement de Finlande, la Délégation sénatoriale française à la Prospective, le *Scotland's Futures Forum*, la *Comisión de Desafíos del Futuro* au Sénat du Chili.

Créée en 1993 au sein du Parlement de Finlande, la Commission pour l'Avenir y constitue un organe permanent depuis 2000. Depuis cette création, le Parlement a invité le gouvernement à lui soumettre régulièrement des stratégies de long terme pour l'avenir de la Finlande. La Commission se réunit deux fois par semaine et est composée de 17 membres du Parlement, provenant de tous les partis politiques. Ces réunions sont centrées sur la préparation du matériel qui sera présenté à l'ensemble du Parlement finlandais (tels que les rapports du gouvernement sur l'avenir), les observations sur l'avenir relatives aux questions traitées dans d'autres commissions permanentes, l'élaboration d'analyses relatives à l'avenir de la recherche, et sur l'évaluation du développement technologique et de ses conséquences pour la société. La Commission pour l'Avenir a le pouvoir d'établir son propre programme. Tous les sujets sont étudiés d'initiative « propre » à l'exception du rapport du gouvernement qui est soumis par le Bureau du Premier ministre au Parlement. Des moyens financiers ont été réservés annuellement pour couvrir spécifiquement le salaire d'un expert qui accompagne la Commission. Les rapports élaborés au sein de la Commission pour l'Avenir sont présentés en séances plénières. Les tâches principales de cette commission sont les suivantes :

- le développement du dialogue politique avec le gouvernement et avec la société dans son ensemble ;
- l'évaluation et la réponse aux rapports prospectifs du gouvernement ;
- l'organisation et la coordination de l'évaluation technologique du Parlement ;
- le suivi des résultats des travaux de recherche dans le domaine de la prospective.

Au début de chaque législature, les membres de la Commission pour l'Avenir reçoivent une formation dans le but de les familiariser avec les bonnes pratiques de la prospective. Les méthodes utilisées à la Commission pour l'Avenir sont principalement celles du *mapping* prospectif (scénarios, Delphi, etc.) et de la prospective délibérative. La participation citoyenne et le réseau d'experts sont les deux piliers du travail de la Commission. Une des tâches de la Commission pour l'Avenir est également de fonctionner comme organe parlementaire d'évaluation du développement technologique et scientifique et de ses conséquences pour la société : biotechnologie, communications de masse, transports, énergie, etc.<sup>130</sup>

La visite en 2007 de la Commission pour l'Avenir du Parlement de Finlande au Sénat français a suscité l'intérêt du Président de la Haute Assemblée qui a été séduit par son pragmatisme ainsi que par ses capacités d'anticipation et s'en est inspiré pour créer, en 2009, une délégation sénatoriale française à la prospective<sup>131</sup>. Le rapport rédigé à ce moment par le Sénateur Joël Bourdin précisait que *l'expérience finlandaise conduit à s'interroger sur les suites qui pourraient être données aux rapports de prospective du Sénat et aux relations qui pourraient s'établir en la matière entre le Gouvernement et le Parlement. L'organisation annuelle d'un débat sur un rapport de la délégation à la prospective ou sur une réflexion de long terme de l'Exécutif – comme « France 2025 » –, serait certainement de nature à inciter le Gouvernement à mieux dialoguer avec le Parlement dans l'invention du destin commun de la France*<sup>132</sup>. Depuis 2010, la délégation organise les *Ateliers de la Prospective*, ouverts au public. Pour nourrir ces ateliers, un rapporteur traite de sujets émanant d'autres délégations, du Président du Sénat ou en auto-saisine. Les thématiques sont variées. On retrouve notamment des enjeux tels que les relations franco-allemandes, l'expansion du commerce électronique, les villes du futur, l'économie française ou les finances publiques. Le rapporteur est libre d'auditionner les personnes qui lui semblent les plus qualifiées et peut faire appel à des moyens extérieurs. Ces interventions se font sur base d'un contrat de prestations et font l'objet d'un budget spécifique. La matérialisation définitive de ces travaux se présente sous forme de rapports parlementaires qui peuvent être présentés à la presse ou faire l'objet de colloques spécifiques, ouverts au public.

De son côté, le Parlement écossais a créé en 2006 le Forum des Futurs de l'Ecosse (*Scotland's Futures Forum*), à destination de ses membres, des décideurs, des entreprises, des universitaires et, plus largement, de la société écossaise, dans le but d'observer, au delà des horizons immédiats, les défis et les opportunités auxquels les Ecossais seront confrontés à l'avenir. À l'écart de la politique partisane, ce forum vise à stimuler le débat public en Ecosse, apportant de nouvelles perspectives, de nouvelles idées et de la créativité

130 Committee for the Future, documentation transmise par Paula Tiihonen, conseillère à la Commission pour l'Avenir au Parlement de Finlande, et Leena Maija Lauren.

<https://www.parliament.fi/EN/lakiensaataminen/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>

131 <http://www.senat.fr/commission/prospective/index.html>

132 La commission pour l'Avenir du Parlement de Finlande, Rapport d'information de M. Joël BOURDIN, fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective n° 377 (2009-2010) – 1 avril 2010. <http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-377-notice.html>

sur la façon dont l'avenir peut être préparé. Le Forum des Futurs rassemble des études sur des thématiques de long terme (le vieillissement de la population, l'alcool, la drogue, l'habitat durable, etc.). Il met en place diverses activités pour les parlementaires, les fonctionnaires et ses membres et vise à stimuler le débat au sein du Parlement écossais <sup>133</sup>.

En 2012, s'est créé au sein du Sénat du Chili, aux côtés des commissions permanentes déjà en place (agriculture, travaux publics, population, travail, défense nationale, etc.) et de quelques commissions spéciales, la Commission permanente des Défis du Futur, résultat direct du dernier *Congreso del Futuro* <sup>134</sup>. Cette instance, soutenue par les autres commissions, se fonde sur une volonté de favoriser la réflexion sur le progrès scientifique, technologique et sociétal d'une part, et de moderniser l'administration publique, d'autre part. Il s'agit de la première commission chargée de suivre et d'analyser les défis du futur pour le Chili. Au travers de cette commission, le Sénat souhaite réviser et améliorer sa législation pour répondre aux défis du monde globalisé et ainsi favoriser sa capacité à prospérer et à anticiper le changement. Les personnalités politiques sont particulièrement intéressées par une meilleure compréhension de la complexité des changements qui affectent le monde. L'objectif principal est de promouvoir des initiatives législatives visant à une société développée, intégrée et équitable. La Commission entend donc établir des politiques publiques cohérentes avec les défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Elle se veut un espace privilégié pour l'écoute des questions scientifiques, humanistes et technologiques et pour la compréhension de leurs impacts sur la société chilienne dans les décennies à venir. Elle se conçoit également comme un lieu de rencontre et de dialogue social puisqu'elle travaille à générer la base d'un pacte social au Chili. L'idée est de mettre autour de la même table le monde social, le monde du travail, les autorités politiques, les sociétés scientifiques, la société civile en général et les sénateurs, *pour construire un monde plus juste, équitable et solidaire*. La pénurie d'eau, de lithium, la vie artificielle, la répartition des revenus, et la qualité de l'éducation sont quelques-unes des questions abordées de manière prospective et qui ont permis d'élaborer le premier programme de travail de la Commission des Défis du Futur. Les conséquences du vieillissement de la population et ses effets sur les coûts de la santé, la sécurité sociale et le travail sont également étudiés <sup>135</sup>.

2.2.2. Le 1<sup>er</sup> octobre 2008, Joëlle Kapompolé, Frédéric Daerden, Maurice Bayenet, Benoit Langendries et Michel De Lamotte déposaient une *Proposition de résolution visant à créer une cellule d'évaluation des choix technologiques au sein du Conseil de la politique scientifique* <sup>136</sup>, partant du constat que parmi les travaux du Parlement wallon, *de plus en plus de sujets abordés comportent des aspects de nature scientifique ou technologique* <sup>137</sup>. Dans leur proposition de résolution, les députés identifiaient le *technology assessment*, en donnaient une définition tirée des travaux de Pierre Delvenne et de Sébastien Brunet, et déterminaient les apports de cet outil : *Le Technology Assessment vise l'identification des*

---

133 <http://www.scotlandfutureforum.org/>

134 Bicentenaire du Congrès national du Chili, 30 novembre, 1er, 2 et 3 décembre 2011, Santiago, Chili.

135 Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación

[http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=ficha&id=941&tipo\\_comision=10](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=ficha&id=941&tipo_comision=10)

136 Cette proposition de résolution est en ligne sur [http://www.cdh-wallonie.be/notre-action-au-pw/archives/propositions-de-resolution/846\\_1.pdf](http://www.cdh-wallonie.be/notre-action-au-pw/archives/propositions-de-resolution/846_1.pdf).

137 La réflexion quant à la constitution d'une telle cellule auprès du Parlement wallon ne part pas de rien. En effet, dès 1988, le Ministre-Président de l'Exécutif wallon, Melchior Wathelet, avait cherché à mettre en place, en soutien à la décision parlementaire, un office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. De 1994 à 2002, une cellule avait été créée au sein du Conseil de la Politique scientifique du Conseil économique et social de la Région wallonne, qui produisait des études scientifiques davantage qu'elle ne stimulait le débat public. Elle faisait suite au lancement par Albert Liénard, alors Ministre de la Recherche et de la Technologie, du modèle EMERIT ((Expériences de Médiation et d'Évaluation dans la Recherche et l'Innovation technologique).

*effets non désirés qui accompagnent inévitablement toute innovation technologique. C'est un outil tentant de prédire les effets et l'impact qu'une technologie aura sur la société et l'environnement. Envisagé au niveau des institutions politiques, il prend la forme d'une aide aux décideurs publics soucieux de participer activement aux débats contemporains en meilleure connaissance de cause. Cet outil au service des décideurs publics a donc pour mission de maximiser les avantages liés à l'évolution technologique et de tenter d'en réduire les coûts<sup>138</sup>. Selon le modèle envisagé, il peut également chercher à stimuler le débat public ou à œuvrer à une meilleure acceptation sociale de la science et des innovations technologiques. Il s'efforce autant que possible d'adopter une position neutre et non partisane, en utilisant toujours des informations scientifiques de la meilleure qualité possible<sup>139</sup>.*

Ainsi que l'expliquera Joëlle Kapompolé, le 4 novembre 2008, en séance publique de la Commission des Relations internationales, de la Coopération internationale, de la Recherche, des Technologies nouvelles et des Télécommunications<sup>140</sup>, l'idée est d'évaluer l'impact des évolutions technologiques sur la société, d'aider la société à les comprendre et d'éclairer les parlementaires à cet égard, mais aussi de *stimuler les débats publics sur l'évolution technologique et [d'] assurer une vulgarisation de qualité dans cette matière*<sup>141</sup>.

Au lendemain des élections régionales de juin 2009, la coalition mise en place avait coulé cette question dans son programme de gouvernement. La Déclaration de Politique régionale wallonne 2009-2014 prévoyait, en effet, dans la section *Miser sur la recherche et le développement, d'organiser un Technology Assessment en matière de politiques publiques [...] afin d'éclairer les décideurs politiques, dont les parlementaires, sur les enjeux technologiques et scientifiques. Cette mission permettra de stimuler le débat public et d'œuvrer à une meilleure appréhension de la science et des innovations technologiques. L'organisation de ce processus, sur la base d'un cahier des charges spécifique, sera confiée au Conseil de la Politique scientifique Wallonie-Bruxelles*<sup>142</sup>.

La dernière DPR n'y fait plus référence de manière directe.

Le 15 juillet 2014, Joëlle Kapompolé et Hervé Jamar réactivaient une proposition de décret déposée le 2 avril 2014, soit peu avant la fin de la législature précédente et soutenue par Joëlle Kapompolé, Christian Noiret, Patrick Dupriez, Anne-Catherine Goffinet et Hervé

---

138 Il est important de comprendre ce terme dans un sens très large et non pas seulement économique. Il s'agit de prendre en compte les désavantages et atteintes aux droits des individus que les technologies peuvent induire (par exemple, les effets que les technologies de l'information peuvent avoir sur la vie privée, sur la liberté de circuler, sur la liberté de participation, de manifestation...).

139 Pierre DELVENNE et Sébastien BRUNET, *Le technology assessment en question, une analyse comparative*, dans *Courriers hebdomadaire du CRISP*, n° 1909-1910, 2006/4, p. 5-8, cité dans Joëlle KAPOMPOLÉ et CONSORTS, *Proposition de résolution visant à créer une cellule d'évaluation des choix technologiques au sein du Conseil de la politique scientifique*, 01/10/2008, p. 2, en ligne sur [http://www.cdh-wallonie.be/notre-action-au-pw/archives/propositions-de-resolution/846\\_1.pdf](http://www.cdh-wallonie.be/notre-action-au-pw/archives/propositions-de-resolution/846_1.pdf).

Pierre Delvenne est l'auteur de plusieurs articles et ouvrages sur le *Technology Assessment*, notamment (liste non exhaustive) P. DELVENNE, *Gouvernance et Technology Assessment en Wallonie*, dans *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 2037, 2009, p. 1-43; P. DELVENNE, *Science, technologie et innovation sur le chemin de la réflexivité. Enjeux et dynamiques du Technology Assessment parlementaire*, Thélème, Belgique Academia L'Harmattan, 2011; P. DELVENNE et Benedikt ROSSKAMP, *Pratiques du Technology Assessment en Europe et perspectives pour la Wallonie*, papier présenté à l'AG du Conseil de la Politique Scientifique, Liège, 2012.

140 Le compte rendu de cette séance est en ligne sur [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2008\\_2009/CRAC/crac22.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2008_2009/CRAC/crac22.pdf).

141 La discussion dont question est retranscrite sur [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2008\\_2009/CRAC/crac22.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2008_2009/CRAC/crac22.pdf), p. 10-11.

142 La DPR 2009-2014 est en ligne sur <http://gouvernement.wallonie.be/sites/default/files/nodes/publication/901-projetdedeclarationdepolitiqueregionalewallonne.pdf> (extrait p. 81).

Jamar. Il s'agit d'une *Proposition de décret portant création d'un Institut d'évaluation des choix scientifiques et technologiques auprès du Parlement wallon*<sup>143</sup>. Dénommé *Démocratie, sciences et société*, cet Institut consisterait à évaluer l'impact de l'évolution de la science et de la technologie sur la société en vue, notamment, de prendre les meilleures décisions politiques et de stimuler le débat et la participation du public sur des thèmes aussi variés, et non exhaustivement énoncés, que les énergies renouvelables, l'internet, les OGM, les nanotechnologies ou la mobilité. Il s'agit d'un processus scientifique, interactif et communicationnel qui contribue à la formation d'une opinion publique et politique sur les aspects sociétaux liés à la science et à la technologie. Les missions d'un office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques se focalisent sur les effets de la science et de la technologie sur la société, sur l'agenda politique et sur la manière dont ces effets sont connectés aux processus décisionnels. L'office interagit avec le monde scientifique, le monde politique, la société ainsi que les médias<sup>144</sup>.

Outre aider à la décision publique, un tel institut permettrait une meilleure compréhension des citoyens des enjeux sociétaux liés aux sciences et aux avancées technologiques. Comme organe démocratique, il favoriserait la participation et l'expression citoyennes et stimulerait les débats sociétaux en permettant à la population de soumettre un sujet à l'Institut (moyennant 5.000 signatures valables). Ce type d'organe traduit bien les évolutions récentes de la démocratie représentative wallonne, qui envisage à présent de se doter de mécanismes permettant l'inclusion sporadique d'acteurs habituellement marginalisés dans les processus décisionnels. Les espaces institutionnels de délibération et d'interaction entre les citoyens, les parties prenantes et les élites scientifiques et politiques sont en effet devenus essentiels pour construire des politiques publiques prospectives et assurer le vivre-ensemble.

Il est probablement impératif que le Parlement prenne la mesure des enjeux en termes de pouvoir, de rapport de forces, de transparence, de contrôle, d'impacts, etc. chaque fois que des choix technologiques doivent être posés par le Gouvernement. C'est le cas par exemple dans le déploiement de l'e-gouvernement et d'outils de gestion ou d'aide à la décision politique basés sur les TIC.

### **2.3. Quels mécanismes et processus nouveaux peut-on concevoir pour favoriser une évaluation partenariale des politiques et des dépenses publiques ?**

C'est suite aux travaux de la Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'État dans les années 1980 et à l'adoption d'une nouvelle classification budgétaire à partir de 1990, que le Parlement fédéral – et à sa suite les parlements régionaux – a été amené progressivement à étendre son contrôle à l'efficacité et à l'efficacité de l'action publique. Dans la foulée de cette réforme budgétaire, la Cour des Comptes s'est vu confier la mission de contrôler le *bon emploi des deniers publics* par la loi du 10 mars 1998. Selon Aubin et al.<sup>145</sup>, les obligations vis-à-vis des fonds structurels européens et l'insertion de

---

143 La proposition de décret est en ligne sur [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014\\_2014/DECRET/7\\_1.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014_2014/DECRET/7_1.pdf).

144 Joëlle KAPOMPOLÉ et Hervé JAMAR, *Proposition de décret portant création d'un Institut d'évaluation des choix scientifiques et technologiques auprès du Parlement wallon*, 15/07/2014, p. 4.

145 David AUBIN, Christian DE VISSCHER, Alain TROSCHE, *Des objectifs communs, mais une démarche spécifique : l'évaluation par rapport aux autres outils de contrôle*, dans Luc ALBARELLO, David AUBIN, Catherine FALLON et Béatrice VAN HAEPEREN, *Manuel d'évaluation des politiques publiques* (à paraître en 2016).

clauses évaluatives dans les lois ou décrets, ou dans les contrats de gestion des organismes d'intérêt public ont contribué à étendre la pratique de l'évaluation. Mais que ce soit au niveau de la Région wallonne ou de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le recours à l'évaluation aboutit trop souvent à une centralisation des missions d'évaluation au sein de l'administration (création de l'Institut wallon d'Evaluation, de Prospective et de Statistique ; création de l'Observatoire des Politiques culturelles) laissant ainsi le Parlement « en périphérie » du processus. Le Parlement lui-même semble peu désireux de commander des évaluations vu l'absence de toute disposition à son sujet dans le règlement de l'assemblée <sup>146</sup>.

Il importe donc de réfléchir à la manière dont le Parlement peut initier, accompagner et tirer profit de toute démarche d'évaluation qui l'aide dans sa fonction de contrôleur de l'action du Gouvernement tout en étant à l'écoute de la société civile. Une première étape en ce sens pourrait consister à envisager une utilisation plus intensive de la mission de contrôle du bon usage des deniers publics confiée à la Cour. Plutôt que de laisser à cette dernière le choix de fixer les sujets traités, ne conviendrait-il pas que le Parlement – en concertation avec la Cour – sélectionne lui-même les programmes qui feraient l'objet d'une évaluation ? Ne pourrait-on modifier le règlement du Parlement dans le but d'encourager les commissions à recourir à la Cour pour des missions d'évaluation et organiser ensuite le débat sur les résultats de l'évaluation ?

Peut-être faudrait-il également entamer une réflexion sur le rôle de l'IWEPS en matière d'évaluation. Ce dernier est considéré comme le lieu de référence en cette matière pour la Région, sans être pour autant le seul organisme à remplir des missions d'évaluation. Jusqu'à présent, sa mission principale a été d'effectuer l'évaluation du Plan Marshall. Le positionnement transversal de l'IWEPS voulu au départ se heurte en pratique aux résistances de la part de certains acteurs, qui hésitent à lui confier une mission d'évaluation, en raison du fait que l'organisme se trouve sous la tutelle directe du Ministre-Président <sup>147</sup>. Ce rattachement auprès du Ministre-Président empêche aussi le Parlement de s'adresser à l'IWEPS pour des missions d'évaluation. Il s'agirait de créer un office indépendant, qui soit responsable devant le Parlement wallon.

Parmi les autres institutions qui pourraient assister le Parlement dans sa mission de contrôle figure aussi le médiateur. Ce dernier dispose du pouvoir de formuler, tant à l'égard des autorités administratives qu'à l'égard du pouvoir législatif, des recommandations à portée individuelle ou générale qui sont consignées dans son rapport annuel. La mise en place de la médiation ne s'inscrit pas uniquement dans une perspective « utilitariste ». Elle n'est pas un simple ajustement managérial de la part de l'administration face à la pression de son environnement. Par son intervention, le médiateur contribue aussi à renforcer la légitimité de l'action administrative vis-à-vis du citoyen <sup>148</sup>. Il faut bien reconnaître que le Parlement tire peu profit du travail du médiateur. Indépendamment des recommandations formulées, le médiateur peut faire remonter un ensemble d'informations au profit des parlementaires. Ne conviendrait-il donc pas de renforcer les liens entre le Parlement wallon et le médiateur de la

---

146 Pol FYALKOWSKI et David AUBIN, *L'évaluation des politiques publiques en Wallonie*, dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2013, n° 2190.

147 *Ibidem*, p. 31-32.

148 Robert ANDERSEN et Christian DE VISSCHER, *Conclusions de la Journée d'études du 27 février 2008 Gestion des plaintes et médiation*, dans Thibaut DUVILLIER, *Plainte et médiation. Ou comment rencontrer les impératifs de qualité des services publics*, *Les Cahiers des Sciences administratives*, 2008, n° 15, pp. 137-147.

Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, en suivant l'invitation faite par ce dernier dans son rapport annuel 2014 : *Comme organe auxiliaire des Parlements, je souhaiterais également que l'on envisage d'adapter la compétence du Médiateur à l'instar de la loi fédérale, en permettant aux Parlements de demander au Médiateur de procéder à des investigations spécifiques sur le fonctionnement de l'administration, mais aussi de le solliciter pour évaluer des projets de réglementation sous l'angle du fonctionnement du service public, et ce, dans une approche de coopération plus intensive et active avec ceux-ci*<sup>149</sup>.

Outre le choix des partenaires du parlement lui permettant de se positionner au cœur du processus d'évaluation de l'action publique, il importe de s'interroger sur les moyens dévolus aux parlementaires pour mener à bien cette évaluation. Ce questionnement vient d'ailleurs prolonger la réflexion sur le renforcement de l'*empowerment* de l'institution parlementaire. Les moyens dévolus au parlement peuvent alors être envisagés sous deux angles différents. Ils peuvent consister en la somme des compétences et connaissances nécessaires pour mener à bien cette évaluation. Des mécanismes de formation des parlementaires pourraient dès lors être proposés dans ce sens. Par ailleurs, il pourrait également être laissé aux parlementaires, rassemblés en groupes parlementaires, davantage de ressources humaines et financières qui leur permettraient d'approfondir leur mission de contrôle de l'action du gouvernement. Le soulèvement de cette question des ressources interroge les pratiques de financement des partis politiques qui centralisent le financement public de leur groupe parlementaire présent dans les assemblées, fédérale, régionales et communautaires. Cette centralisation permet aux formations politiques de récolter des fonds pour de prochaines campagnes électorales. À travers cette pratique, c'est une nouvelle fois la place prépondérante des partis au sein de notre démocratie qui est révélée. Dès lors, c'est le système politique dans son ensemble qui peut être questionné à travers cet enjeu d'évaluation des politiques publiques par le parlement. Plus précisément, et tel que le préconisent Crozier et Friedberg<sup>150</sup>, il importe de s'interroger sur les intérêts des différents acteurs du système d'action (membres du gouvernement, partis politiques, parlementaires) à accepter un changement pour que le système puisse effectivement se réformer.

#### **2.4. Comment mieux se positionner sur les questions internationales, notamment en matière de démocratie et de gouvernance ?**

Suite au processus de régionalisation entamé dans les années 70, les régions et les communautés belges ont graduellement gagné en autonomie et sont maintenant responsables, pour les matières relevant de leurs compétences, des questions de politique étrangère. L'application du principe « *in foro interno, in foro externo* » a donc comme effet direct un déplacement du contrôle parlementaire sur les questions internationales et européennes du niveau fédéral au niveau régional/communautaire.

Encore faut-il que les institutions régionales ou communautaires puissent jouer un rôle effectif en cette matière. Se positionner sur les questions internationales, c'est d'abord prendre conscience des évolutions du milieu international. L'observation s'applique aux

---

149 Troisième rapport annuel du Médiateur commun à la Communauté française et à la Région wallonne (01/01/2014 au 31/12/2014) adressé au Parlement wallon et au Parlement de la Communauté française par Marc BERTRAND, Médiateur, Doc. PW 183 (2014-2015) - n° 1 et Doc. PFWB 103 (2014-2015) - n° 1, p. 12.

150 Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

parlements qui ont la responsabilité de représenter les citoyens dans un environnement de plus en plus complexe et en rapide mutation.

Les défis globaux – l'écologie, le climat, le développement durable, les migrations, les droits de l'homme, les « biens communs » de l'humanité, etc. – ont un impact direct sur les populations. La globalisation va de pair avec une résurgence du local : les enjeux émergents sont examinés au niveau mondial par les organisations intergouvernementales. L'application des mesures qu'elles préconisent revient largement – pour être efficace – aux pouvoirs sub-étatiques, absents pourtant du processus normatif *top down* que les institutions internationales engendrent. Par ailleurs, les organisations internationales non gouvernementales (OING), qui forment un *conglomérat de relations sociales transnationales*<sup>151</sup> et représentent la société civile, voient leur rôle reconnu. Elles ont le mérite, à défaut de tirer leur légitimité de l'élection, de mettre sur pied des *communautés de responsabilité* face aux questions nouvelles<sup>152</sup>. Elles bénéficient du statut consultatif auprès de nombre d'organisations intergouvernementales (OIG) universelles et régionales. Les collectivités régionales sont souvent assimilées à cette catégorie d'acteurs alors qu'elles n'appartiennent évidemment pas au monde des ONG. Et leurs parlements ne sont souvent pas représentés en tant que tels dans ces enceintes. Les parlements régionaux, dotés de la légitimité démocratique, et proches du quotidien des gens, sont marginalisés alors que leur participation aux instances internationales permettrait de démocratiser le droit international.

La mondialisation des échanges et des flux transnationaux conduit à l'élargissement du champ des relations internationales à des domaines ou matières, ne relevant traditionnellement pas de la *high politics*, mais qui sont devenus stratégiques pour le développement régional. Ces questions touchent directement, elles aussi, le quotidien des gens. Elles mobilisent la société civile du local au niveau mondial. Les pouvoirs régionaux, qui ont la charge de les gérer, doivent s'y intéresser. Cette gouvernance multiniveaux, initialement limitée au cadre de l'Union européenne, ne peut plus être envisagée qu'à ce seul niveau, vu la diversité des questions et la pluralité des acteurs au plan international.

Pour que les parlementaires puissent participer de manière efficace aux questions internationales, ils doivent ainsi :

- être informés des politiques suivies par le gouvernement et de ses positions de négociation suffisamment à l'avance et se voir communiquer des informations précises sur la teneur et le contexte des politiques préconisées ;
- disposer de l'organisation et des ressources nécessaires à l'étude de ces questions et, en particulier, compter dans ses rangs des parlementaires ayant acquis l'expertise voulue à l'occasion de leurs travaux au sein de commissions spécialisées ;
- se voir accorder la possibilité de poser des questions aux ministres et aux négociateurs concernés et, de ce fait, être en mesure d'exprimer son point de vue politique au gouvernement, même si son avis n'est pas juridiquement contraignant ;
- être intégrés de plein droit aux délégations gouvernementales aux organisations internationales.<sup>153</sup>

---

151 Bertrand BADIE, *L'impuissance de la puissance. Essai sur les incertitudes et les espoirs des nouvelles relations internationales*, Fayard, 2004, p. 276-281.

152 B. BADIE, *Un monde sans souveraineté. Les Etats entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, 1999.

153 David BEETHAM, *Parlement et démocratie au XXIe siècle. Guide des bonnes pratiques*, Genève, Union interparlementaire, 2006, p. 166.

Qu'en est-il de la situation des parlements régionaux en Belgique et de celle du Parlement wallon en particulier ? En ce qui concerne les affaires européennes, le Traité de Lisbonne a ouvert la porte à une participation directe des parlements nationaux et régionaux dans les processus décisionnels européens<sup>154</sup>. Les Protocoles sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité s'appliquent donc aux parlements des entités fédérées. La « parlementarisation » des scènes internationale et européenne progresse<sup>155</sup>. En plus du contrôle parlementaire classique (questions parlementaires, interpellations, auditions des ministres en commission, etc.) visant à contrôler l'Exécutif, le Traité de Lisbonne a introduit un *mécanisme d'alerte précoce* permettant aux parlements régionaux d'adopter des avis portant sur le respect du principe de subsidiarité – le fait de s'assurer que les mesures législatives sont traitées au niveau de pouvoir le plus adéquat. Les parlements régionaux ont donc à présent un levier supplémentaire pour faire entendre leurs voix en ce qui concerne les affaires européennes<sup>156</sup>. Toutefois, en comparaison avec l'activité observée au sein des Länder allemands et, dans une certaine mesure, au sein des régions italiennes et autrichiennes, l'activité du Parlement wallon peut être qualifiée de limitée<sup>157</sup>.

Plus de cinq ans après l'adoption du Traité de Lisbonne, les premières études montrent que le Parlement wallon s'est adapté d'un point de vue institutionnel (création d'un Comité d'avis chargé des Questions européennes et développement d'une unité Europe au sein du Greffe du Parlement Wallon), mais que l'intérêt pour les questions européennes reste toutefois limité à l'exception de quelques dossiers majeurs comme la réforme de la Politique agricole commune, la culture OGM, les négociations du Traité TTIP<sup>158</sup>. Et de manière plus générale, *Au vu de leur implication limitée dans les affaires européennes, les différents parlements belges, que ce soit aux niveaux fédéral, régional ou communautaire, contribuent à peine à la légitimation de l'action européenne. Afin de renforcer leur rôle, il faudrait non seulement améliorer la communication gouvernementale vers les parlements mais également adapter l'action parlementaire aux traits confédéraux de la Belgique, ce qui représente une difficulté unique en Europe*<sup>159</sup>.

La coopération parlementaire fait également partie de la promotion des échanges et des relations extérieures. Le Parlement wallon est très actif en ce domaine essentiel en vue de favoriser les bonnes pratiques et l'échange d'expériences en matière de démocratie et de gouvernance régionale.

Le Parlement wallon est membre de la Conférence des Présidents des Assemblées régionales disposant du pouvoir législatif (CARLE), qui prône une vision *bottom up* de

---

154 Karolina BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *Subnational parliaments in EU policy control : explaining the variations across Europe*, dans *European University Institute Working Papers*, 2013, n° 38.

155 Françoise MASSART-PIÉRARD, *Le Parlement européen : l'irrésistible mouvement de conquête des pouvoirs*, dans *Revue internationale de Politique comparée (RIPC)*, n° 16 (4), 2009, p. 545-557.

156 Fr. MASSART-PIÉRARD, *La participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne : "problem solving" ou nouvelle zone d'incertitude ? Une mise en perspective*, dans *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, n° 6, 2002, p. 27-73.

157 REGPEX website (2015), *Subsidiarity monitoring network - Committee of the Regions*, en ligne sur <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

158 Pierre SCHMITT, Tom RUYSS, Axel MARX, *The Subsidiarity Early Warning system of the Lisbon Treaty - the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, Leuven Centre for Global Governance, European Union, November 2013, 231 p. - François RANDOUR et W. Wolf, *Parliamentary scrutiny of EU affairs in Belgian subnational parliaments: A case study on the reform of the Common Agricultural Policy*, Communication presented at the Workshop *Regional Parliaments: Effective Actors in EU Policy-Making?*, Luxembourg, 22-23 October 2015.

159 Xavier VANDEN BOSCH, *Les parlements belges et les affaires européennes : les raisons de leur faible implication*, dans Egmont Institute, *European Policy Brief*, Nr. 28, Mars 2014.

l'Union européenne. Il est membre du Conseil parlementaire interrégional de la Grande Région. Il participe aux travaux du Conseil interparlementaire du Benelux, qui permet la transmission d'avis sous forme de recommandations, et du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, actif sur les questions de démocratie et d'autonomie locales. L'examen de ces participations indique que le Parlement wallon se partage entre le monde des Etats et celui des Régions où il cohabite avec des collectivités territoriales dont les pouvoirs ne sont pas de même nature que les siens. Par ailleurs, il est absent de l'Union interparlementaire (UIP) – l'Organisation mondiale des parlements – qui œuvre en faveur de la démocratie, de la paix et de la coopération entre les peuples ainsi qu'à la promotion des droits de l'homme, *facteur de démocratie parlementaire et de développement*<sup>160</sup>. Il ne siège pas non plus à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, alors qu'il pourrait prétendre à en être membre si l'on suit la logique belge de la *Déclaration sur les parlements nationaux*. Une telle participation pourrait résulter d'accords interparlementaires formels ou informels.

Le Parlement wallon dispose ainsi de canaux, réseaux et moyens lui permettant de contribuer à la politique des relations internationales de la Wallonie. Il reste que la démocratisation de la politique extérieure, évoquée en référence au rôle que pourrait y jouer l'opinion publique, ne va pas de soi. Elle exige une culture démocratique de l'international<sup>161</sup>, laquelle requiert un travail de prise de conscience de l'importance des enjeux actuels mêlant l'interne, l'europpéen et l'international. Elle demande un suivi multiscalair « en amont » des décisions et prises de position. Elle nécessite de redéfinir les rapports mutuels entre gouvernements et parlements. A la *glocalisation* – expression chère à James Rosenau – doit se joindre, dans un mouvement inversé, la *locaglobalisation*. On en perçoit des traces dans les nombreux débats et coalitions apparus à l'occasion du TTIP en cours de négociation, ce qui est un signe encourageant. Il revient au Parlement de réfléchir aux processus et moyens nécessaires au développement de cette culture démocratique de l'international.

---

160 *Inter-Parliamentary-Union*, [www.ipu.org](http://www.ipu.org).

161 Zaki LAÏDI, *Mondialisation et démocratie*, dans *Politique étrangère*, 2001, p. 603-618.