



Solidarité

THINK TANK EUROPÉEN *POUR LA SOLIDARITÉ*

WORKING PAPER

COLLECTION : CITOYENNETÉ ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

INTRODUCTION À LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

FANNY GLEIZE, JUIN 2006

Think Tank Européen *Pour la Solidarité*

Rue Coenraets, 66 – B – 1060 Bruxelles

Tél. : + 32 2 535 06 63 / Fax : +32 2 539 13 04

Email : info@pourolasolidarite.be / www.pourolasolidarite.be



Avec le soutien de la Direction générale de la Culture – Service général de la Jeunesse et de l'Éducation permanente – Service de l'Éducation permanente du Ministère de la **Communauté française de Belgique**

Introduction

La plupart des démocraties ainsi que l'Union européenne sont basées sur le concept de démocratie représentative. Les citoyens votent aux élections et choisissent ceux qui les représenteront au sein du gouvernement. La fonction principale des élections est de légitimer l'autorité publique et de mandater les élus. Au niveau européen, les citoyens sont représentés directement au sein du Parlement européen. En outre, les gouvernements nationaux qui envoient leurs représentants au Conseil européen et au Conseil des ministres sont tenus responsables par les parlements nationaux, qui sont eux-mêmes élus par les citoyens européens. Jadis, la démocratie européenne était mesurée et jugée en fonction des résultats produits. La légitimité des institutions européennes était appréciée par rapport à la qualité et aux résultats des politiques européennes. Cependant, aujourd'hui, la méthode des pères fondateurs, celle de « *réussites pratiques exigeant la solidarité* » a atteint ses limites et les Européens commencent à poser des questions concernant la légitimité du régime politique dans lequel ils vivent¹.

La démocratie européenne est en crise. Les principes de démocratie participative nous sont présentés comme une réponse possible. Mais qu'est-ce que la démocratie participative ? Quelle réalité cette notion recouvre-t-elle ?

I. La crise de la démocratie représentative

De plus en plus d'inquiétudes par rapport à la légitimité et à la contribution du public dans le processus de prise de décision européen se font entendre de la part des citoyens européens².

Outre le fait que la démocratie représentative ne satisfait plus les citoyens européens, il y a un sentiment de mécontentement vis-à-vis de ce système démocratique qui s'explique par la conjugaison de plusieurs phénomènes.

Premièrement, par la tâche difficile qu'est l'adaptation à la mondialisation ; deuxièmement, par le démantèlement de l'État providence qui accable la démocratie représentative ; troisièmement, par le fait que le public croit de moins en moins en la capacité des gouvernements à résoudre leurs problèmes ;

¹Lacroix J., *For a European Constitutional Patriotism*, Political Studies, 2002, 50 (5), p. 944.

²Kohler-Koch B., Session plénière de clôture de la Conférence *Démocratie participative: état et perspectives ouvertes par la Constitution européenne*, Bruxelles 8-9 mars 2004, p. 3.

quatrièmement, par la tendance croissante au consumérisme politique et l'adhésion décroissante aux partis politiques et aux syndicats³ ; cinquièmement, par le fait qu'avec les élections, d'une part, les citoyens ne sont impliqués dans le processus de prise de décision qu'une fois tous les trois ou cinq ans et, d'autre part, entre les élections, ils n'ont que peu d'occasions d'influencer les décisions politiques⁴ ; et enfin, la démocratie représentative n'offre pas la possibilité à tous d'influencer les décisions.

En plus de ces demandes pour plus de légitimité et des limites de la démocratie représentative, les relations entre l'Union européenne et ses citoyens sont marquées par une grave crise de confiance : ses processus et même la raison d'être de l'Union sont contestés. Les citoyens ne cessent de critiquer son inefficacité et son déficit démocratique. Cette importante crise de confiance pourrait compromettre non seulement les structures européennes, mais aussi les principes fondateurs du modèle de société européen. Plus particulièrement les valeurs sur lesquelles se base le modèle social européen telles que la réconciliation, la démocratie, la solidarité, la justice, la paix, l'unité et la liberté⁵. C'est pourquoi depuis quelques années, le public européen réclame une gouvernance européenne plus proche des citoyens, plus légitime. Ces demandes se sont faites entendre et c'est la raison pour laquelle le concept de démocratie participative avait été introduit dans le chapitre sur la vie démocratique de l'Union du projet de Constitution européenne.

II. Le concept de démocratie participative

Ce principe est prépondérant parce qu'il permet aux citoyens d'influencer l'intégration et l'évolution européennes. C'est un premier pas vers une solution aux problèmes de participation politique et de déficit démocratique de l'Union⁶. Ce déficit démocratique ne pourra être comblé uniquement par les institutions ou par les processus politiques. C'est pourquoi le principe de démocratie participative faisait partie intégrante du projet de Constitution européenne.

³Ibid, p. 8.

⁴Lutz G. & Linder W., *Democracy and participation: Solutions for improving governance at the local level?* Paper for the World Bank workshop on « intergovernmental relations in East Asia », Bali, 10-11 January 2002, p. 9.

⁵Briesch R., Session plénière d'ouverture de la conférence *Démocratie participative : état et perspectives ouvertes pas la Constitution européenne*, Bruxelles, 8-9 mars 2004, p. 3.

⁶*Idem*, p. 4.

La participation de citoyens engagés et de leurs organisations est nécessaire pour que l'Europe soit un réel espace de liberté, de démocratie, de justice et de sécurité. Le principe de démocratie participative reconnaît l'importance du rôle de la société civile dans l'intégration européenne. Comme Jean Monnet le disait : « *Rien ne se crée sans les hommes, rien ne dure sans les institutions.* »⁷ L'Europe a besoin de ses citoyens pour s'améliorer, elle ne peut se contenter de procédures politiques et administratives ou de débats intellectuels⁸.

Au contraire de la démocratie directe au sein de laquelle « *tous les citoyens adultes participent à la prise de décision dans un contexte d'égalité et de pleine délibération, où l'État et la société ne font plus qu'un* »⁹, **la démocratie participative implique que les citoyens et la société civile organisée aient des moyens plus ou moins formels d'influencer les activités du gouvernement**¹⁰. Les citoyens organisés peuvent dès lors s'impliquer directement dans le processus de prise de décisions qui les concernent. Au contraire des élections qui ne se produisent que de temps en temps, la société civile exerce un **contrôle permanent** envers les dirigeants qu'elle a choisis¹¹.

Ces nouvelles formes de participation s'appliquent à différentes étapes du processus de prise de décision. La première étape consiste à participer à la formation de l'agenda politique à travers des consultations populaires, par exemple ; la deuxième étape permet de participer à la prise de décision elle-même (bien que les décisions finales restent prises par les institutions représentatives) et, enfin, la dernière étape consiste à participer à l'application et à l'évaluation de l'impact des politiques. Bien que la démocratie participative ne facilite pas la prise de décision ni ne la rende plus rapide, et alors que le pouvoir décisionnel reste dans les mains des élus, elle permet d'améliorer **la gouvernance**.

La démocratie participative améliore la circulation d'information et les procédures politiques et, plus que toute autre chose, elle permet à ceux qui sont les plus touchés par les politiques européennes de les influencer. Les processus

⁷Derruine O., La Constitution européenne, le dialogue civil et la vie démocratique de l'Union dans la nouvelle Europe, Session 1 de la conférence *Démocratie participative : état et perspectives ouvertes pas la Constitution européenne*, Bruxelles, 8-9 mars 2004, p. 3.

⁸*Ibid*, p. 3.

⁹Hague R. & Harrop M., « Democracy », in *Comparative government and Politics*, Palgrave, New-York 2001, p. 16.

¹⁰Lutz G. & Linder W., *Democracy and participation : Solutions for improving governance at the local level ?* Paper for the World Bank workshop on « intergovernmental relations in East Asia », Bali, 10-11 January 2002, p. 8.

¹¹Nestor J., The issues, in European social dialogue and civil dialogue: differences and complementarities, EESC pamphlet series, Brussels 2003, p. 7.

participatifs sont prépondérants parce qu'ils font partie intégrante de la signification même de la démocratie. *"Democracy should be a celebration of an involved public, it requires an active citizenry because it is through discussion, popular interest and involvement in politics that societal goals should be defined and carried out."*¹² Il n'y a pas de bonnes politiques sans l'attention, la participation et le consentement des personnes concernées¹³.

III. La participation n'est pas antagoniste à la représentation

Avant que le projet de Constitution européenne ne soit rédigé, la Commission consultait déjà de nombreux groupes organisés avant de formuler ses propositions législatives mais la démocratie participative n'était pas institutionnalisée.

En outre, Bruxelles était très sélectif quant aux organisations consultées. Il existe trois filtres principaux à traverser pour atteindre les institutions européennes : tout d'abord, un filtre thématique qui favorise des organisations spécialisées sur des enjeux précis et adaptées aux mécanismes européens au détriment des acteurs plus généralistes ; ensuite, un filtre organisationnel qui favorise les associations les plus puissantes et enfin, un filtre symbolique. Le militantisme européen reste contraignant car il suppose la maîtrise de plusieurs langues et impose un processus d'«acculturation politique », de compromis culturels entre les différentes traditions militantes¹⁴.

Le but ultime de la démocratie participative au niveau européen est de **rapprocher** les institutions européennes des citoyens. Cependant, l'objectif n'est **pas de remplacer la démocratie représentative** mais plutôt **de la combiner** avec la démocratie participative. L'une sans l'autre ne peut atteindre ses objectifs¹⁵. Cette nouvelle forme de démocratie ajoute l'**expertise**, le **dialogue**, la **négociation** et la **recherche de convergences d'intérêts** au processus de prise de décision européen. Elle renforce la qualité et la crédibilité des politiques de l'Union en améliorant leur compréhension, leur légitimité et leur transparence

¹²Dalton R., *Citizen Politics, Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Seven Bridges Press, New-York, 2002, p. 32.

¹³Briesch R., session plénière d'ouverture de la conférence *Démocratie participative : état et perspectives ouvertes pas la Constitution européenne*, Bruxelles, 8-9 mars 2004, p. 7.

¹⁴Weisbein J., « Les associations, acteurs de la démocratie européenne : entre droit et politique », in *Les associations et l'Europe en devenir*, La documentation française, Paris, 2001, p. 98.

¹⁵Kohler-Koch B., Session plénière de clôture de la Conférence *Démocratie participative : état et perspectives ouvertes par la Constitution Européenne*, Bruxelles, 8-9 mars 2004, p. 8.

aux yeux des citoyens européens. C'est donc à travers l'expression des intérêts des acteurs sociaux et économiques de la société civile organisée que la démocratie participative améliore la démocratie parlementaire représentative¹⁶.

Les décisions politiques restent une prérogative des représentants élus par la population mais ces élus ont besoin de partenaires organisés pour discuter, car il est impossible de négocier avec chaque citoyen individuellement. Un dialogue entre les citoyens et les élus s'avère essentiel à la mise en œuvre de la démocratie participative. Cependant, les systèmes démocratiques ne fonctionnent correctement que lorsqu'ils sont complètement organisés, non seulement au plan de la représentation publique mais aussi au plan du dialogue grâce auquel la société civile organisée négocie avec les institutions¹⁷.

IV. Dialogue civil et dialogue social européen

La démocratie participative se décline sous plusieurs formes, qui varient du dialogue institutionnel au budget participatif, aux assemblées locales, aux commissions extra-municipales, aux consultations publiques et à l'« e-démocratie ».

Au niveau européen, elle se constitue principalement du dialogue civil et du dialogue social. Ces deux sortes de dialogues impliquent la société civile organisée et lui donnent l'opportunité d'influencer la prise de décision. La démocratie participative nécessite le dialogue entre les organisations de la société civile elles-mêmes. En effet, c'est seulement grâce à ce dialogue que la société civile arrivera à un consensus à propos de l'intégration européenne, de ses procédures et de son développement. Sans dialogue entre les associations, un dialogue utile et fructueux avec les institutions européennes est impossible.

Ainsi la démocratie participative s'inscrit au cœur du dialogue civil. Celui-ci implique des organisations européennes ainsi que des associations locales, régionales et nationales. La plupart du temps, les ONG sont considérées comme les organisations principales de la société civile ; en effet, leurs caractéristiques rencontrent des valeurs comme le pluralisme social et moral. Par ailleurs, elles développent l'activisme civique, la solidarité sociale, la coopération, la confiance

¹⁶Comité économique et social européen, *Le CESE : un pont entre l'Europe et la société civile organisée*, Communautés européennes, 2003, p. 8.

¹⁷Dehaene J.L., *Vers un dialogue civil*, Session 2 de la conférence Démocratie participative : état et perspectives ouvertes pas la Constitution européenne, Bruxelles, 8-9 mars 2004, p. 6.

et la réciprocité. Enfin, elles ne sont pas liées à l'État. C'est ainsi que le Comité économique et social européen fixe l'étendue du champ du dialogue civil par sa définition de la société civile : « L'ensemble des structures dont les membres servent les intérêts publics à travers la discussion, par leur fonction de médiateur entre les autorités publiques et l'État. »

La démocratie participative confère un pouvoir de consultation à la société civile, mais en aucun cas un pouvoir législatif ; les décisions politiques restent une prérogative des représentants élus par la population.

Le dialogue social quant à lui, rassemble les partenaires sociaux européens : syndicats, patronat et les groupes d'industries nationalisés. Le dialogue social européen est une extrapolation à l'échelle européenne d'un système qui fonctionne dans les États membres par lequel les partenaires sociaux peuvent négocier des accords collectifs qui ont une force juridique.

Cependant, au niveau de sa légitimité, la société civile poserait problème puisqu'intrinsèquement, elle défend des intérêts particuliers et non pas l'intérêt commun.

C'est en cela que le dialogue social organisé verticalement et principalement dans le monde du travail (donc de façon sectorielle) est **complémentaire** au dialogue civil.

La transversalité inhérente du dialogue civil, même s'il évoque des particularismes propose des actions qui convergent vers une amélioration du bien-être et de la qualité de vie de l'individu et de la collectivité. L'articulation entre les dialogues civil et social se trouve dans leur finalité à améliorer la justice sociale et à assurer la solidarité.

Le dialogue social mobilise diverses couches socio-économiques, qui peuvent, elles aussi, être impliquées dans le dialogue civil ; néanmoins, le dialogue civil a la singularité de regrouper des interlocuteurs non représentés par le dialogue social, respectivement au champ et compétences de chacun.

Conclusion

Ainsi, la démocratie participative peut certes être considérée comme un moyen pour redynamiser la conscience démocratique des citoyens, mais il ne s'agit pas d'un modèle qui va venir se substituer à la traditionnelle démocratie représentative. L'intérêt consiste justement dans la complémentarité de ces deux éléments.

La coopération organisée entre les partenaires sociaux et les organisations de la société civile permet déjà d'œuvrer sur les questions de développement durable et pourrait donc, dans une vision décroisée et intégrée, devenir le lieu d'échanges et de projets intersectoriels et inter-thématiques, allant de l'échelle locale à l'échelle nationale et européenne.