
FRANÇOIS SAINT-BONNET

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE AU PRISME DE L'HISTOIRE

Toute doctrine de la représentation suppose un acte de foi et nulle foi n'échappe à l'épreuve du doute. La foi tout d'abord : à partir de la Révolution française, on a cru que les représentants étaient de même nature que les représentés, qu'ils les prolongeaient, qu'ils pouvaient parler et décider en leur nom. Plus le corps électoral coïnciderait avec le corps politique réel – grâce au suffrage universel dont furent longtemps exclues les femmes et sont toujours exceptés les mineurs –, plus on se rapprocherait de la démocratie. Bien que qualifiée de représentative, elle ne se serait pas vraiment atténuée ni dégradée, et cela en vertu du dogme selon lequel l'élu incarne politiquement ses électeurs, en ce qu'il pense, réfléchit, veut et décide comme eux. Cette certitude de l'aptitude de la représentation électorale à réaliser l'idéal démocratique a laissé place, pour beaucoup, au doute : l'élection n'aurait nullement annihilé, pas même réduit, l'écart entre gouvernants et gouvernés, dominants et dominés, maîtres et sujets. La véritable démocratie ne saurait faire l'économie de l'association effective du peuple à la délibération et à la décision, il faudrait la réinventer pour qu'elle cesse de le cantonner au second rôle. La démocratie participative ne se conçoit donc, depuis les années 1960, que comme une manière de corriger les mécomptes du gouvernement représentatif, sans le rejeter en totalité.

5

D'autres conceptions de la représentation ont eu leurs affidés et leurs agnostiques. L'idée que le roi représentait Dieu sur terre, qu'il était Son « élu » a connu des heures de gloire sous l'Ancien Régime pour se voir, lentement, subvertir et révoquer à l'époque des Lumières. Mais les Bodin, Bossuet ou Fénelon, qui y croyaient, n'étaient sans doute pas nécessairement plus sots que les Montesquieu, Voltaire ou Rousseau, qui en douteront. Aujourd'hui, certains ardents sectateurs de l'État de

droit voient dans le juge constitutionnel un véritable représentant des représentés en ce qu'il veillerait, en leur absence, à leurs droits et à leurs libertés contre un législateur aux velléités autoritaires ou liberticides¹. Le temps n'est pas encore venu de douter de ce dogme car il ne s'est pas encore imposé à tous comme une vérité : si tel est le cas un jour, des sceptiques se lèveront. Il n'est pas exclu non plus que le regain de faveur dont jouit aujourd'hui le tirage au sort² n'ait qu'un temps.

Si la notion de démocratie participative ne prend quelque ampleur qu'à la fin du xx^e siècle – dans le contexte d'une forme de lassitude d'un modèle issu des révolutions de la fin du xviii^e siècle³, qui ne va toutefois pas jusqu'à vouloir remettre en cause l'héritage des droits de l'homme –, il n'est pas impossible de saisir dans l'histoire des institutions et des usages qui en ont été faits les traces de cette volonté de permettre une participation plus effective des citoyens aux affaires communes.

Toutefois, pour le dire rapidement, la démocratie participative n'a jamais été une pratique durable et de large ampleur en France. Soit l'aventure aura été de très courte durée, c'est le cas par exemple de la Commune de Paris pendant quelques semaines entre mars et mai 1871 et d'autres villes de province dès l'automne 1870, soit il s'est agi de cheminer en marge du reste de la société pour vivre en se conformant à des principes imaginés par divers penseurs aux visées prophétiques, tels les phalanstères et familistères fouriéristes. Dans toutes ces hypothèses, on ne dépasse guère le stade de l'expérience : ponctuelle, isolée, éphémère. La tendance dure d'ailleurs. La démocratie participative ou, pour mieux dire, les expériences vécues qui s'en réclament peinent à s'inscrire dans la durée ou dans l'espace. L'échec, lors des élections municipales de 2020 de la liste « S'engager ensemble pour Saillans » – village drômois qui fut le laboratoire d'une gouvernance associant largement les citoyens entre 2014 et 2020 – tend à l'attester, même si d'autres communes s'en inspirent ailleurs.

En recherchant dans l'histoire des signes de démocratie participative autres que passagers, on ne rencontre ni institution ni mécanisme s'efforçant de cumuler délibération et pouvoir de décision populaires : soit les gouvernants sollicitent les doléances, les représentations (au sens

1. C'est la thèse que défend en substance le constitutionnaliste Dominique Rousseau, notamment dans un ouvrage dont il a dirigé la publication (*La Démocratie continue*, Paris, LGDJ-Bruylant, 1995). Plus généralement, cf. Stéphane Mouton (dir.), *Le Régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle*, Paris, LGDJ, 2016.

2. À travers, par exemple, la Convention citoyenne pour le climat, mise en place en France en 2019.

3. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

ancien de réclamations, de remontrances respectueuses) des sujets ou se contentent de recueillir les pétitions des citoyens pour leur donner une suite éventuelle, soit ces derniers sont appelés dans des assemblées électorales, ou à l'occasion de plébiscites, à désigner ou à approuver le choix de ceux qui concevront les décisions politiques qui les concernent. Être entendu sans pouvoir décider ou décider sans pouvoir se faire entendre : telle est cette amère alternative qui conduit à considérer que la démocratie participative n'a d'autre histoire que celle de fragiles concessions faites au peuple par ceux qui n'en sont pas. Il n'en demeure pas moins que ces institutions en portent certaines marques. Les assemblées comme les états généraux ou provinciaux d'Ancien Régime, à l'instar des consultations et concertations actuelles, ont vocation à améliorer la qualité de la décision politique, les structures de l'État monarchique du XIV^e au XVII^e siècle étant insuffisantes pour qu'il dispose d'une bonne information, d'une connaissance complète des situations locales et des attentes particulières des habitants. Après la Révolution, la pratique pétitionnaire s'institutionnalise : elle puise d'une part dans la tradition des placets, doléances, demandes individuelles ou collectives par lesquels les sujets « suppliaient » le monarque de prendre en considération leur situation, elle comble d'autre part une faille du gouvernement qui se prétend représentatif à l'époque du suffrage censitaire, celle de la voix de ceux qui ne disposent pas du droit de suffrage. La pétition se fait à la fois instrument de remontée des humeurs du pays et mécanisme de compensation de l'exclusion du suffrage. L'autre trace de démocratie participative repérable dans l'histoire prend la forme des délibérations, préalables à une élection, dans des assemblées électorales : on peut les voir comme des ancêtres des campagnes électorales mais elles n'en sont pas moins des réunions physiques au cours desquelles les citoyens participent effectivement à la confection d'une résolution collective, en l'espèce la désignation d'un représentant. Mais, au fur et à mesure que progresse le droit de suffrage, on attend du citoyen sa « décision » électorale plus que l'on ne recherche son avis. La forme autoritaire de la démocratie en offrira une expression caricaturale.

Les citoyens n'ont donc jamais été admis à participer de bout en bout au processus de décision, de l'idée ou de l'attente encore informulée jusqu'au choix et aux moyens de sa traduction en actes positifs : soit la participation n'a pas eu de véritables conséquences démocratiques, soit la démocratie a progressé en dépit de la participation.

DES FORMES DE PARTICIPATION SANS LA DÉMOCRATIE

8 Quand on s'attache aux formes ancestrales de la participation, l'idée de consacrer quelques mots à l'ancienne monarchie peut sembler contre-intuitive. Il est vrai que le souvenir de la période absolutiste (XVII^e et XVIII^e siècles) a fait oublier les temps où le souverain était à la tête de ce que Philippe Sueur a pu appeler une « monarchie participative »⁴. En recueillant, sinon l'assentiment, du moins le conseil de ceux à qui leurs décisions seraient destinées, rois et princes territoriaux de la fin du Moyen Âge et de la Renaissance ont inventé une forme singulière de concertation. Si elle se déploie dans un modèle politique évidemment révolu, on peut trouver dans ce précédent matière à alimenter une réflexion plus contemporaine. Tandis que l'histoire et le droit divin ont laissé leur place à l'élection – par une part de la population parfois modique – pour légitimer l'activité des gouvernants⁵, la nécessité d'entendre les doléances et les conseils de ceux qui disposent d'un « savoir d'usage » n'a pas disparu : le droit de pétition y répondra.

Le « Grand Conseil » des assemblées

Les historiens des institutions s'accordent à trouver dans le devoir de conseil des vassaux envers les seigneurs féodaux l'origine des assemblées que l'on dénommera à partir du XVI^e siècle états généraux, états provinciaux et assemblées de notables. Elles ne seront jamais considérées comme véritablement représentatives, faute tout simplement d'avoir quelque chose à représenter : dans la conception organique du politique, il ne saurait y avoir d'altérité entre roi et sujets, tous ne formant qu'un seul corps à la tête duquel trône le monarque. Lors des premières assemblées du XIV^e siècle, nobles et envoyés des bonnes villes étaient appelés individuellement : le roi requérait ceux des membres du corps politique qui l'aideraient, par leurs délibérations – moyen de se rapprocher de la vérité pour les scolastiques –, à prendre les meilleures décisions.

En quoi l'accroissement occasionnel du nombre des conseillers pouvait-il avoir un quelconque intérêt pour un monarque dont nul ne contestait la qualité de chef (tête) du royaume ? Les vertus étaient doubles. Informatives, ces réunions permettaient au gouvernement de connaître précisément l'état d'esprit, la situation économique (notamment en cas de levées fiscales), les abus des agents royaux ou locaux et les

4. *Histoire du droit public français (XV^e-XVIII^e siècle)*, 2^e éd., Paris, PUF, 1993-1994, t. 1, p. 188.

5. Les Bourbon comme les Orléans, entre 1814 et 1848, sont censés régner plus que gouverner.

dysfonctionnements de l'appareil monarchique. De façon caractéristique, les grandes ordonnances dites de réformation de la justice et de la police du *xvi^e* siècle font suite à la réunion des états généraux. Les monarques vont même jusqu'à caractériser telle ordonnance par le lieu où se sont tenus les états généraux qui en sont à l'origine : l'ordonnance dite d'Orléans de 1561, relative à des libertés accordées aux protestants, est la traduction législative des délibérations des états réunis dans cette ville quelques mois auparavant, bien qu'elle n'y ait pas été scellée ; de même, l'ordonnance de Blois de 1579 reflète les choix opérés à la suite des états tenus en cette cité en 1576. Vertus pédagogiques également, il s'agit pour les conseillers du roi de communiquer sur les impératifs et les contraintes liés à la conduite des affaires de l'État afin qu'ils soient mieux compris et, partant, plus aisément admis.

La différence fondamentale entre ces réunions et des assemblées contemporaines tient à la nature de la procuration des députés. Même s'il y a quelque chose d'artificiel à opposer de façon trop systématique mandats impératif et représentatif, les membres des premières ne pouvaient se prononcer que sur des sujets préalablement délibérés avec les membres du clergé, de la noblesse ou encore du tiers état qui les avaient désignés : mandatés par leurs commettants, ils faisaient figure de porte-parole, de hérauts dépourvus de toute initiative et de toute autonomie. Il est vrai que leurs électeurs, qui finançaient le voyage et le séjour, consignaient leurs volontés dans des cahiers de doléances attestés devant notaire. Quoi qu'il en soit, les états n'avaient pas vocation à rechercher une position moyenne, commune ou majoritaire – on pouvait aboutir à un constat de divergence de vues –, mais à permettre au roi, garant du bien commun, d'adopter une décision plus éclairée, plus juste, plus ancrée. Juridiquement, cette participation relevait donc de la concertation ou de la collaboration, non de la coproduction ou de la codécision.

Cette logique a été battue en brèche : à plusieurs reprises (1356-1358, 1484, 1560, 1576), les députés ont souhaité se faire « représentants » pour arracher à la royauté, notamment, la périodicité, le partage du pouvoir législatif, le choix des collaborateurs du roi. Ils n'y sont jamais parvenus avant 1789. Au contraire, la monarchie par Grand Conseil basculera dans l'absolutisme au cours de la première moitié du *xvii^e* siècle. S'ils avaient obtenu satisfaction, la monarchie serait devenue, d'après les vues de Bodin, oligarchie ou aristocratie, et le représentant de Dieu sur terre n'eût été qu'un organe subordonné aux représentants des ordres, des communes, de la nation ou du peuple (selon ce que l'on entend mettre en avant pour désigner la multitude). Ce peut être d'ailleurs une lecture,

conforme aux prophéties de Sieyès en janvier 1789⁶, du changement de titulaire de la souveraineté le 17 juin de la même année. Il n'en demeure pas moins que changer de représentant souverain⁷, en préférant à l'élú de Dieu celui des citoyens, ne résout qu'en partie la question de la participation : si les individus ne sont plus réduits au silence comme à l'époque de l'absolutisme, leur expression est toutefois limitée au choix de ceux qui pourront parler « au nom de » la nation. C'est la raison pour laquelle on va voir jaillir, après la Révolution, le phénomène pétitionnaire.

Les doléances des pétitionnaires

10 Avant d'être un droit, la pétition fut d'abord une pratique. Le néophyte s'étonne en lisant les *Archives parlementaires* de l'époque révolutionnaire de voir des citoyens sans titre particulier venir exposer leurs doléances à leurs représentants afin que ceux-ci comprennent la réalité des problèmes auxquels ils sont confrontés, pour y donner une suite législative ou pour solliciter l'action d'un ministre. La liberté du vêtement, proclamée hautement dans le décret du 8 brumaire an II (29 octobre 1793⁸), en est une illustration topique. Des femmes avaient été prises à partie à la Halle de Paris parce qu'elles ne portaient pas le bonnet rouge. Elles se rendirent le lendemain même à la Convention pour défendre une pétition implorant que la liberté du vêtement fût proclamée⁹ : quelques heures après, c'était chose faite.

Le procédé consiste donc à laisser le peuple – ou plus exactement sa fraction parisienne la plus déterminée – peser sur la décision politique, sans se substituer aux représentants élus. Spontanée et non sollicitée, cette participation est censée combler le décalage entre l'élú et l'électeur qu'avait pointé Robespierre dès le 29 juillet 1792 au club des Jacobins : « La source de tous nos maux, c'est l'indépendance absolue où les représentants se sont mis eux-mêmes à l'égard de la nation sans l'avoir consultée. Ils ont reconnu la souveraineté de la nation et ils l'ont anéantie. Ils n'étaient,

6. Dans *Qu'est-ce que le tiers état ?*.

7. Cf. Olivier Beaud, *La Puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994.

8. Le texte dispose que « nulle personne, de l'un ou l'autre sexe, ne pourra contraindre aucun citoyen ni citoyenne à se vêtir d'une manière particulière, sous peine d'être considérée et traitée comme suspecte et poursuivie comme perturbatrice du repos public. Chacun est libre de porter tel vêtement et ajustement de son sexe que bon lui semble ». Les prêtres sont toutefois expressément exceptés de son champ d'application (*Archives parlementaires*, t. 78, p. 20).

9. Pétition rédigée dans ces termes : « Citoyen Président, Plusieurs sections réunies de citoyennes sont dans votre sein pour vous supplier de ne point donner votre adhésion pour le bonnet rouge, sans quoi l'art du commerce est tout à fait détruit. Nous croyons qu'il est de votre sagesse d'adhérer à notre demande. [...] (*Suivent 12 signatures*) » (*id.*).

de leur aveu même, que les mandataires du peuple, et ils se sont faits souverains, c'est-à-dire despotes. Car le despotisme n'est autre chose que l'usurpation du pouvoir souverain¹⁰. »

La pratique pétitionnaire a obtenu un large succès de la Révolution aux années 1790. Les deux empires enregistrèrent d'une part un infléchissement du nombre des pétitions et d'autre part un mouvement car, visant en particulier l'empereur, elles furent davantage déposées au Conseil d'État puis au Sénat¹¹. Pour autant, l'idée que cette pratique ait pu peser sur l'évolution du régime parlementaire comme amorce de la responsabilité des ministres, des questions au gouvernement, ou encore des commissions d'enquête, a été contestée¹². Sur le plan politique et institutionnel, le rôle des pétitions a été assez modeste. Quand elles en ont eu un, il fut celui de permettre – lors des premières années de la Révolution¹³ ou de la décennie 1870 – à l'organe législatif de peser sur l'exécutif. Est-ce là une instrumentalisation, une utilisation intéressée du prétexte de l'origine participative des questions évoquées pour affermir la dimension purement représentative du régime ? Il ne faut pas l'exclure, mais cela n'ôte pas à la pétition son rôle d'amortisseur de la dimension aristocratique du régime représentatif. Le mandat impératif – issu du droit des contrats – ayant disparu, le mot « mandat » a changé de signification en droit politique pour désigner une durée au cours de laquelle le lien avec l'électeur disparaît ou, au moins, est privé de toute conséquence juridique. Les pétitions viennent combler ce vide entre deux élections de sorte que la faiblesse de leur nombre – comme c'est le cas des pétitions adressées aux chambres sous la V^e République¹⁴ –, quel que soit leur résultat, n'est pas nécessairement un indice de bonne santé de la démocratie représentative, au contraire. Cela ne signifie pas que les élus répondent effectivement aux aspirations, aux doléances des citoyens, mais plutôt que la relation n'existe plus.

11

10. Cité par Philippe-Joseph-Benjamin Buchez et Pierre-Célestin Roux-Lavergne, *Histoire parlementaire de la Révolution française, ou Journal des assemblées nationales depuis 1789 jusqu'en 1815*, Paris, Paulin, 1834-1838, t. 16, p. 230.

11. On trouvera des données chiffrées dans les travaux de Yann-Arzel Durelle-Marc et de Jean-Pierre Dionnet respectivement sur la Révolution et les monarchies limitées entre 1814 et 1848.

12. Jean-Pierre Dionnet, « La contribution de la pétition à l'évolution politique dans l'histoire contemporaine : évocation d'une difficile intégration », *Droits*, n° 37, 2003, p. 183.

13. Où l'on en compte plusieurs centaines par jour selon Yann-Arzel Durelle-Marc (*La Naissance du droit de pétition : contribution à l'histoire de la démocratie représentative*, thèse, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2004).

14. La révision constitutionnelle de 2008 a introduit une procédure nouvelle devant le Conseil économique, social et environnemental (art. 69, al. 3 C).

Les pétitionnaires, certes, n'ont jamais eu le moindre pouvoir juridique, malgré la reconnaissance constitutionnelle du procédé depuis 1791¹⁵, mais ils restent des acteurs participant à une vie politique et institutionnelle qui demeure techniquement plus aristocratique que démocratique.

DES PROGRÈS DE LA DÉMOCRATIE EN DÉPIT DE LA PARTICIPATION

12 Si l'on considère comme un progrès démocratique l'élargissement du droit de suffrage, la séquence qui sépare la Révolution de la proclamation du suffrage universel masculin en 1848 suivie de la levée de son caractère restrictif en 1944, on observe concomitamment que le choix des électeurs est réalisé de manière plus individuelle et moins participative. Le citoyen retranché derrière le rideau de l'isoloir a gagné en intimité et en liberté ce qu'il a perdu en capacité délibérative. Il faut donc se pencher sur cette réalité révolue qu'étaient les assemblées électorales pour en saisir la dimension participative. Le progrès démocratique s'est en réalité traduit par un recul de la participation des citoyens, comme l'atteste le modèle bonapartiste.

Les assemblées électorales

À la fin de l'Ancien Régime, en particulier lors du scrutin qui lui sera fatal, le processus électoral ne ressemble guère à celui qui nous est familier aujourd'hui. Les votants se réunissent pendant une journée, parfois davantage, pour délibérer de toutes sortes de questions qui formeront le contenu du cahier de doléances. L'élection du député aux états généraux n'en constitue qu'un moment, qui n'est pas nécessairement vécu comme essentiel tant la tradition du mandat impératif demeure ancrée dans les mentalités. L'assemblée électorale permet à chacun de se forger une opinion selon une logique qui n'est pas à proprement parler individuelle ; il s'agit davantage de construire collectivement une orientation¹⁶. L'élu sera choisi largement en fonction de sa capacité à la porter au niveau supérieur et, enfin, aux états réunis en mai 1789 à Versailles. Il est d'ailleurs très contraire aux usages de se manifester comme candidat : on ne choisit pas une personne mais on recherche des aptitudes (savoir,

15. Dans le titre premier de la Constitution du 3 septembre 1791 : « La Constitution garantit pareillement, comme droits naturels et civils : [...] La liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées individuellement. »

16. Sur ces points, cf. Philippe Tanchoux, *Les Procédures électorales en France*, Paris, CTHS, 2004.

probité, honnêteté, habileté) à porter la parole d'une communauté. Peu d'altérité entre l'électeur et l'élu, et une approche assez participative du processus de désignation.

La Révolution amorce la fin de cette logique dans laquelle la concertation communautaire prévaut sur la logique individualiste. Toutefois, dans les assemblées primaires ou sections redécoupées pour briser les attaches ancestrales, réunissant au maximum six cents citoyens « actifs » à des jours donnés¹⁷, perdure l'idée que présenter sa candidature ne se fait pas (c'est un indice de suffisance et d'orgueil); ce serait le plus sûr moyen de n'être pas désigné. Les électeurs du second degré – environ quarante mille – choisissaient ceux qui avaient des mérites mais qui, par humilité, n'en faisaient pas état; par la délibération, ils « découvraient » les capacités de ceux qu'ils faisaient sortir du lot. Les élus en étaient d'ailleurs parfois authentiquement surpris, au point de refuser l'honneur qui leur était fait. Dans la réalité, dès 1791, les ambitieux s'efforçaient de faire circuler leur nom avant les assemblées, qui n'en demeuraient pas moins des lieux d'intenses discussions. Il ne s'agissait plus de trouver celui qui incarnerait ou prolongerait la volonté consensuelle du groupe mais de dégager une majorité en faveur de celui qui avait su rassembler et réunir. La participation des électeurs du second degré recule en ce que la dimension de formation continue d'une opinion qui sera ensuite portée par quelqu'un laisse sa place à la primauté d'une personnalité capable de convaincre non une pluralité mais une majorité, après avoir œuvré ailleurs, dans des clubs, dans la presse, etc. Une fois choisi, l'élu sera d'autant plus libre envers ses électeurs que c'est lui qui aura pesé sur leur opinion.

13

À partir du Consulat et jusqu'en 1848, les assemblées électorales disparaissent: les membres des différents « collèges » électoraux – plus ou moins sélectifs selon les régimes – votent seuls dans des bureaux de vote, plus nombreux: le rassemblement social et politique s'éclipse progressivement au profit d'un étalement du vote sur plusieurs jours. Ne restent que des électeurs singuliers accomplissant, sans délibération commune, la grave tâche d'habiliter ceux qui parleront librement mais en leur nom: la crème de la crème, l'aristocratie de l'aristocratie.

L'établissement du suffrage universel, qui plus est direct, aux premiers jours de la révolution de 1848 – qui voit le nombre des « citoyens actifs » passer d'environ deux cent cinquante mille à près de neuf millions et demi,

17. Patrice Gueniffey, *Le Nombre et la Raison. La Révolution française et les élections*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1993.

soit trente-huit fois plus – propulse la France au rang de démocratie, certes représentative, mais de démocratie jugée véritable car on y retrouve la foi dans le dogme de l'identité de nature entre électeur et élu à condition qu'un bulletin de vote soit attribué à tous. Dans l'esprit du temps, participer du corps électoral équivaut à participer à la décision politique. Les élections à l'Assemblée constituante en 1848 se déroulèrent le 23 avril, jour de Pâques : après avoir assisté à la messe, des habitants de villages ruraux se rendirent en procession au chef-lieu pour voter, derrière leur maire et leur curé, entre chants patriotiques et emblèmes religieux. Moment communautaire sans doute, mais nullement participatif. La foi dans la représentation est si pure que, au moment du débat constitutionnel d'août, l'idée d'une seconde chambre est repoussée au motif que le peuple ne saurait être représenté de deux façons différentes¹⁸.

14 L'assemblée unique de la nation est censée refléter la totalité d'une société de citoyens « abstraits »¹⁹. Sous le Second Empire et surtout sous la III^e République, l'ombre du doute progressera depuis le monde ouvrier qui regarde la représentation politique comme une illusion, lui préférant des modèles plus participatifs : les sociétés de secours mutuel, les syndicats.

« *La confiance vient d'en bas* »

La formule de Sieyès en l'an VIII est restée : « La confiance vient d'en bas, mais l'autorité vient d'en haut. » Pour tourner le dos aux excès de la période révolutionnaire, on entendit rompre avec le lien de communication ascendant du pouvoir, à savoir le choix des gouvernants par les gouvernés du plan local jusqu'aux membres des différentes chambres. Les autorités politiques et administratives seront donc nommées par un gouvernement national à qui elles doivent rendre des comptes. Ce gouvernement – triumvirat de consuls puis empereur – apparaît comme le seul véritable représentant d'un peuple qui lui manifeste sa confiance par le biais d'un plébiscite ouvert au plus grand nombre. Cette recette bonapartiste, qui se présente comme démocratique, écarte radicalement toute forme de participation (délibération, concertation, consultation)

18. Armand Marrast écrit dans son rapport sur la future Constitution du 4 novembre 1848 : « La souveraineté est une, la nation est une, la volonté nationale est une. Comment donc voudrait-on que la délégation de la souveraineté ne fût pas unique, que la représentation nationale fût coupée en deux, que la loi émanant de la volonté générale fût obligée d'avoir deux expressions pour une seule pensée ? » (*Le Moniteur universel*, 31 août 1848, p. 2237).

19. Pierre Rosanvallon, *Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.

d'un peuple dont on se réclame mais que l'on présume, sans le lui avouer cependant, incapable, irréfléchi, turbulent.

De ce modèle naissent le Premier et le Second Empires, dont on ne peut pas dire qu'ils n'aient pas été approuvés en leur temps. Comme si les Français avaient eu des périodes de fatigue à être invités à participer à la vie politique. De ce modèle aussi se sont inspirés les fondateurs et les acteurs de la V^e République, à ceci près que, sous les empires, le régime chutait avec son monarque alors que, depuis 1958, il demeure malgré le désaveu des présidents.

*

Les traces historiques de démocratie participative en France sont pauvres, éparées, incomplètes. Des mécanismes d'association des particuliers aux décisions publiques ne sont pas inconnus de la période qui précède le xvii^e siècle du triomphe de l'absolutisme monarchique. Le paradoxe veut que l'avènement progressif et très inachevé de la démocratie et de l'égalité, à partir de la Révolution, a consisté à briser les vestiges des ordres, des corps et des communautés où l'on se concertait, pour ériger sur leurs ruines un citoyen abstrait que l'on est prêt à entendre à condition qu'il se taise, c'est-à-dire qu'il s'isole périodiquement pour placer un bulletin dans une enveloppe et la déposer ensuite, seul et silencieux, dans une urne translucide.

15

R É S U M É

En France, la démocratie politique a progressé aux dépens de la participation effective des individus. S'est progressivement imposé un modèle abstrait de citoyenneté dans lequel les détenteurs de la souveraineté ne la réalisent que de manière individuelle et silencieuse, en tirant le rideau de l'isoloir pour placer un bulletin dans une enveloppe. Les pratiques délibératives anciennes – états généraux, pétitions, assemblées primaires (électorales), etc. – ont disparu et, avec elles, une tradition participative modeste mais réelle.

