

## De la démocratie participative en Europe et en Amérique latine

La démocratie participative possède intrinsèquement un caractère expérimental, puisqu'elle se saisit dans un entre-deux entre la démocratie dite représentative, basée sur le simple fait électif et la démocratie directe visant l'approbation du plus grand nombre<sup>1</sup>. En fait, la démocratie participative rassemble tous les instruments qui permettent de renforcer une délibération collective sur une politique publique ciblée. L'action publique ainsi envisagée se concrétise après un processus de concertation entre le public, les experts et les politiques. Si la démocratie participative devient de nos jours un label recherché, c'est avant tout parce qu'elle permet d'atténuer la coupure entre gouvernants et gouvernés et qu'elle offre des moyens originaux d'intéresser les citoyens à la politique grâce à leur intervention ponctuelle. Elle regroupe des instruments tels que les conseils de quartier, les conseils consultatifs en tout genre (conseil des sages, conseil des aînés), les budgets participatifs, les comités d'usager, les jurys citoyens, les référendums d'initiative populaire, les conférences de consensus<sup>2</sup>. Tous ces instruments possèdent un terrain d'application local (sauf les conférences de consensus qui sont souvent transversales et se conçoivent sur un territoire plus large) visant à regrouper un public concerné par une politique publique spécifique à mettre en œuvre. L'objectif est d'éveiller une opinion critique de ce public susceptible d'évaluer les enjeux concrets et les conséquences de ladite politique publique. C'est donc dans une optique également évaluative de l'action publique que la démocratie participative est convoquée.

Cette notion est souvent associée aux budgets participatifs mis en œuvre pour la première fois en 1989 dans la municipalité de Porto Alegre par le Parti des Travailleurs<sup>3</sup>. Ainsi, les budgets participatifs se seraient diffusés dans un certain nombre de municipalités d'Amérique latine tout en étant importés en Europe avec une adaptation aux systèmes représentatifs. Il ne s'agit pas pour nous de contester la paternité de cette notion, mais de comprendre comment l'exigence de participation dépasse le cadre d'une simple « traduction »<sup>4</sup> entre les deux aires culturelles. Plus fondamentalement, cette exigence a été très tôt formulée à la fin des années 1960 en Europe et a rendu possible des expérimentations locales d'ampleur modeste avant qu'elle ne réapparaisse en Amérique latine. Nous souhaiterions montrer comment cette notion se construit dans un chassé-croisé des pratiques en Europe et en Amérique latine, visant à élargir la participation d'un public déterminé à l'élaboration de politiques publiques concrètes. Alors qu'en Europe, les processus de démocratie participative viennent compléter des systèmes représentatifs stabilisés, ils ont accompagné en profondeur la transition d'un certain nombre de pays d'Amérique latine<sup>5</sup>, ce qui pose la question de leur acclimatation. La démocratie participative est-elle un complément à la marge, réduit à des expérimentations locales

<sup>1</sup> Dominique Bourg, Daniel Boy, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, éditions Charles Léopold Mayer, Paris, 2005, p. 5.

<sup>2</sup> Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, éditions La Découverte, 2005, p. 23.

<sup>3</sup> Olivier Dabène (dir.), *Atlas de l'Amérique latine*, Paris, éditions Autrement, 2006, p. 57.

<sup>4</sup> Michel Serres, *Hermès III, la traduction*, Paris, éditions de Minuit, 1974, p. 9.

<sup>5</sup> Jean-Pierre Clerc, « Amérique latine : vers des sorties de crise néo-libérales », *Politique étrangère*, volume 54, n°3, 1989, pp. 477-486.

dispersées dans l'espace ou peut-elle transformer durablement le système politique? C'est sur le plan de la sélection des instruments<sup>6</sup> que l'impact de la démocratie participative peut être mesuré dans ces deux aires culturelles.

La démocratie participative ne remet pas en cause le cadre représentatif, elle vise une cogestion réelle plus qu'une autogestion partielle. Un regard historique sur l'exigence de participation permet de situer l'avènement de cette notion qui donne également la possibilité aux oligarchies politiques de légitimer leur pouvoir, puisque la démocratie participative est un processus *top-down*, censé régénérer l'implication des citoyens à la vie politique. La confrontation de l'héritage européen et latino-américain est essentielle en ce que la démocratie participative se constitue dans une série d'imports-exports et que les années 1990 ont vu un renouveau des pratiques participatives dans de nombreux pays européens à l'instar de la France et de l'Allemagne. Les relations entre l'Amérique latine et l'Europe peuvent, au début du XXI<sup>e</sup> siècle, être étudiées sous le prisme de ces expérimentations participatives.

Nous montrerons en deuxième lieu que la révolution participative s'appuie sur une transformation des valeurs démocratiques des deux continents grâce à l'analyse de sondages complets réalisés par la quatrième vague du World Values Survey (WVS) en 2000 de manière aléatoire sur un ensemble de pays. Nous nous appuierons sur quatre pays, le Brésil (en raison de la notoriété des processus de participation), le Venezuela où la démocratie participative a été affichée au cœur de la démarche d'Hugo Chávez et de sa révolution bolivarienne<sup>7</sup>, la France et l'Allemagne en raison de la renaissance de cette thématique dans les deux pays avec néanmoins la sélection d'instruments différents. Enfin, en envisageant dans ces quatre pays les conséquences des différents instruments, nous montrerons en quoi la démocratie participative se traduit par la transformation des moyens de communication entre les autorités locales et les citoyens.

### **1) La diffusion d'une norme participative en Europe et en Amérique latine**

L'injonction participative a pris de l'ampleur dans de nombreux pays européens et latino-américains au début des années 1990, d'une part à cause de la chute des régimes communistes dans l'est de l'Europe et d'autre part à cause d'un processus de transition démocratique réalisé dans certains pays d'Amérique latine. La transition démocratique qualifie le changement de régime politique des dictatures vers des démocraties qui s'établit à partir des premières élections libres dans les années 1980-1990 à travers le monde<sup>8</sup>. Curieusement, les mécanismes de démocratie participative et

---

<sup>6</sup> Christophe Premat, « Les instruments de la démocratie », *Sens Public*, article publié en ligne le 23 février 2006.

<sup>7</sup> Hugo Chávez avait participé en 1983 à la constitution d'un groupe dénommé « Mouvement bolivarien révolutionnaire 200 » pour le bicentenaire de la naissance de Simón Bolívar. Luis Gómez Calcaño, Nelly Arenas, « Modernización autoritaria o actualización del populismo? La transición política en Venezuela », in Marisa Ramos (ed.), *Venezuela : rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, Salamanca, ediciones Universidad de Salamanca, 2002, p. 44.

<sup>8</sup> En Amérique du Sud, la chronologie de cette transition est la suivante : Equateur (1978), Pérou (1980), Bolivie (1982), Argentine (1983), Uruguay (1984), Brésil (1985), Chili (1988-1989), Paraguay (1989). Renée Fregosi, « L'Amérique du Sud : un nouvel espace pour la gauche de gouvernement », dans Jean-Michel Blanquer, Polymnia Zagefka, *Amérique latine*, Paris, éditions de la documentation française, 2005, p. 14.

parfois de démocratie directe n'apparaissent pas après une période de consolidation<sup>9</sup> du système représentatif mais presque simultanément. C'est le cas en Europe de l'initiative populaire et du référendum local qui ont été forgés dans les anciens pays communistes peu de temps après l'organisation d'élections libres. Lorsque les nouveaux Länder de l'Allemagne de l'Est édifient des codes communaux au début des années 1990, ils y intègrent le référendum local, l'initiative populaire en même temps ou avant l'élection directe des maires au suffrage universel. En Saxe, en Thuringe et en Saxe-Anhalt, les procédés de démocratie semi-directe au niveau local ont été introduits en 1993 une année avant l'élection des maires au suffrage universel direct. Dans le Land du Brandebourg, le référendum local, l'initiative populaire et l'élection directe du maire ont été introduits en 1993 alors que dans le Mecklembourg-Poméranie Extérieure, les éléments de démocratie directe ont été institutionnalisés en 1994 soit cinq années avant l'élection directe des maires. Des procédures de révocation ont également été prévues dans ces Länder, d'où l'idée d'une transformation des systèmes de démocratie locale qui ne se réduit pas aux élections libres. Si nous prenons l'exemple de la Pologne, le référendum local a été reconnu par la loi du 11 octobre 1991, soit un an et demi après la promulgation de la loi sur l'administration municipale<sup>10</sup> avant que celle du 15 septembre 2000 ne vienne concrétiser et compléter tous les droits de participation reconnus aux citoyens aux différents échelons locaux. Le domaine d'application du référendum local est relativement étendu puisqu'en dehors de l'initiative et du référendum municipal existent des possibilités de révocation du conseil municipal (article 22 de la loi) et d'initiative populaire portant sur les impôts locaux (articles 7 et 56). Ces éléments de démocratie directe ont été complétés par d'autres procédures participatives comme les conseils de jeunes existant dans tous les Länder et permettant à ces derniers de se familiariser avec les rouages de la démocratie représentative. En Allemagne, les assemblées d'habitants (*Bürgerversammlung*) existent également, elles peuvent être convoquées soit à l'initiative du maire soit à celle d'une partie de la population (3 à 10% des administrés) et permet aux habitants d'interroger les élus sur la conduite des politiques publiques. La *Bürgerversammlung* est encore pratiquée dans des communes bavaoises. Par exemple, dans la ville de Nuremberg, l'assemblée communale est en fait une réunion régulière avec le maire. La commune est partagée en 22 secteurs et le maire s'y rend de temps en temps pour rencontrer les habitants de la commune (pas forcément du quartier même puisque cette assemblée est ouverte à tous les habitants).

« Théoriquement, cette assemblée a lieu une fois par an, mais en pratique elle se produit tous les deux ans. Sur 30 000 personnes d'un secteur pouvant y assister, on compte 300 à 400 participants »<sup>11</sup>.

Cette pratique plus symbolique est destinée en partie aux habitants des secteurs qui n'ont pas un élu de quartier et qui peuvent ainsi faire part de leurs préoccupations. Elle n'a donc pas grand-chose à avoir avec les assemblées communales chargées de délibérer et de décider des affaires

<sup>9</sup> Laurence Whitehead, « Closely Fought Elections and the Institutionalization of Democracy », *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 2, n°1, July 2006, p. 3.

<sup>10</sup> Stefan Kleb "Direkte Demokratie auf unterstaatlicher Ebene", in *Direkte Demokratie in der Republik Polen*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 2002, p.42.

<sup>11</sup> Entretien réalisé en allemand le 30 mai 2005 à Nuremberg avec Mr Frommer, responsable de l'administration communale de la ville.

locales. En revanche, il existe une spécificité bavaroise dans la création d'un délégué de secteur (*Ortsprecher*) qui siège au conseil municipal, mais qui n'a pas le droit de voter sur les délibérations locales.

« Le délégué de secteur a une vieille légitimité démocratique, on peut considérer cette institution comme relevant de la participation locale des habitants au même titre que l'initiative populaire, le référendum local et l'assemblée communale [...] Le délégué de secteur est élu dans son secteur et siège au conseil, il est considéré comme un membre à part entière de ce conseil. Cette institution se retrouve dans les grandes villes et existe depuis plus de soixante ans. Elle fonctionne mieux à Erlangen et à Munich »<sup>12</sup>.

Les délégués de secteurs sont en fait élus au moment des assemblées communales, d'où la solidarité de ces instruments. Il existe la pétition (*Bürgerantrag*) et également des représentants d'arrondissements (*Stadtbezirksvertretung*) à Ingolstadt et à Munich. Ces représentants font partie des associations locales qui ont une implantation dans chacun des secteurs de la ville. Tous les trois mois, ces *Bürgervereine* sont invités à une table ronde avec le maire pour une session de discussion (*Bürgervereinsrunden*). Notre interlocuteur nous a présenté ce panel d'instruments de démocratie participative et directe en insistant sur la difficulté à maintenir une démocratie vivante. Les structures parallèles peuvent à un certain moment brouiller les possibilités de rénover les pratiques démocratiques. Notre hypothèse est que la norme participative existait en Europe grâce à une forme ancienne d'autonomie locale de certaines cités, mais qu'elle s'est chargée de l'exigence de démocratie participative après les expériences de budget de quartier en Amérique latine. Ce terrain d'expérimentation a été novateur<sup>13</sup> dans cette aire culturelle et a été traduit, c'est-à-dire adapté et donc d'une certaine manière trahi par rapport aux expériences originaires qui du même coup frisent le mythe. La traduction est réellement une projection<sup>14</sup> de l'expérience en Europe et a favorisé la création d'un réseau d'expérimentations démocratiques dans le monde.

En Amérique latine, la démocratie participative a pris la forme de budgets de quartier qui consistent à allouer à la population locale un budget susceptible d'être utilisé suivant les besoins définis de cette population. Ainsi, le principe est celui d'une autogestion partielle sur un quartier afin que les habitants puissent participer à l'élaboration de politiques publiques de proximité. Si en 1989, on compte à peine une vingtaine d'expériences de budget participatif au Brésil, en 1997-2000 on approche la centaine et pour la période 2001-2004, on n'est pas loin des 200 expériences de démocratie participative<sup>15</sup>. La date de 1989 fait référence, elle coïncide avec l'arrivée du Parti des Travailleurs à la tête de la municipalité de Porto Alegre et la concrétisation des budgets de quartier<sup>16</sup>. En fait, cette procédure de démocratie participative a été rendue possible par deux acteurs

<sup>12</sup> Entretien réalisé le 30 mai 2005 à Nuremberg avec Mr Frommer, responsable de l'administration communale de la ville.

<sup>13</sup> Tim Campbell, *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2003, p. 8.

<sup>14</sup> Michel Serres, *Hermès III, la traduction*, Paris, éditions de Minuit, 1974, p. 37.

<sup>15</sup> Olivier Dabène (dir.), *Atlas de l'Amérique latine*, Paris, éditions Autrement, 2006, p. 56. Marion Gret en recensait dans plus de 140 villes en 2003. Marion Gret, « La démocratie participative à l'épreuve de l'échelle », dans Jacky Picard (dir.), *Les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Paris, éditions Karthala, 2003, p. 159.

<sup>16</sup> Alors qu'en Europe survient la chute des régimes communistes, le PT vante au Brésil une image de renouveau et attire de nombreux jeunes, suite à la campagne de Lula aux présidentielles de 1989. Juremir Machado Da Silva, *Le Brésil pays du présent*, Paris, éditions Desclée de Brouwer, 1999, p. 109.

importants, les partis politiques de gauche et l'Eglise catholique qui ont investi les quartiers et pris part à la création d'associations telles qu'en 1983 l'Union des associations d'habitants de Porto Alegre (UAMPA)<sup>17</sup>. Avant 1989, l'ancien maire du Parti Démocratique Travailliste (PDT) avait souhaité la mise en place de structures participatives consultatives dans la sphère administrative municipale alors que l'UAMPA les voulait dans un sens décisionnel<sup>18</sup>. Le changement de majorité politique a alors permis de satisfaire cette position, avec la création d'un conseil du budget participatif en 1991 et la mise en place d'un découpage en seize secteurs des budgets participatifs de quartier<sup>19</sup>. Certes, la participation des habitants à ces budgets est relativement modeste<sup>20</sup>, mais cela n'enlève rien au prestige de l'expérimentation. En effet, la démocratie participative vise une qualité de délibération et un apprentissage de la responsabilité collective, quand bien même on pourrait s'interroger sur le statut de la population participante<sup>21</sup>. D'autres instruments ont également été introduits dans les projets de développement urbain tels que l'initiative populaire et le référendum. Les politiques publiques de participation locale sont émises par les municipalités et l'article 97 de la loi organique de Porto Alegre rappelle que

« la souveraineté populaire se manifeste lorsque sont assurées à tous les conditions d'existence dignes et elle s'exerce par : par le suffrage universel et par le vote direct et secret ; par le plébiscite ; par le référendum ; par l'initiative populaire ; par la participation populaire aux décisions des autorités et le perfectionnement démocratique de ses institutions ; par le contrôle sur l'administration publique »<sup>22</sup>.

La loi municipale offre un droit d'initiative législative de 5%. Le développement de la démocratie participative s'est traduite par la création d'une pléthore d'outils dont on peut se demander s'ils sont destinés à définir des publics participants par secteur de politique publique et/ou à créer un espace public élargi à partir duquel l'émission de politiques publiques concrètes puisse faire l'objet d'une délibération dépassant le cadre de la représentation politique. En Amérique Latine, les instruments de démocratie participative ont permis d'accentuer la problématique démocratique et d'associer de plus en plus les populations locales à l'élaboration des politiques publiques. Au Venezuela par exemple, la démocratie participative a été envisagée au début du XXI<sup>e</sup> siècle dans une optique de rupture radicale avec les oligarchies partisans et les réformes néolibérales des années 1990<sup>23</sup>. L'impossibilité de l'Etat à mener des réformes économiques a été la plus manifeste dans ce pays, le taux d'inflation étant

<sup>17</sup> Jacky Picard, « Le budget participatif de Porto Alegre : une méthode de gouvernement plus démocratique ? », dans Jacky Picard (dir.), *Les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Paris, éditions Karthala, 2003, pp. 91-132.

<sup>18</sup> Dès son congrès de 1986, l'UAMPA a pris position en faveur d'une intervention sur le budget municipal.

<sup>19</sup> Jacky Picard, « Le budget participatif de Porto Alegre : une méthode de gouvernement plus démocratique ? », dans Jacky Picard (dir.), *Les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Paris, éditions Karthala, 2003, p. 96.

<sup>20</sup> Lors d'une présentation du livre à l'IEP de Bordeaux le 17 mars 2004 au cours d'une rencontre informelle sur la démocratie participative, Jacky Picard a évalué à 1% le pourcentage de la population participante en rappelant le danger d'utiliser ces chiffres pour expliquer une faible mobilisation. « La participation appartient à ceux qui se bougent, c'est dangereux de la marginaliser à partir de l'inertie du reste de la population ».

<sup>21</sup> Les associations et les syndicats y trouvent une manière de se légitimer. Jacky Picard, *op. cit.*, p. 129.

<sup>22</sup> Marion Gret, « La démocratie participative à l'épreuve de l'échelle », dans Jacky Picard (dir.), *Les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Paris, éditions Karthala, 2003, p. 161.

<sup>23</sup> Francisco Gutiérrez Sanín, "Fragile Democracy and Schizophrenic Liberalism: Exit, Voice, Loyalty in the Andes", *International Political Science Review*, vol. 26, n°1, 2005, p. 126.

passé de 50,1% en 1990-1998 à 23,4% en 1998-2002<sup>24</sup>. Le tableau suivant montre la série de crises survenue en Amérique Latine à la fin des années 1990 suite aux réformes économiques drastiques et au blocage institutionnel. Les expérimentations participatives sont apparues dans certains de ces pays sur un fond d'instabilité politique.

**Tableau 1 : Comparaison des crises d'*impeachment* (1990-2003) en Amérique Latine**

Présidence	Scandale	Succès de la politique	Exaspération publique	Soutien législatif	Conséquences
Bucaram (Equateur)	Oui	Non	Forte	Faible	Président déclaré fou et destitué par le Congrès
Collor (Brésil)	Oui	Non	Forte	Faible	<i>Impeachment</i>
Fujimori (Pérou)	Oui	Oui	Faible	Fort	Congrès faible, n'a pas réussi à résoudre la crise
Menem (Argentine)	Oui	Oui	Faible	Fort	La crise n'a jamais eu lieu
Pérez (Venezuela)	Oui	Non	Forte	Affaibli	<i>Impeachment</i>
Samper (Colombie)	Oui	Non	Moyenne	Fort	Le président a résisté
Mahuad (Equateur)	Oui	Non	Forte	Faible	<i>Impeachment</i> après une révolte populaire
Argaña (Paraguay)	Oui	Non	Forte	Affaibli	<i>Impeachment</i>
Chávez (Venezuela)	Oui confusion +	Non	Forte	Fort	Coup d'Etat militaire contre le président qui est revenu quelques jours après
Fujimori (Pérou)	Oui	Oui	Forte	Affaibli	<i>Impeachment</i>
De la Rúa (Argentine)	Non	Non	Forte	Faible	<i>Impeachment</i> , élections anticipées

Source: Francisco Gutiérrez Sanín, "Fragile Democracy and Schizophrenic Liberalism: Exit, Voice, Loyalty in the Andes", *International Political Science Review*, vol. 26, n°1, 2005, p. 127.

La démocratie participative n'est pas apparue au Venezuela comme un épiphénomène local, mais comme un nouveau type de pratique censé consolider l'évolution politique du régime et lutter contre les oligarchies dominantes. Au Venezuela, en Colombie, en Bolivie et au Pérou, les protestations contre la privatisation des services publics ont été violentes. Un nouveau type de légitimation politique a alors été forgé par des leaders charismatiques et autoritaires pour reprendre le

<sup>24</sup> D'après les données de la Banque Mondiale. Jonathan Di John, « Economic Liberalization, Political Instability and State Capacity in Venezuela », *International Political Science Review*, vol. 26, n°1, 2005, p. 111.

contrôle de l'évolution de ces pays, celui de semi-démocratie<sup>25</sup>. L'idée consiste à s'appuyer sur un cycle régulier d'élections tout en bloquant les possibilités d'alternance et en minorant les droits de l'opposition. Le degré de personnalisation du pouvoir politique est fort, le présidentielisme implique des attaques permanentes contre le parlement et la banalisation d'une pratique plébiscitaire. Pour Domenico Losurdo, l'évolution vers une forme de « bonapartisme soft »<sup>26</sup> est l'une des caractéristiques de la post-modernité politique, puisqu'il s'agit de renforcer le poids des structures décisionnelles par le monopartisme compétitif, le pouvoir des lobbies et la présidentialisation du pouvoir.

« C'est ici le bonapartisme qui est le modèle explicitement poursuivi, et de ce modèle est certes partie constitutive le "capitaine génial", mais aussi le recours à la légitimation populaire au moyen d'un usage discret du référendum »<sup>27</sup>.

La norme participative peut survenir de manière radicale pour questionner les institutions politiques en place et traduire une conception plébiscitaire du pouvoir. En Europe, la norme participative existe depuis un certain temps et a pris la forme de recommandations pour accompagner la mutation des systèmes représentatifs. Depuis la charte européenne de l'autonomie locale signée le 15 octobre 1985 à Strasbourg, l'homogénéisation des systèmes politiques locaux et le développement de la participation locale des citoyens sont encouragés en Europe. L'article 3 de la charte définit l'autonomie locale en y faisant figurer les élections et les référendums :

« Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend 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.

2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi »<sup>28</sup>.

Cette charte affirme pour les États membres du Conseil de l'Europe l'importance de la décentralisation et le rôle structurant des collectivités locales en matière de gestion des affaires publiques. Le droit de la participation des citoyens à la vie locale est une valeur fondamentale de cette charte qui renvoie néanmoins aux différents régimes juridiques pour la mise en application de ce principe. Le but de cette charte est de promouvoir une décentralisation territoriale et le principe de libre administration des communes conçus comme les critères d'une bonne gouvernance locale<sup>29</sup>. Lors du vingtième anniversaire de cette charte, l'objectif de parvenir à un système territorial complètement décentralisé a été réaffirmé avec vigueur. Les procédures de démocratie directe au niveau local sont vues comme un moyen d'approfondir la démocratisation des systèmes locaux et vont de pair avec la

<sup>25</sup> Francisco Gutiérrez Sanín, "Fragile Democracy and Schizophrenic Liberalism: Exit, Voice, Loyalty in the Andes", *International Political Science Review*, vol. 26, n°1, 2005, p. 130.

<sup>26</sup> Domenico Losurdo, *Démocratie ou bonapartisme, triomphe et décadence du suffrage universel*, Traduit de l'italien par Jean-Michel Goux, Paris, Le Temps des cerises, 2003, p. 91.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>28</sup> Charte européenne de l'autonomie locale, 15 octobre 1985, article 3.

<sup>29</sup> Heinrich Hoffschulte, "Europäische Kommunalcharta im Licht der Europäischen Verfassung: Charta des Europarates weiter entwickeln", *Europa communal, Deutschlands große Kommunalzeitschrift für Rat, Verwaltung und Wirtschaft*, 29 Jahrgang, n°4, 2005, pp. 136-139.

généralisation du principe électif. Cette charte a été concoctée par le Congrès des communes et régions d'Europe, structure créée par le Conseil de l'Europe et dont les origines remontent à une conférence de 1957<sup>30</sup>. Lors du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en juin 2002, la recommandation 113 a insisté sur le fait de renforcer les relations entre le public, l'assemblée locale et l'exécutif dans le cadre d'une démocratie locale renouvelée. La diffusion de la norme participative a été telle en Europe qu'un article concernant la démocratie participative a récemment été ajouté dans les travaux de la convention européenne visant à élaborer un projet de Constitution européenne.

En ayant enquêté sur la manière dont l'article I-47 du projet de Constitution portant sur la démocratie participative<sup>31</sup> avait été rédigé, nous avons appris qu'il avait été le résultat d'une négociation intense et qu'il avait été adopté *in extremis* le dernier jour des travaux de la Convention, grâce aux pressions exercées par plusieurs associations dont *Mehr Demokratie*, association allemande centrée uniquement sur l'extension des droits populaires par l'introduction du référendum et de l'initiative populaire à tous les échelons de pouvoir politique. Cet article prévoyait l'idée d'une initiative citoyenne européenne, entre la pétition et l'initiative populaire.

« Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, 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 de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'Etats membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir »<sup>32</sup>.

En effet, lors d'un entretien avec l'assistante parlementaire d'Alain Lamassoure, député européen et membre de la Convention européenne, celle-ci nous a confirmé l'important travail de lobbying de l'association *Mehr Demokratie* qui a eu de nombreux contacts avec le député. Elle a précisé le fait que le député n'avait aucune vision idéologique commune avec l'association, mais qu'il jugeait important de ménager une place aux procédés de démocratie semi-directe.

« Alain Lamassoure a été en contact avec *Mehr Demokratie* et l'IRI<sup>33</sup> pour faire du lobbying autour des questions du référendum et de l'initiative citoyenne. Ce sont même les principaux acteurs lors de cette Convention, en particulier Bruno Kaufmann. Alain Lamassoure a été le conventionnel le plus actif sur ces questions »<sup>34</sup>.

Catherine De Bruchard nous a décrit le travail de l'association qui a fait pression sur certains conventionnels pour que l'idée de droits populaires européens ne soit pas abandonnée.

« Ce sont [*Mehr Demokratie* et l'IRI] à 100% : ils sont venus à toutes les réunions, ils ont organisé des manifestations autour de la Convention pour attirer l'attention des médias. Ils ont eu des

<sup>30</sup> Rolf Derenbach, "Plenarsitzung des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas", *Europa communal, Deutschlands große Kommunalzeitschrift für Rat, Verwaltung und Wirtschaft*, 29 Jahrgang, n°4, 2005, p. 140.

<sup>31</sup> Sylvie Bresson-Gillet, « Mise en forme du principe de démocratie participative en Europe : le cas du débat public, techniques et procédures de communication du « gouvernement démocratique », dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Stefan BRATOSIN & Dominique BERTELLI, Actes du colloque LERASS, novembre 2006, p. 19.

<sup>32</sup> Article I-47, « Principe de la démocratie participative », alinéa 4.

<sup>33</sup> Institut pour le Référendum et l'Initiative (IRI), think tank centré sur la promotion des pratiques de démocratie directe en Europe. Stéphen Boucher, Martine Royo, *Les Think tanks, cerveaux de la guerre des idées*, Paris, éditions du Félin, 2006, p. 59.

<sup>34</sup> Entretien téléphonique réalisé par nous le 14 septembre 2005 avec Catherine De Bruchard, assistante parlementaire d'Alain Lamassoure, député européen et membre de la Convention.

réunions avec un autre député allemand du *Bundestag*, Jürgen Meyer sur la stratégie à adopter pour inclure le droit de référendum et de pétition dans le projet de Constitution »<sup>35</sup>.

Dans la suite de l'entretien, l'assistante parlementaire du député a donné son avis sur leur travail.

« De mon point de vue, c'est le lobbying le plus actif et le plus réussi de toute la Convention. Leurs propositions n'ont pas été reprises telles quelles par la Convention. Il y avait (euh), des précisions sur le nombre de signataires [pause de l'interlocutrice], le nombre de signataires par pays. Les conventionnels ont laissé quelque chose de plus vague. Une loi européenne (Commission plus Parlement) aurait dû par la suite fixer le nombre de signatures »<sup>36</sup>.

Certes, le droit de pétition n'est pas un instrument nouveau en Europe, puisqu'il était même un vecteur classique des contacts entre le parlement et ses électeurs. Cette possibilité fut inscrite dans le règlement de l'assemblée commune dès 1953 : s'il a été très peu utilisé au départ, les citoyens ont commencé à se l'approprier dès les années 1970. Dans les années 1980, le recours à la pétition a largement été utilisé ; c'est pourquoi le Parlement européen a créé une commission des pétitions en 1987 avant que ce droit ne soit constitutionnalisé en 1993<sup>37</sup>. L'initiative citoyenne prévue par l'article I-47 a relancé cette idée de promouvoir des instruments de démocratie directe dans un cadre en cours de construction. En fait, la promotion de l'initiative citoyenne au niveau européen est associée au vocable polysémique de « gouvernance européenne », dont un livre blanc de la Commission européenne était paru le 25 juillet 2001. Comme l'écrit Pierre Barge,

« "société civile" et "gouvernance" sont deux termes aujourd'hui couramment employés au niveau européen et souvent de façon conjointe. Leur usage est courant au niveau local et au niveau des institutions internationales »<sup>38</sup>.

Le terme de gouvernance renvoie à la fois à la notion de gouvernabilité, qui est la détermination pratique des modalités de la décision et au verbe gouverner qui signifie décider et exécuter. La gouvernance est un mode opérationnel et a une origine indéniablement libérale enracinée dans l'érosion de l'État-Providence tout en pouvant revêtir un autre aspect, celui de l'inclusion partielle des citoyens à la définition des politiques publiques.

« Cette vision de la gouvernance, poursuit Pierre Barge, c'est la participation des citoyens à la vie publique comme ingrédient de la démocratie. Il ne s'agit pas d'une simple participation alibi comme « condiment » de la démocratie, il s'agit de l'exercice d'un véritable contre-pouvoir face à la démocratie représentative »<sup>39</sup>.

De ce point de vue, l'utilisation de la démocratie participative peut aller dans le sens d'une association des sociétés civiles à la définition des objectifs des politiques publiques, elle accompagne indirectement les mutations du néolibéralisme, puisqu'elle se construit sur un affaiblissement des structures de l'État-Providence. Les institutions de l'Union Européenne prônent depuis quelques années la délibération vue comme dialogue civil entre les groupes d'intérêts concernés dans le cadre de l'intégration européenne<sup>40</sup>. En fait, les expérimentations participatives diffèrent substantiellement de leur récupération par ces institutions supra-nationales. La diffusion de cette norme participative a

<sup>35</sup> Entretien du 14 septembre 2005 avec Catherine De Bruchard.

<sup>36</sup> Entretien du 14 septembre 2005 avec Catherine De Bruchard.

<sup>37</sup> Olivier Costa, « Le Parlement européen et les associations de citoyens », dans Céline BELOT, Bruno CAUTRÈS, Paris, La Documentation Française, 2006, p. 27.

<sup>38</sup> Pierre Barge, « Gouvernance et démocratie », *Après-demain*, n°446, septembre 2002, p. 8.

<sup>39</sup> Pierre Barge, « Gouvernance et démocratie », *Après-demain*, septembre 2002, p. 10.

<sup>40</sup> Jürgen Neyer, « The deliberative turn in integration theory », *Journal of European Public Policy*, 13(5), 2006, p. 787.

été possible grâce à une mutation profonde des valeurs au sein des deux aires culturelles, à une transposition et à une adaptation des expérimentations brésiliennes.

## 2) La transformation des valeurs des citoyens

Il est évidemment présomptueux de prétendre cerner avec précision l'évolution des valeurs des citoyens d'un pays. En fait, les valeurs sont indémonstrables et apodictiques. Cornélius Castoriadis évoquait les significations imaginaires pour montrer ce qu'il existe au cœur de l'idéologie, à savoir une interaction entre les affects, les représentations et les intentions<sup>41</sup>. Une signification imaginaire ne prédétermine pas un comportement ou une action, mais le sous-tend. L'institution sociale est traversée par une idéologie qui motive les actes et crée des références entre les valeurs. La transformation des valeurs influe donc sur le comportement des individus tout en traduisant une mutation idéologique. Nous avons donc voulu repérer, à partir d'enquêtes statistiques internationales portant sur le Brésil, le Venezuela, la France et l'Allemagne, l'attitude de l'opinion publique de ces pays vis-à-vis des instruments de participation politique.

En choisissant le Venezuela et le Brésil comme terrains d'analyse de l'évolution de la démocratie participative, nous prenons des pays dont l'indice de développement démocratique est peu élevé. En effet, l'indice de développement démocratique est un indice composite regroupant 31 indicateurs (type de régime, état des libertés, qualité des institutions, déroulement des élections...) et conçu annuellement uniquement pour les pays d'Amérique latine par la fondation Konrad Adenauer pour le site Polilat.com. Selon cet indice élaboré sur une échelle ordinale (entre 0 et 10), le Venezuela était proche du niveau 2 en 2004 et serait entre 3 et 4 pour l'année 2005 alors que le Brésil qui était déjà entre le niveau 3 et 4 en 2004, friserait l'échelon 4 en 2005<sup>42</sup>. La révolution bolivarienne du président Chávez fait de la démocratie participative<sup>43</sup> l'un des éléments du renouveau politique alors que le Brésil est le pays qui a multiplié les pratiques de démocratie participative au niveau local<sup>44</sup>. Des grandes enquêtes internationales permettent de déceler les tendances de l'opinion latino-américaine concernant le soutien aux institutions démocratiques. Selon le baromètre latino-américain 2004 qui se base sur des interviews réalisées sur 18 pays entre le 21 mai et le 29 juin 2004<sup>45</sup>, entre 1996 et 2004, le soutien aux institutions démocratiques a progressé de douze points au Venezuela<sup>46</sup> alors qu'il a reculé de neuf points au Brésil. En 2004, au Brésil, 41% des interrogés soutiennent la proposition selon laquelle la démocratie est la forme de gouvernement préférable à n'importe quelle autre tandis

<sup>41</sup> Cornélius Castoriadis, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, éditions du Seuil, 1975, p. 402.

<sup>42</sup> Olivier Dabène (dir.), *Atlas de l'Amérique latine*, Paris, éditions Autrement, 2006, p. 56.

<sup>43</sup> La Constitution de 1999 définit le Venezuela comme une « *democracia participativa y protagónica* ». Raul Zelik, *Venezuela Más Allá de Chávez, Crónicas sobre el Proceso Bolivariano*, Traduit de l'allemand en espagnol par Raul Zelik, Barcelona, éditions Virus, 2004, p. 12.

<sup>44</sup> Selon le PNUD, le Brésil a un indice de développement de 0,792 en 2004 alors que le Venezuela en a un de 0,784 ce qui place les pays respectivement aux 69<sup>e</sup> et 72<sup>e</sup> rangs mondiaux. Sites du PNUD consultés le 16 juin 2007, [http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/data\\_sheets/cty\\_ds\\_VEN.html](http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/data_sheets/cty_ds_VEN.html)  
[http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/data\\_sheets/cty\\_ds\\_BRA.html](http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/data_sheets/cty_ds_BRA.html)

<sup>45</sup> Latinobarómetro, baromètre produit par la Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile. Le nombre de répondants fut de 19 605 dans 18 pays d'Amérique Latine.

<sup>46</sup> Francisco Gutiérrez Sanín, "Fragile Democracy and Schizophrenic Liberalism: Exit, Voice, Loyalty in the Andes", *International Political Science Review*, vol. 26, n°1, 2005, p. 128.

qu'au Venezuela, 74% des répondants y sont favorables. Lorsque ces chiffres globaux sont détaillés, on s'aperçoit que 3% des répondants vénézuéliens et 4% des répondants brésiliens n'ont pas une idée claire de ce qu'est un régime démocratique. 26% des répondants vénézuéliens pensent que la démocratie doit être soutenue et qu'elle doit être intégrale contre 14% des répondants brésiliens. 46% des répondants brésiliens qui soutiennent les institutions démocratiques pensent que celles-ci rencontrent de graves difficultés ou que leur régime politique n'est pas une démocratie contre 23% des répondants vénézuéliens. Ainsi, le premier chiffre donné porte plutôt sur les aspirations démocratiques des populations, c'est-à-dire que ces opinions restent globalement normatives alors que lorsqu'on croise ces aspirations avec l'état existant des institutions, on obtient un pourcentage non négligeable de répondants qui pensent que l'état de la démocratie dans leur pays ne fonctionne pas (le cas des répondants vénézuéliens). On peut avoir de fortes aspirations démocratiques tout en déplorant l'état actuel des institutions. 69% des répondants brésiliens pensent que la démocratie peut comporter des problèmes, mais qu'elle reste la meilleure forme de gouvernement contre 83% de vénézuéliens. Le Venezuela est l'un des pays où les répondants ont une attitude très positive à l'égard des institutions démocratiques. En effet, 86% des répondants vénézuéliens pensent que la démocratie est l'unique régime politique avec lequel le pays peut se développer contre 70% des répondants brésiliens. 71% des répondants vénézuéliens ne soutiendraient en aucun cas un régime militaire contre 56% des répondants brésiliens. La clé de cette enquête réside dans la durée des institutions démocratiques puisque depuis le pacte de Punto Fijo en 1958, le Venezuela n'a pas connu de régimes autoritaires alors que le Brésil a effectué une transition démocratique très récente. Il est important de s'appuyer sur ces enquêtes vis-à-vis des institutions démocratiques pour comprendre la manière dont la démocratie participative s'est greffée sur le développement de ces institutions.

Il convient de mettre en perspective la diffusion de l'idéologie participative en Amérique latine et en Europe grâce à des sondages aléatoires effectués par World Values Survey (quatrième vague de sondages)<sup>47</sup>, afin de comprendre en quoi les valeurs des populations des deux continents ont considérablement évolué. Les quatre vagues de sondage ont été effectuées de 1981 à 2000 dans 78 pays incluant plus de 80% de la population mondiale<sup>48</sup>. Nous avons choisi de retenir deux indicateurs de synthèse, à savoir le type de participation politique envisagé et l'attitude envers l'environnement qui tous deux peuvent exprimer un changement de culture politique. En effet, les grands textes internationaux ont lié spécifiquement la relation entre la protection de l'environnement et la participation du public. Les résolutions 37/7 (28 octobre 1982 relative à la Charte mondiale de la nature) et 45/94 (14 décembre 1990 relative à la protection de l'environnement) de l'assemblée générale des Nations Unies, la Charte européenne de l'environnement et de la santé adoptée à Frankfurt-am-Main en Allemagne (8 décembre 1989) ont rappelé la nécessité d'une sensibilisation du

<sup>47</sup> European Values Study Group and World Values Survey Association. EUROPEAN AND WORLD VALUES SURVEYS FOUR-WAVE INTEGRATED DATA FILE, 1981-2004, v. 20060423, 2006. Aggregate File Producers: Análisis Sociológicos Económicos y Políticos (ASEP) and JD Systems (JDS), Madrid, Spain/Tilburg University, Tilburg, The Netherlands. Data Files Suppliers: ASEP and JDS, Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung (ZA), Köln. Aggregate File Distributors: ASEP, JDS and ZA.

<sup>48</sup> Masaki Taniguchi, "A Time Machine: New Evidence of Post-Materialist Value Change", *International Political Science Review*, Vol. 27, n°4, 2006, p. 405.

public à ces enjeux. Le rapport Bruntland a défini en 1987 la notion de développement durable comme un mode de développement économique respectueux de l'environnement et la convention d'Aarhus signée en 1998 a insisté dans son dixième point sur la manière d'étendre la responsabilité et la transparence des décisions tout en renforçant le soutien public pour les décisions en matière environnementale. De plus, la règle n°1367/2006 du Parlement européen et du Conseil européen a réitéré le principe d'un élargissement de l'information concernant les politiques publiques de santé et d'environnement. Ce contexte international est en arrière-plan de la transformation des valeurs des citoyens latino-américains et européens vis-à-vis de l'environnement et de la participation à l'élaboration des politiques publiques.

Par rapport au degré de satisfaction à l'égard de l'évolution démocratique dans leur pays, les répondants vénézuéliens ont exprimé à 62% une opinion positive voire très positive alors qu'en France, 49% des répondants ont exprimé une opinion positive et 65% en Allemagne<sup>49</sup>. En termes d'action politique, 1422 répondants brésiliens affirment avoir déjà signé une pétition (49%), 939 pensent le faire un jour alors que 540 s'y refusent par principe. Au Venezuela, 434 répondants affirment avoir signé une pétition (18,8%), 1170 (50,6%) pensent pouvoir le faire un jour alors que 708 s'y refusent (30,6%). En France, 2124 répondants (57,2%) ont déjà signé une pétition et 1023 (27,5%) répondants pensent pouvoir le faire alors qu'en Allemagne 59,7% des répondants ont déjà signé une pétition dans le passé et 30,9% seraient désireux de le faire. Le tableau n°2 récapitule les réponses à la question de la participation aux grèves non officielles, ce qui témoigne d'un degré d'insatisfaction et de la possibilité d'utiliser un moyen de participation politique non conventionnelle.

**Tableau 2 : Les moyens d'une action politique radicale (réponses au Venezuela, au Brésil, en France et en Allemagne)**

Action politique : être prêt à se mobiliser pour des grèves non officielles	Brésil	Venezuela	France	Allemagne
Déjà fait dans le passé	209 (7,2%)	57 (2,4%)	401 (11,2%)	149 (2,1%)
Pourrait le faire	501 (17,2%)	157 (6,8%)	1009 (28,2%)	1173 (17%)
Ne le ferait jamais	2197 (75,6%)	2103 (90,8%)	2164 (60,6%)	5594 (80,9%)
Total	2907 (100%)	2317 (100%)	3574 (100%)	6916 (100%)

Source : WVS, données agrégées (1981-2004)

L'interprétation de ces données exige la prudence et la prise en compte du contexte politique, puisque le Venezuela par exemple sort d'un référendum révocatoire lancé contre Hugo Chávez et des manifestations de l'opposition pour demander son départ. Selon Oliver Diehl et Wolfgang Muno, le

<sup>49</sup> Il n'y a pas de données pour le Brésil sur cette question spécifique. Le nombre de répondants varie en fonction des résultats. Dans l'échantillon total, il y a eu 2931 répondants brésiliens, 3817 répondants français, 7499 répondants allemands et 2400 répondants vénézuéliens. Le pourcentage est toujours calculé par rapport au nombre de répondants par question.

résultat a consolidé le pouvoir politique du président tout en radicalisant l'opposition<sup>50</sup>. Le climat de tension et de conflits sociaux est tel que les répondants n'osent envisager ce type d'action, soit parce qu'ils se situent dans l'opposition à Hugo Chávez et qu'ils redoutent une répression éventuelle soit parce qu'ils soutiennent le projet de révolution bolivarienne du président et qu'ils s'inspirent des outils de démocratie participative institués. Au Brésil, la proportion de personnes susceptibles de s'investir dans une action politique plus radicale est plus forte en raison d'un contexte politique un peu moins conflictuel. En Europe, on se rend compte d'une différence très nette entre les répondants français et allemands. Les outils participatifs sont plus développés en Allemagne et témoignent d'une relative pacification des relations sociales à l'inverse de la France, où la grève est le moyen de pression le plus efficace vis-à-vis du pouvoir central.

L'attention aux questions d'environnement a pu également être mesurée grâce à ces enquêtes, sachant que l'environnement n'est pas pensé de la même manière dans les deux aires culturelles en fonction de la perception des difficultés sociales. En effet, en Europe, les préoccupations environnementales sont orientées par le souci du climat, les questions d'aménité locale alors que dans la plupart des pays d'Amérique latine, l'environnement est perçu à travers le prisme de la crise de l'habitat. Environ 52% des répondants vénézuéliens pensent appartenir à une classe sociale défavorisée (classe laborieuse et classe la moins élevée) alors que 35,8% des brésiliens pensent qu'ils appartiennent à la classe sociale la moins favorisée (nous ne disposons pas du nombre de répondants qui pensent appartenir à la classe laborieuse d'où la comparaison reste incomplète). La protection de l'environnement est nécessaire, mais l'amélioration des conditions de vie est une nécessité immédiate en Amérique latine et la question de l'environnement lui est consubstantielle. Un index post-matérialiste a été créé au sein de cette enquête qui permet de déterminer les valeurs des répondants. Les valeurs post-matérialistes regroupent celles qui dépassent le souci matériel (exigence de croissance économique, hausse des revenus...), c'est-à-dire celles orientées vers l'augmentation de la qualité de vie, la protection de l'environnement<sup>51</sup> et la participation des citoyens à la vie politique. Le tableau n°3 détaille les critères retenus pour la définition de l'index post-matérialiste par rapport à l'index matérialiste.

**Tableau 3 : Systèmes de valeurs matérialistes et post-matérialistes**

Thèmes	Matérialisme	Post-Matérialisme
La politique	Besoin de leaders forts	Désenchantement de l'autorité politique
	Ordre	Expression personnelle, participation
	Xénophobie / fondamentalisme	Exotisme, le nouveau est stimulant
Economie	Priorité donnée à la croissance économique	Qualité de vie

<sup>50</sup> Oliver Diehl, Wolfgang Muno (Hrsg.), *Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang?* Frankfurt am Main, Vervuert Verlag, 2005, p. 173.

<sup>51</sup> Ronald Inglehart, *The Silent Revolution, Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University press, 1977, p. 13.

	Motivation	Bien-être personnel
	Le privé <i>versus</i> l'Etat	Diminution de l'autorité du marché et de l'Etat
Sexualité / Normes familiales	Optimiser la reproduction, mais seulement au sein d'une famille hétérosexuelle	Gratification sexuelle de l'individu
	-	Créativité personnelle
Religion	Insistance sur un pouvoir hiérarchique	Diminution de l'autorité religieuse
	Règles absolues	Règles flexibles, éthique situationnelle
	Insistance sur une prédictibilité plus grande	Insistance sur le sens et le but de la vie

Source: Adaptation personnelle du schéma proposé par Masaki Taniguchi, "A Time Machine: New Evidence of Post-Materialist Value Change", *International Political Science Review*, Vol. 27, n°4, 2006, p. 416.

Il est clair que la valorisation de la participation civique et l'invocation de la démocratie participative font partie du registre post-matérialiste, puisque les individus privilégient toute forme de nouveauté et de créativité au détriment des *habitus* politiques traditionnels. Sur les 2373 vénézuéliens qui ont répondu à cette série de questions, 27,6% ont exprimé des positions matérialistes, 59,1% ont des valeurs mixtes et 13,3% ont clairement affiché des valeurs post-matérialistes. Les valeurs mixtes signifient que les répondants se situent dans un registre clairement post-matérialiste sur certains sujets (souci de l'environnement) tout en privilégiant des valeurs matérialistes sur d'autres thématiques (respect de l'autorité par exemple). Pour les 2883 Brésiliens qui ont répondu, 37,1% ont montré une préférence pour des valeurs matérialistes, 53,8% pour des valeurs mixtes et 9,1% pour des valeurs post-matérialistes. Par rapport à l'hypothèse d'une prédominance du souci matériel en Amérique latine étant donné la difficulté des conditions socio-économiques, ces résultats révèlent *a contrario* une transformation des valeurs en cours avec un pourcentage non négligeable de personnes qui expriment clairement des positions post-matérialistes. Sur les 3680 répondants français à cette série de questions, 27,1% ont affiché des valeurs matérialistes, 52,6% des valeurs mixtes et 20,2% des valeurs post-matérialistes alors que pour les 7268 répondants allemands, 17,4% ont affirmé leur préférence pour les valeurs matérialistes, 57,4% pour des valeurs mixtes et 25,1% pour des valeurs post-matérialistes. Il existe une différence entre les deux pays européens et les deux pays sud-américains au vu du pourcentage des valeurs post-matérialistes, mais les proportions de valeurs mixtes sont relativement semblables. Le paradigme post-matérialiste qui était réservé aux sociétés industrielles avancées est également partagé dans une moindre mesure par des sociétés moins développées<sup>52</sup>. Sur l'ensemble des répondants de tous pays confondus, la proportion de personnes ayant des valeurs matérialistes est de 34%, celle ayant des valeurs mixtes de 54,4% et celle ayant des valeurs post-matérialistes de 11,6%. Les répondants brésiliens sont légèrement au-delà de la moyenne pour les valeurs matérialistes tandis que les répondants vénézuéliens le sont pour les valeurs post-matérialistes. La transformation des valeurs n'est pas achevée dans les pays européens,

<sup>52</sup> Ronald Inglehart, Paul R. Abramson, "Measuring Postmaterialism", *American Political Science Review*, n°93 (3), 1999, pp. 665-677.

elle est également réelle dans des pays en proie à des difficultés sociales<sup>53</sup>, même si le respect pour l'autorité reste très fort au Venezuela et au Brésil par rapport à la moyenne des pays européens. Pour Ronald Inglehart, la post-modernité est caractérisée à la fois par un déclin de l'autorité et un soutien fort aux institutions démocratiques<sup>54</sup>.

De plus, la protection de l'environnement et les notions de développement durable ne sont plus au cœur des institutions économiques telles que le Mercosur, ce qui explique la pression des mouvements environnementaux au niveau local réclamant des politiques publiques centrées sur l'environnement et la participation des habitants à leur définition. La prise en compte des thèmes environnementaux s'est faite d'une manière quelque peu sporadique<sup>55</sup>, le traité d'Asunción insistant sur la notion de qualité de vie. Bien qu'un sous-comité (Reunión Especializada de Medio Ambiente, REMA) ait été créé en 1992 pour envisager des normes internationales (ISO 14 001) et fournir des informations sur la législation environnementale de chaque pays appartenant au Mercosur, celui-ci s'est limité aux aspects commerciaux des politiques publiques environnementales. Depuis 1995, REMA s'est constitué en groupe de travail (SGT6) se réunissant quatre fois annuellement, mais selon Hochstetler<sup>56</sup>, le groupe a été incapable de mettre les problématiques environnementales au cœur de l'agenda du Mercosur. Lors d'une observation simple que nous avons faite au cours d'une session du Parlement européen à Strasbourg le 9 avril 2003, nous avons assisté à une réunion de travail entre des commissions de travail du Parlement européen et des membres du Mercosur. Les objectifs environnementaux n'ont pas été abordés une seule fois au cours d'une réunion qui ressemblait à une visite de courtoisie<sup>57</sup>.

La participation de la société civile prend alors la forme d'une négociation captée par les consultants, les think tanks au sein de rencontres régionalisées. Même les institutions de libre échange (Zone de libre-échange des Amériques) revendiquent une participation du public au processus de négociations afin de réduire les barrières douanières et de promouvoir des objectifs environnementaux. L'inclusion de ces objectifs environnementaux est due en partie à l'influence du sommet de Rio et de l'agenda 21 qui vise un plan d'action globale pour lutter contre la dégradation de l'environnement en combinant des mécanismes de démocratie participative aux divers gouvernements représentatifs<sup>58</sup> afin de réaliser la meilleure participation publique possible. Il n'est pas alors étonnant

---

<sup>53</sup> European Values Study Group and World Values Survey Association. EUROPEAN AND WORLD VALUES SURVEYS FOUR-WAVE INTEGRATED DATA FILE, 1981-2004, v. 20060423, 2006. Les réponses ont été obtenues en fonction d'un tableau croisé entre les valeurs et les pays à partir de ces données.

<sup>54</sup> Ronald Inglehart, « Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy », in Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens, Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, 1999, p. 239.

<sup>55</sup> Maria Onestini, « The Latin American Southern Common Market (MERCOSUR): Environment and Regionalisation », paper for CSGR Conference on « After the global crisis: What next for regionalism ? », Warwick University September 16-18<sup>th</sup>, 1999.

<sup>56</sup> Kathryn Hochstetler, « Fading green? Environmental politics in the Mercosur Free Trade Agreement », *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, n°4, 2003, p. 12.

<sup>57</sup> Observation participante faite par nous le 9 avril 2003 lors d'un stage auprès de la division IV du Parlement européen. Il faut dire que le poids des circonstances a minoré l'importance de cette rencontre, car la session du Parlement visait à entériner officiellement l'élargissement de l'Union Européenne.

<sup>58</sup> Bob Evans, Marko Joas, Susan Sundback & Kate Theobald, « Governing Local Sustainability », Paper presented to the ECPR, Granada, April 2005.

que les mouvements environnementaux de la société civile se concentrent au niveau local où leur influence est grandissante dans la promotion de la démocratie participative. Ainsi, au début du XXI<sup>e</sup> siècle, les sociétés européennes et latino-américaines sont caractérisées par un processus semblable de transformation profonde des valeurs et des attitudes politiques des individus réclamant à la fois plus d'autonomie et de possibilités de participation, notamment au niveau local. Cette réalité explique pourquoi la norme participative est devenue un critère de l'action publique dans des contextes socio-économiques très différents.

### **3) La démocratie participative comme stratégie de communication politique**

Si la démocratie participative s'est souvent constituée dans un entre-deux problématique en empruntant des éléments de démocratie directe tout en ne remettant pas en cause un schéma *top-down* d'organisation des politiques publiques, elle a été astucieusement utilisée par les élites politiques comme une ressource propre du discours politique. Ainsi, elle est devenue un label permettant de renforcer la stratégie de communication des responsables politiques et des élus locaux. Les instruments de participation ont été l'occasion pour les élus de renouveler leur communication en soignant leur image. En France, les maires ont contrôlé de plus en plus l'émergence de ces procédures pour ne pas laisser naître une contestation de leur rôle. Des structures telles que le conseil d'enfants, de jeunes, de sages, ont été mises en place pour enraceriner le fonctionnement du système représentatif local et ses règles. Par exemple, le conseil municipal d'enfants a pour but de reproduire le modèle de fonctionnement du conseil municipal. En 2004, l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ), dénombrait environ 1 200 structures de ce type en France<sup>59</sup>. La mise en scène médiatique de ces conseils permet de décerner à l' élu un label de démocratie participative. Contrairement à l'Allemagne, les instruments de démocratie participative en France sont multipliés dans un sens consultatif pour limiter toute possibilité de codécision réelle. La participation est vue dans le sens d'une aide à la décision, sans pour autant qu'elle influe directement sur son contenu. C'est pourquoi dans l'examen des instruments de démocratie participative, il faut distinguer ce qui relève de la pédagogie des élus des instruments de participation permettant aux populations de s'impliquer davantage dans la vie politique. Nous avons, à partir d'une enquête réalisée avec Julien Dewoghélaëre entre mars et décembre 2006<sup>60</sup>, mesuré la manière dont les maires de communes de plus de 5 000 habitants (soit 1 881 dans notre échantillon) communiquaient numériquement sur les enjeux de la démocratie participative. Soit la démocratie participative est affichée comme une rubrique au sein du site internet de la commune soit ses instruments sont valorisés. Sur 1881 communes, un peu moins de 25% des communes sont dépourvues de site où figure le gouvernement local. Parmi les communes ayant une stratégie numérique de présentation du gouvernement local et du travail des élus, 18% présentent un instrument de démocratie participative (conseil des sages, comité d'usagers), 6% communiquent sur deux instruments de démocratie participative et 4% d'entre

<sup>59</sup> Michel Koebel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Paris, éditions du Croquant, 2006, p. 86.

<sup>60</sup> Enquête quantitative réalisée à l'Institut d'études politiques de Bordeaux avec Julien Dewoghélaëre entre mars et décembre 2006 sur les communes françaises de plus de 5 000 habitants.

elles ont investi dans une promotion importante de ces instruments (plusieurs instruments et un forum interactif avec possibilité de dialoguer avec les élus). Nous n'avons pas inclus les commissions extra-municipales comme instruments de démocratie participative dans notre étude, dans la mesure où elles ont été intégrées par une grande majorité de communes et ne sont pas à proprement parler des instruments nouveaux de participation. 24% des maires socialistes et 25% des maires communistes des villes de plus de 5 000 habitants se sont investis dans la présentation numérique de cette thématique. Contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, la communication sur la démocratie participative n'est plus l'apanage idéologique de la gauche puisque 20% des maires de l'Union pour la Majorité Populaire (UMP) des communes de plus de 5 000 habitants s'appuient sur la présentation de l'un de ces instruments.

Ces résultats empiriques prouvent que la démocratie participative a été totalement institutionnalisée en France et qu'elle devient l'objet d'une surenchère idéologique, puisque de plus en plus de maires souhaitent s'afficher comme participatifs. Certaines communes de taille modeste, appartenant à un ensemble urbain plus gros, n'hésitent pas à s'investir dans la promotion de plusieurs instruments à l'instar de Voisins-le-Bretonneux dans les Yvelines où le site annonce une charte de la participation, des conseils de quartier, un conseil municipal des jeunes ainsi qu'un observatoire de la démocratie locale. La ville de Beauvais, dans l'Oise, revendique la création d'un conseil consultatif de quartier, un conseil consultatif de la jeunesse, un conseil des sages, un conseil de l'avenir ainsi que d'un forum interactif.

L'importation de pratiques de démocratie participative de type latino-américain en France a été détournée au profit des élus locaux qui pilotent le suivi de ces dispositifs en multipliant les comités consultatifs en tout genre. Les mairies communistes de la banlieue rouge ont su s'approprier ces instruments en en faisant les piliers d'un contrat avec les habitants. En fait, le PCF s'est largement investi dans cette thématique du fait même de sa forte érosion électorale<sup>61</sup>. Cette stratégie permet aux élus communistes de rester des acteurs centraux au sein des quartiers. En comparant ces résultats à celui d'une enquête réalisée auprès des maires européens de communes de plus de 10 000 habitants (2 711 maires ont répondu à un questionnaire détaillé)<sup>62</sup>, nous avons pu évaluer l'importance de l'invocation de la démocratie participative comme moyen de communiquer avec les administrés. 15,9% des maires français de communes de plus de 10 000 habitants estiment que le référendum local est un instrument efficace de communication contre 43,1% des maires allemands. Cette différence s'explique par l'institutionnalisation de cette procédure participative et son acclimatation en Allemagne selon les Länder alors qu'en France, les élus locaux restent très méfiants vis-à-vis de cet instrument. En revanche, dès lors que cette communication prend une forme plus consultative, 48,7% des maires français trouvent que les pétitions sont un instrument efficace contre 30,1% des maires allemands. Pour les forums internet, 5,5% des maires français jugent cet

---

<sup>61</sup> Emilie Biland, 2006, « La « démocratie participative » en « banlieue rouge », les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau mode d'action publique, *Politix*, n°75, 2006, pp. 53-74.

<sup>62</sup> Base de données SSD 0822 « The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy », Henry Bäck, Ecole d'administration publique, Université de Göteborg.

instrument efficace contre 12,8% des maires allemands. La culture participative devient même complètement inversée lorsque l'on examine un procédé plus créatif de démocratie participative tel que les jurys citoyens. Seuls 9,6% des maires français trouvent cet instrument efficace contre 69% des maires allemands interrogés. Ces résultats illustrent le fait que les cultures participatives dépendent fortement des traditions nationales et qu'elles peuvent être parfois inversées lorsque l'on envisage les instruments de participation. Il ne s'agit pas de ramener la comparaison à des formes procédurales<sup>63</sup>, mais à des formes expérimentales<sup>64</sup> dont il convient d'analyser à la fois la genèse et les effets selon les pays étudiés.

En France, la loi du 27 février 2002 rend obligatoires les conseils de quartier des communes de plus de 80 000 habitants, c'est-à-dire pour 53 communes<sup>65</sup>. La discussion de cette loi au Parlement a révélé une référence constante au Forum de Porto Alegre et à ses expériences de démocratie participative. Bernard Birsinger, ex-maire communiste de Bobigny et député de l'Assemblée Nationale, s'est appuyé sur ces expériences de participation des habitants pour demander à ce que le projet de loi sur la démocratie de proximité aille plus loin dans ce sens. Lors des débats parlementaires du 5 février 2002, il déclare les propos suivants :

« Les parlementaires communistes se sont battus ici et au Sénat pour que ce texte favorise la participation des habitants à tous les niveaux de décision. La démocratie participative a en effet, partout où elle a commencé d'être mise en œuvre, transformé en profondeur les pratiques politiques, conduisant à un meilleur partage des pouvoirs et donnant naissance à de nouvelles solidarités. Cette idée neuve, susceptible de rénover la démocratie représentative, fait son chemin de Saint-Denis à Barcelone, de Bobigny à Porto Alegre. Pour notre part, nous la défendons partout avec la même constante opiniâtreté. Pour nous, il ne s'agit pas seulement de permettre aux gens de donner leur avis au niveau local – rien ne serait d'ailleurs plus dangereux que de leur laisser croire que leur avis sera pris en compte et qu'en définitive, il n'en soit rien. Le projet est beaucoup plus ambitieux : nous voulons qu'ils puissent participer à tous les processus de décision, et ce à tous les niveaux »<sup>66</sup>.

Depuis son élection à la mairie de Bobigny en 1995, Bernard Birsinger avait été très actif dans la promotion de la démocratie participative, avec la création des Assises de la ville biennales, l'observatoire des engagements devant lesquels les élus municipaux sont redevables ou encore de comités de quartier regroupant élus, habitants et forces vives locales (travailleurs sociaux, associations...). Il avait en outre participé aux forums sociaux mondiaux de 2002, 2003 et 2006 et avait été l'un des organisateurs du Forum social européen de 2003 qui s'est tenu en Seine-Saint-Denis. La municipalité de Saint-Denis a mis en place les budgets de quartier avec l'appui de la

<sup>63</sup> Cornélius Castoriadis, « La démocratie comme procédure et comme régime », *Les Carrefours du Labyrinthe IV*, Paris, éditions du Seuil, 1996, p. 225.

<sup>64</sup> Roberto Mangabeira Unger, *Democracy realized, the progressive alternative*, Londres, New York, éditions Verso, 1998, pp. 263-277.

<sup>65</sup> Selon nos données statistiques, sur ces 53 communes, 34 n'hésitent pas à promouvoir sur leur site internet l'existence d'au moins un instrument de démocratie participative. Michel Koebel, « Une participation sous contrôle, les possibles raisons de l'échec de la démocratie participative », dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Stefan Bratosin & Dominique Bertelli, Actes du colloque LERASS publiés avec le concours de la revue *Sciences de la Société*, novembre 2006, p. 63.

<sup>66</sup> Assemblée Nationale, Archives de la XI<sup>e</sup> législature, comptes-rendus analytiques (2001-2002), 5 février 2002 (56<sup>e</sup> séance, site de l'Assemblée nationale consulté le 17 juin 2007. URL : [http://recherche.assemblee-nationale.fr])

commune de Porto Alegre<sup>67</sup>. En fait, la démocratie participative fait partie du lexique de la rénovation politique de la gauche. Une analyse lexicométrique des débats parlementaires français depuis les années 1980 jusqu'à 2006 montre que cette notion apparaît de manière significative dès le début des années 2000. Le tableau n°4 permet de donner une idée de la latitude de la démocratie participative au sein du débat parlementaire français.

**Tableau 4 : Occurrences de la notion de démocratie participative dans les débats parlementaires français depuis 1986**

Années	Sénat		Assemblée Nationale
	Projets de loi et lois	Propositions de lois, propositions de résolution, conventions, questions	Discussions parlementaires
2006	24	4	-
2005	25	2	2
2004	10	0	7
2003	13	0	117
2002	6	2	52
2001	4	1	127
2000	0	1	
1995-1999	2	0	11
1986-1994	0	0	-
Total 1986-2006	84	10	316

Source : recherches personnelles arrêtées au 27/10/2006

La rupture intervient à partir de 2001<sup>68</sup>, date à laquelle la question de la rénovation institutionnelle a été liée à celle de la démocratie participative par la gauche gouvernementale. Récemment, la candidate socialiste à l'élection présidentielle Ségolène Royal a fait de la démocratie participative le fer de lance de sa stratégie de rénovation institutionnelle<sup>69</sup> et s'est notamment distinguée par l'invocation d'instruments basés en partie sur le tirage au sort tels que les jurys citoyens<sup>70</sup>. Les références à l'Amérique latine ont d'ailleurs été nombreuses au cours de sa pré-campagne pour les primaires socialistes du 17 novembre 2006. Lors d'un déplacement au Chili en janvier 2006 pour soutenir la candidate socialiste aux présidentielles Michelle Bachelet, Ségolène Royal

<sup>67</sup> Jean-François Claverie, Béatrice Melin, « La décentralisation en Amérique latine : vers une plus grande démocratie locale ? », *La documentation française*, 2006, p. 29.

<sup>68</sup> Si l'on récapitule les occurrences brutes du terme pris indifféremment selon qu'il apparaît dans un titre ou dans les débats, nous avons relevé 537 occurrences du terme « démocratie participative » pour 663 sur la démocratie locale et 303 pour la démocratie représentative.

<sup>69</sup> Christophe Premat, 5 décembre 2006, « Malentendus sur la démocratie participative », *Sens Public*, <http://www.sens-public.org/spip.php?article353>

<sup>70</sup> Ségolène Royal avait dans le passé réclamé l'institutionnalisation de telles procédures lorsqu'elle siégeait à l'Assemblée Nationale (séance du 22 novembre 2001).

a estimé que la France avait « beaucoup à apprendre de la démocratie participative dans les pays d'Amérique latine »<sup>71</sup>.

En Amérique latine, les pratiques de démocratie participative ont permis à des partis politiques de s'enraciner dans les quartiers populaires à l'image du Parti des Travailleurs au Brésil qui a été à l'origine des budgets de quartier à Porto Alegre. Ce parti a pu ainsi bénéficier d'une audience internationale du fait du symbole altermondialiste qu'est devenu Porto Alegre. La démocratie participative est l'un des mots-clés du répertoire des altermondialistes avec l'économie solidaire et la justice sociale qui correspondent à la montée en puissance des valeurs post-matérialistes. L'utopie de ce Forum consiste à présenter une forme de politique culturelle universelle au-delà des cultures politiques<sup>72</sup>. Les aspirations à la transformation sociale invitent à reconsidérer les valeurs afin que les espaces publics puissent évoluer. Le paradoxe de la démocratie participative est qu'elle fait coexister une aspiration à la transformation des valeurs au niveau de la planète et une multitude de partenariats relevant plutôt de la gouvernance urbaine, c'est-à-dire d'espaces de négociation entre acteurs privés et publics<sup>73</sup>.

Au Brésil, la démocratie participative a été implantée par les élites politiques locales<sup>74</sup>. L'institutionnalisation d'instruments de démocratie participative a accompagné la démocratisation du niveau local : l'élection directe au suffrage universel des gouverneurs d'Etat fut possible dès 1982, celle des maires et des conseillers municipaux en 1986<sup>75</sup>. Les élites politiques ont joué un rôle central dans l'introduction des pratiques participatives ; le Parti des Travailleurs était en charge d'un certain nombre d'administrations locales et a créé un réseau de relations avec les travailleurs sociaux, les syndicats et des associations. La décentralisation a accru le pouvoir de ces élites qui ont alors appuyé le développement et la transformation de la démocratie locale. Selon Falleti, la décentralisation brésilienne repose sur plusieurs phases, la première permettant l'élection directe des gouverneurs en 1982 avant la décentralisation fiscale en 1984 rendue possible grâce à l'adoption des amendements Passos Porto et Ayrton Sandoval en 1984 et le transfert de politiques éducatives et sanitaires à l'échelon local grâce aux modifications constitutionnelles de 1988<sup>76</sup>. La transition démocratique brésilienne s'est accomplie d'abord au niveau local puisque les élites militaires au pouvoir ont d'abord accepté l'élection des gouverneurs et des maires au suffrage universel direct avant que le président ne le soit. C'est ce qui explique que les élites politiques locales ont vu leur autonomie garantie par la Constitution de 1988. Ce n'est pas tant une stratégie de communication développée par des élus locaux qui souhaitent contrôler les espaces publics locaux émergents qu'une profonde légitimation de

<sup>71</sup> *Le Nouvel Observateur*, 09/01/2006.

<sup>72</sup> Michal Osterweil, « La réinvention du politique : une approche culturelle-politique », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, décembre 2004, p. 556.

<sup>73</sup> Ingemar Elander, « Partenariats et gouvernance urbaine », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°172, juin 2002, pp. 215-230.

<sup>74</sup> Philip Oxhorn, « Unraveling the Puzzle of Decentralization », in Oxhorn, Tulchin and Selee (eds.), Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, 2004, p. 8.

<sup>75</sup> Hélder Ferreira Do Vale, « Decentralization, Governance and Poverty: the Triumph of Municipal Participative Democracy in Northeast Brazil », papier présenté au Congrès de l'association internationale de science politique de Fukuoka, 9-13 juillet 2006.

<sup>76</sup> Tulia G. Falleti, "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", *American Political Science Review*, 99 (3), 2005, p. 331.

l'action du Parti des Travailleurs qui a été possible grâce au renforcement de ces procédures. En ce sens, la démocratie participative a réellement accompagné la mutation des partis de gauche et d'extrême gauche qui ont dû adapter leur idéologie à ces expérimentations<sup>77</sup>. Lorsque le maire de São Paulo, Luiza Erundina, a gagné l'élection mayorale, un programme participatif avait été mis en place pour transférer le pouvoir à la classe laborieuse. Fleischer a montré que ces références idéologiques ont été abandonnées dans la campagne des élections municipales de 2000, notamment par les candidats du PT qui les ont gagnées<sup>78</sup>. Cependant, si la démocratie participative est un enjeu pour de nombreux partis politiques au point d'être vue comme un remède miracle à la mauvaise gestion des affaires locales, le terrain favorable à son implantation reste celui où le conflit entre les partis de gauche et de droite est le plus fort. Schneider a pu observer cette relation à partir d'une comparaison entre quatre Etats fédérés du Brésil, Bahia, Paraná, Pernambuco et Rio Grande do Sul<sup>79</sup>. Dans ce dernier Etat, les expériences de budget participatif se sont étendues à de nombreuses municipalités et on a constaté que des « assemblées populaires se sont tenues dans toutes les 497 municipalités de l'Etat du Rio Grande du Sud »<sup>80</sup>. Le budget participatif fonctionne grâce d'une part grâce à des assemblées locales au cours desquelles les priorités d'investissement communal sont discutées et des assemblées thématiques à destination des populations des différents quartiers. Michaël Löwy insiste sur le fait que les budgets participatifs concernent un échantillon de population de plus en plus important au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

« Le budget participatif est un mouvement socio-politique en pleine expansion : il a démarré en 1999 avec la participation de 190 000 personnes, dans 644 assemblées municipales, qui ont élu 8 000 délégués. Parallèlement, 9 000 personnes ont participé à 22 assemblées thématiques – une dans chacune des régions de l'Etat- élisant 400 délégués [...]. L'année suivante, 2000, le nombre des participants a considérablement augmenté, pour atteindre environ 281 000. [...] Enfin, en 2001, ce sont 378 000 participants dans 735 assemblées locales, avec l'élection de 18 600 délégués : une croissance de la participation d'environ 100% en seulement deux années ! »<sup>81</sup>.

La démocratie participative n'est pas un phénomène marginal au Brésil touchant une petite population, elle devient non seulement une norme du discours politique, mais également une norme de l'action publique locale. La différence entre l'apparition de mécanismes participatifs au Brésil et en Europe réside dans le fait que ces mécanismes ne sont pas conçus sur des réseaux sociaux ou associatifs préexistants au Brésil alors qu'en Europe, des structures sociales et associatives ont préexisté dans les années 60 à l'implantation de ces mécanismes<sup>82</sup>. Ce sont des élites politiques, qui après une accumulation de responsabilités, se sont lancées dans la création de nouveaux instruments de participation et de gouvernance locale. C'est le cas du maire PT de Camaragibe, Paulo Santana, qui

<sup>77</sup> Francisco Panizza, « Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America », *Political Studies*, n°53, 2005, p. 717.

<sup>78</sup> David Fleisher, « As Eleições Municipais no Brasil : Uma Análise Comparativa (1982-2000) », *Opinio Pública*, VIII (1), 2002, p. 90.

<sup>79</sup> Aaron Schneider, « Political Conflict and Budgeting Institutions: Deepening Democracy in Brazil », *Revista de Sociologia e Política*, 24, 2005, pp. 87-103.

<sup>80</sup> Michaël Löwy, « La démocratie participative comme alternative au néo-libéralisme, l'expérience du Rio Grande do Sul », *La Pensée*, n°329, janvier-mars 2002, p. 46.

<sup>81</sup> Michaël Löwy, *op.cit.*, p. 47.

<sup>82</sup> Yves Cabannes, 2004, « Participatory Budgeting: A significant Contribution to Participatory Democracy », *Environment & Urbanization*, 16 (1), p. 28.

fut élu à la tête de cette municipalité en 1996 après avoir été directeur du conseil municipal de la Santé en 1989 et président du PT dans l'Etat de Pernambuco<sup>83</sup>. L'instauration de budgets de quartier a été l'un des éléments permettant la facile réélection de Santana en 2000 avant que celui-ci ne soit battu en 2005. Ce programme participatif avait été mis en place dès avril 1997 afin d'associer les citoyens à tous les niveaux de l'administration publique. Même si les budgets de quartier n'affectent qu'une petite partie du budget municipal, la politique d'inclusion des citoyens est valorisée comme une norme incontestable du gouvernement local.

Au Venezuela, la nouvelle Constitution de 1999 ratifiée par référendum rompt avec les systèmes politiques précédents. Après un bref essai de démocratie entre 1945 et 1948, les Vénézuéliens ont établi une démocratie représentative sous le pacte de Punto Fijo en 1958. Les élites politiques et économiques du pays ont forgé un consensus sur une économie centrée sur la distribution de pétrole<sup>84</sup> et un modèle politique présidentieliste. Le résultat a été une concentration très forte des revenus tirés de la distribution du pétrole ainsi qu'une paupérisation croissante passant d'un taux de 25% dans les années 1970 à un taux supérieur à 65% dans les années 1990 et une série d'inquiétudes de la classe moyenne<sup>85</sup>. La démocratie participative, au cœur de la révolution bolivarienne<sup>86</sup>, est ainsi convoquée dans l'optique d'un élargissement de la participation des classes populaires<sup>87</sup>. Elle devient dans le même temps l'incarnation de la démarche d'un leader charismatique qui a depuis sa tentative de putsch du 4 février 1992, développé une stratégie de conquête du pouvoir basée sur la défense des classes sociales défavorisées. Grâce à une série de références mobilisatrices (Bolivar)<sup>88</sup>, Chávez a su puiser dans une mythologie nationale pour légitimer sa démarche de rupture<sup>89</sup> par rapport au pacte de Punto Fijo. Il n'empêche que des conseils communaux ont été créés dans de nombreuses municipalités et qu'une forme de participation sociale<sup>90</sup> y est encouragée.

Les villes ont été quadrillées en fonction de ces microcosmes locaux, ce qui permet à la fois d'encourager une participation des habitants et de contrôler le tissu associatif local, nécessaire pour légitimer le pouvoir du président. Le système politique vénézuélien reste à dominante représentative tout en institutionnalisant de nouveaux mécanismes de défiance tels le référendum et l'initiative de révocation. En effet, l'article 71 de la Constitution prévoit la possibilité d'un référendum consultatif d'initiative présidentielle ou populaire (10% des électeurs) au niveau national ainsi qu'au niveau des Etats, des municipalités et des villages (l'initiative peut revenir à l'exécutif ou à 10% des électeurs concernés). Si le référendum révocatoire existait dans la Constitution depuis 1999, une loi de 2003 a

<sup>83</sup> Hélder Ferreira Do Vale, 2006, *op. cit.*

<sup>84</sup> Le PIB du Venezuela est de 176 milliards de dollars en 2006 contre 957 pour le Brésil. Le Venezuela est parmi les pays émergents celui dont l'inflation est la plus forte. *L'Expansion*, juin 2007, p. 30.

<sup>85</sup> Jennifer L. McCoy, « The 2004 Venezuelan Recall Referendum », *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 2, n°1, July 2006, p. 63.

<sup>86</sup> Hugo Chávez, « Una Revolución Democrática. La propuesta de Hugo Chávez...para transformar a Venezuela », Programa de Gobierno, Caracas, Impresores Micabu, 1998.

<sup>87</sup> Peter Grohmann, *Macarao y su gente movimiento popular y autogestion en los barrios de Caracas*, Caracas, Unesco, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1996, p. 21.

<sup>88</sup> Alberto Garrido, *Testimonios de la Revolución Bolivariana*, Caracas, éditions Alberto Garrido, 2002, p. 260.

<sup>89</sup> Olivier Folz, « Hugo Chavez : le renouveau du populisme vénézuélien ? », *Amnis*, 2005, pp. 89-90.

<sup>90</sup> Oliver Diehl, Wolfgang Muno (Hrsg.), *Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang?* Frankfurt am Main, Vervuert Verlag, 2005, p. 148.

précisé les conditions de son utilisation avant que l'opposition ne lance cette procédure contre le président Chávez<sup>91</sup>.

Le président a même clairement affirmé que l'idée de la participation n'était pas compatible avec une logique représentative. La démocratie « protagonica » n'est pas absolument directe, mais s'en rapproche<sup>92</sup>. L'objectif de cette nouvelle Constitution est d'affaiblir contre les oligarchies politiques existantes et les partis traditionnels grâce au recours à ces mécanismes de défiance. Selon l'article 72 de la nouvelle Constitution, toutes les charges et magistratures électives sont révocables une fois que le mi-mandat de l'élection correspondante est passé. L'initiative révocatoire doit compter un seuil minimal de 20% des électeurs inscrits de la circonscription électorale correspondante et elle peut être déclenchée une seule fois par mandat. Il faut que le nombre d'électeurs révoquant l'élu soit supérieur ou égal au nombre d'électeurs ayant voté pour lui lors de la dernière élection et que la majorité en faveur de la révocation corresponde à 25% des électeurs inscrits. Il existe ainsi des possibilités de référendum constitutionnel, législatif, abrogatif et révocatoire au Venezuela<sup>93</sup>.

Le président avait été soutenu par des organisations de gauche alternative (parti de la gauche démocratique, parti de la démocratie directe) inscrivant l'autogestion au cœur de leur programme<sup>94</sup>. Parmi les inspireurs de la révolution bolivarienne, on trouve un gauchiste allemand du nom de Heinz Dieterich<sup>95</sup>, qui avait été l'un des compagnons de route de Joschka Fischer dans les années soixante lorsque ce dernier flirtait avec l'idéologie d'extrême-gauche<sup>96</sup>. Un séminaire international « El Nuevo Proyecto Histórico » avait été organisé au théâtre de l'université centrale d'Equateur à Quito les 14 et 16 mai 2003. L'initiative fut prise par les représentants de partis de gauche de dix pays d'Amérique Latine et de partis d'extrême-gauche européenne de fonder l'Union latino-américaine pour la démocratie participative. Cette Union revendique des principes autogestionnaires et socialistes ainsi que l'usage régulier de référendums. Ces événements nous montrent la résonance très différente de la démocratie participative conçue comme un mode révolutionnaire d'action démocratique et non un complément de la démocratie représentative, renouant ainsi avec des idées anciennes d'une extrême-gauche européenne marginalisée. La démocratie participative est donc bel et bien le fil directeur de la révolution politique du XXI<sup>e</sup> siècle.

<sup>91</sup> Jennifer L. McCoy, « The Venezuelan Recall Referendum », *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 2, n°1, July 2006, p. 66.

<sup>92</sup> Ángel E. Álvarez, « El estado y la Revolución « protagonica » », in Marisa Ramos (ed.), *Venezuela: Rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2002, p. 106.

<sup>93</sup> <http://www.constitucion.ve/>, site consulté pour la dernière fois le 21 juin 2007.

<sup>94</sup> José E. Molina Vega, Carmen Pérez Baralt, « Venezuela ratifica el cambio : elecciones de 2000 », in Marisa Ramos (ed.), *Venezuela : Rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2002, p. 165.

<sup>95</sup> Les interventions de Dieterich sont rassemblées sur sa page personnelle au sein du site pro-chaviste <http://www.rebelion.org/dieterich.htm> Site consulté régulièrement au cours du mois de mars 2007.

<sup>96</sup> Heinz Dieterich, *Der Sozialismus des 21. Jahrhunderts – Wirtschaft, Gesellschaft und Demokratie nach dem globalen Kapitalismus*, Berlin, Kai-Homilius Verlag, 2006.

« Les expériences participatives prolifèrent ; les unes adoptent une perspective critique et contestataire, appuyant la mobilisation populaire et la lutte sociale pour la constitution d'un contre-pouvoir politique ; par contre, la perspective gouvernementale est intégrative et elle appuie la mobilisation du potentiel de solidarité attribué aux procédures communicationnelles et réflexives des nouveaux forums de participation politique »<sup>97</sup>.

Cette ambiguïté traverse la démocratie participative qui tantôt peut être vue comme un moyen de régénération radicale du système représentatif tantôt comme un supplément à la marge de ce dernier. La participation des citoyens à la vie locale est un thème assez ancien en Europe, il a redoublé de vigueur après les expériences latino-américaines de la fin des années 1980. Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, la démocratie participative regroupe de nombreuses expériences diverses dans les deux aires géographiques et est devenue un poncif du discours politique qui y a retrouvé un moyen commode de légitimation du pouvoir en place. Plus fondamentalement, la démocratie participative est au cœur des politiques de la ville, car elle permet d'associer des populations ciblées à la fabrique de leur destin local. En Amérique latine, des problèmes aussi cruciaux que la gestion de l'eau et de l'habitat peuvent trouver une solution dans la délibération et l'intelligence collectives. En Europe, la gouvernance urbaine est de plus en plus orientée vers les questions environnementales, ce qui permet de resserrer le champ de la démocratie participative. L'idée est que l'implication des acteurs locaux et des citoyens permettrait d'augmenter l'efficacité des politiques publiques tout en évitant une particularisation de l'espace public (effet NIMBY)<sup>98</sup>. Il y a bien eu traduction du concept de démocratie participative d'Amérique latine en Europe au sens où elle a désigné une nouvelle forme d'action publique basée sur les budgets de quartier et les conseils d'habitants. Cette traduction s'est amplifiée avec l'émergence d'autres outils en Europe qui viennent enrichir le répertoire de la démocratie participative. Ainsi, il n'est pas étonnant que certains Etats latino-américains aient voulu constitutionnaliser ce principe alors que dans le même temps le projet de Constitution européenne l'avait intégré au dernier moment. La démocratie participative s'appuie sur une transformation des valeurs et des comportements qui alimente une éthique nouvelle des individus. Selon l'instrument envisagé, de l'assemblée populaire au référendum, en passant par les conseils de quartier et les conseils consultatifs, ses effets ne sont pas les mêmes sur le développement des politiques publiques. C'est bien la contrainte sur la décision et la qualité de délibération collective qui sont les deux critères principaux à évaluer pour tous les processus de participation.

---

<sup>97</sup> Klaus Frey, Fábio Duarte, « Démocratie participative et gouvernance interactive au Brésil : Santos, Porto Alegre et Curitiba », *Espaces et sociétés*, n°4, 2005, p. 100.

<sup>98</sup> *Not in my backyard*. Le phénomène NIMBY désigne l'ensemble des protestations centrées sur la préservation d'un espace local. Bacqué, Sintomer, « Gestion de proximité et démocratie participative : les nouveaux paradigmes de l'action publique ? », dans Emilie Bajolet, Marie-Flore Mattei, Jean-Marc Rennes (dir.), *Quatre ans de recherche urbaine 2001-2004, Action Concertée Incitative Ville, Ministère de la Recherche*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, 2006, p. 224.