

The 24th NISPAcee Annual Conference

**« Spreading Standards, Building Capacities :
European Administrative Space in Progress »**

May 19-21, 2016, Zagreb, Croatia

Titre : Participation des citoyens à la conduite des affaires publiques : entre diffusion des pratiques innovantes et persistance de formes de résistance

Résumé : Les formes de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques se sont à la fois étendues et diversifiées, encouragées par l'adoption d'une série de textes – contraignants ou simplement incitatifs – et par une demande sociale forte dans le sens d'une prise en compte accrue de l'opinion des citoyens dans la conduite des affaires publiques. La très large diffusion des dispositifs institutionnels associant à des degrés divers les citoyens à la conduite des affaires publiques, l'acceptation, sans réelle remise en cause ou même discussion critique, de l'idée même de participation des citoyens aux processus de formation et de mise en œuvre des décisions publiques, traduisent la mise en partage d'un ensemble de valeurs associées à la démocratie participatives qui constituent aujourd'hui autant de standards : participation ; transparence ; redevabilité ; acceptabilité des décisions et des politiques publiques ; cohésion ; formation, responsabilisation et implication des citoyens, refondation de la légitimité des institutions publiques...

L'intervention aura donc pour objet de rappeler dans un premier temps les différentes formes de participation, des plus classiques aux plus innovantes, et pour certaines encore expérimentales (policy design ; open government ; DemocracyOS ; liquid democracy...) et de leur influence sur la structuration du débat politique (exemples de l'Espagne ; de la Suède ; de l'Allemagne)... La diffusion de ces formes d'expression des citoyens traduit l'enracinement des principes de la participation publique parmi les valeurs sur lesquelles reposent l'organisation et le fonctionnement des administrations publiques.

Dans un second temps, l'intervention présentée s'attachera à mettre en lumière les différentes formes de résistance à la diffusion des dispositifs de participation et d'expression des citoyens : attachement à des formes historiques d'exercice du pouvoir politique ; relai insuffisant entre les structures porteuses de ces formes d'innovation sociale et les partis politiques classique ; récupération de ces expériences d'innovation sociale et politique...

Plan :

Introduction : Transformation des modes de régulation politique en Europe ; définition et formes possibles de la participation des citoyens

I : La consécration formelle de la participation des citoyens aux affaires publiques en Europe.

A : De l'incitation à la contrainte : des textes européens favorisant la participation des citoyens au sein des Etats européens.

B : Des pratiques nationales convergentes mais hétérogènes

II : La persistance de résistances fortes et le développement de formes nouvelles de participation citoyenne

A : Au delà de la consécration formelle : des résistances à la diffusion des dispositifs de participation et d'expression des citoyens

B : En réaction : le développement de formes inédites, non conventionnelles de participation et d'expression des citoyens.

Intervention :

Introduction :

EUROPA s'intéresse dès l'origine de sa création, dans ses travaux, aux différentes formes de régulation politique et à leurs évolutions et leurs transformation. Depuis maintenant près de 20 ans, la forme classique de régulation politico-institutionnelle (exercée par des représentant élus) est discutée, critiquée, remise en cause : les citoyens ne se satisfont plus d'un système politique dans lequel leur rôle ne lites à la seule désignation de représentants élus qui dans l'intervalle séparant deux élections s'abstiennent de revenir vers eux pour les consulter ou les associer aux décisions publiques.

Cette forme de régulation politique fondée sur le principe de représentation politique s'est toutefois démocratisée en s'ouvrant aux citoyens au travers de leur participation, une participation plus large, plus inclusive, à la conduite des affaires publiques.

Cette participation peut prendre différentes formes qui vont de la simple information des citoyens (pas de participation sans information) jusqu'à la co-décision en passant par la simple consultation sans pouvoir de décision. Ainsi la démocratie participative peut se définir comme « l'existence de méthodes et de processus grâce auxquels le citoyen est associé à la décision politique de façon personnelle, donc sans que celle-ci soit le fait exclusif de ses représentants, mais sans pour autant être lui-même décideur, comme dans la démocratie directe ».

Le propos de cette intervention sera de démontrer que la participation des citoyens à la conduite des affaires publiques est aujourd'hui un standard partagé par un grand nombre d'Etats européens, qu'elle constitue à ce titre un critère de la démocratie et pas simplement de la démocratie locale (1) ; Toutefois, le développement de la démocratie participative met en cause des cultures politiques, juridiques et administratives nationales séculaires : à ce titre elle se heurte à des résistances fortes qui vident les dispositifs institutionnels de leur intérêt et favorisent en retour des formes alternatives et innovantes de participation et d'expression citoyenne (2)

I : La consécration formelle de la participation des citoyens aux affaires publiques en Europe.

A : De l'incitation à la contrainte : des textes européens favorisant la participation des citoyens au sein des Etats européens.

La participation des citoyens à la conduite des affaires publiques constitue une rupture avec plus de deux siècles d'exercice du pouvoir politique par des représentants élus dont la responsabilité « politique » n'est engagée qu'à l'occasion des seules élections. Les institutions européennes : Conseil de l'Europe, Union européenne ont engagé depuis plus de trente ans un puissant travail visant à encourager les Etats à développer des dispositifs visant à associer les citoyens à la conduite des affaires publiques :

1°) Conseil de l'Europe :

Le Conseil de l'Europe a ainsi adopté une série de textes et proposé à la signature des Etats des conventions qui, soit de manière générale, soit dans des domaines plus spécifiques engagent les Etats à développer la participation des citoyens :

Charte européenne de l'autonomie locale et protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

La Charte européenne de l'autonomie locale et régionale (15 octobre 1985) après avoir rappelé dans son préambule que « le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe » **énonce dans son article 3 que** l'autonomie locale, entendue comme le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques, peut être exercé par des conseils ou assemblées élues mais également par des assemblées de citoyens, par référendum ou grace à toute forme de participation directe des citoyens.

Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales signé du 19 novembre 2009

reprend sur ce point le préambule de la charte de l'autonomie locale, précise que l'évolution dans les Etats membres a montré l'importance primordiale de ce principe pour l'autonomie locale. Son article 1 impose aux Etats signataires d'assurer à toute personne relevant de leur juridiction le droit de participer aux affaires des collectivités locales, défini comme le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale.

De façon plus ponctuelle, dans des domaines plus particuliers ou en direction de populations spécifiques, il est également possible de rappeler un certain nombre de textes non contraignants mais incitatifs à développer des dispositifs de participation citoyenne :

Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local

La Convention encourage les états à accorder les droits de vote et d'éligibilité aux élections locales aux étrangers. Elle garantit aux étrangers la même liberté d'opinion et d'expression que celle des ressortissants nationaux, ainsi que le droit de réunion, la liberté d'association et de se syndiquer. Les étrangers peuvent également disposer d'organes représentatifs au niveau local, notamment pour faciliter les liaisons avec les collectivités locales.

Documents du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux :

Résolution 332(2011) sur les outils des villes pour l'éducation à la citoyenneté démocratique. Le rapport propose des stratégies et initiatives pour établir et encourager la position civique et démocratique des citoyens et leur participation aux processus de prise de décision. Le comportement personnel et la compréhension sont nécessaires pour développer des attitudes démocratiques et renforcer la position des citoyens dans la société.

Résolution 326(2011) sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe : Cette recommandation souligne l'importance de la participation publique aux niveaux local et régional et la nécessité d'un dialogue transparent et dynamique avec les représentants. Avec une information compréhensible et accessible, de l'innovation et une implication directe, l'amélioration de la participation démocratique est possible.

En marge du Conseil de l'Europe, La **convention d'Aarhus** sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par trente-neuf états, est un accord international visant à :

- améliorer l'information environnementale délivrée par les autorités publiques, vis-à-vis des principales données environnementales ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques) ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

2°) Union Européenne

Le traité de Maastricht a le **droit de pétition devant le Parlement européen** (article 227 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). En vertu de cette disposition, un citoyen de l'UE, mais aussi toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans l'Union, a le droit de présenter une pétition au Parlement européen « sur un sujet qui relève des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement ». 2 714 pétitions ont été reçues en 2014, ce qui représente une baisse de près de 6 % par rapport à l'année 2013, au cours de laquelle le Parlement avait reçu 2 885 pétitions; que 790 pétitions ont été déclarées recevables et ont donné lieu à des suites; que 1 070 pétitions ont été déclarées irrecevables; que 817 pétitions ont été déclarées recevables et closes; que 37 pétitions ont vu leur recommandation contestée; que ces chiffres montrent que le nombre de pétitions reçues a quasiment doublé par rapport au niveau de 2009; que le nombre de fonctionnaires chargés de traiter ces pétitions n'a pas augmenté de manière comparable : Rapport du 10 décembre 2015 sur les activités de la commission des pétitions au cours de l'année 2014¹. Certaines pétitions donnent lieu à la communication d'informations aux pétitionnaires, à la saisine du médiateur si la pétition concerne un cas de mauvaise administration et plus rarement à des missions d'investigation, voire à des visites sur place, notamment dans des hypothèses de pétition portant sur des questions environnementales

Le traité de Lisbonne du 19 novembre 2009 crée une **initiative citoyenne** (article 24 TFUE ; règlement 211/2011 du parlement européen et du conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne), et fait également mention de la nécessité d'associer les citoyens européens au processus décisionnel, notamment grâce à des consultations.

L'initiative citoyenne se distingue de la pétition puisqu'elle est portée devant la Commission européenne. Ce procédé est plus intéressant que la pétition, dans la

¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0361+0+DOC+XML+V0//FR>

mesure où la Commission étant dotée de l'initiative, elle sera à même de transformer l'initiative en véritable proposition de texte, ensuite soumise à l'adoption par les organes compétents (Conseil de l'Union européenne et Parlement européen).

Pour bénéficier d'un soutien suffisant, une initiative citoyenne doit être soutenue par au moins un million de citoyens provenant d'au moins un quart des pays de l'Union européenne, soit sept pays actuellement. Un nombre minimal de signataires approximativement proportionnel à la population de chaque pays est également requis (proportionnalité dégressive).

Pour lancer une initiative, les citoyens doivent constituer un «comité des citoyens», composé de personnes physiques provenant d'au moins sept États membres différents. Les membres doivent avoir l'âge minimal légal requis pour voter aux élections du Parlement européen. L'initiative doit être enregistrée sur le site internet de la Commission européenne. Si les critères d'enregistrement établis par le règlement sont remplis, l'enregistrement est confirmé par la Commission et les organisateurs ont alors un an pour recueillir des signatures (déclarations de soutien).

La Commission dispose de trois mois pour étudier l'initiative. Pendant cette période, les membres de la Commission compétents rencontrent les organisateurs. Ces derniers ont également la possibilité de présenter leur initiative lors d'une audience publique devant le Parlement européen. La Commission présente ensuite une réponse officielle dans laquelle elle explique la suite qu'elle envisage de donner à l'initiative et les motifs de sa décision.

Le Traité de Lisbonne a consacré juridiquement des **procédés de dialogue et de consultation** qui existaient auparavant, mais sans base juridique précise, du moins dans le droit originnaire. L'article 11 du Traité sur l'UE précise ainsi que :

1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.
2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.
3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées.
4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.

Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

B : Des pratiques nationales convergentes mais hétérogènes

L'adoption de ces différents textes européens, plus ou moins contraignants, plus ou moins ambitieux, ainsi sans doute que la nécessité pour les autorités élues de refonder une légitimité sévèrement attaquée (phénomène de crise de la représentation apparu dans les années 80 caractérisé par une rupture entre gouvernants et gouvernés, la perte de confiance dans l'action et le discours programmatique des autorités élues, une dévalorisation de l'action et de la gestion publique, en même temps qu'une progression constante de l'abstention lors des élections politiques qu'elles soient nationales ou locales, et un votes pour les partis de contestation) ont conduit les pays européens à modifier leur droit interne pour y inclure la participation des citoyens aux affaires publiques. La pari politique est alors qu'une décision à laquelle les citoyens ont été associés sera mieux acceptée, donc appliquée, qu'elle soulèvera moins de contestations ; il y a par ailleurs un gain politique pour les autorités élues à apporter la démonstration de leur ouverture à la société, à démonter l'argument critique de l'accaparement du pouvoir politique et à insister au contraire sur son partage.

Dans un souci de simplification les dispositifs nationaux de participation peuvent être regroupés en 3 grandes catégories juridiques :

Les Etats se sont tout d'abord efforcés de **garantir le droit des citoyens à l'information² tant il est vrai que celle-ci est la condition d'une participation effective** : La Suède a été le premier pays à ouvrir l'accès aux documents publics avec la loi sur la liberté de la presse de 1766 et elle est restée le seul pendant près de 200 ans. Cette loi a établi le principe de publicité et de transparence de l'administration : l' « *offenlighetprincip* ». La constitution espagnole reconnaît le droit à l'information depuis 1978 ; l'Italie depuis la loi du 7 août 1990 ; en Grande-Bretagne les deux lois qui concernent le droit d'accès sont entrées en vigueur en 2005 ; et en Allemagne la loi fédérale sur le sujet est entrée en vigueur en 2006³.

² On peut distinguer quatre grandes catégories de lois sur l'accès à l'information.

La première est celle des dix pays pionniers : la Suède (1766) n'a été rejointe par la Finlande qu'en 1952. Les Etats-Unis se sont dotés du Freedom of Information Act (FOIA) en 1966 et la loi a été renforcée en 1974 à la suite des révélations de l'affaire du Watergate. Ils ont été suivis par deux autres pays nordiques, le Danemark et la Norvège (1970), la France et les Pays-Bas (1978), et trois anciens dominions britanniques, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (1982), ainsi que le Canada (1983).

La deuxième catégorie comprend les 29 pays qui ont adopté une loi à l'occasion de leur passage à la démocratie et de la rédaction d'une nouvelle Constitution, après l'effondrement du régime soviétique et de ses satellites. Certains d'entre eux, comme les pays baltes ou la Roumanie, l'ont fait pour répondre aux critères politiques d'adhésion à l'Union européenne⁹.

La troisième est celle des 13 pays riches et de tradition démocratique qui l'ont fait dans le cadre de leur modernisation administrative. Leurs lois sont généralement moins progressistes que les précédentes. Depuis une dizaine d'années, on assiste à une véritable explosion mondiale des lois sur l'accès à l'information, y compris dans des pays en développement qui n'ont pas connu de transition démocratique. 13 pays avaient une loi de ce type en 1990 et tous étaient des démocraties libérales avancées ; en 2008, 70 en avaient une et pour 30 autres elle était en cours d'élaboration. Ils sont 96 en novembre 2013 à en avoir adopté une. Ces lois sont souvent meilleures que celles des démocraties plus anciennes car elles sont en conformité avec les normes internationales récentes.

Aucune organisation internationale n'avait pris de dispositions pour ouvrir l'accès à ses documents, il y a vingt ans et elles sont nombreuses aujourd'hui à l'avoir fait. La Banque mondiale en est un exemple remarquable.

On a aussi vu apparaître ces dernières années, dans les pays déjà dotés d'une loi sur l'accès à l'information publique, la reconnaissance d'un nouveau droit à la réutilisation de cette information. Il en résulte que les administrations ne sont pas seulement obligées de répondre aux demandes de documents qui leur sont adressées par les citoyens, ni de publier les informations et les données publiques qu'elles détiennent, mais qu'elles sont également tenues de les diffuser dans un format et dans des conditions qui en permettent la réutilisation.

³ <http://www.cada.fr/la-liberte-d-acces-en-europe-et-dans-le-monde,6084.html>

En matière d'accès aux documents administratifs, le droit français⁴ consacre « Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale »

En matière administrative, la loi du 17 juillet 1978 proclame, en son titre 1^{er}, « la liberté d'accès aux documents administratifs », avant de réaffirmer à l'article 1^{er} « le droit de toute personne à l'information ». Ce texte sera par la suite complété par les lois n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, du 6 janvier 1978 dite « informatique et libertés », du 3 janvier 1979 sur les archives publiques, et 12 juillet 1983 sur les enquêtes publiques.

Cet ensemble législatif a été amendé par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration⁵ ; Par ailleurs le conseil d'Etat dans un arrêt Ullmann du 29 avril 2002⁶ a considéré que les dispositions législatives relatives au droit d'accès aux documents administratifs, concernent les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

La liaison entre information – précise et complète – et participation a trouvé en droit de l'environnement un terrain d'expression privilégié.

On peut identifier **un deuxième groupe de mesures tendant à associer le citoyen à l'élaboration de la décision publique sans pour autant nécessairement que cette participation débouche sur une décision** : il s'agit alors de **participation-consultation** simple qui peut revêtir des formes très diverses comme par exemple et pour la France :

Les conseils de quartier⁷ qui peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

Les comités consultatifs, comprenant des personnes qui peuvent ne pas appartenir à l'assemblée délibérante de la commune, notamment des représentants des

⁴ Article L. 2141-1 issu de la loi n°2004-809 du 13 août 2004, JORF 17 août 2004

⁵ La loi du 12 avril 2000 après avoir rappelé le droit de toute personne à l'information dispose que « les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller ». Sur ce dernier point, l'article 2 de la loi reprend la formule employée par le Conseil d'Etat qui, en 1997, affirmait que la « mise à disposition et la diffusion de textes, décisions et documents juridiques [...] dans des conditions adaptées à l'état des techniques, s'appliquant, sans exclusive ni distinction, à l'ensemble de ces textes, décisions et documents - notamment à ceux dont la diffusion ne serait pas économiquement viable - et répondant aux exigences d'égalité d'accès, de neutralité et d'objectivité découlant du caractère de ces textes, constituent, par nature, une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient à l'Etat de veiller » (Conseil d'Etat 17 décembre 1997, Ordre des avocats à la Cour de Paris N° 181611). J. Chevallier, La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? (à propos de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) Dalloz n°38/7003, 2 novembre 2000 p.575-584 ; B. Delaunay La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations Revue du Droit Public, n°4, juillet-août 2000 p.1191-1238 ; P. Ferrari, Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations: commentaire général de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, Actualité Juridique Droit Administratif , n°6, 20 juin 2000, p.471-485

⁶ Conseil d'Etat, 29 avril 2002, N° 228830, Ullmann.

⁷ **Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité** JORF du 28 février 2002 page 3808

associations locales, peuvent être créés par le conseil municipal sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ils peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité

Commissions consultatives des services publics locaux dont le rôle est de permettre l'expression des usagers des services publics⁸.

Consultation des citoyens sur les affaires locales, consultation sans aucun caractère décisionnel, laissant l'autorité locale organisatrice libre de suivre ou non l'avis exprimé par les électeurs consultés, est organisée par les articles L1112-15 à L1112-22 du code général des collectivités territoriales. Cette procédure est introduite par la loi n°92-125 d'orientation sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, complétée et étendue par la loi n° **95-115 du 4 février 1995**

Ailleurs en Europe on trouvera des **Conseils ou jury citoyens** : historiquement, ils apparaissent avec les jurys citoyens institués en Allemagne au milieu des années 1970 (les « planungszelle »). Développés à Berlin dans plus d'une dizaine de quartiers ils ont permis d'associer les citoyens aux décisions locales en matière d'aménagements urbains. Les jurys citoyens vont ensuite se développer au Danemark, au Canada, en Belgique et plus particulièrement en Espagne. Malgré des pratiques variables d'un pays à un autre, les jurys citoyens obéissent à une même logique et présentent des caractéristiques communes :

- Les membres des jury ou conseils sont tirés au sort, le tirage au sort présentant l'avantage d'une représentativité sociale et réelle donc moins politique.
- La dimension locale du processus : les jurys citoyens sont proposés à l'échelle municipale (ou intercommunale) ou du quartier,
- Il s'agit de structures légères (au maximum une cinquantaine de personnes).
- Les jurys associent citoyens non-experts et experts des questions traitées.

Enfin un troisième groupe de dispositifs peut être identifiés qui permet aux citoyens d'avoir un réel pouvoir de décision : entrent dans cette catégorie les référendums décisionnels locaux tel que le droit français en consacre l'existence Aux termes de l'article 72-1 al. 2 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, de la loi **organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local** et la loi du 13 août 2004 ont introduit en droit positif : « les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ». Par cette seule disposition le constituant reconnaît à la volonté exprimée par les électeurs le caractère d'une décision liant l'autorité locale ». Plus rares sont les ordres juridiques nationaux à consacrer des dispositions consacrant un caractère décision à la procédure référendaire :

Les droits internes allemand (Depuis le début des années 1990, tous les *Länder* allemands ont modifié leurs chartes locales pour introduire le référendum et l'initiative

⁸ Loi n°92-125 d'orientation sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 JORF n°33 du 8 février 1992 page 2064

populaire. Cette révolution silencieuse fait suite à une volonté politique affirmée au moment de la Réunification de l'Allemagne), polonais (loi du 15 septembre 2000 sur le référendum précisant les modalités d'organisation et de financement des référendums concernant notamment la révocation des autorités locales) dans une moindre mesure italien (référendum législatif d'abrogation) ou britannique consacrent également des dispositions analogue en matière de participation des citoyens.

Peuvent également entrer dans cette catégorie les **budgets participatifs** : ce dispositif permet à des citoyens d'être associés à la définition des budgets d'une collectivités (généralement d'une ville) et de disposer d'un pouvoir de décision effectif sur l'affectation d'une partie des ressources. C'est un processus de codécision en matière financière, les citoyens impliqués ont donc une part active dans la détermination des politiques publiques. Si les budgets participatifs contribuent à régénérer la démocratie participative, en associant les habitants à la construction de la politique de la ville, au même titre que les Conseils citoyens, ce sont des procédés singuliers.

Ce sont des mécanismes spontanés, rien n'étant prévu dans les textes. Ainsi, différents processus sont possibles. Il peut s'agir de l'octroi d'une enveloppe financière pour chaque comité de quartier qui les utilise pour des projets d'investissement après proposition au Conseil municipal (c'est le cas à Dijon, avec des enveloppes financières en moyenne de 40000 euros). Cela peut aussi consister en des propositions de financement de projets dans la ville, suivies par un vote des habitants des quartiers concernés (Paris depuis 2014).

La très large diffusion des dispositifs institutionnels associant à des degrés divers les citoyens à la conduite des affaires publiques, l'acceptation, sans réelle remise en cause ou même discussion critique, de l'idée même de participation des citoyens aux processus de formation et de mise en œuvre des décisions publiques, traduisent la mise en partage d'un ensemble de valeurs associées à la démocratie participative qui constituent aujourd'hui autant de standards : **participation ; transparence ; redevabilité ; acceptabilité des décisions et des politiques publiques ; cohésion ; formation, responsabilisation et implication des citoyens, refondation de la légitimité des institutions publiques...**

Ce premier temps de l'analyse ne doit pas dissimuler la persistance de résistances

II : La persistance de résistances fortes et le développement de formes nouvelles de participation citoyenne

A : Au delà de la consécration formelle : des résistances à la diffusion des dispositifs de participation et d'expression des citoyens

Plusieurs séries de résistance ou d'entraves au développement de la démocratie participative peuvent être identifiées qui ressortent des cultures politiques, juridiques et administratives nationales. Ces facteurs de résistance se retrouvent partout selon des combinaisons variables :

Pour l'essentiel on peut les ramener à 5 séries de propositions ou d'hypothèse :

1°) le développement des dispositifs de participation se heurtent à un modèle politique qui restent fondement représentatif. La démocratie locale n'est pas d'une nature différente de la démocratie « étatique » au niveau national : participant de la nature même de l'appareil politique étatique, intégrées à lui, les collectivités territoriales sont par les mêmes principes de philosophie politique que ceux qui déterminent la nature du régime politique étatique.

Dés lors qu'elle n'apparaît pas d'une nature particulière, qu'elle constitue au contraire une dimension, une sous-catégorie du système politique national, les principes politiques qui sous-tendent la démocratie locale ne sauraient être très différents de ceux sur lesquels reposent l'appareil politique étatique.

Le modèle sur lequel la démocratie locale a été construit est donc bien un modèle « *modèle stato-centré du politique reposant sur la démocratie représentative, l'expertise scientifique non partagée et une conception universaliste de la citoyenneté* ».

Ce modèle se caractérise par la centralisation du pouvoir de décision et au-delà de production de l'intérêt général par les autorités élues. Les principes sur lesquels il repose sont « l'État-nation, en tant que matrice territoriale et institutionnelle de la sphère du politique, et le principe de la représentation, fondée sur l'élection, comme modalité essentielle de sélection du personnel politique ». Dans la limite étroite définie par ces deux principes, la place accordée aux citoyens dans ce dispositif ne peut être que réduite, étroitement circonscrite à la seule désignation des autorités investies du pouvoir de décision.

2°) L'utopie d'une société civile capable de s'auto-administrer et de s'auto-gouverner : la complexité des questions à traiter et des environnements au sein desquels ces questions doivent être appréhendées rend illusoire une société civile capable de s'auto-gouverner. Une communauté de citoyens experts restent aujourd'hui en l'état actuel d'organisation de la société civile une utopie. On ne saurait se passer compte tenu des structures politiques économiques et sociales de la société de la médiation opérée par les représentants élus. En prétendant l'inverse on court le risque de rendre patent, trop évident ce mensonge et de générer en retour un mouvement de désinvestissement politique.

3°) Le désintérêt des citoyens à l'égard des problématiques sur lesquelles ils sont appelés à se prononcer : les sujets soumis à la délibération populaire ne suscitent pas un intérêt très grand chez les citoyens, désintérets qui se manifeste par des taux d'abstentions élevés et au final par une désuétude progressive des mécanismes de participation.

4°) L'absence de contrôle efficace sur les autorités politiques quant à la mise en œuvre des dispositifs de participation : il n'existe pas de contrôle efficace sur le refus ou simplement, l'inertie, la passivité des autorités locale s'agissant de la mise en œuvre des dispositions relatives à la participation des citoyens. Si bien que celles-ci peuvent rester lettre morte sans que les autorités représentatives encourrent la moindre sanction.

5°) Un encadrement juridique des dispositifs de participation stérilisant ou neutralisant : un excès d'encadrement juridique (traduction de la prégnance du modèle représentatif et de la méfiance à l'égard des citoyens) stérilise complètement les dispositifs de participation

B : En réaction : le développement de formes inédites, non conventionnelles de participation et d'expression des citoyens.

Démocratie liquide : Le concept de démocratie liquide apparaît à la fin des années 2000. A l'origine le terme renvoie notamment à l'ouvrage de Zigmunt Bauman, *Liquid Modernity*, philosophe polonais, qui développe le concept de "modernité liquide", de "société liquide", d' "amour liquide" ou de "démocratie liquide". Son idée est que nous entrons dans une post-modernité fluide (ce qu'il appelle la "modernité liquide") où les individus échappent aux positions fixes et dont les trajectoires deviennent "liquides". Ceux-ci changent de place, de métier, de partenaire affectif, de valeurs.

Plusieurs théoriciens ont élaboré des concepts nouveaux pour concrétiser cette réappropriation. L'un d'entre eux est ce qu'on appelle la « démocratie liquide » – idée que s'est approprié, notamment, le parti Pirate en Allemagne (*Piratenpartei*) aux dernières élections. Si l'idée est simple son application l'est beaucoup moins. Il s'agit d'un modèle hybride entre la démocratie représentative telle que nous la connaissons et un idéal de démocratie directe. D'une façon générale, il s'agit de recourir régulièrement à des consultations populaires (sous forme de référendums, par exemple) sur des enjeux majeurs. La particularité de la *démocratie liquide* est la possibilité de transférer son vote à quelqu'un d'autre, qui aurait une meilleure expertise ou une pensée plus développée que la nôtre sur ce sujet particulier.

Ce modèle combine le désir pour une démocratie directe, par le recours fréquent à la consultation populaire – et donc par un investissement de la vie politique plus direct et constant qu'aux simples élections générales – avec les avantages de la démocratie représentative – qui permet de déléguer à quelqu'un d'autre l'exercice d'un pouvoir politique auquel il consacre du temps que le citoyen moyen n'a pas.

Déjà, les partis Pirate allemand et français utilisent ce modèle pour animer les débats au sein de leurs instances.

L'application concrète de ces idées nécessite la création de nouvelles formes institutionnelles, de nouveaux canaux de participation populaire et le recours à des outils inédits de participation politique.

DemocracyOS : DemocracyOS est une plateforme open source : libre, gratuite, indépendante, répliquable dont le but est de favoriser la participation des citoyens à la fabrique de décisions politiques, à l'heure d'internet et alors même qu'internet n'a eu que peu d'incidence sur la manière de produire de la décision politique.

DemocracyOS ne renie pas et ne remet pas en cause le principe représentatif au fondement des régimes politiques depuis le 18^{ème} siècle : « La démocratie représentative telle qu'elle existe de nos jours a été un formidable moyen de s'extraire des régimes autoritaires à une époque où la technologie se limitait à l'impression et à la machine à vapeur ».

En revanche, elle acte l'impasse dans laquelle nos régies politiques sont enfermés « Elle traverse aujourd'hui une crise profonde, et apparaît en total décalage avec le monde où nous vivons aujourd'hui, façonné par nos interactions en temps réel sur internet ».

Ce qui est proposé c'est une mise au service de la démocratie des possibilités offertes par les TIC ; Internet permettrait aujourd'hui pour les promoteurs de DemocracyOS de répondre aux aspirations des citoyens auxquelles les systèmes politiques classiques n'apportent plus de réponse : représentativité de nos élites politiques, participation du plus grand nombre à la fabrique de décisions, inclusion de toutes les franges de la population, décisions prises en transparence pour l'intérêt du plus grand nombre.

En revanche, les promoteurs de DemocracyOS n'entretiennent aucune illusion sur les limites de la solutions proposée : « Nous sommes conscients que la technologie seule n'a jamais rien résolu. Aucun parmi nous ne souhaite en finir avec cette vision que la politique est, et restera, une chose par essence *humaine*. Mais internet fournit aux hommes et aux femmes de tous pays une interface formidable pour transcender cet obstacle bien trop souvent utilisé pour légitimer les dérives d'un système se transformant jour après jour un peu plus en une véritable oligarchie: la distance ».