

Un déclencheur de réformes

Participation démocratique et engagement citoyen en Allemagne

Séverine Féraud*

» Le mouvement de protestation répété des habitants de Stuttgart allant à l'encontre de la construction d'une immense gare souterraine dans la capitale du Baden-Württemberg (projet *Stuttgart 21*), dont l'ampleur et la pérennité ont nécessité la mise en place d'un processus de conciliation entre les deux camps du pour et du contre, relance la réflexion sur le rôle et la fonction de la participation citoyenne dans les démocraties parlementaires.

L'ancien ministre chrétien-démocrate Heiner Geißler, médiateur du conflit généré par le projet *Stuttgart 21*, se prononce, dans une interview publiée par le quotidien *taz* de Berlin, pour la participation des citoyens à la prise de décision engendrant la conduite de projets publics : « *La revendication des manifestants de participer à la mise en place de projets concrets est absolument justifiée. Il ne s'agit pas de citoyens en colère qui s'expriment, mais de citoyens courageux qui osent poser les questions critiques. Les gens sont aujourd'hui bien mieux informés qu'avant. Ils ne se battent pas pour recouvrer un pouvoir perdu mais pour participer à la prise de décisions publiques entre deux élections. Cet aspect doit maintenant être intégré dans les principes fondamentaux de la démocratie. Le monde politique a attendu bien trop longtemps.* »

Ce que souligne Heiner Geißler n'est autre que l'élargissement de la définition de la légitimation démocratique des décisions dans une démocratie parlementaire : bien que le projet *Stuttgart 21* ait été voté et décidé au sein des différentes assemblées élues démocratiquement, il est tout à fait légitime d'associer les citoyens à la prise de décision sous forme de concertation, car cela augmente leur adhésion à un projet public. Le soutien politique citoyen devient alors un garant fondamental de stabilité des démocraties : c'est parce que les ci-

toyens adhèrent au système démocratique qu'ils acceptent d'en respecter les règles et normes, permettant au système de bien fonctionner.

Ce concept de « critique citoyenne » est perçu en Allemagne depuis les années 90 comme une ressource permettant aux démocraties de continuer à se développer. De moins en moins interprétée comme un indicateur de crise voire même une menace pour la démocratie, la critique citoyenne est perçue au contraire comme un déclencheur possible de réformes politiques. Pour les chercheurs allemands, les systèmes démocratiques ont les moyens de continuer à se développer seulement si les citoyens critiques s'expriment pour la réalisation d'idées démocratiques et se battent pour la mise en place de réformes institutionnelles. « La vigilance politique » des citoyens critiques ne se déclenche que lors d'une discussion intense sur la chose politique. Les partisans des théories de démocratie participative en Allemagne soulignent l'importance d'une citoyenneté active, impliquée et informée, assortie d'un fort sentiment de propre compétence politique, prémices d'une identification intense avec le processus démocratique. Bien plus, ils proclament qu'une participation des citoyens développée à tous les niveaux de décision garantit la flexibilité et l'adaptabilité du système démocratique aux changements.

* Séverine Féraud, diplômée de sciences politiques, est consultante et formatrice indépendante à Francfort/Main dans le domaine de la participation citoyenne et de l'éducation européenne.

Trois niveaux de définition

Pour les chercheurs de la fondation *Bertelsmann*, initiatrice du projet *Participation/Mitwirkung*, la participation citoyenne est même le « *principe d'orientation future de la démocratie post-industrielle libérale* ».

Tout ceci repose sur le postulat qu'en Allemagne, la démocratie s'exprime du bas vers le haut, du peuple (véritable *demos*) vers les dirigeants. Contrairement à la France où la démocratie est un « principe hiérarchisé » du haut vers le bas, véhiculé par les institutions. D'où une participation citoyenne vue en France comme une concertation entre élus à laquelle les citoyens peuvent assister pour abonder dans le sens des décisions prises sans eux, et non comme un échange direct entre deux ou plusieurs parties conduisant à la prise de décisions concernant l'ensemble de la société. Les acteurs de la société civile y sont considérés comme contestataires et non comme partenaires. Bien au contraire de l'Allemagne où le terme de société civile est compris comme un appel politique exigeant plus de démocratie. Pour Frank Adloff, sociologue et expert des questions de société civi-

le, le concept de société civile comprend trois niveaux de définition :

- tout d'abord un domaine de la société qui se distingue à la fois de l'Etat, du marché et de la sphère privée,
- ensuite une sphère d'action collective et de débats publics où des organisations, défendant parfois des intérêts contradictoires mais toujours pour le bien commun, agissent avec pour objectif de produire un impact social dans la vie publique,
- enfin un projet utopique qui n'est autre que l'idée d'une auto-régulation démocratique par l'intervention de la société.

D'après Frank Adloff, l'existence et la vigueur des sociétés civiles sont un des critères centraux de définition du modèle de démocratie à l'occidentale. Or en France comme en Allemagne, le processus croissant de mondialisation, en réduisant successivement la marge de manœuvre nationale des politiques économique et sociale, limite la capacité du système démocratique à faire avancer la société. Dans ce contexte, la société civile peut alors être perçue comme une instance correctrice intervenant lorsque le marché ou l'Etat ne se développent pas dans le bon sens.

Mehr Demokratie wagen?

Der massive Bürgerprotest gegen *Stuttgart 21* wirft die grundsätzliche Frage der Partizipation von Bürgern an Entscheidungen in parlamentarischen Demokratien auf.

Stuttgart-21-Streitschlichter Heiner Geißler befürwortete in einem Interview mit der *taz* die Einbindung von Bürgern bei öffentlichen Projekten und damit die Ausweitung demokratischer Entscheidungsbefugnisse über die gewählten Gremien hinaus. Dies bedeute keine Gefahr für die Demokratie, sondern deren Weiterentwicklung.

Im Unterschied zu Frankreich, wo Akteure der Zivilgesellschaft als Rebellen auf der politischen Bühne empfunden werden und politische Entscheidungen hierarchisch und ausschließlich von gewählten Vertretern bzw. Gremien getroffen und umgesetzt werden, beinhaltet in

Deutschland bereits der Begriff „Zivilgesellschaft“ die Forderung nach „mehr Demokratie“. Die vom deutschen Bundestag eigens hierfür gegründete Enquete-Kommission „*Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements*“ empfiehlt in ihrem Bericht 2002 „*auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*“ die Beteiligung der Zivilgesellschaft an politischen Prozessen auf allen Ebenen – bislang jedoch ohne großen Erfolg.

Ob es der Europäischen Union, seit Jahren wegen „mangelnder demokratischer Legitimation“ in der Kritik, mit ihrer Förderung „*aktiver Bürgerschaft*“ (*active citizenship*) gelingen wird, die Bürgerinnen und Bürger Europas in ihre politischen Prozesse einzubinden und damit Demokratiedefizite abzubauen, ist, so die Autorin, fraglich.

Red.

Le relais de l'Etat

Dans de nombreuses démocraties occidentales, des partenariats se forment aujourd'hui pour répondre à des problèmes liés au développement économique, à l'emploi, à la cohésion sociale et à la qualité de vie. Ces partenariats ont en commun une chose essentielle : ils tentent d'améliorer la gouvernance, c'est-à-dire la manière dont la société résout ses problèmes et satisfait ses besoins collectivement. Les partenariats permettent à la société civile et aux organisations qui les représentent, aux entreprises et aux différents niveaux de gouvernement d'élaborer ensemble des stratégies territoriales, d'adapter les politiques au contexte local, et de prendre des initiatives qui vont dans le sens de priorités partagées. Un pari ambitieux, qui pose le défi d'harmoniser responsabilité publique et démocratie participative. Cependant, si l'Etat attend des citoyens qu'ils prennent des responsabilités au niveau de la société, alors il doit aussi leur en donner les moyens en faisant en sorte qu'ils puissent participer efficacement à la prise de décisions politiques importantes.

Pour le bien commun

Ce sont ces conditions qui expliquent qu'au *Bundestag*, en 1998, une commission spéciale ayant pour objectif d'initier un large programme de participation citoyenne a été créée. Chargée de faire dans un premier temps un état des lieux et d'analyser les conditions actuelles de l'engagement citoyen, cette commission devait ensuite développer un catalogue de recommandations et de stratégies pour en améliorer les conditions de réalisation. Dans son *Rapport sur l'avenir de l'engagement citoyen* publié en 2002, la commission définit le concept d'engagement citoyen comme la responsabilité prise pour le bien commun et la capacité de vivre en communauté. Ce n'est pas un engagement qui ne s'exprime qu'au sein des partis et autres organisations politiques, mais s'étend à tous les niveaux de la société comme dans les domaines des loisirs ou du sport. L'image dominante de la société civile – ou société de citoyens – est celle d'une communauté au sein de laquelle les citoyens s'auto-organisent d'après des règles démocratiques

et influencent les destinées de la communauté. Dans son rapport, la commission souligne que la participation citoyenne ne doit pas être comprise seulement comme le droit de vote, mais doit être élargie à toutes les décisions publiques qui peuvent être prises afin de concrétiser l'existence de la communauté démocratique. Le monde politique a donc pour mission de rendre possible cette participation citoyenne en ouvrant les structures et les institutions à la prise de décisions en commun (notamment dans les domaines de la santé, de la politique locale de l'emploi ou de l'aide à l'enfance) et en créant des formes de coopération pour la prise de décisions publiques tels que partenariats, ententes, contrats où différents acteurs (administrations et entreprises, fournisseurs et consommateurs, initiatives citoyennes et communes, institutions et associations) se retrouvent pour décider ensemble. Au niveau communal, la commission recommande d'intensifier l'utilisation des processus de démocratie directe lors de la prise de décision, comme les référendums et plébiscites, afin de déployer les possibilités de participation citoyenne. La commission se prononce pour une société citoyenne qui « *se détache d'une perception d'un 'Sur-Etat' compétent pour tout* » et revendique que « *les citoyens soient à (la place de l'Etat) responsables des destinées de la communauté* ».

La réalisation de ce programme ambitieux de recommandations et de stratégies presque révolutionnaires demeura malheureusement bien en-deçà des attentes. En 2009, un rapport d'experts sur la situation et les perspectives de l'engagement citoyen en Allemagne, commandité par le ministère de la Famille, des personnes âgées, des femmes et des jeunes, conclut qu'« *il n'a pas été possible jusqu'à maintenant de faire des concepts d'engagement citoyen et de société civile une force motrice de la politique et de l'action du gouvernement* ». Et pourtant l'engagement citoyen s'est extrêmement développé dans le pays entre 1999 et 2004, au moment même où se produisent de grands bouleversements économiques et sociaux demandant de la part de la population des efforts et des sacrifices supplémentaires. Au niveau gouvernemental la définition de l'engagement citoyen a cependant perdu de son essence politique : il n'est plus considéré comme une source de développement pour

la société grâce à la qualité démocratique de la prise de décisions issues de la participation citoyenne, mais comme une sorte d'« atelier social de réparation », puisque les services d'intérêt général, notamment au niveau social, doivent désormais être assurés par l'engagement citoyen, l'Etat se désengageant progressivement de ce secteur. A cette tendance nationale allemande de se concentrer plus sur les conditions de réalisation d'un engagement citoyen social en lieu et place d'une participation politique active capable de corriger les mal-fonctions gouvernementales, s'oppose la promotion du concept d'engagement citoyen actif, élément central d'une politique européenne de démocratisation du système de l'Union.

Une chance pour une identité européenne ?

Bien que l'Union Européenne soit en premier lieu une communauté d'intérêts économiques, sa dimension politique est soulignée dans de nombreux documents et prises de position stratégiques consacrés au renforcement de la démocratie et à la promotion de l'identité européenne à travers le concept de « citoyenneté active » (*active citizenship*). Par citoyenneté européenne active, on entend au sein des instances européennes, un engagement des peuples pour une Europe unie, une participation politique active, au moins lors des élections européennes, et la volonté de s'informer sur ce qui se passe au niveau européen. Le programme de la Commission Européenne *Citoyens pour l'Europe*, décidé pour six ans (2007 à 2013), attribue au citoyen européen un rôle-clé dans le développement de l'Union Européenne en met-

tant l'accent sur la prise de conscience du fait d'être Européen et le développement d'un sentiment identitaire européen. Il comprend le financement de différents projets encourageant les Européens à jouer un rôle plus actif aux niveaux local et européen, comme par exemple la promotion d'activités de formation des populations à la participation au processus politique. Ce programme se concentre aussi sur les organisations qui représentent les citoyens, les organisations non gouvernementales (ONG), en leur accordant un soutien structurel et en finançant des projets leur permettant de collaborer davantage au niveau européen.

L'Union Européenne lutte depuis des années contre les critiques remettant en question sa légitimité démocratique, de façon accrue notamment depuis 2005 et le « non » en France et aux Pays-Bas au référendum sur la mise en place d'une constitution européenne. L'individualisation croissante de la société européenne dans son ensemble, conséquence entre autres d'une mobilité forcée de la population pour des raisons économiques et de la perte de repères dans un monde où le système de valeurs est bouleversé par le processus de la mondialisation, creusent d'autant plus le fossé entre les citoyens de l'Union.

Dans quelle mesure la mise en place de tels programmes européens de promotion de stratégies chargées de transmettre aux citoyens de l'Union une meilleure compréhension du système européen et de ses institutions pourrait-elle remédier au déficit démocratique et renverser la tendance d'isolement des individus au sein de la société ?

Pour en savoir plus

- Interview de Heiner Geißler sur le projet *Stuttgart 21*, 28 décembre 2010, *taz* (www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/demokratie-ist-kein-gesangsverein)
- Projet de recherche de la Fondation *Bertelsmann* sur la participation citoyenne des jeunes : www.mitwirkung.net
- Rapport de la commission du *Bundestag* sur l'avenir de l'engagement citoyen (1998-2002) : dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf
- Portal de la Commission Européenne sur la citoyenneté européenne active : ec.europa.eu/citizenship/glance/glance10_fr.htm