



**Ceci est une (r)évolution :**  
**Les décideurs politiques et l'innovation**  
**démocratique en Allemagne, en France**  
**et au Royaume-Uni**

Neele Eilers, Daniel Kenealy, François-Xavier Demoures, Jan Eichhorn



## Remerciements

Nous remercions Claudia Chwalisz, Céline Cieplinski, Yves Dejaeghere, Catherine Fieschi, Brigitte Geißel, Calum Green, Finn Heinrich et Roman Huber pour leurs précieux conseils sur la méthodologie à suivre et les grandes questions à poser dans cette étude. Nous avons particulièrement apprécié l'aide apportée par Finn Heinrich pour l'organisation des entretiens et des ateliers avec les décideurs et les acteurs de la société civile.

Publié en mars 2024

© d|part. Keithstrasse 14, 10787 Berlin, Allemagne

Version originale: *(Not) Talking About a Revolution: Engaging with political decision-makers about democratic innovation in Germany, France and the UK*, December 2023.

Le projet a été réalisé en coopération avec Daniel Kenealy (Université d'Edimbourg) et François-Xavier Demoures (Grand-Récit).

Soutenu par une bourse d'Open Society Foundation gGmbH en coopération avec les Open Society Foundations.

Cette publication est disponible au format PDF sur le site du projet sous une licence Creative Commons, qui autorise à la copier et la distribuer, uniquement dans son intégralité, pour autant qu'elle soit attribuée à d|part et utilisée à des fins non commerciales dans un cadre éducatif ou au service de politiques publiques. Les photos ne doivent pas être utilisées séparément de la publication.

Image de couverture : "Democracy for Future" par Bürgerrat Demokratie via Commons.wikimedia, Creative Commons 2.0.

## Synthèse

Pour relever les défis auxquels les démocraties représentatives sont confrontées, de nouvelles formes de participation citoyenne ont été élaborées et mises en œuvre dans différents contextes. Si ces **innovations démocratiques** ont suscité beaucoup d'intérêt de la part des militants et des chercheurs, de nombreux acteurs publics ne sont pas encore convaincus par les appels à renforcer la participation des citoyens à la décision publique au-delà du vote ou des formes traditionnelles de consultation et de débat public. Quelles en sont les raisons ? Ont-ils peur de partager le pouvoir ? Ou ont-ils des préoccupations spécifiques que celles et ceux qui plaident en faveur de l'innovation démocratique devraient mieux comprendre ?

Ce rapport vise à apporter quelques réponses à ces questions. En s'appuyant sur une série d'entretiens approfondis avec 55 responsables politiques, fonctionnaires et experts en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, il explore les fondements de la réticence des acteurs à l'égard de l'innovation démocratique. Sur la base de cette enquête, il formule des recommandations sur la façon d'engager un dialogue constructif autour des questions démocratiques entre les organisations de la société civile et les institutions représentatives.

Cette enquête a été coordonnée par d|part (Neele Eilers et Jan Eichhorn) et réalisée en coopération avec Daniel Kenealy (Université d'Edimbourg) et François-Xavier Demoures (Grand Récit). Le projet a été soutenu et financé par l'Open Society Foundation.

### Principales conclusions et recommandations

#### 1 | Pas de rejet de l'innovation démocratique, mais une question secondaire

Rares sont les acteurs publics à s'opposer catégoriquement à l'innovation démocratique, mais pour la plupart d'entre eux, il s'agit d'une question de faible importance. Beaucoup s'inquiètent de l'état de la démocratie. Mais ils sont peu nombreux à considérer l'innovation démocratique comme un levier essentiel pour y répondre. Les dispositifs participatifs ou délibératifs sont jugés utiles pour résoudre des problèmes spécifiques, mais la priorité est donnée au renforcement du système représentatif. Pour promouvoir l'innovation démocratique, mieux vaut donc montrer en quoi elle améliore et complète les dispositifs existants.

#### 2 | L'innovation démocratique n'est pas reconnue comme une marque cohérente

Si l'innovation démocratique est un domaine bien établi pour les acteurs de la société civile et la recherche académique, ce n'est pas le cas pour de nombreux acteurs publics. Ils ne la reconnaissent pas comme une « marque » ou comme un ensemble

cohérent de propositions. Dans l'ensemble, la connaissance des différents dispositifs reste superficielle. Pour promouvoir l'innovation démocratique, mieux vaut expliciter le fonctionnement de chaque outil plutôt que de présupposer que les décideurs en maîtrisent tous les tenants et les aboutissants.

### **3| Ceux qui ont déjà expérimenté un dispositif participatif ou délibératif sont plus enclins à le promouvoir... et à recommencer**

Le soutien à l'innovation démocratique est plus important parmi les décideurs qui en ont déjà fait l'expérience. Ceux qui ont vu fonctionner un dispositif sont beaucoup plus susceptibles de l'adopter. Soutenir un dispositif ne veut pas dire les soutenir tous : ce n'est pas parce qu'on est convaincu de l'intérêt des conventions citoyennes qu'on se montre favorable aux budgets participatifs. Pour promouvoir l'innovation démocratique, il est utile d'impliquer directement des responsables politiques dans des expérimentations, ou de s'appuyer sur le témoignage d'élus et de fonctionnaires qui l'ont déjà fait. Ce sont les meilleurs porte-paroles.

### **4| Les critiques sont souvent constructives : il faut en tirer parti pour améliorer les dispositifs**

L'innovation démocratique est rarement soutenue – ou critiquée – pour elle-même. C'est plutôt chaque dispositif, pris isolément les uns des autres, qui est sujet à débat. Les critiques sont parfois fondées sur l'expérience et cherchent à être constructives : les acteurs publics veulent contribuer à améliorer les outils. Promouvoir l'innovation démocratique n'implique donc pas nécessairement de répondre par principe à tous les avis négatifs. Reconnaître les limites de chaque dispositif et le fait qu'ils soient adaptés à certains contextes plutôt qu'à d'autres crée un terrain d'entente et peut aider à sélectionner le format le plus adapté à l'enjeu et au moment.

### **5| Les corps intermédiaires et la société civile sont importants**

Ce qui inquiète les acteurs publics engagés en faveur de la participation citoyenne, c'est surtout l'absence de médiation. Ils ont toujours un doute sur la représentativité des participants, même lorsqu'ils sont tirés au sort, et sur leur capacité à aller au-delà de considérations personnelles. Pour promouvoir l'innovation démocratique, il ne faut pas hésiter à mettre en avant la participation des collectifs, des associations ou des corps intermédiaires. Plusieurs participants à l'enquête ont raconté combien ces organisations étaient précieuses lorsqu'il fallait donner la parole à des personnes qui sont trop souvent sous-représentées dans les instances. En particulier quand ces organisations se donnent pour mission la participation des personnes les plus éloignées de la politique et le renforcement de leur pouvoir d'agir.

## **6 | Ce qui compte, c'est le contexte**

Le contexte politique influence fortement les attitudes vis-à-vis des innovations démocratiques. Bien qu'il y ait des similitudes entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, les problèmes démocratiques ne sont pas perçus de la même façon d'un pays à l'autre. Le jugement que l'on porte sur le fonctionnement de la démocratie représentative (plutôt positif en Allemagne, plutôt négatif au Royaume-Uni, la France se situant entre les deux) ou le degré d'implantation des conventions citoyennes ou des budgets participatifs façonnent les perceptions des décideurs. Promouvoir l'innovation démocratique implique donc d'adapter sa stratégie de communication au contexte national (ou local).

## **7 | Les décideurs veulent une évolution, pas une révolution**

La plupart des responsables politiques et des fonctionnaires souhaitent que le système démocratique soit amélioré, mais ils veulent que le changement soit progressif. Les plus impliqués dans le déploiement des dispositifs participatifs ou délibératifs redoutent même qu'une approche appelant à un bouleversement radical du système démocratique ne remette en cause les avancées qu'ils ont obtenues. Pour travailler avec les acteurs publics dans les cadres institutionnels établis, une approche progressive du changement est recommandée.

# Table des matières

Synthèse .....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
<b>1. Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>2. État de la démocratie : perceptions générales .....</b>	<b>8</b>
2.1. Contexte national et perceptions des institutions démocratiques .....	8
2.2. Préoccupations communes : éloignement, désengagement, populisme .....	9
2.3. Répondre à la crise, c'est d'abord améliorer la culture démocratique.....	11
2.4. L'innovation démocratique, une réponse secondaire.....	14
<b>3. Innovation démocratique : connaissances, expérience, intérêt.....</b>	<b>16</b>
3.1. Une connaissance superficielle, un enjeu secondaire.....	16
3.2. L'expérience compte : elle façonne les perceptions .....	19
3.3. Une faible appétence pour approfondir la connaissance des dispositifs ou débattre de leur intérêt .....	21
3.4. Des points de vue pas toujours cohérents .....	22
<b>4. Obstacles et réticences à l'innovation démocratique.....</b>	<b>24</b>
4.1. Surmonter la peur de la nouveauté, par-delà les questions de partage du pouvoir .....	24
4.2. Trouver la bonne articulation avec l'existant.....	27
4.3. S'assurer que les dispositifs soient réellement inclusifs .....	28
4.4. Faire face aux coûts, ressources et aspects pratiques de la mise en œuvre.....	30
<b>5. Perception des différents dispositifs d'innovation démocratique .....</b>	<b>33</b>
5.1. Ce dont il faut tenir compte avant de mettre en place un dispositif démocratique innovant .....	33
5.2. Conventions citoyennes .....	36
5.3. Budgets participatifs.....	43
5.4. Référendums et initiatives citoyennes .....	48
5.5. Pétitions.....	51
5.6. Opinions selon l'affiliation partisane.....	52
<b>6. Conclusions et recommandations .....</b>	<b>55</b>
<b>Annexe A : Note méthodologique .....</b>	<b>61</b>
<b>Annexe B: guide d'entretien .....</b>	<b>63</b>

# 1. Introduction

La crise de la démocratie représentative est un fait désormais bien établi. Les études et les enquêtes témoignent d'un mécontentement et d'une défiance croissante des citoyens dans ses systèmes et structures<sup>1</sup>. Parallèlement, beaucoup éprouvent un sentiment d'impuissance et reprochent aux politiques et aux institutions une complexité croissante des processus d'élaboration des politiques publiques. Le système politique est jugé incapable de trouver des solutions. Affirmer que la démocratie représentative est en capacité de répondre aux crises d'aujourd'hui est une évidence de plus en plus contestée. Le populisme, avec ses réponses simples à des problèmes complexes, impliquant fréquemment des boucs émissaires et portées par des acteurs politiques qui revendiquent souvent de parler « au nom du peuple » contre une « élite politique » corrompue et distante<sup>2</sup>, connaît une forte progression<sup>3</sup>.

Comme le résume Claudia Chwalisz (2019) :

*« Le contexte politique actuel — caractérisé par une polarisation politique, une défiance envers les responsables politiques, les gouvernements et les autres citoyens, une apathie électorale, l'augmentation des mouvements de protestation et un nouveau climat de désinformation et de désinformation — a poussé les responsables politiques, les organisations de la société civile et les citoyens à réfléchir à la façon dont les décisions collectives sont prises au XXI<sup>e</sup> siècle. »<sup>4</sup>*

Nombre de responsables politiques, d'acteurs publics et d'organisations de la société civile accordent une attention croissante à de nouveaux modes d'organisation et de prise de décision, plus participatifs et délibératifs. Des organisations internationales, telles que l'OCDE

---

<sup>1</sup> Roberto Stefan Foa, Andrew Klassen, Micheal Slade, Alex Rand et Rosie Collins (2020) : The global satisfaction with democracy report 2020. Bennett Institute for Public Policy at the University of Cambridge, disponible sur : [https://www.cam.ac.uk/system/files/report2020\\_003.pdf](https://www.cam.ac.uk/system/files/report2020_003.pdf)

Andreas Zick, Beate Küpper et Nico Mokros (dir.) (2023) : Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23. Disponible sur : <https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=91776&token=3821fe2a05aff649791e9e7ebdb18eabdae3e0fd>

OCDE (2022) : Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques. Disponible sur : [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6a31728-fr/index.html?itemId=/content/publication/f6a31728-fr&\\_csp\\_=5ecc2849f9520884052fb6360dc7b491&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6a31728-fr/index.html?itemId=/content/publication/f6a31728-fr&_csp_=5ecc2849f9520884052fb6360dc7b491&itemIGO=oecd&itemContentType=book)

<sup>2</sup> Jan-Werner Müller (2019) : The Rise and Rise of Populism? The Age of Perplexity: Rethinking the World We Knew. BBVA OpenMind, Penguin Random House Grupo Editorial. Disponible sur <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2018/03/BBVA-OpenMind-Jan-Werner-Muller-The-Rise-and-Rise-of-Populism-1.pdf>.

<sup>3</sup> Nguijol, Gabriel Cyril ; Sithole, Neo ; Kastoriadou, Konstantina ; Guidotti, Andrea ; Diethelm, Johann Mathies et Mancini, Luca (2023) : Symposium Report: Impacts of Global Power Transition on Authoritarian Populism and Multilateralism. European Center for Populism Studies (ECPS). Novembre 23, 2023. <https://doi.org/10.55271/rp0045>

<sup>4</sup> Chwalisz, Claudia (2019) : A new wave of deliberative democracy. Carnegie Europe, 26, p. 1 à 6. Disponible sur : [https://carnegieendowment.org/files/10-17-19\\_Chwalisz\\_Deliberative.pdf](https://carnegieendowment.org/files/10-17-19_Chwalisz_Deliberative.pdf)

<sup>5</sup>, ont montré qu'impliquer davantage les citoyens dans l'élaboration des politiques publiques avait un impact positif tant sur les mesures adoptées que sur l'opinion à l'égard de la démocratie : ces processus contribuent à rétablir la confiance dans le système, à réduire l'écart entre les décideurs politiques et les citoyens, à faire régresser l'impuissance et le manque d'auto-efficacité que beaucoup disent ressentir<sup>6</sup>.

Souvent regroupés sous le terme générique d'« innovation démocratique », ces processus participatifs et délibératifs, tels que les conventions citoyennes et les budgets participatifs, sont de plus en plus déployés dans le monde<sup>7</sup>. Dans le même temps, ce terme générique a connu un certain succès et trouve une application plus large. Il a peut-être été employé avec excès pour décrire toute une variété de processus participatifs. Dans le présent rapport, nous reprenons la définition qu'en donnent Stephen Elstub et Oliver Escobar :

*« Les innovations démocratiques sont des processus ou des institutions appliqués de façon nouvelle à un enjeu politique ou à un niveau de gouvernance et développés pour repenser et approfondir le rôle des citoyens dans les processus de gouvernance en leur offrant davantage d'occasions de participer, délibérer et influencer. »<sup>8</sup>*

Comme le relèvent de nombreux historiens de la démocratie, de telles pratiques ne sont pas nouvelles. En effet, la démocratie délibérative basée sur le tirage au sort remonte à la démocratie athénienne<sup>9</sup>. Ces idées se sont imposées dans le débat public dès qu'il est question de participation démocratique. En 2019, un éditorial du *Financial Times* estimait que « la démocratie délibérative est exactement ce dont la politique a besoin », s'attardant ensuite sur les conventions citoyennes, décrites comme un outil utile pour répondre à la polarisation croissante de l'opinion :

*« Il s'avère que débattre de sujets politiques conflictuels et complexes avec un concitoyen qui n'est pas d'accord avec vous peut être une expérience formatrice à même de faire évoluer les opinions vers une plus grande ouverture d'esprit et davantage de tolérance. »<sup>10</sup>*

Outre le recours croissant à de tels mécanismes délibératifs, ainsi qu'à d'autres processus participatifs, tels que les budgets participatifs, un programme de recherche universitaire a vu le jour dans ce domaine. De nombreux ouvrages et articles dédiés à la fois à la théorie et à la

---

<sup>5</sup> OCDE (2020a) : Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.

<sup>6</sup> Michels, Ank (2011) : Innovations in democratic governance – How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77 (2), 275–93. <https://doi.org/10.1177/0020852311399851>

<sup>7</sup>OCDE (2020b). OECD database of representative deliberative processes and institutions. Disponible sur : <https://airtable.com/app8WHymuaeTMsVcP/shrRYPpTSs9NskHbv/tblfOHuQuKuOpPnHh>

<sup>8</sup> Elstub, Stephen et Escobar, Oliver (2019) : Defining and typologising democratic innovations. In: *Handbook of democratic innovation and governance*. Edward Elgar Publishing. P. 11 à 31, p. 4.

<sup>9</sup> Bouricius, Terrill G. (2013) : Democracy through multi-body sortition: Athenian lessons for the modern day. *Journal of Deliberative Democracy*, 9 (1). DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.156>

<sup>10</sup> Financial Times (2019) : « Deliberative democracy is just what our politics needs », 11 août 2019. Disponible sur : <https://www.ft.com/content/6bc199c8-b836-11e9-96bd-8e884d3ea203>

pratique de la démocratie délibérative et participative sont parus ces dernières années<sup>11</sup>. Les spécialistes se sont concentrés sur la meilleure façon de développer et de mettre en œuvre ces dispositifs ainsi que sur la manière dont elles peuvent fonctionner à côté des structures et processus existants de la démocratie représentative. Des processus délibératifs et participatifs bien structurés et correctement déployés ont des effets établis sur la vie politique comme sur les politiques publiques<sup>12</sup>.

Toutefois, pour que de tels exercices d'innovation démocratique soient organisés, les responsables politiques et les acteurs publics qui mettent des propositions en débat doivent le décider. Il est donc important de comprendre ce que les décideurs politiques pensent des différentes formes d'innovation démocratique. Or, cela n'a pas vraiment fait l'objet d'une investigation à ce jour<sup>13</sup>. C'est l'objet central de la présente étude.

Des entretiens ont été réalisés avec 55 décideurs politiques (principalement des responsables politiques, mais aussi des fonctionnaires, des experts et quelques activistes de la société civile) en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Ils ont été interrogés sur le regard qu'ils portent sur l'état actuel de la démocratie représentative, sur leur degré de connaissance et d'expérience de l'innovation démocratique et sur le rôle que celle-ci pourrait jouer pour répondre à l'indifférence et à la défiance vis-à-vis du politique. Les personnes interrogées ont également été invitées à débattre des avantages et des inconvénients d'une variété de dispositifs démocratiques innovants et de la façon dont ils pourraient fonctionner à côté des procédures de démocratie représentative existantes (une note méthodologique complète est fournie à la fin du présent rapport en annexe A et le guide d'entretien se trouve en annexe B). Partant des éclairages offerts par les entretiens, nous avons organisé des ateliers rassemblant différents points de vue, dont ceux des décideurs, des représentants de l'administration et des organisations de la société civile. L'objectif de ces ateliers était d'élargir le point de vue, de confronter les écarts de perceptions et de formuler des recommandations sur la base des enseignements tirés collectivement.

Le rapport commence par explorer le regard porté par les personnes interrogées sur l'état de la démocratie en général (partie 2), avant de s'intéresser à leur niveau de connaissance, d'expérience et d'intérêts vis-à-vis de l'innovation démocratique (partie 3). La partie 4 porte sur les obstacles et réticences envers l'innovation démocratique dans son ensemble, tandis que la partie 5 est consacrée aux points de vue et réflexions des personnes interrogées sur plusieurs formes spécifiques d'innovation démocratique : conventions citoyennes, budgets participatifs, initiatives citoyennes, référendums et pétitions publiques. La partie 6 clôt le

---

<sup>11</sup> Elstub, Stephen et Oliver Escobar (dir.) (2019) : Handbook of democratic innovation and governance. Edward Elgar Publishing.

Newton, Kenneth et Brigitte Geissel (dir.) (2012) : Evaluating democratic innovations: Curing the democratic malaise?. Routledge.

Ercan, Selen A., Hans Asenbaum, Nicole Curato, et Ricardo F. Mendonça (2022) : Research methods in deliberative democracy. Oxford University Press

<sup>12</sup> Vincent Jacquet, Matt Ryan, Ramon van der Does (dir.) (2023) : The Impacts of Democratic Innovations. ECPR Publishing. Disponible sur : <https://ecpr.eu/Shop/ShopProductInfo?productID=192>

<sup>13</sup> On peut citer comme exception Nino Junius, Joke Matthieu, Didier Caluwaerts et Silvia Erzeel. (2020) : Is It Interests, Ideas or Institutions? Explaining Elected Representatives' Positions Toward Democratic Innovations in 15 European Countries. Front. Polit. Sci. Volume 2 (2020). <https://doi.org/10.3389/fpos.2020.584439>

rapport par sept constats principaux, chacun assorti de recommandations spécifiques pour les acteurs de la société civile qui promeuvent l'innovation démocratique. Ces recommandations pourraient être utiles dans leurs discussions avec les décideurs politiques.

Si le rapport est structuré par thème, des remarques propres à chaque pays peuvent être insérées le cas échéant. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont récemment expérimenté à leur manière des formes délibératives et participatives. Dans les encadrés 1, 2 et 3, nous revenons sur ces expériences, qui façonnent certains schémas de réponse dans nos entretiens.

## 1 ROYAUME-UNI

La première convention citoyenne chapeautée par le Parlement du Royaume-Uni a été mise en place en 2018 et devait traiter du financement de l'aide sociale aux adultes en Angleterre. Depuis, le Parlement du Royaume-Uni a mis en place une autre convention, qui s'est réunie en 2019-2020 pour comprendre les préférences de la population sur la manière dont le pays devrait lutter contre le changement climatique. De nombreuses conventions citoyennes ont aussi vu le jour au niveau local. Trois assemblées de ce type étaient placées sous l'égide du programme gouvernemental dédié à l'« Innovation en démocratie », qui expérimentait l'implication des citoyens dans la prise de décision au niveau des exécutifs locaux. Ce programme mené de 2018 à 2020 n'a cependant pas été poursuivi. Aucune de ces assemblées n'a bénéficié d'une réelle visibilité. C'est peut-être durant le long processus de négociation du Brexit que la population a été le plus au fait de l'idée des conventions citoyennes au Royaume-Uni. Lors de l'élection interne au Parti conservateur de 2019, un candidat (Rory Stewart) a suggéré de créer une convention citoyenne pour aboutir à une sortie consensuelle de l'Union européenne. L'ancien Premier ministre Gordon Brown a aussi soutenu cette idée.

Depuis 2007 environ, le Royaume-Uni a vu un nombre croissant de ses exécutifs locaux expérimenter des modèles de budgets participatifs. Dans la plupart des cas il s'est agi de débattre du financement de projets à petite échelle.

Il est important de souligner que le visage de l'innovation démocratique est bien différent en Écosse par rapport à l'ensemble du Royaume-Uni. Le Gouvernement écossais a fait du renouveau démocratique, du renforcement du pouvoir des citoyens et du gouvernement ouvert un élément essentiel de son agenda politique. En Écosse, l'administration nationale et les 32 administrations locales ont pour objectif de dépenser au moins 1 % de leurs budgets dans des processus participatifs, un objectif aujourd'hui dépassé (1,4 %). Comme l'indique le Gouvernement écossais : « nous soutenons les budgets participatifs en tant qu'outil de renforcement du pouvoir citoyen, comme une base du développement de la démocratie participative en Écosse ». Il a également créé deux conventions citoyennes, une sur l'avenir de l'Écosse (2019-2020) et une sur le changement climatique (2020-2022). L'actuel Gouvernement s'est engagé à faire de ces convention « un élément permanent de la vie politique » en Écosse. La question du renouveau démocratique par l'intermédiaire de processus délibératifs a donc bénéficié d'un soutien politique solide en Écosse, soutien qui ne se retrouve ni en Angleterre ni à l'échelle du Royaume-Uni.

## 2 FRANCE

En France, la première convention citoyenne créée par le Gouvernement s'est réunie en 2019-2020. 150 citoyens tirés au sort ont été invités à « définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 ». Il leur a été demandé de proposer les mesures législatives qu'ils jugeaient nécessaires et d'indiquer celles pouvant faire l'objet d'un référendum national. Ce processus délibératif a été largement couvert par les médias et soutenu par la population. Si certaines propositions de la convention ont été intégrées dans la loi, elle a fait l'objet d'une controverse qui a remis en question le mécanisme des conventions citoyennes et son utilisation par l'exécutif. Une deuxième convention portant sur la fin de vie s'est ensuite réunie en 2022-2023, mais sa médiatisation a été moins forte. De nombreuses collectivités locales ont depuis adopté ce format.

Le concept d'innovation démocratique ou de renouveau démocratique n'est pas beaucoup utilisé en France : on parlera davantage de démocratie participative ou de participation citoyenne, ce qui recouvre un vaste spectre de pratiques allant des simples consultations ou des conseils de quartier, jusqu'aux conventions citoyennes, budgets participatifs et référendums. Depuis la fin des années 1990, une série de lois ont été adoptées pour développer la participation citoyenne, notamment à l'échelon local : la Commission nationale du débat public (créée en 1995), les conseils de quartier (2002), le référendum local (2003) ainsi que le référendum d'initiative partagée (un mécanisme initié par les parlementaires et soutenu par les citoyens, créé en 2008). Au cours des dix dernières années environ, les budgets participatifs se sont fortement développés et font désormais l'objet d'un consensus politique : aujourd'hui, quelque 400 municipalités, représentant 12 millions d'habitants, ont mis en place un processus correspondant, particulièrement dans les grandes villes. Si les sommes allouées sont encore modestes, Paris fait office d'exception avec 34,5 euros par habitant, soit 5 % du budget de l'investissement.

L'innovation démocratique est réapparue dans l'agenda politique à la suite du mouvement des Gilets jaunes en 2019. Les manifestants demandaient spécifiquement l'introduction d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC). En réponse au mouvement, de nombreux pouvoirs locaux ont mis à disposition des citoyens des « cahiers de doléances » dans les mairies, un terme mobilisant l'imaginaire de la Révolution. Dans le même temps, le président de la République a lancé le « grand débat national », un outil consultatif ouvert à tous pour « faire remonter les souhaits des Français » sur quatre thèmes : le climat, la fiscalité, la démocratie et la citoyenneté ainsi que l'organisation de l'État. Bien que ces initiatives aient bénéficié d'une grande visibilité, leurs résultats ont été critiqués et jugés décevants. Suite à ces expérimentations, en 2021, le gouvernement a donné de nouvelles compétences au Conseil économique, social et environnemental (la troisième chambre, qui représente la société civile) pour organiser la participation citoyenne au niveau national, notamment via des conventions citoyennes. Les responsables politiques accordent désormais une grande attention à ces processus.

### 3 ALLEMAGNE

Entre 2019 et aujourd'hui, sept conventions citoyennes exploratoires ont été instaurées à l'échelon national en Allemagne. Ces initiatives, qui ont largement fait office de projets pilotes, ont joué un rôle primordial dans la structuration du discours sur la façon de concevoir et mettre en place ces conventions à l'échelle nationale. La première à avoir été officiellement mandatée par le Bundestag par un vote en mai 2023, a commencé à travailler durant le présent projet de recherche en septembre 2023. Le choix du thème confié à la convention, « Nutrition en transition » a été effectué par des députés au sein d'un groupe de rapporteurs, garantissant la représentation de tous les groupes parlementaires. 160 personnes différentes, choisies au hasard dans toute l'Allemagne, ont été réunies pour contribuer activement au processus délibératif et doivent présenter leurs recommandations au Bundestag en février 2024.

Cette convention citoyenne vient après une série d'initiatives nationales notables de différentes institutions, qui visaient à explorer le dispositif. Par exemple, en janvier 2022, le Ministère des affaires étrangères allemand a organisé un « Forum citoyen national » qui a exploré l'avenir de l'Europe avec des citoyens tirés au sort à travers un processus délibératif pilote. Avant cela, en janvier et février 2021, une convention citoyenne nationale avait été convoquée pour délibérer sur le thème principal du « rôle de l'Allemagne dans le monde » dans le domaine de la politique étrangère. Cette convention, constituée de 160 citoyens tirés au sort, avait été créée par le Conseil des experts du Bundestag et placée sous l'égide du président du Bundestag de l'époque, Wolfgang Schäuble, en tant que projet pilote pour évaluer l'efficacité ainsi que l'applicabilité de conventions citoyennes au niveau national sur des questions complexes.

De nombreuses conventions ont été mises en place à l'échelon régional (Länder) et municipal. Au niveau régional, ce fut notamment le cas au Bade-Wurtemberg, en Rhénanie-Palatinat et en Thuringe, mais aussi à Berlin et en Sarre, sur divers sujets tels que la protection du climat, les mesures contre le Covid-19, l'agriculture ou encore l'éducation. Selon l'accord de coalition conclu en 2021 au Bade-Wurtemberg, les conventions citoyennes vont bientôt être institutionnalisées en tant que dispositif pérenne de participation à l'échelle municipale. Par ailleurs, le nombre de conventions citoyennes locales a crû en Allemagne ces dernières années, tout comme le nombre d'initiatives soutenant leur mise en place. Plus de 80 assemblées de ce type ont été mises en place en Allemagne à ce jour, un chiffre en augmentation constante ces dernières années.

Les budgets participatifs bénéficient d'une grande popularité en Allemagne. L'idée fait son chemin depuis plus de 25 ans dans le pays. C'est au sein du réseau « Municipalités du futur » (1998-2002) et dans le cadre du projet pilote « Budget participatif municipal » en Rhénanie-du-Nord-Westphalie (2000-2004) que ce dispositif a été mis en pratique pour la première fois dans des villes de taille moyenne. Le concept est désormais bien ancré et largement adopté par de plus grandes villes. Des centaines de budgets participatifs ont été recensés. Ils ont porté leurs fruits, bien qu'ils soient essentiellement restés au niveau municipal.

## 2. État de la démocratie : perceptions générales

Les entretiens s'ouvraient sur une discussion générale sur l'état de la démocratie. Cette partie traite d'un ensemble de questions corrélées entre elles : comment les personnes interrogées évaluent-elles l'état général de la démocratie dans leur pays ? Qu'est-ce qui pourrait être fait, selon elles, pour améliorer la situation ? Et quel rôle l'innovation démocratique peut-elle jouer ?

### 2.1. Contexte national et perceptions des institutions démocratiques

Dans chaque pays, les personnes interrogées ont identifié différents défis posés à la démocratie représentative. Si les réponses se recoupent fortement, des problèmes spécifiques à chacun sont aussi apparus. Les personnes interrogées en Allemagne portent généralement un regard plus positif sur l'état des institutions que leurs homologues en France et au Royaume-Uni. Leurs réponses sont le reflet du contexte politique : contrairement au Royaume-Uni et dans une moindre mesure à la France, les institutions allemandes n'ont connu ni crise fondamentale ni polémiques à outrance ces dernières années.

Les répondants allemands justifient souvent cette confiance à l'égard des institutions en estimant qu'elles ont été conçues, après la Seconde Guerre mondiale, pour résister aux forces politiques radicales et extrêmes. Les personnes interrogées mentionnent différents mécanismes, tels que les pétitions publiques, les consultations ou les auditions publiques, qui permettent aux citoyens de s'impliquer dans la vie démocratique, au-delà du simple vote lors des élections. Le système fédéral allemand, avec ses différentes strates administratives et sa répartition des compétences clairement délimitées, est perçu comme une force. Quelques-uns soulignent que les élus, notamment au niveau fédéral, disposent de suffisamment de personnel et de ressources, ce qui leur donne la *capacité* d'organiser la participation démocratique. Elle implique cependant que la relation entre les politiques et les citoyens soit solide et saine. Or pour beaucoup d'entre eux, c'est précisément cette relation qui est en crise (voir partie 2.2).

À l'inverse, de nombreuses personnes interrogées en France identifient une crise institutionnelle. Beaucoup insistent sur la centralisation excessive du pouvoir et sur le déséquilibre entre l'exécutif et le législatif à l'échelle nationale. Le recours récent par le Gouvernement à des articles de la Constitution permettant d'imposer des votes immédiats au Parlement ou un temps de débat limité empêchent selon eux la manifestation des désaccords, préalable nécessaire à l'établissement d'un consensus<sup>14</sup>. Par conséquent, la réforme de la procédure parlementaire et du mode de scrutin est perçue comme une solution potentielle à ces problèmes. Des craintes quant au respect de l'État de droit ont par ailleurs été exprimées, en particulier chez les répondants de gauche attachés à la préservation du

---

<sup>14</sup> Le Monde, 16/03/2023 : « Macron opts to force pension bill through Assemblée with no vote ». Disponible sur: [https://www.lemonde.fr/en/politics/article/2023/03/16/macron-opts-to-force-pension-bill-through-assembly-with-no-vote\\_6019608\\_5.html](https://www.lemonde.fr/en/politics/article/2023/03/16/macron-opts-to-force-pension-bill-through-assembly-with-no-vote_6019608_5.html)

droit de manifester et à la garantie du maintien de la protection des citoyens contre les décisions arbitraires.

Encore davantage qu'en France, les personnes interrogées au Royaume-Uni ont identifié des défauts structurels majeurs. À l'exception des conservateurs, la plupart des participants à l'enquête insistent sur les problèmes que constituent le système électoral majoritaire à un tour, le caractère non-démocratique de la Chambre des Lords, la centralisation excessive du pouvoir à Londres ou encore le manque de clarté de l'organisation des pouvoirs locaux, lesquels ne sont pas garantis au niveau constitutionnel. Dans son histoire récente, le Royaume-Uni a connu de fortes turbulences politiques. Les institutions et les procédures démocratiques ont été mises à l'épreuve, jusqu'à menacer de s'effondrer<sup>15</sup>. Dans ce contexte, les répondants se sont montrés pessimistes sur l'état de la démocratie. Les responsables politiques comme les acteurs publics locaux ont pointé du doigt l'impact de l'austérité sur les services publics, qu'ils ont identifié, avec les problèmes structurels déjà évoqués, comme un facteur majeur de désaffection des citoyens à l'égard du politique.

En résumé, les répondants allemands insistent sur le renforcement des institutions existantes là où les répondants britanniques questionnent davantage les institutions et leurs fondements comme partie prenante du problème. En dépit d'une certaine inquiétude concernant les aspects fondamentaux du système démocratique, l'attitude générale parmi les Français était plus proche de celle de leurs homologues allemands.

## **2.2. Préoccupations communes : éloignement, désengagement, populisme**

Même si le regard porté sur la crise démocratique diverge d'un pays à l'autre, des préoccupations communes émergent aussi. Elles concernent le ressenti des citoyens vis-à-vis du politique, des responsables politiques, et de la façon dont les grands enjeux de société sont abordés.

Beaucoup soulignent une tendance croissante au désenchantement et à l'éloignement des citoyens vis-à-vis du politique. Ce sentiment est perçu comme un facteur de désengagement voire de retournement vers les partis populistes. Un certain nombre de répondants insistent sur la nécessité d'avoir un débat politique de qualité ainsi que des corps intermédiaires solides - partis, syndicats et organisations de la société civile - pour que la démocratie fonctionne.

Beaucoup disent percevoir une frustration croissante des citoyens devant l'incapacité supposée des politiques à répondre de manière efficace et claire à des enjeux de plus en plus complexes. Elle s'accompagnerait d'une impression de déconnexion des élites vis-à-vis des

---

<sup>15</sup> Meg Russell (2021) : Brexit and Parliament: The Anatomy of a Perfect Storm, *Parliamentary Affairs*, volume 74 (2), p. 443–463. Disponible sur : <https://academic.oup.com/pa/article/74/2/443/5855887?login=false>.

Jess Sargeant, Steph Coulter, Jack Pannell, Rebecca McKee et Milo Hynes (2022) : Review of the UK Constitution: Final Report, Bennett Institute for Public Policy and the Institute for Government. Disponible sur : <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2023/09/Review-of-UK-Constitution-final-report.pdf>.

réalités et des préoccupations quotidiennes, ce qui générerait un sentiment d'impuissance et un manque d'auto-efficacité des citoyens. L'insuffisance de dialogue et la polarisation croissante rendrait plus difficile l'obtention de consensus. Pour illustrer ce point, un grand nombre de participants français à l'enquête ont mis l'accent sur l'absence de débouchés politiques à des mobilisations sociales d'ampleur - le mouvement des Gilets jaunes ou celui contre la réforme des retraites en particulier.

Les répondants ont également été nombreux à souligner la difficulté des corps intermédiaires à agréger les attentes et à structurer le débat politique d'une manière suffisamment cohérente pour qu'elles soient prises en charge par les institutions. Ce point a été relevé par de nombreux participants à l'enquête en France et au Royaume-Uni. Par exemple :

*« ... tous les partis politiques britanniques étaient des mouvements de masse à cette époque [dans les années 1970]. Ils comptaient un million de membres... nous parlons d'un processus dans lequel la population était plus impliquée et les programmes des partis plus évolués, ils étaient étayés par des adhérents engagés de manière bien plus active... Je me rappelle que les programmes des partis étaient publiés et pouvaient être achetés dans le commerce. C'étaient des projets correctement étayés... Aujourd'hui, le programme sur lequel un parti politique s'appuie n'est porté par aucun type de mouvement de masse. » (Membre du Parlement écossais, Royaume-Uni, conservateurs)*

Pour une personne interrogée en France, il n'y aurait plus d'intermédiaires pour porter les demandes politiques, car les partis et les syndicats ne seraient plus vraiment au contact de la population :

*« Même les syndicats, parfois, ils sont partie prenante du système (...). Il y a des collectifs qui viennent un peu court-circuiter les corps déjà constitués. En fait moi, ce que j'ai observé, c'est une espèce de "gilet-jaunisation" de toutes les structures publiques et privées (...). Aujourd'hui, il y a urgence à écouter ces gens-là. C'est pas compliqué de les écouter. Il suffit que le Parlement soit plus ouvert à eux, et même le gouvernement. Il faut travailler avec celui qui te challenge, celui qui t'en met plein la gueule. C'est comme ça que va émerger la solution qui sera robuste et c'est ça la démocratie, c'est même l'essence, c'est le sel de la démocratie d'aller se confronter à ses ennemis politiques. » (Ancienne députée, France, Renaissance)*

Ce sentiment d'éloignement et d'impuissance que les répondants perçoivent dans l'opinion conduirait donc les citoyens ou bien à se retirer de la vie démocratique ou bien à se tourner vers les partis populistes, pour leur capacité à apporter des réponses simples à des problèmes complexes, incarnées par des responsables politiques qui revendiquent de parler « au nom du peuple » contre une élite distante. Un certain nombre de répondants, en particulier en Allemagne et en France, soulignent à quel point la montée des opinions populistes et extrémistes constituent un défi majeur pour la démocratie.

En Allemagne notamment, presque toutes les personnes interrogées se sont dites préoccupées par le soutien croissant dont bénéficie le parti d'extrême droite AfD (*Alternative für Deutschland*), en l'interprétant comme le symptôme d'un manque de culture du débat politique, ce qui implique de renouer le contact avec des citoyens insatisfaits et désenchantés.

Le regard que les décideurs portent sur les citoyens varie d'un pays à l'autre. En Allemagne, dans l'ensemble, il est nettement positif : les citoyens sont décrits comme actifs dans la vie démocratique plutôt que comme des consommateurs de services. Les responsables politiques n'ont pas exprimé de méfiance vis-à-vis des citoyens. En France, en revanche, les perceptions sont plus partagées. Une grande part des personnes interrogées met l'accent sur la montée de l'individualisme et de l'indifférence - « la plupart s'en fichent ». Parallèlement, ce qui peut apparaître contradictoire, certains s'inquiètent de voir des citoyens rejoindre des mouvements sociaux plus spontanés et moins encadrés. En d'autres termes, un certain mode d'engagement (au sein des partis et via les canaux classiques de la société civile organisée) est valorisé, mais semble de moins en moins courant, tandis que d'autres modes d'engagement sont jugés préoccupants et de plus en plus récurrents.

Les répondants français soulignent leur part de responsabilité dans cette tendance, évoquant, entre autres, la professionnalisation accrue de la vie politique. Ils reprennent à leur compte la critique qui leur est faite d'une certaine forme de déconnexion vis-à-vis de la société. À la différence de leurs homologues allemands, ils ont rappellent aussi que les élus étaient régulièrement menacés et évoquent une crise des vocations, notamment au niveau local.

*« Après sur tous ces sujets notamment, il y a les crises de vocation chez les élus locaux qui va être de plus en plus grande. Pourquoi les élus locaux ils ont tous entre 60 et 70 ans ? Non seulement c'est devenu un truc ingrat mais c'est un truc qui n'intéresse plus personne. » (Maire, France, Parti socialiste)*

Les répondants britanniques étaient plus proches des Français que des Allemands. Ils ont dit leur préoccupation, exemples spécifiques à l'appui, face au comportement menaçant à l'égard des responsables politiques sur les réseaux sociaux ou dans les événements publics. La plupart ont employé des formulations du type « la plupart des gens veulent juste mener leurs vies, ils ne sont pas vraiment intéressés par la gestion des affaires publiques et la politique ». À l'exception de certains fonctionnaires et des élus Verts, les répondants se sont montrés sceptiques à l'idée que les citoyens soient désireux de s'investir davantage dans les processus démocratiques.

### **2.3. Répondre à la crise, c'est d'abord améliorer la culture démocratique**

Aux problèmes démocratiques qu'ils ont identifiés, les participants à l'enquête répondent rarement par le développement de nouvelles formes de participation citoyenne. Ils évoquent avant tout une nécessaire amélioration de la culture du débat politique, afin de réduire la polarisation et de battre en brèche les solutions simplistes.

Une petite minorité a suggéré d'améliorer avant tout la conception des politiques publiques en s'appuyant sur une plus grande expertise technique des enjeux. La plupart insistent surtout sur la nécessité de combler le fossé entre les responsables politiques et les citoyens en améliorant la communication et la consultation des citoyens. Ils préconisent, qui plus est, de le faire *au sein du système existant*, plutôt qu'en *créant de nouveaux dispositifs* qui feraient émerger de nouvelles formes de participation citoyenne.

Beaucoup de répondants allemands ont suggéré de se concentrer sur l'éducation civique pour renforcer la culture du débat. Par exemple :

*« Je pense donc toujours que l'éducation, l'éducation, l'éducation est l'alpha et l'oméga, qu'elle n'est pas suffisante [...] et qu'elle doit être mise en place dès le plus jeune âge. Apprendre comment fonctionne la démocratie, expliquer comment cet État fonctionne ou ne fonctionne pas, je crois que c'est la chose la plus importante. »*  
(Membre du Bundestag, Allemagne, sociaux-démocrates)

L'éducation civique a d'abord à voir avec les *conditions préalables à la participation* plutôt qu'avec les *mécanismes de la participation*. En France et au Royaume-Uni aussi, quelques personnes ont plaidé pour une amélioration de l'enseignement en la matière. Voici par exemple la remarque d'un répondant anglais à ce sujet, dans un pays où l'architecture institutionnelle est particulièrement alambiquée au niveau local :

*« [L'éducation civique] n'est pas quelque chose que nous faisons correctement dans ce pays. Il y a beaucoup de gens qui de base ne comprennent pas la différence entre un conseiller municipal et un député. Ils ont donc parlé à un conseiller municipal, et comme ils n'ont pas aimé sa réponse ils se disent "Je vais en parler à mon ou ma député(e)", parce qu'ils pensent que je suis le niveau supérieur auquel s'adresser. Et il y a donc des gens qui pensent que je dirige le conseil. C'est assez troublant. J'ai été bombardé sur les réseaux sociaux [à propos d'une décision du conseil sur un financement public]... Certaines choses tournaient un peu au vinaigre, quelques trucs assez violents... J'ai rencontré le gars qui dirigeait [l'organisation qui a perdu le financement] et il m'a demandé : "Pourquoi vous ne me donnez pas la subvention ?" Alors, j'ai répondu : "Je ne dirige pas le conseil !" Et il m'a dit : "Bien sûr que si, vous êtes parlementaire !" Donc, vous voyez, c'est le problème, si vous demandez aux gens de participer à un processus et qu'ils ne comprennent pas ce qu'est ce processus. Et je ne critique pas les gens, parce que nous ne faisons pas ça correctement dans ce pays, vous ne verriez pas ça en Allemagne. »* (Membre de la Chambre des communes, Royaume-Uni, conservateur)

Renforcer l'éducation civique pour répondre à la crise démocratique suscite, néanmoins, le doute d'une même proportion de répondants britanniques. Certains d'entre eux semblent confondre l'éducation civique (qui développe la pratique de la participation et de la démocratie dans un cadre scolaire) avec l'enseignement de l'histoire politique britannique. D'autres, plus globalement, se montrent sceptiques quant au « toujours plus d'éducation » : ils y voient une forme de plaidoyer propre à ceux qui sont intéressés par la politique, comme il en existe d'autres sur d'autres sujets.

*« J'étais à la conférence du parti et il y avait une résolution sur la manière dont l'éducation civique et l'histoire contemporaine devraient être rendues obligatoires pour tous les élèves scolarisés. Et je me rappelle avoir pensé, oui, mais j'ai lu il y a une semaine que l'Association britannique des géographes, ou quelque chose comme ça, venait de voter lors de leur conférence que la géographie devrait être obligatoire dans tous les programmes scolaires. Tout le monde pense que ce à quoi il s'intéresse devrait être la chose à laquelle tout le monde devrait s'intéresser... Il y a toujours une réponse aux problèmes politiques fondée sur l'éducation, une réponse du type "l'école va s'en charger". Vous voyez, les gens sont tous en surpoids, et bien on va enseigner comment manger sainement à l'école, et vous voyez ça déresponsabilise complètement. »  
(Membre d'un conseil local, Écosse, SNP)*

Certaines personnes interrogées en Allemagne ont aussi évoqué la nécessité d'améliorer la communication politique, d'augmenter la visibilité et l'accessibilité des responsables politiques, notamment au niveau local. À leurs yeux, l'enjeu est d'inciter et d'aider les élus à cultiver un lien plus étroit avec leur population et à se montrer sensibles aux besoins et aux préoccupations des électeurs. Ils suggèrent donc qu'il s'agit avant tout d'une question de culture - qui repose sur une amélioration des dispositifs de communication et de l'éducation - et d'une responsabilité individuelle des politiques – c'est à eux de faire davantage d'efforts - bien plus que d'une question de renforcement de la participation et de la délibération collective.

De fait, notamment au niveau local, un certain nombre de répondants pense qu'il y a un problème de niveau chez les responsables politiques, critiquant ainsi implicitement (et souvent même explicitement) leurs collègues. Beaucoup rappellent que c'est le rôle des élus d'impliquer leur population de façon continue, en travaillant avec les parties prenantes et les collectifs, tout en soulignant que beaucoup ne le font pas ou, du moins, pas de manière efficace. Ceux qui ont avancé cet argument ont cependant nuancé leur critique en précisant que les élus manquaient de soutiens et de moyens pour le faire correctement.

Au Royaume-Uni, nombreux sont les conseillers locaux à évoquer les dispositifs de consultation, notamment ceux à destination des populations les plus éloignées du processus d'élaboration des politiques publiques. Ils regrettent en particulier que les baisses du financement des collectivités locales se soient souvent traduites par des coupes dans les postes qui leur sont dédiés au sein des administrations locales.

*« [...] notre équipe « Engagement de la population » en avait les moyens : nous investissions dedans en fait, nous avons une assez grosse équipe. Mais maintenant c'est une ou deux personnes. » (Membre d'un conseil local, Écosse, Parti travailliste)*

De manière similaire, en France, il existe un intérêt pour renforcer le dialogue entre les citoyens, les élus et les responsables administratifs. Outre l'éducation civique, certaines personnes interrogées appellent les responsables politiques à faire évoluer leur propre

culture et leurs propres comportements, en étant en contact plus étroit avec leurs électeurs. Par exemple :

*« Je crois qu'il faut que les dirigeants politiques retrouvent aussi beaucoup plus d'humilité et de simplicité dans la façon dont ils se comportent et qu'ils arrêtent de se prendre pour des rois. On est tous des petits barons dans nos petites baronies et on est les rois du pétrole. On a des grands bureaux, on a des collaborateurs, on a des chauffeurs, on a des machins, enfin tu t'imagines la déconnexion ? » (Maire, France, Parti socialiste)*

En France, le renouveau démocratique n'est pas absent de la réflexion à la crise. Certains soulignent qu'ils pourraient contribuer à renforcer l'acceptabilité des politiques publiques, ce qui rapproche l'innovation démocratique de la promotion, de la communication ou de la légitimation des choix politiques, plutôt que d'une reconsidération des mécanismes par lesquels ces politiques sont développées. La plus grande participation des citoyens est donc ici conçue comme un mécanisme qui permet de mieux orienter les élus dans leur travail, pour les aider à peser sur l'agenda ou à proposer des mesures en assurant qu'elles ont reçu un certain degré de soutien de la population.

Au Royaume-Uni, les solutions avancées en réponse aux problèmes structurels identifiés précédemment (partie 2.1) se concentrent avant tout sur une remise à plat, partielle ou totale, des fondamentaux institutionnels en parallèle d'une nécessaire augmentation des moyens pour améliorer les services publics. Pour la plupart des personnes interrogées, c'est là que sont les vrais enjeux démocratiques.

En résumé, la plupart des répondants dans l'ensemble des pays mettent l'accent sur le renforcement des structures existantes. Ils soulignent souvent (particulièrement les conservateurs) que la légitimité démocratique repose avant tout sur la chaîne traditionnelle de responsabilité électorale. Dans un contexte de contestation politique, ils ont plaidé pour une amélioration de la culture et de la qualité du débat politique et appelé à un effort de pédagogie de la part des responsables politiques.

## **2.4. L'innovation démocratique, une réponse secondaire**

De manière générale, les personnes interrogées ne perçoivent pas l'innovation démocratique comme la réponse à la crise de la démocratie représentative, et ne la conçoivent souvent même pas comme une solution de premier ordre. Bien que la plupart des répondants aient exprimé le désir d'être davantage en contact avec leurs électeurs, la majorité d'entre eux ne font pas de ces dispositifs un moyen d'atteindre leur objectif. Ce constat peut surprendre, dans la mesure où le sentiment d'impuissance et le manque d'auto-efficacité perçus chez leurs électeurs est au cœur de leurs préoccupations.

Au Royaume-Uni, les répondants qui s'étaient préparés à débattre de façon approfondie sur l'innovation démocratique ont montré une certaine curiosité vis-à-vis des différents

dispositifs et ont souvent posé des questions à la personne menant l'entretien sur leur fonctionnement concret. Néanmoins, la plupart d'entre elles ne voyaient dans ces mécanismes guère plus que des « ajouts » attrayants une fois les problèmes démocratiques fondamentaux résolus. Lorsqu'il a été questions des réformes instaurant les *metro mayors*<sup>16</sup> dans certaines grandes villes anglaises en dehors de Londres, une personne interrogée a fait observer :

*« Donc, prenez les metro mayors : où est l'assemblée, où est l'assemblée locale ? Londres a l'Assemblée de Londres, mais pour les maires de région où est le conseil ou l'assemblée dont ils dépendent ? Je veux dire qu'il n'y a pas le moindre équilibre basique des pouvoirs, de sorte qu'il y a très peu de surveillance. Donc, avant de commencer à parler de nouvelles formes de participation, il nous faut revenir sur les principes de base que nous ne respectons pas. » (Membre de la Chambre des communes, Royaume-Uni, Parti travailliste)*

Ce constat retient l'attention dans la mesure où il rejette implicitement l'idée que l'innovation démocratique pourrait jouer un rôle dans le cadre d'une réforme démocratique d'ampleur que la plupart des personnes interrogées appellent pourtant de leurs vœux. Les Verts, les responsables administratifs écossais et les responsables politiques qui ont déjà expérimenté des dispositifs d'innovation démocratique reconnaissent davantage le potentiel de ces outils en réponse à la crise démocratique, même s'ils ne les retiennent jamais seules et les articulent toujours à d'autres réformes. De manière similaire, en Allemagne, même les personnes ouvertes à la discussion sur les dispositifs d'innovation démocratique et témoignant de l'intérêt à leur égard ne croyaient pas qu'ils puissent opérer de transformations à eux seuls. Une fois encore, ils étaient perçus comme des « ajouts » potentiellement intéressants à expérimenter, à partir du moment où on renforçait aussi les conditions préalables à la participation.

En France, on notera que les répondants sensibles au renouveau démocratique perçoivent davantage son utilité face à la crise démocratique. Les formats délibératifs sont décrits comme une solution partielle au désengagement des citoyens, du fait de l'expérience de transformation qu'ils offrent à ceux qui y participent. Un élu est ainsi revenu sur ce qu'avait vécu l'une de ses administrées :

*« Il y a une femme de chez moi qui a été tirée au sort, qui était éloignée de la politique à mort, à mort, à mort. Et bien depuis, elle est hyper impliquée, elle s'implique dans des assos parce qu'elle s'est prise au jeu. Parce qu'en fait sa voix est entendue et je pense que sur des trucs spécifiques, avoir des tirages au sort, ça me paraît bien » (Maire, France, Parti socialiste)*

---

<sup>16</sup> Les metro mayors ont vu le jour à la suite d'une série de réformes initiées en 2000 et portant sur l'organisation des autorités locales : dans certaines grandes zones urbaines, où les collectivités locales sont associées (combined authorities) le maire est désormais élu au suffrage universel direct et dispose des pouvoirs exécutifs. Dans ce cas, il n'est plus désigné, lui et son exécutif, parmi les membres d'une assemblée locale élue, ou l'autorité locale n'est plus administrée par une série de comités issus de l'assemblée locale.

D'autres ont souligné l'effet indirect de la participation au processus délibératif, notamment le fait qu'elle relégitime les élus aux yeux des participants. Un fonctionnaire a fait observer que les membres de la Convention citoyenne pour le climat en France ont fait l'expérience de la complexité et de la responsabilité inhérente à la prise de décision, comme les décrivent souvent les responsables politiques :

*« Là où ils ont commencé à ressembler à des députés, c'est quand leurs voisins, - ils nous ont raconté hein - ont commencé à les insulter en les traitant d'élites. Et donc, et là aussi les députés LAREM, ils étaient en pâmoison parce que c'est tellement ce qu'ils ont vécu aussi. Tout d'un coup, simplement parce que tu penses représenter les citoyens, les autres te disent "pour qui vous vous prenez ?" » (Fonctionnaire, France)*

Les personnes interrogées ne sont finalement pas réticentes ou sceptiques de façon uniforme envers l'innovation démocratique. Leurs réponses sont nuancées : sur des dispositifs spécifiques comme les conventions citoyennes, les budgets participatifs et les référendums, les décideurs interrogés pèsent à chaque fois le pour et le contre (partie 4). Avant de les évoquer plus en détail, il nous a semblé pertinent de rendre compte du niveau de connaissance et d'expérience de l'innovation démocratique dont les répondants ont témoigné pendant l'enquête et de l'intérêt qu'ils éprouvent à son égard. C'est l'objet de la partie suivante.

### **3. Innovation démocratique : connaissances, expérience, intérêt**

Que connaissent les répondants des différents dispositifs d'innovation démocratique ? Dans quelle mesure les jugent-ils pertinents dans l'exercice de leur mandat ? Et au-delà de la connaissance qu'ils en ont, quelle a été leur expérience ? Et dans quelle mesure cette expérience affecte-t-elle la perception qu'ils en ont ? Autant de questions qui ont traversé les entretiens que nous avons menés dans le cadre de cette enquête.

#### **3.1. Une connaissance superficielle, un enjeu secondaire**

Dans l'ensemble, la majorité des personnes interrogées savent qu'il existe différents dispositifs d'innovation démocratique. La plupart des participants avaient entendu parler des conventions citoyennes et des budgets participatifs, qui sont au cœur de l'agenda et souvent intégrés dans les pratiques politiques. On constate toutefois que beaucoup ne connaissent pas leur fonctionnement en détail : les répondants maîtrisent moins les modes de sélection dans les conventions citoyennes, ou ce qu'implique un budget participatif en termes d'organisation, pour donner quelques exemples. Dans ce cas, les répondants ont tendance à considérer que ces dispositifs favorisent les personnes déjà mobilisées et engagées en politique. Par exemple :

*« [...] quand vous organisez une convention citoyenne, et qu'elle décide des mesures à prendre, ou même les influence, etc., en fait, je pense qu'il a été prouvé que ce serait plutôt une minorité qui y participerait, et que ce n'est pas représentatif [du territoire] – en d'autres termes, un groupe de verts écolos de la classe moyenne va potentiellement parvenir à faire porter leurs mesures devant le conseil. Bon, ça ne peut pas être la bonne façon de procéder. Donc, mon avis c'est que nous sommes élus par la population pour faire notre travail et que c'est à nous de prendre les décisions [pour le territoire]... Maintenant, est-ce qu'il existe une façon d'avoir une meilleure information concernant les décisions que nous prenons au conseil ? Oui, probablement. Mais maintenant, quel modèle on applique pour ça ? Je ne pense pas qu'il faille une convention, car ça ne va pas impliquer les gens qui ont le plus besoin du soutien du conseil. » (Membre d'un conseil local, Écosse, Parti travailliste)*

*« Mais je ne sais pas si ces nouvelles suggestions résolvent le problème de base, car, selon mon expérience, les nouveaux formats tendent aussi à toucher principalement les personnes déjà actives aujourd'hui dans la société. Et c'est toujours difficile d'atteindre ceux qui se sentent marginalisés ou laissés pour compte. Que ce soit le cas ou pas, c'est une autre question, mais ils ont le sentiment de ne pas être visés par la démocratie. » (Membre du Bundestag, Allemagne, libéraux)*

Dans les trois pays, beaucoup de répondants considèrent que l'organisation de processus participatifs et délibératifs tend à favoriser ceux qui sont déjà organisés, capables de se faire entendre et impliqués dans la vie politique et dans l'élaboration des politiques publiques. Cet argument, qui porte notamment sur les conventions citoyennes, révèle un manque de compréhension du design du dispositif censé répondre précisément à cette objection. Dans la plupart des cas, les personnes interrogées ont revu leur argument lorsqu'il leur a été précisé que les conventions citoyennes réussies sont généralement organisées avec l'aide d'organisations extérieures possédant une expertise en matière de sélection de panels représentatifs. Il est néanmoins intéressant de voir qu'autant de participants à l'étude ont rapidement exprimé cette objection lorsqu'il s'est agi d'aborder la question.

Cela pourrait en partie s'expliquer par le fait que l'innovation démocratique ne possède pas une « identité de marque » distinctive sur le marché des idées politiques. En effet, peu de personnes interrogées ont initialement identifié les conventions citoyennes, les budgets participatifs, etc. que des chercheurs et activistes considèrent comme des outils dérivés d'un même concept. Les termes utilisés par la recherche et la société civile (tels qu'« innovation démocratique », « démocratie participative » et « démocratie délibérative ») ne se sont pas toujours imposés dans le langage commun. Un certain nombre de répondants ont eu besoin d'explications, ou d'indications, pour comprendre ce que la personne menant l'entretien entendait par innovation démocratique. Il a fallu expliquer régulièrement la différence entre la démocratie représentative, participative et délibérative.

Il y a, dans les trois pays, une tendance à aborder le sujet sous l'angle de pratiques plus traditionnelles comme les consultations publiques ou les permanences. De fait, lorsqu'il est

demandé à une personne interrogée de préciser ce qu'elle décrit comme des efforts pour aller vers la démocratie participative, elle avance les arguments suivants :

*« Bon, vous voyez, vous essayez, mais votre volonté finit plus ou moins par s'estomper. Nous devons prendre des décisions budgétaires très dures pas plus tard que l'année dernière et nous avons organisé toute une série de réunions publiques, et ce sont les mêmes personnes que celles que nous voyons toujours lors de nos permanences [rencontres individuelles avec les électeurs] qui sont venues et toutes étaient là pour dire "ne supprimez pas ceci", "ne supprimez pas cela". Bon, le fait est que nous devons supprimer quelque chose, mais personne ne voulait prendre la décision. Ça n'est pas sérieux, ça n'est pas réaliste. » (Membre d'un conseil local, Écosse, Parti travailliste)*

L'un des principaux arguments en faveur de l'innovation démocratique réside dans l'opportunité qu'elle offre d'impulser un changement majeur dans le rapport des citoyens à la politique et aux politiques publiques. Or le fait est que de nombreuses personnes interrogées partent plutôt du rapport que les citoyens entretiennent aux processus et institutions existantes comme les réunions publiques ou les compte-rendus de mandat, plutôt que de s'inscrire en rupture avec elles.

Au niveau national, le contexte a probablement une influence sur la place occupée par l'innovation démocratique en tant qu'enjeu politique. Elle semble plus forte en France et en Écosse qu'en Allemagne et en Angleterre. En Allemagne, la plupart des personnes interrogées savaient qu'un débat s'était ouvert avec le vote en mai 2023 des députés fédéraux sur la première convention citoyenne mandatée par le Bundestag<sup>17</sup>. Elles avaient aussi entendu parler des conventions citoyennes pilotes qui ont précédé au niveau national, dans les Länder et à l'échelon local<sup>18</sup>. Malgré tout, l'ampleur de ces dispositifs, leur impact et leur pertinence étaient mal connus. Mises en place comme des projets pilotes, ces expérimentations n'ont pas été conçues pour alimenter de manière significative le processus de décision au niveau national et n'ont pas réellement retenu l'attention du grand public comme nouvelle forme de participation crédible. Elles ont plutôt visé à alimenter la réflexion sur la façon de concevoir le meilleur dispositif possible.

En France, le sujet semble occuper une plus grande place, peut-être du fait des deux conventions citoyennes nationales mises en place ces trois dernières années. Très médiatisées, elles ont contribué à mettre la question de l'innovation démocratique à l'agenda politique. Après le mouvement des Gilets jaunes, la Convention citoyenne pour le climat a été largement couverte par les médias en 2019-2020. Début 2023, une nouvelle convention citoyenne dédiée à la fin de vie a été installée. Le dispositif a par ailleurs été repris au niveau local. Depuis 2020, des conseils régionaux, comme l'Occitanie, ou des métropoles, comme Grenoble, Nantes, ou Montpellier, ont mis en place leurs propres conventions. Les personnes interrogées en France décrivent les conventions citoyennes comme la mode du moment, là

---

<sup>17</sup> Deutscher Bundestag, Bürgerrat Ernährung. 2023. Disponible sur :

[https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat\\_th1](https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1)

<sup>18</sup> Bürgerrat.de; Mehr Demokratie e.V. Disponible sur : <https://www.buergerrat.de/>

où les budgets participatifs, institutionnalisés par des collectivités depuis plus longtemps, semblent plus passés de mode.

Au Royaume-Uni, des différences notoires apparaissent entre l'Écosse et l'Angleterre. De manière générale, les participants écossais à l'étude en savaient davantage sur l'innovation démocratique. Durant les entretiens, ils ont souvent fait un lien direct entre le concept (avec un regard parfois positif, parfois critique) et l'initiative du Gouvernement écossais « La démocratie compte », ainsi qu'à sa politique globale de renforcement du pouvoir citoyen ou la mise en place de budgets participatifs. Il n'existe pas de politique équivalente en Angleterre. On y trouve des exemples sporadiques de conventions citoyennes, mais la dernière mise en place à l'échelle du Royaume-Uni, dédiée au changement climatique, qui a rendu son rapport à six commissions ad hoc de la Chambre des communes en septembre 2020, n'a pas été médiatisée et n'a pas non plus eu d'impact<sup>19</sup>.

### 3.2. L'expérience compte : elle façonne les perceptions

Les personnes interrogées qui maîtrisent les enjeux d'innovation démocratique ont tendance à avoir acquis ces connaissances soit parce qu'elles en ont fait directement l'expérience, soit parce qu'elles ont dû explorer le sujet, en collectant par exemple des informations sur les dispositifs existants dans le cadre d'une mission ou d'un rapport parlementaire. Pour autant, la plupart témoigne d'une expertise « en silo ». Ainsi, une personne interrogée (*membre d'un conseil local, Angleterre, Parti travailliste*) qui s'était beaucoup investie dans la mise en place de budgets participatifs maîtrisait peu les conventions citoyennes. Sans y être opposée, elle ne s'y était tout simplement pas intéressée, dans la mesure où le recours à des budgets participatifs impliquait de devoir traiter un enjeu spécifique lié aux dépenses publiques.

Concernant les voyages d'étude, l'exemple le plus explicite est venu d'une personne interrogée au Royaume-Uni (*membre du Parlement écossais, conservateurs*), qui a expliqué comment, alors qu'elle était initialement sceptique à propos des conventions citoyennes, son point de vue avait changé après avoir rencontré des élus d'autres pays qui avaient fait l'expérience du dispositif. Au cours des entretiens, les auteurs ont souvent entendu des responsables politiques souligner combien ils avaient changé d'avis sur ces mécanismes après les avoir vu fonctionner ou entendu leurs pairs relater leur expérience.

Les répondants qui ont directement expérimenté ces dispositifs identifient bien leurs avantages : bon nombre soulignent l'utilité des recommandations formulées à la suite de processus délibératifs. Ainsi, un répondant qui avait vécu une convention citoyenne au niveau régional déclare :

*« Parfois, il y a des choses intéressantes qui se produisent et on peut dire, oui, que ça se rapproche beaucoup de ce qui paye dans les processus démocratiques, à savoir aboutir à la meilleure solution. Et, bien sûr, cela nous aide aussi, en tant que*

---

<sup>19</sup> Westminster Foundation for Democracy (WFD), Stephen Elstub, 25/11/21. Disponible sur : <https://www.wfd.org/commentary/how-has-uk-climate-assembly-impacted-parliament>

*représentants ou en tant qu'institution, à être encore plus proches des citoyens ou des préoccupations de la population.» (Membre d'un parlement régional, sud de l'Allemagne, verts)*

Même certains responsables politiques qui n'ont pas été directement impliqués dans un dispositif mais en ont eu des échos positifs évaluent avec bienveillance celui qu'on leur présente. Il semble que les témoignages contribuent à cadrer les perceptions. À l'inverse, beaucoup de répondants écossais qui sont, ou ont été impliqués dans la promotion de l'innovation démocratique (à la fois des fonctionnaires et des personnalités politiques) mettent en garde sur l'effet des expériences négatives et des mauvais retours, soulignant ainsi l'importance de ne pas se précipiter avec des dispositifs mal conçus ou pas assez dotés, et invitent à ne pas mettre en place des mécanismes de ce type uniquement par principe.

Parmi les participants à l'enquête aucun n'a dit avoir adopté un regard plus négatif *après* avoir expérimenté personnellement un dispositif d'innovation démocratique. Certains en Écosse ont fait état de témoignages indirects, qu'ils attribuaient à des expériences basées sur une conception défailante. Toutefois, les personnes ayant une mauvaise expérience des formes établies de consultation citoyenne hésitent souvent à investir plus de temps et d'énergie dans des mécanismes participatifs et délibératifs. Par exemple, questionnée sur son expérience des consultations municipales, une personne interrogée en Allemagne répond :

*« Lorsque j'assiste à ces événements, je réalise que c'est devenu un moyen de traiter avec des groupes d'intérêts spécifiques. Seules certains groupes se déplacent, guidés par leur propre agenda, et nous n'atteignons plus la grande majorité de la population. Le problème, c'est que ces événements attirent des groupes d'intérêts particuliers, de gauche comme de droite, axés sur le climat ou conservateurs, peu importe. Mais ils ne constituent que des petits groupes avec lesquels nous pouvons toujours discuter. C'est pourquoi je dois dire, et je connais beaucoup de gens dans l'administration, plus personne ne se fait d'illusions aujourd'hui et nous disons que ce n'est pas la bonne façon. » (Membre d'un parlement régional, centre de l'Allemagne, conservateurs)*

De la même manière, un répondant britannique précise :

*« Je ne vois pas vraiment l'objectif d'organiser plus de choses de ce type si nous savons ce qui va en ressortir... Très bien, vous dites que ça pourrait être conçu un peu différemment, mais si c'est le même quarteron, et c'est toujours un quarteron, qui discute de la même m\*\*\*e dans une autre salle, je ne vois pas l'objectif. » (Membre d'un conseil local, Écosse, Parti travailliste)*

En résumé, il semble que certains élus écartent, de façon pas toujours très bien fondée, des dispositifs d'innovation démocratique parce qu'ils les associent à des processus traditionnels de consultation ou de débat public, tandis que d'autres, qui ont fait l'expérience de processus délibératifs ou participatifs, font bien la distinction entre les deux et sont enclins à les évaluer plus positivement. L'expérience de ces dispositifs génère souvent des transformations, *précisément* parce qu'elle contraste avec les expériences précédentes basées sur les méthodes de consultation traditionnelles. Par exemple :

*« On a eu toute la période années 1990 de la consultation citoyenne, des comités de quartier, tout ce qui était justement la démocratie locale augmentée par la participation citoyenne. J'étais à [lieu] au tournant des années 2000, et effectivement c'était une vieille tradition des CIQ (comités d'intérêts de quartier) et en fait il y avait une crise de ces instances parce qu'il y avait une sorte de professionnalisation et une surreprésentation des gens qui avaient le temps et le talent pour s'imposer dans les débats locaux (...). [Avec la convention citoyenne pour le climat], le côté "je n'ai pas d'avis préconçus, je suis tenu de respecter des équilibres...". C'était la démocratie comme dans un livre. » (Fonctionnaire, France)*

Il faut néanmoins noter que ce n'est pas parce qu'une personne interrogée perçoit positivement un dispositif d'innovation démocratique qu'il perçoit positivement tous les autres. La plupart des participants à l'enquête ayant expérimenté un processus le conçoit comme une réponse particulière à un problème particulier : leur expérience est interprétée du point de vue de la résolution pragmatique d'un problème. Pour le dire simplement, avoir une expérience positive d'un budget participatif ne conduit pas à évaluer positivement les conventions citoyennes, et inversement. Très peu de participants à l'enquête ont fait part d'un engagement de principe profond envers l'innovation démocratique *en général*. Peu l'ont évoqué comme une façon de renforcer le lien entre les citoyens et l'État. Lorsque c'était le cas, il s'agissait de fonctionnaires étroitement impliqués dans l'élaboration et l'organisation de ces dispositifs, d'experts ou commentateurs qui défendent une vaste réforme et (spécifiquement au Royaume-Uni), ou encore de responsables politiques écologistes.

En somme, la connaissance et la maîtrise des dispositifs varie selon l'expérience ou les témoignages entendus par les décideurs. Si l'expérience compte, elle ne convertit pas les individus à la cause plus large de la réforme des institutions via l'innovation démocratique.

### **3.3. Une faible appétence pour approfondir la connaissance des dispositifs ou débattre de leur intérêt**

La majorité des personnes interrogées ont montré peu d'intérêt à discuter de l'innovation démocratique en profondeur ou à s'engager dans un débat plus approfondi sur les mérites relatifs de ces dispositifs dans le contexte actuel de montée de l'insatisfaction envers la démocratie. Le sujet n'occupait pas une place importante pour la plupart des participants à l'enquête et leur intérêt pour l'enjeu s'est rapidement épuisé. Les personnes interrogées sont généralement revenues à ce qu'elles percevaient comme étant les défis plus globaux posés à la démocratie représentative, aux détails de leur responsabilité d'élus et aux changements qu'elles aimeraient voir advenir. À part avec quelques rares personnes enthousiastes (et celles chargées de travailler sur le renouveau démocratique dans un cadre officiel ou en tant qu'activistes), consacrer 45 à 60 minutes à la question de l'innovation démocratique n'allait pas de soi.

Au Royaume-Uni, les seules personnes interrogées qui ont montré une réelle appétence sur le sujet sont des élus qui envisageaient de recourir eux-mêmes à un dispositif d'innovation démocratique. Par exemple, de nombreux conseillers locaux verts anglais ont voulu en apprendre davantage sur les meilleures pratiques relatives aux conventions citoyennes, parce que cela les intéressait d'en mettre une en place. Aucun participant à l'enquête en France ou en Allemagne n'a réellement témoigné d'intérêt à approfondir ces dispositifs en détail.

### 3.4. Des points de vue pas toujours cohérents

De nombreux entretiens ont révélé des incohérences dans les perceptions. Quelques personnes interrogées ont exprimé certains points de vue au début de l'entretien pour y revenir par la suite, ou ne pas s'y tenir jusqu'au bout. Par exemple, certains répondants ont estimé que le manque d'auto-efficacité n'expliquait pas la défiance démocratique, avant d'aborder précisément ce problème par la suite. D'autres ont pu critiquer des dispositifs d'innovation démocratique en leur reprochant d'être investis par les mêmes personnes et les mêmes groupes d'intérêts capables de se faire entendre (souvent désignés comme les « toujours les mêmes ») au détriment des plus éloignés de la politique, tout en louant plus loin des mécanismes de consultation bien établis qui produisent précisément des effets du même ordre.

Les auteurs en sont ressortis avec le sentiment que des responsables politiques n'avaient pas de vision très étayée de l'innovation démocratique. Contrairement à des enjeux très concrets (par exemple la santé, l'éducation, l'immigration), l'innovation démocratique n'est pas un enjeu idéologiquement structuré pour des élus. Les différents dispositifs ont très souvent été traités indépendamment les uns des autres, ce qui a pu donner lieu à des contradictions. Rares sont les fois où les dispositifs ont été comparés les uns avec les autres. Une personne interrogée au Royaume-Uni qui étudiait l'idée du vote obligatoire à l'australienne est revenue bien plus tard au cours de l'entretien, lorsqu'il a été question de participation obligatoire aux conventions citoyennes, sur le mode des jurés d'assises.

*« Oui, c'est lié à mon obligation de voter des choses. Si je dis vous devez voter, alors, bon, pour le dire autrement, si vous devez venir à une convention citoyenne, mais que vous n'êtes pas obligé de voter, ça me paraît contradictoire. » (Membre d'un conseil local, Écosse, Parti travailliste)*

Dans la mesure où la perception des dispositifs dépendent de l'expérience qu'en ont les répondants, la discussion sur les avantages et les inconvénients des formats spécifiques a souvent donné lieu à des opinions contradictoires. Par exemple, en Allemagne, certains ont fait état d'expériences positives avec une forme particulière d'innovation démocratique, sans pour autant être favorables à leur diffusion à un niveau plus large au moment d'en parler en des termes plus généraux. Un répondant conservateur a ainsi expliqué au début :

*« Les conventions citoyennes ont été des expériences plutôt positives lorsqu'elles ont été organisées calmement et avec suffisamment de temps, sans aucune pression pour agir. »*

Avant de dire plus tard dans l'entretien :

*« Bon, ça n'est pas comme si je disais que j'ai la conviction que les conventions citoyennes fonctionnent toujours comme prévu [...] Je ne pense pas que nous puissions résoudre beaucoup de problèmes au sens large avec ça. » (Spécialiste des politiques au niveau régional, Allemagne)*

En France, une personne interrogée était très favorable à l'idée de renouveau démocratique en théorie, mais s'est montrée très réticente à étendre des pratiques spécifiques telles que les budgets participatifs au moment d'en discuter.

## 4. Obstacles et réticences à l'innovation démocratique

Cette partie étudie les préoccupations des personnes interrogées envers l'innovation démocratique, pour comprendre ce qui suscite des réticences et crée des obstacles. La partie commence par traiter d'un obstacle souvent présumé, à savoir la peur des personnalités politiques d'abandonner leur pouvoir de décision. Elle s'intéresse ensuite aux préoccupations sur la manière dont l'innovation démocratique peut être intégrée dans les processus et structures déjà institués ainsi qu'aux préoccupations relatives à l'inclusivité des nouveaux formats, les deux soulevant à la fois d'importantes questions *théoriques* sur l'innovation démocratique et des questions *pratiques* importantes. Il s'agira enfin de revenir sur certaines préoccupations d'ordre pratique et logistique qui ont été exprimées.

### 4.1. Surmonter la peur de la nouveauté, par-delà les questions de partage du pouvoir

Il est important de rappeler que la plupart des responsables politiques ne considéraient pas l'innovation démocratique comme une solution particulièrement utile à ce qu'ils percevaient comme les facteurs de la crise démocratique, et que cette question d'innovation démocratique n'a pas non plus occupé une grande place en général durant les entretiens. Ceci dit, aucune personne interrogée, à une exception près (*membre d'un conseil local, Angleterre, libéraux-démocrates*), n'a exprimé de forte hostilité envers l'innovation démocratique tout court. Les préoccupations et les réticences sont davantage spécifiques. Elles se concentrent sur les conséquences des différents dispositifs sur le fonctionnement général de la démocratie.

La peur de perdre le pouvoir de décision a rarement été exprimée *explicitement* par les élus interrogés, bien qu'il y ait eu des exceptions :

*« Et puis, politiquement, évidemment, la chose principale c'est que les gens ne veulent pas abandonner le contrôle, en particulier quand ils viennent juste d'être élus. Leur priorité ne va pas être de dire, bon, maintenant, je vais donner le contrôle de ce budget à quelqu'un d'autre, que ce soit un citoyen ou n'importe qui d'autre. Et je pense que c'est le vrai cœur du sujet. C'est l'impression que j'ai. » (Membre d'un conseil, Angleterre)*

Dans l'ensemble, les commentaires du type « ils nous ont élus pour prendre des décisions » semblent beaucoup moins relever d'un réflexe défensif que de l'idée que la majorité des citoyens ne cherchent pas d'occasions de participer davantage. Peu de participants à l'enquête ont exprimé la crainte qu'un recours plus fréquent aux dispositifs d'innovation démocratique transfère le pouvoir décisionnel vers les citoyens en rendant le processus politique plus ouvert et moins hiérarchique. Au vu des éléments présentés précédemment, notamment le fait que l'innovation démocratique soit souvent assimilé à un renforcement des modes de consultation, il est possible que de nombreuses personnes interrogées n'aient

pas entièrement compris les conséquences de l'innovation démocratique et n'aient pas clairement exprimé de préoccupations correspondantes.

Bien que des élus aient tenté de minimiser leur crainte de perdre du pouvoir, les fonctionnaires l'ont souvent mentionné explicitement parmi les raisons qui dissuaderaient les personnalités politiques d'opter pour l'innovation démocratique. Par exemple :

*« Un collègue a évoqué le fait que... certains législateurs au niveau fédéral ou régional pourraient avoir l'impression de voir leurs propres compétences restreintes, parce qu'il y aurait soudainement un autre organe et que cela diminuerait leur propre pouvoir de décision pour lequel ils ont été élus. Je pense que c'est un argument très plausible. D'un autre côté, c'est une crainte injustifiée à mon avis. Parce que ce n'est pas une question de mise en œuvre si, dès le début, vous dites "ça nous intéresse et nous voulons en parler sérieusement" » (Fonctionnaire, niveau régional, Allemagne)*

*« J'entends ça beaucoup, vous savez, "j'ai été élu pour représenter le peuple et je vais prendre ces décisions" et c'est très bien. Mais ce que nous disons toujours c'est : "Qui sait le mieux ? Qui sait ce dont chaque population locale a besoin ? Un élu ou quelques personnes autour d'une table ou les milliers de gens qui vivent ici ?" ... Mais oui, le plus grand défi c'est vraiment le partage du pouvoir. » (Fonctionnaire, Écosse)*

Dans les trois pays, certains fonctionnaires interrogés ont laissé entendre que les élus craignaient de perdre leur statut et ressentaient une certaine forme d'insécurité : d'après les répondants issus de l'administration, les élus auraient peur que les dispositifs d'innovation démocratique dévaluent leur rôle de représentant. En France, une fonctionnaire a émis l'idée que l'adoption d'innovations démocratiques pourrait être perçue par les responsables politiques comme la représentation de leur propre échec à résoudre les problèmes dans le cadre des institutions existantes.

De façon connexe, certains semblent craindre que ces dispositifs ne complexifient que davantage la décision publique, parce qu'il faut intégrer des considérations et des attentes supplémentaires, ce qui reviendrait, in fine, à en perdre le contrôle. Ces inquiétudes étaient tangibles parmi les élus qui ont souvent décrits les dispositifs d'innovation démocratique comme s'ils constituaient une forme plus élaborée de *consultation*, avec l'intention de s'en servir dans le cadre de procédures traditionnelles d'élaboration des politiques publiques. Beaucoup de répondants se sont dits préoccupés quant à ce qu'elles devraient faire des recommandations et des difficultés que ces recommandations pourraient engendrer pour elles. Par exemple :

*« Comme je dis, nous passons notre temps à consulter et nous avons un ensemble de processus pour le faire. Est-ce qu'ils pourraient être améliorés ? Bien sûr. Tout peut l'être. Mais nous le faisons et il y a un rythme pour ça, les gens que nous consultons viennent nous voir et nous donnent le point de vue de ce groupe, de celui-là, et nous le notons et c'est le processus. Il y a des structures pour ça. Ma crainte c'est que, si vous commencez à mettre en place de nouvelles choses, il y ait une sorte de flot constant de*

*demandes ou je ne sais quoi. Je dois faire quoi de ça ? » (Membre d'un conseil local, Écosse, Parti travailliste)*

Cette extrait révèle une conception de l'innovation démocratique sous-jacente qui relève davantage de la consultation que d'une réflexion sur le partage du pouvoir de décision d'une manière plus fondamentale. Certains responsables politiques ont laissé sous-entendre une inquiétude face à un dispositif dont ils ne maîtrisent pas les conséquences. Elle va de pair avec la conscience d'avoir actuellement une boîte à outils imparfaite, mais dont ils savent se servir et qu'ils comprennent. Des fonctionnaires ont aussi évoqué ce sentiment d'incertitude comme un obstacle à surmonter pour les élus.

*« Peut-être que c'est aussi une question d'incertitude. [...] Ou la peur de la nouveauté. C'est souvent le cas lorsqu'on n'est pas tout à fait sûr de savoir comment gérer une chose. Et c'est alors aussi assez complexe. Il y a souvent un scepticisme fondamental ou peut-être même un pessimisme de base, comme, ce sont toujours les mêmes gens qui viennent et participent à la fin. Donc, vous [en tant que fonctionnaire], vous devez fournir un effort supplémentaire et trouver davantage d'expériences et prendre des conseils. » (Fonctionnaire, niveau régional, Allemagne)*

Des fonctionnaires français ont suggéré que les réticences des personnalités politiques puissent être liées au risque de devoir revenir sur des décisions qu'ils ont déjà prises et de prendre encore plus de temps dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Il est intéressant de constater que de nombreuses personnes interrogées dans les trois pays se sont surtout demandés qui avait le pouvoir dans les processus d'innovation démocratique. Une personne interrogée au Royaume-Uni l'a explicitement formulé :

*« La personne qui décide des questions qui sont posées a plus de pouvoir que les gens qui répondent à la question... la conception et le choix du sujet traité dans le cadre de l'exercice participatif est la partie du processus qui recèle le plus de pouvoir, pas la participation elle-même. Et donc, il ne faut pas être trop naïfs sur le partage du pouvoir, car le pouvoir se trouve où il se trouve, et les gens qui exercent le pouvoir, et qui vont l'exercer d'une manière ou d'une autre, doivent rendre des comptes, en assumer la responsabilité, etc. Et des processus participatifs aussi formels dépendent de la manière dont ils sont lancés. Ce que je veux dire, c'est que l'exemple le plus extrême de ça c'est le référendum... Elles [les formes d'innovation démocratique en général] ne me posent pas du tout problème et je vois qu'elles ont leur place, mais pour moi la question importante à laquelle ça renvoie c'est : "qu'est-ce qu'on met en lumière ? Et qui décide de ça ?" Parce qu'il y a toujours quelqu'un qui décide. » (Expert en politique publique, Royaume-Uni, Parti travailliste)*

Ce commentaire souligne qu'il y aura toujours quelqu'un pour exercer le pouvoir en décidant quand recourir à un dispositif d'innovation démocratique, lequel mobiliser, quelle question poser, comment encadrer le sujet, comment présenter les éléments, etc. (ce point est abordé

plus en détail dans la suite du rapport, dans le cadre des conventions citoyennes). En France, les personnes interrogées sceptiques sur l'innovation démocratique ont souvent justifié leurs réticences en soulignant qu'il existait toujours la possibilité de « truquer » ces processus, avec un agenda établi par les exécutifs pour obtenir les réponses qu'ils désirent. Cette objection a aussi été avancée par certaines personnes en Allemagne, qui ont évoqué la possibilité pour les élus de mettre en place et même de manipuler des formes d'innovation démocratique pour servir leur propre agenda, principalement en exerçant un contrôle sur l'organisation et la gestion des procédures.

## 4.2. Trouver la bonne articulation avec l'existant

Les entretiens ont révélé une préoccupation manifeste quant à l'articulation des innovations démocratiques avec les institutions et aux processus représentatifs existants. De nombreux participants à l'enquête ont souligné qu'un processus conçu sans débouché institutionnel clair (c'est-à-dire sans tenir compte de la manière dont les représentants pourront s'en saisir dans le processus d'élaboration des politiques publiques) serait, au mieux, sans effet et, au pire, contre-productif en soulevant de faux espoirs et donnant une impression illusoire de pouvoir sur les prises de décision. Cette crainte parfois exprimée de manière abstraite est toutefois une préoccupation très pratique liée à la conception de chaque dispositif, sur laquelle nous reviendrons (partie 4.4).

La gestion des attentes et des résultats est un objet de préoccupation particulier et les personnes interrogées soulignent la nécessité que la question principale posée aux citoyens soit claire, tout comme le statut du résultat de chaque processus. L'innovation démocratique pourrait sinon être discréditée ou vue comme performative par le public. Ce point a souvent été abordé par les personnes interrogées en France, notamment par les élus positionnés à gauche, qui ont rappelé qu'Emmanuel Macron s'était engagé à reprendre « sans filtre » les propositions de la Convention citoyenne pour le climat qu'il a lancé en 2020, pour finalement se dédire.

Une personne interrogée au Royaume-Uni (*membre du Parlement écossais, conservateurs*) a insisté tout au long de l'entretien sur l'importance de formuler la question de manière nette et précise, d'indiquer le statut des résultats ou des recommandations et d'explicitier la façon dont ils seront articulés aux instances représentatives, et ce dès le début du processus. Pour cette personne, il est essentiel que les dispositifs d'innovation démocratique s'inscrivent dans les canaux habituels de la démocratie représentative. Il conviendrait ainsi, par exemple, d'inscrire l'engagement à tenir une convention citoyenne dans le programme des partis politiques pour leur donner la légitimité du suffrage.

*« Je pense qu'un des problèmes des conventions citoyennes c'est qu'un exécutif un peu malhonnête pourrait être élu sans jamais avoir parlé d'un sujet conflictuel, puis décider de convoquer un panel de citoyens sur un sujet. Ce panel de citoyens pourrait alors se présenter avec des recommandations et l'exécutif pourrait alors légiférer à partir de ces recommandations en s'abritant derrière le panel de citoyens pour justifier sa*

*démarche. Mais si ces questions n'ont jamais été débattues ou tranchées lors d'une élection nationale, je pense que ce serait un détournement assez malveillant du processus. » (Membre du Parlement écossais, conservateurs)*

Le même répondant a beaucoup insisté sur l'articulation des dispositifs d'innovation démocratique à des cadres institutionnels clairs. Il a alors étayé son propos en soulignant la nécessité de rechercher un échange de qualité et une communication claire :

*« Je pense que la clé de tout ça, dès qu'on fait ça, c'est que l'échange soit de qualité durant le processus, pour permettre à ceux qui ont participé, même si ce qu'ils ont recommandé n'a pas été appliqué comme ils le voulaient, d'avoir l'impression que ça a été un exercice utile en ayant compris que le sujet a été convenablement débattu et pourquoi ce qu'ils ont recommandé a été appliqué ou pas. » (Membre du Parlement écossais, conservateurs)*

Ce point de vue s'est largement retrouvé chez les fonctionnaires nationaux et responsables administratifs locaux écossais qui travaillent dans ce domaine.

### **4.3. S'assurer que les dispositifs soient réellement inclusifs**

Parmi les participants, beaucoup disent craindre que les nouveaux dispositifs d'innovation démocratique creusent davantage le fossé déjà existant en matière de participation politique. Ces répondants insistent sur le fait que des citoyens éloignés de la politique ont déjà tendance à ne pas voter. Ils seraient donc encore moins susceptibles de participer aux conventions citoyennes, de venir dans des réunions publiques ou de voter des budgets participatifs, ces activités supposant un investissement plus élevé que le vote.

*« C'est pour ça qu'on va retrouver toujours sur les mêmes, les mêmes qui veulent bien prendre du temps, parce que la vérité c'est que mener des affaires, des politiques publiques, ça prend du temps et ça prend du temps sur la vie perso. Donc il faut qu'on arrive aussi à dégager du temps aux gens. » (ancienne députée, France, Renaissance)*

D'autres ont souligné que ces dispositifs d'innovation démocratique exigent beaucoup des citoyens, qui doivent apprendre leur fonctionnement, adopter de nouvelles pratiques démocratiques, ce qui pourrait s'avérer plus difficile pour les personnes déjà éloignées des institutions et des mécanismes existants. De nombreuses personnes interrogées ont ainsi rappelé que la participation aux conventions citoyennes ou aux budgets participatifs mobilise beaucoup de ressources et de multiples façons : le temps qu'il faut consacrer pour approfondir sa connaissance des enjeux ou participer aux débats ; l'argent qu'il faut y mettre pour s'y rendre, sans parler de perte potentielle de revenu. À propos des conventions citoyennes, une personne interrogée en Allemagne fait remarquer :

*« C'est là où je dis que ça peut décourager beaucoup de gens lorsqu'on est tiré au sort, en plus de devoir travailler et s'occuper de ses enfants, avec tout le reste à gérer. Ça peut être épuisant et on peut ne même pas savoir à qui demander de l'aide. Je pense*

*donc qu'il y a des risques inhérents à ça. Ça n'est pas toujours si génial que ça en a l'air ; c'est très théorique et idéaliste, ce qui est louable, mais il faut vraiment faire en sorte que ça marche concrètement. » (Membre d'un parlement régional, nord de l'Allemagne, sociaux-démocrates)*

Quelques personnes ont aussi exprimé des craintes sur la manière dont certains dispositifs pourraient privilégier ceux qui savent se faire entendre, ceux qui parlent bien en public ou qui savent argumenter et débattre des questions politiques, parce qu'ils ont le bon niveau de diplôme. Autant d'obstacles qui pourraient empêcher de manière disproportionnée les plus pauvres, les moins insérés socialement ou les moins diplômés de participer pleinement à ces dispositifs. Cet obstacle perçu conduit souvent les répondants à craindre que ce soient « toujours les mêmes » qui soient in fine parties prenantes du dispositif (voir partie 3.1).

Au niveau local, certaines personnalités politiques ont interrogé le périmètre géographique des dispositifs et la façon dont on peut s'assurer que les participants soient réellement représentatifs. Par exemple :

*"Est-ce qu'il y a un point de vue plus sacré qu'un autre ? Par exemple, lorsque vous prévoyez un projet de logement dans un quartier, est-ce que l'opinion du voisin est plus légitime que celle des gens qui vivent à dix minutes à pied, que celle des gens qui travaillent dans le quartier, ou que celle des gens qui attendent un logement social depuis longtemps ? C'est une question de périmètre et de règles que l'on se donne ». (Ancien ministre, France, écologiste)*

À propos d'un dispositif de budget participatif, une personne interrogée a exprimé des inquiétudes du même ordre :

*« Nous avons probablement déjà mis à l'écart tellement de gens qu'il va être difficile de les remotiver. Je me demande ce qu'il se passe si je suis par exemple dans un quartier désavantagé socialement et qu'il y a un budget disponible sur lequel nous voulons prendre une décision commune. Qui va alors participer ? Et parmi ceux qui participent, est-ce qu'on inclut les personnes dans les centres de jeunes, celles dans les maisons de retraite, ou même celles dans les refuges pour sans-abri sur place ou celles des lieux de socialisation ? Ce sont toutes ces questions que je me pose. » (Membre du Bundestag, Allemagne, sociaux-démocrates)*

On a pu constater que ceux qui travaillent au développement et à la mise en œuvre de l'innovation démocratique sont conscients des problèmes en matière d'inclusion et tentent d'élaborer des bonnes pratiques pour les atténuer : elles vont de l'accessibilité des salles et du matériel aux personnes handicapées à la conception des dispositifs en commençant par l'attention portée aux populations et aux groupes les plus éloignés des institutions.

Dans l'ensemble, il est intéressant de mettre ces observations en regard des entretiens des fonctionnaires écossais qui travaillent plus largement sur la réforme démocratique et le renforcement du pouvoir citoyen. Ils ont souligné qu'il était nécessaire de modifier plus largement la culture d'élaboration des politiques publiques. Chaque dispositif d'innovation démocratique spécifique ne représente donc qu'une partie d'un enjeu plus large et plus

complexe. Il implique notamment une plus grande disponibilité des exécutifs à la participation et une ouverture à des méthodes de co-construction des politiques publiques.

*« Si on a la prétention de partager le pouvoir et qu'on réfléchit à la manière de faire, peu importe la politique publique dont il s'agit : on part des gens les plus éloignés du pouvoir, et en remontant on embarque et on implique tous les autres en écoutant leur opinion. » (Fonctionnaire, Écosse)*

#### **4.4. Faire face aux coûts, ressources et aspects pratiques de la mise en œuvre**

Parmi les obstacles qu'ils identifient, élus et fonctionnaires ont soulevé à plusieurs reprises des aspects pratiques et logistiques, telles que les coûts, les ressources et autres aspects de mise en œuvre. La préoccupation la plus courante, c'est le temps et l'argent que coûte l'innovation démocratique, pour un bénéfice politique incertain.

En Allemagne, si les fonctionnaires se sont montrés les plus enthousiastes vis-à-vis des dispositifs d'innovation démocratique, ils ont aussi identifié un ensemble de problèmes. La plupart ont évoqué les mécanismes de participation citoyenne déjà existants, la nécessité de bien les concevoir et les mettre en œuvre, en disposant du personnel et des moyens financiers pour le faire. De nombreuses personnes interrogées s'inquiètent que la multiplication des dispositifs provoque des réactions négatives dans l'opinion s'ils ne sont pas correctement dotés. Les fonctionnaires allemands ont spécifiquement mentionné les obstacles légaux : l'absence de cadres juridiques préexistants pourrait freiner l'instauration des dispositifs. Dans la mesure où les fonctionnaires interrogés ont tous fait état d'un manque de ressources humaines et financières, ces préoccupations n'étaient pas négligeables. Ils insistent enfin sur le fait que le projet soit porté politiquement.

*« Nous avons aussi besoin d'allouer des fonds pour avoir des espaces d'expérimentation. Et de définir le cadre juridique nécessaire pour mettre cela en œuvre d'une manière normale, ce qui constitue pour nous un numéro d'équilibriste délicat. [...] Et il est nécessaire que les responsables politiques le veuillent vraiment et soutiennent la mise en œuvre. » (Fonctionnaire, niveau régional, est de l'Allemagne)*

Un participant au Royaume-Uni évoque lui aussi la question du cadre juridique, en expliquant notamment qu'il n'est pas toujours possible de déléguer le pouvoir de décision, dans le cadre de budgets participatifs par exemple, sans modifier diverses lois en amont, ce qui contribue à freiner les réformes.

*« Ce que j'ai perçu, juste des quelques conversations que j'ai eues... [c'est que] des conseils locaux ont effectivement délégué des compétences sur des choses telles que le financement des transports, donc les routes, des choses comme ça, et on m'a dit qu'il n'était pas possible de faire ça [confier ces compétences à des panels de citoyens], car seuls les conseillers peuvent prendre ces décisions en principe... Je n'allais aucunement laisser ça qu'à des conseillers, car ça aurait été totalement contraire à*

*tout ce que nous avons fait à ce stade. Donc, ça n'était pas une option envisageable en ce qui me concernait. Mais je ne peux pas dire que j'ai étudié les moindres détails et que j'ai essayé de trouver des moyens de contourner ce qui existait. Mais j'ai toujours eu l'impression que c'était l'étape d'après. » (Membre d'un conseil local, Angleterre, Parti travailliste)*

Des responsables politiques ont parfois estimé que faire évoluer le droit avait un coût politique trop élevé face au risque de rejet et d'opposition des autres élus. Beaucoup ont aussi confié avoir le sentiment que l'argument juridique était un moyen, pour les fonctionnaires et responsables administratifs locaux, de bloquer ou freiner les projets d'innovation démocratique.

En France, les fonctionnaires ont partagé de nombreuses préoccupations de ce type, mentionnant souvent le temps, les ressources et la charge de travail. Ces considérations sont particulièrement fortes au sein des petites administrations locales, qui ne disposent déjà pas de l'expertise suffisante pour mettre en œuvre les politiques publiques. De manière plus spécifique, certains fonctionnaires chargés d'accompagner la mise en place de dispositifs d'innovation démocratique ont évoqué un problème de culture du dialogue dans l'administration centrale. Selon des participants à l'enquête, cette culture du dialogue serait déjà mieux ancrée et gérée au niveau local (« les frictions font partie du quotidien »). À l'inverse, les contacts directs entre l'administration centrale et les citoyens est plus rare. L'innovation démocratique est donc plutôt vue comme une contrainte supplémentaire dans le déploiement des projets que comme une solution à des problèmes. Lorsqu'ils recourent à de tels dispositifs, les fonctionnaires de l'État le feraient avant tout pour la forme, « parce qu'ils doivent le faire », avec un manque d'intérêt et de pratique de ces dispositifs.

De manière plus générale, les participants à l'enquête ont exprimé le sentiment d'être pris en étau entre, d'une part, des responsables politiques perçus comme réticents au partage de leur pouvoir de décision et, d'autre part, des citoyens qui ont des attentes et transmettent des propositions qui peuvent se défendre intellectuellement, mais qui sont impossibles à appliquer, notamment d'un point de vue juridique ou budgétaire. Une fonctionnaire de l'administration centrale précise ainsi :

*« Les fonctionnaires sont pris dans un système où ils ont peu de marge de manœuvre. Les demandes que leur adressent les citoyens peuvent être intellectuellement recevables, mais dans la pratique, elles ne le sont pas [toujours]. Parce qu'une loi ou un règlement ne le permet pas, parce qu'il faudrait multiplier les actions pour répondre à la demande, et donc disposer de plus de ressources, ou de plus de temps. Et les fonctionnaires se retrouvent pris en étau, avec des contraintes très fortes, d'en haut, de leur hiérarchie, et une pression très forte, d'en bas, des citoyens, sans avoir les moyens d'y répondre ». (Fonctionnaire, administration centrale, France)*

Au Royaume-Uni, la différence est nette entre les fonctionnaires qui travaillent pour le Gouvernement du Royaume-Uni et ceux qui travaillent pour l'administration écossaise. Au niveau du Royaume-Uni, il n'y a pas de volonté politique de faire de l'innovation démocratique un enjeu central. La question n'est rattachée à aucun ministère ou aucune

administration clairement définie. À l’opposé, l’Écosse a développé tout un ensemble de mesures dédiées au renouveau démocratique, au renforcement du pouvoir citoyen ainsi qu’à l’élaboration participative des politiques publiques. Les responsables administratifs nationaux et locaux écossais sont très au fait des nombreux obstacles et des défis liés à l’innovation démocratique, mais se sont aussi attelés à définir les meilleures pratiques pour y répondre. Un processus continu de retour sur expérience est à l’œuvre et les responsables administratifs nationaux écossais font le nécessaire pour aider et conseiller leurs collègues dans toute l’Écosse sur la manière de bien mener les exercices d’innovation démocratique. Parce qu’il s’agit d’un sujet nouveau, les personnes chargées de déployer ce type de dispositifs s’assurent qu’ils soient réalisés le mieux possible pour éviter de porter atteinte à leur réputation.

De nombreuses personnes interrogées ont conclu en soulignant qu’il était nécessaire que les personnes en responsabilité (maires et présidents de conseil, ministres, présidents des commissions parlementaires concernées) fassent preuve de volonté politique et apportent leur soutien pour que l’innovation démocratique se développe convenablement. Les fonctionnaires ont insisté sur le fait que, en dépit des lenteurs et de la prudence qui la caractérisent, l’administration est en capacité de les mettre en place, du moment que les directives et le portage politique sont clairs, et qu’ils ont suffisamment d’espace et de flexibilité pour mener des expérimentations.

## 5. Perception des différents dispositifs d'innovation démocratique

Dans la mesure du possible, les entretiens ont porté sur la perception des différents dispositifs d'innovation démocratique par les participants. Cette partie examine leurs réponses de manière approfondie sur les conventions citoyennes, les budgets participatifs et les référendums : dans quel contexte ces dispositifs sont-ils appropriés ? À quel niveau de décision sont-ils pertinents ? Il est important de rappeler que les connaissances des répondants sur les différents dispositifs d'innovation démocratique demeurent souvent partiels et reposent largement sur l'expérience. Les réponses ont donc été nuancées et complexes. Aucun dispositif spécifique n'a fait l'objet d'une approbation massive. À l'inverse, la plupart des personnes interrogées étaient ouvertes à la réflexion sur les différents dispositifs et sur leur utilité selon le contexte.

### 5.1. Ce dont il faut tenir compte avant de mettre en place un dispositif démocratique innovant

Les participants à l'enquête ont insisté sur l'importance de tenir compte du contexte dans lequel une innovation démocratique peut être déployée. Deux éléments ressortent : le niveau de décision – local, régional ou national – et la thématique mise en débat. À chaque fois, les répondants ont aussi invité à s'interroger sur la pertinence du dispositif choisi et sur le moment où il doit être mis en place.

#### Niveau de décision

Cette question a occupé une place importante dans les échanges. Nombreux sont les répondants à penser que ce qui fonctionne au niveau local ne pourrait pas nécessairement fonctionner au niveau national. En Allemagne et au Royaume-Uni, les personnes interrogées étaient principalement favorables à l'expérimentation de dispositifs au niveau local. Il n'y a qu'en France où elles étaient plus largement favorables à son expérimentation au niveau national, notamment avec des conventions citoyennes.

Beaucoup d'élus ont émis l'idée que les enjeux locaux conviendraient davantage aux dispositifs participatifs et délibératifs innovants, les questions politiques nationales étant souvent plus complexes parce qu'elles nécessitent des arbitrages entre différents domaines d'action. Concernant les enjeux locaux, les politiques considèrent naturellement leurs administrés comme des « experts » de leur situation, capables d'orienter de manière précieuse l'élaboration des politiques, dans la mesure où ils sont souvent directement impliqués ou concernés.

Toutefois, pour de nombreux participants à l'enquête, « local » signifiait souvent « hyperlocal ». Décrivant un exemple de tentative de budget participatif, une personne interrogée explique ainsi :

*« [Ils ont essayé d'organiser ça] dans un grand ensemble du sud de la ville. Et ce n'était pas le niveau auquel les populations réfléchissaient. Ça ne l'était pas, il n'y avait pas d'identité. C'était du type les gens de [lieu A] ne pouvait pas aller à un événement à [lieu B], parce que c'était une autre population. Ça n'a juste pas fonctionné et, dans les zones rurales ainsi que quand les circonscriptions qui comprennent plusieurs villes, je me souviens qu'on m'a demandé, vous savez : "On a essayé ça, ça n'a pas marché, qu'est-ce que vous conseillerez ?" Et j'ai répondu : "Est-ce que vous avez pris les limites de votre circonscription?" Et ils ont dit : "Oui." J'ai dit : "Combien de villes différentes il y a dans votre circonscription ?" Trois. J'ai dit : "Est-ce que vous avez pensé à peut-être en faire trois à une plus petite échelle ?" » (Membre d'un conseil local, Écosse, SNP)*

### Thématiques

Au niveau national, les thématiques citées relèvent de l'éthique ou dépassent les clivages partisans. Au Royaume-Uni, de nombreux participants à l'enquête ont fait entre autres allusion, rétrospectivement, à l'intérêt qu'aurait représenté une convention citoyenne pour traiter la question de l'appartenance à l'UE (un sujet qui a divisé les partis politiques) ou à la convention citoyenne irlandaise dédiée à l'avortement (une question éthique). Deux autres enjeux ont été identifiés par les personnes interrogées au Royaume-Uni comme pouvant faire potentiellement l'objet d'une convention citoyenne nationale : le débat sur la fin de vie et la manière de financer le système public de santé (NHS), mais *pas* une éventuelle refonte du modèle de santé du pays – exemple intéressant de la façon dont les personnalités politiques cherchent à contrôler les paramètres du débat, même dans une configuration délibérative. Curieusement, certaines personnes interrogées en France étaient ouvertes à l'idée de conventions citoyennes sur des sujets conflictuels, tels que les rapports entre la police et la population, alors même qu'elles se montraient sceptiques envers l'innovation démocratique en général. Par exemple :

*"On devrait donner la parole aux citoyens, la possibilité de s'exprimer sur de grands sujets, pour que leur voix soit entendue. La sécurité, par exemple : la police manque d'empathie, elle n'est pas efficace, elle est clivante. Ce serait utile. La santé : une majorité pense que notre système est en train de s'effondrer. Même chose pour l'éducation : ce n'est plus un creuset républicain et les gens s'en plaignent". (Maire, France, sans étiquette)*

La plupart des responsables politiques au Royaume-Uni et en Allemagne considèrent que des sujets tels que la politique étrangère, l'immigration et la politique économique ne sont pas adaptés à de tels dispositifs, du fait de leur nature complexe et transversale. Beaucoup ont évoqué le fait que ces questions impliquent de prendre des décisions difficiles et impopulaires, qui engagent sur le long terme, prennent en compte la façon dont les politiques publiques s'articulent entre elles et intègrent les contraintes budgétaires, et qu'il s'agit précisément de la responsabilité des élus de le faire. Certains ont précisé qu'il n'était pas

possible d'attendre autant des citoyens dans un processus de participation et de délibération ponctuel. Par exemple :

*« La politique implique aussi de prendre des décisions difficiles. Par exemple, quand il faut augmenter les frais de garde d'enfants, le prix de l'eau, ou de la taxe sur les ordures, ou quand il faut fermer des écoles ou des piscines. Tout cela nécessite en effet de prendre des décisions. Même chose quand il s'agit de créer des hébergements pour un grand nombre de réfugiés : tout le monde n'y est pas favorable, notamment quand c'est à côté de chez lui. Nous sommes dans une telle période de transition que je me demande aussi si vouloir trancher ces sujets via des conventions citoyennes ou dans des dispositifs participatifs pour parvenir à un consensus n'est pas juste une promesse contre-productive. (Spécialiste des politiques au niveau régional, Allemagne)*

Dans de nombreux cas, il a été difficile d'identifier où les personnes interrogées fixaient leurs limites : beaucoup avaient l'impression que la politique étrangère était trop complexe pour une convention citoyenne, mais que ce n'était pas le cas des politiques climatiques. Il semble qu'il s'agisse parfois d'une question de priorité accordée à un enjeu et d'autres fois de complexité réelle, ce qui illustre à nouveau un manque de cohérence ou de position arrêtée chez de nombreux participants.

Dans les trois pays, les participants à l'enquête voient l'aménagement local comme un bon domaine pour recourir à l'innovation démocratique, notamment pour les budgets participatifs. L'accent est plutôt mis sur les petits projets dans des zones géographiques restreintes. Aucun ou presque n'envisage de mettre en débat le budget des transports ou de l'action sociale. Le changement climatique et le développement durable local sont typiquement des enjeux considérés comme adaptés aux conventions citoyennes, ce qui reflète probablement la place qu'occupent actuellement ces questions. Deux responsables politiques au Royaume-Uni se sont arrêtés en particulier sur l'élaboration d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté, y voyant là un sujet adapté à une convention citoyenne à l'échelle d'une ville. En Allemagne, de nombreuses personnalités politiques ont évoqué au niveau local l'aménagement du territoire et l'investissement dans les infrastructures : construction de routes, aménagement des places, des aires de jeu ou des parcs éoliens. En France, la plupart des personnes interrogées ont cité les projets de développement urbain comme objets pour des référendums locaux ou des budgets participatifs et les politiques climatiques comme sujets à soumettre à des conventions citoyennes.

Dans l'ensemble, l'innovation démocratique est perçue comme adaptée soit aux questions très concrètes et précises soit aux enjeux pour lesquels les citoyens sont directement et personnellement concernés. De manière générale, plus le niveau de décision est élevé et plus le champ d'action est (ou semble) complexe, moins les personnes interrogées sont favorables à en débattre à travers des dispositifs démocratiques innovants.

## Timing du processus et pertinence du dispositif

Concernant le moment adéquat pour engager un processus participatif ou délibératif, les participants à l'enquête insistent sur la nécessité qu'il se déroule avant que des décisions essentielles soient prises pour que les éclairages et recommandations qui en ressortent aient un impact significatif. De nombreux responsables politiques ont mentionné des situations dans lesquelles les citoyens sont consultés à un stade avancé de l'élaboration des politiques publiques, à un moment où les décisions fondamentales sont déjà prises. Ils y voient le risque de nourrir l'insatisfaction des citoyens vis-à-vis du politique, érodant un peu plus la confiance et renforçant leur indifférence ou leur conviction qu'il est impossible de se faire entendre. D'où l'importance à leurs yeux de bien structurer les dispositifs, pour accorder suffisamment de temps à la participation et à la délibération *au cours de la procédure* et à la fin également, afin qu'elle puisse réellement alimenter la décision.

Pour les répondants, l'utilité des différents dispositifs dépend largement de la question à traiter. Ceux qui permettent une discussion approfondie et une *délibération* seraient davantage appropriés aux enjeux complexes ou conflictuels. Les sujets plus simples, comme la façon de dépenser une certaine somme d'argent, seraient plus adaptés aux processus *participatifs* (qu'il s'agisse d'un budget participatif ou d'un référendum), mais pas nécessairement *délibératifs* (bien qu'il existe évidemment des mécanismes de budget participatif plus délibératifs).

La partie suivante étudie de manière plus approfondie les points de vue sur les différents dispositifs d'innovation démocratique. Il peut être utile de rappeler au préalable que les critiques et préoccupations émises par les répondants portent généralement sur des dispositifs et des processus *spécifiques*, et non sur le *principe général* d'innovation démocratique. Rappelons aussi que le contexte national joue un rôle, certains dispositifs étant à la mode dans un pays, moins dans d'autres. Les conventions citoyennes bénéficient d'une visibilité croissante en Allemagne et assez élevée en France, moins au Royaume-Uni (bien qu'elles soient plus en vue en Écosse qu'en Angleterre). Les budgets participatifs sont considérés comme quelque peu démodés en France, alors qu'ils sont bien plus en vogue en Écosse et possèdent une longue histoire en Angleterre, bien qu'à une échelle généralement assez réduite.

## 5.2. Conventions citoyennes

Les conventions citoyennes sont des dispositifs d'innovation démocratique qui ont pris une importance croissante, parce qu'ils constituent un mécanisme de délibération et de prise de décision éclairées par un échantillon représentatif de la population. Les entretiens montrent que les points de vue diffèrent à leur égard. Ils témoignent d'un débat nuancé et complexe. Les préoccupations se sont concentrées sur la capacité du dispositif à améliorer la qualité du débat, sur le principe du tirage au sort pour assurer la représentativité de l'échantillon, sur la légitimité des résultats ainsi que la mise en œuvre et l'intégration au sein des institutions et des processus de décision existants.

## Amélioration de la qualité du débat et rapprochement entre citoyens et politique

Une grande partie de la discussion sur les conventions citoyennes a porté sur la capacité de ce dispositif à améliorer la qualité du débat sur des enjeux politiques et sur les politiques publiques, dans un contexte où de nombreuses personnes interrogées ont le sentiment que cette qualité a fortement diminué ces dernières années. La plupart des participants à l'enquête en France estiment que les conventions sont un mécanisme assez utile pour débattre de questions sociétales complexes et conflictuelles. Beaucoup les voient comme un dispositif intéressant qui pourrait offrir un espace de délibération éclairée et d'élaboration de consensus, qui semblent aujourd'hui beaucoup plus difficiles à obtenir. Ils estiment également qu'il s'agit d'un dispositif pertinent pour faire émerger un intérêt commun en dépassant les intérêts particuliers, par-delà notamment les convictions personnelles des participants.

En France, les élus de droite interrogés se montrent plus sceptiques, voire plus défavorables au dispositif que les élus de gauche ou les fonctionnaires. Les répondants les plus enthousiastes soutiennent que les conventions peuvent offrir aux citoyens ce sentiment très profond d'auto-efficacité qu'ils semblent avoir perdu. De manière similaire, au Royaume-Uni, les personnalités politiques du SNP et des Verts, avec les fonctionnaires et les responsables administratifs, sont plus enclines à percevoir l'intérêt des conventions citoyennes, en réponse au sentiment d'impuissance et à l'éloignement vis-à-vis du politique. Ils ont souvent explicitement mentionné le format *délibératif* de ces conventions comme un remède utile à la polarisation croissante du débat politique.

En Allemagne, ce sont principalement les fonctionnaires travaillant au développement de ces nouvelles formes de participation citoyenne qui ont perçu le potentiel des conventions. La majorité des responsables politiques interrogés ne sont pas défavorables aux assemblées citoyennes, les percevant souvent comme des expérimentations intéressantes. Pour autant, la plupart ont du mal à percevoir de quelle façon elles pourraient être concrètement utiles dans l'élaboration des politiques publiques ou plus largement dans l'exercice de leur mandat. Ils se sont aussi montrés plus sceptiques sur la capacité de ces conventions à améliorer de manière significative la qualité du débat politique. Certains n'ont pas caché leurs doutes sur l'effet de ces conventions citoyennes sur le sentiment d'auto-efficacité de l'ensemble des citoyens. Elles ne croient pas à un effet de « ruissellement » vers la population : les membres des conventions sont perçus comme parlant en leur nom et pas nécessairement comme plus proches du citoyen moyen qu'un élu.

*« Je veux dire, plus les personnes sélectionnées sont éloignées, moins il y a un sentiment de représentation en fin de compte. Donc, si, par exemple, 500 personnes sont sélectionnées au niveau fédéral, il y a juste aussi peu de liens avec ces individus, peut-être même sensiblement moins, qu'avec des élus au final. » (Membre du Bundestag, Allemagne, sociaux-démocrates)*

En outre, des questions ont été soulevées concernant l'efficacité et l'utilité politique des

recommandations formulées par les conventions citoyennes. Certaines personnes interrogées en Allemagne considèrent que ces recommandations ne sont pas fondées sur une expertise et reflètent plutôt les préférences personnelles des participants. Quelques-uns craignent que le temps trop bref consacré au débat ne permette pas d'évaluer correctement des enjeux complexes. Ce regard est à mettre en perspective de celui qu'ils portent sur le travail parlementaire, dont ils ont une vision plutôt idéalisée : ils décrivent des spécialistes des enjeux concernés, au sein des ministères et des commissions parlementaires, qui prennent le temps de peser le pour et le contre avant de proposer des mesures. De fait, nombre de responsables politiques émettent des doutes quant à la capacité du dispositif à déboucher sur des décisions globales et éclairées, notamment concernant les conséquences budgétaires et financières ainsi que la planification à long terme. Ces points de vue alimentent un scepticisme plus large chez certains répondants quant à la capacité des conventions citoyennes à améliorer la qualité des mesures proposées, bien qu'elles puissent développer parmi les participants une culture différente du débat.

### Tirage au sort et représentativité

Le tirage au sort (l'idée qu'une convention citoyenne devrait être constituée par tirage au sort afin d'obtenir un échantillon représentatif de la population générale) est un sujet de débat fréquent en Allemagne ainsi qu'au Royaume-Uni. La plupart des personnes interrogées ne connaissaient pas les modes de sélection des participants aux conventions citoyennes. Cette méconnaissance les a conduits à avancer des constats qui s'avéraient erronés (voir partie 3.1)». Nombreux sont les participants à l'enquête à penser qu'une convention citoyenne est une sorte de réunion publique.

Il a souvent fallu expliquer le tirage au sort durant l'entretien. Même après un éclairage, nombre de personnes interrogées se sont demandées si les conventions tirées au sort pouvaient réellement représenter les intérêts et les positionnements politiques de la population tout entière, craignant qu'elles n'exacerbent au contraire les intérêts personnels et les identités individuelles. Beaucoup de participants allemands estimaient difficile de croire que les participants aux conventions puissent parler au nom d'un groupe, simplement parce qu'ils ont été sélectionnés pour le représenter statistiquement.

*« Parfois, c'est présenté de manière très simplifiée. C'est du genre : "Entendons aussi des personnes issues de l'immigration." Mais la question se pose : ce n'est pas parce que quelqu'un a un nom turc qu'il est automatiquement habilité à parler au nom des citoyens turco-allemands de manière générale ou, par exemple, pour les jeunes, les femmes ou les personnes handicapées. » (Membre d'un parlement régional, nord de l'Allemagne, sociaux-démocrates)*

En outre, les participants à l'enquête en Allemagne et au Royaume Uni se sont inquiétés de voir les « profils habituels » (les personnes déjà engagées politiquement ou qui savent faire entendre leur voix) participer principalement à ces dispositifs. À leurs yeux, le principe même du tirage au sort ne garantit pas que les personnes politiquement engagées ne soient pas plus

nombreuses dans les conventions : même sollicités, les autres pourraient avoir tendance à décliner l'invitation.

*« Le conseil citoyen repose souvent sur l'idée de sélectionner des citoyens au hasard. Mais, si on est honnête, ce sont les mêmes gens qui finissent par y siéger. » (Membre du Bundestag, Allemagne, libéraux)*

*« Je pense qu'il y a un vrai risque de mettre en place ces dispositifs, et on peut parler de sélection et s'assurer que ce soit plus ou moins représentatif, etc., mais au final on ne peut pas obliger les gens à le faire. Et de fait, ceux qui vont le faire, qui vont consacrer du temps à faire partie du panel ou passer un dimanche soir dans un réunion pour un budget participatif, probablement parce qu'ils connaissent déjà quelqu'un ici ou qu'ils appartiennent à un groupe de la population qui est là, ils font déjà des choses. Et donc, c'est bien de faire plus de choses comme ça, mais je n'ai pas la conviction que ça touchera les gens comme on aimerait le croire. » (Membre d'un conseil local, Écosse, SNP)*

Les précisions apportées sur les modes de recrutement ne font pas évoluer le niveau de scepticisme des élus. Même le recours à des processus de tirage au sort par des professionnels ne réussit pas à dissiper la crainte de laisser de côté les personnes les plus éloignées de la politique et les moins insérées socialement. Par conséquent, du moins en Allemagne, beaucoup d'élus préfèrent les modes de recrutement libres sans tirage au sort, bien que leur représentativité ne soit pas davantage démontrée.

À l'opposé, la majorité des répondants français n'expriment pas de réelles inquiétudes concernant le tirage au sort. Certains avaient déjà testé ce type de processus parmi leurs administrés. La plupart des élus le voient comme le seul mode de recrutement qui permette de s'assurer que les conventions citoyennes ne soient pas confisquées par les « habitués ». Il est plutôt perçu comme un mode de sélection par défaut (« je ne vois pas comment faire autrement ») et comme une façon généralement efficace de garantir la représentativité des participants.

La question du tirage au sort pose nécessairement celle de l'obligation : est-ce que les personnes sélectionnées doivent obligatoirement siéger dans les conventions citoyennes, à l'image des jurés dans les procès d'assises ? Le sujet a été abordé au cours de nombreux entretiens en France et au Royaume-Uni, les défenseurs de l'obligation la concevant comme une forme de devoir civique.

*« [Les conventions citoyennes] ça m'a immédiatement fait penser aux jurés. Autrement dit, à un certain moment, on demande aux citoyens tirés au sort de consacrer du temps à un sujet. Je trouve ça assez vertueux, en fait. » (Fonctionnaire, administration centrale, France)*

Cependant, les participants à l'enquête ne se sont guère montrés enthousiastes à l'idée de rendre la participation obligatoire : ils s'interrogent sur la façon dont cette obligation pourrait

s'articuler avec une norme largement acceptée et qui devrait rester une expression politique légitime : celle de la non-participation.

### Légitimité

Deux questions distinctes ont émergé en lien avec la légitimité des conventions citoyennes. Pour certains participants à l'enquête, la légitimité a à voir avec la représentativité de celui qui prend la décision. Dans ce cas, certains ne voient pas nécessairement en quoi celles qui sont prises dans le cadre de conventions seraient plus légitimes que celles qui sont prises par des élus dans des collectivités ou des assemblées. À leurs yeux, les membres des conventions citoyennes, même s'ils ont été sélectionnés pour une raison ou pour une autre, expriment in fine des préférences personnelles : ils n'ont pas de légitimité collective – celle que donne une élection, qui agrège les préférences de l'ensemble de la société (ou tout du moins de ceux qui votent).

La deuxième question concerne la concurrence qui pourrait potentiellement s'installer entre la légitimité d'une convention citoyenne et celle d'un organe représentatif élu. Certaines personnes interrogées craignaient que les conventions citoyennes dévalorisent le mandat d'élu et puissent remettre en cause ou concurrencer les institutions représentatives fondées sur l'élection. Cette inquiétude est manifeste lorsqu'il s'agit d'évoquer des conventions citoyennes institutionnalisées.

*« Bon, ceci [une convention citoyenne permanente] est une chose totalement différente. Puis on parle d'une seconde chambre [du parlement], avec un mandat qui ne vient pas de cette sorte de va-et-vient du système politique. Pour être honnête, je ne sais pas comment ça fonctionnerait, parce que vous auriez deux mandats concurrents avec potentiellement une forte tension au sein du processus législatif. » (Spécialiste politique, Royaume-Uni, Parti travailliste)*

À propos de l'exemple spécifique d'une convention citoyenne permanente, un membre d'un conseil local en Écosse a fait observer :

*« Bon, je vois, alors, je n'en avais encore jamais entendu parler. Je reviens à ce que je disais précédemment, vous savez, je peux percevoir un espace pour expérimenter des choses de ce genre. Des collègues au conseil parlent d'une sur la lutte contre la pauvreté ou le climat. Donc, faire ça en vue de trouver des idées et de dialoguer avec la population, c'est bien, mais une sorte de conseil fantôme permanent, je ne vois juste pas comment ça fonctionne en pratique. Et à la fin, ces choses doivent revenir au conseil. Donc, oui, des recommandations et des idées, je suis tout à fait pour, mais je pense que certaines personnes s'emballent un peu avec ce truc. » (Membre d'un conseil local, Écosse, Parti travailliste)*

La plupart des personnes interrogées préconisent que toutes les recommandations provenant des conventions citoyennes soient considérées comme des propositions à intégrer dans les

processus d'élaboration des politiques publiques déjà existants. Cela souligne la nécessité d'intégrer les conventions dans une réflexion plus large autour de la fabrique des politiques publiques.

### Choix du thème et présentation des éléments

La manière dont les questions sont choisies fait souvent l'objet d'interrogations : elles portent sur le pouvoir de fixer l'agenda. Comme indiqué ci-dessus (partie 4.1), de nombreuses personnes interrogées ont souligné qu'en dernier ressort la décision (et la responsabilité qui va avec) relevait toujours du politique. Certains s'inquiètent de l'influence possible des exécutifs, des lobbies ou des militants sur le choix des thèmes mis en discussion. Par exemple, en Allemagne, deux participants à l'enquête ont remis en cause le choix du thème de la première convention citoyenne officielle créée par le Bundestag consacrée à la nourriture et la nutrition. Il a été déterminé par les députés via la constitution d'un groupe de rapporteurs, dans lequel tous les groupes parlementaires du Bundestag étaient représentés pour discuter des différents thèmes proposés. En dépit des efforts, le sujet retenu n'a pas reçu le plein assentiment de l'opposition. Pour ces répondants, le processus de sélection du thème a été influencé par le jeu des partis et aligné sur leurs agendas politiques. Elles soupçonnaient même que les résultats de la convention aient même pu être prédéterminés dès le début. Une personne interrogée a jugé la décision politique, critiquant la partialité de la sélection par le gouvernement des ONG et des experts chargés de mettre en place l'assemblée.

*« Il existe un risque de politisation des formats et je regarde ça d'un œil très critique. »  
(Membre du Bundestag, Allemagne, conservateurs)*

Au-delà de la politisation du choix des thématiques, certains participants à l'enquête ont également interrogé le choix et le statut des intervenants durant les sessions, et la façon dont ils abordaient les enjeux débattus. Ils ont souligné le fait que le débat puisse être détourné au profit de certains intérêts. En outre, des réserves ont été formulées à propos de la neutralité des organisations qui aident les exécutifs à organiser ces conventions, en remettant en cause leur impartialité ou suggérant qu'elles puissent faire passer certains points de vue avant d'autres. Par exemple :

*« Tout cela à l'air très joli et impartial, mais ça ne l'est pas. Il y a un groupe de gens qui ont tout un tas d'objectifs autour de ça. Il y a des gens qui sont des experts pour les gérer, mais qui ont tout un ensemble d'intérêts politiques. Des gens vont vous dire qu'elles peuvent être organisées de manière impartiale, mais c'est faux. C'est de la politique. Le problème c'est que ces choses ont presque l'air apolitique, comme si on extrayait toutes les mauvaises parties de la politique, mais non, on les dissimule, ce qui est pire... On en fait une, disons, sur le changement climatique. Est-ce qu'on met dedans des entrepreneurs locaux pour dire à quel point ça va leur coûter et coûter à leur entreprise de changer ça et ça ? Ou les gens dont l'activité repose sur la livraison ou le fret, quand le type de personnes qui vont gérer le jury citoyen veulent des pistes cyclables et des zones à faibles émissions ? » (Membre d'un conseil local, Angleterre, libéraux-démocrates)*

Certains conservateurs français ont fait part de préoccupations similaires. À propos de la convention citoyenne sur la fin de vie, un répondant fait observer :

*« Malgré tout, on a l'impression que c'est biaisé, que globalement il y a des positions qui vont s'exprimer, mais qu'il y a une frange de gens qui ont déjà envie de faire quelque chose sur le sujet, et que le texte est déjà écrit. Et comme une convention c'est une addition de discussions, de débats, etc., si vous avez des gens qui sont dans le jeu pour manipuler le truc, ce n'est pas très difficile d'y arriver. » (Ancien maire adjoint, France, LR)*

Certaines personnes interrogées ont souligné l'importance d'une bonne modération pour permettre aux conventions citoyennes de se dérouler de manière respectueuse en offrant le même écho à toutes les voix. Certains s'inquiètent que les personnes qui savent s'affirmer plus efficacement dans une telle configuration dominent les débats, ajoutant des biais supplémentaires. Des facteurs tels que les connaissances politiques, l'habileté rhétorique, les expériences discriminatoires et le statut social pourraient influencer sur la capacité des membres à s'impliquer et participer pleinement.

### **Communication, gestion des attentes et intégration**

La plupart des participants à l'enquête se sont exprimés sur le risque que les conventions citoyennes alimentent davantage l'insatisfaction et la désaffection envers le système politique si les recommandations qui en ressortent n'étaient pas reprises par la suite, au moins partiellement. Malgré tout, peu de répondants ont suggéré que les décisions de ces conventions soient engageantes pour les élus : pour eux, les responsables politiques doivent conserver le pouvoir d'évaluer toutes les recommandations en tenant compte d'autres considérations et des moyens disponibles.

Nombre d'entre elles ont donc souligné l'importance de définir clairement le processus en amont et d'indiquer dès le début le statut de toutes les recommandations formulées par la convention. Il était ici principalement question de gestion des attentes, un terme employé par de nombreux participants à l'enquête. En France, sur la base de la récente expérience de la Convention citoyenne pour le climat (2019-2020), une personne interrogée s'est montrée principalement préoccupée par cet enjeu et par le statut des recommandations.

*« Entre le consultatif et le décisionnel, il y a le propositionnel. Mais il faut accepter que ce dispositif soit propositionnel. Avec la convention citoyenne sur le climat, Macron s'est moqué des gens, parce qu'il n'a jamais dit 'les gars, c'est propositionnel'. Il aurait dit : "C'est pré-décisionnel. Allez-y, faites des propositions et on les soumettra à l'Assemblée nationale pour en débattre", ça aurait été différent. D'une manière générale, je pense qu'il faut accepter que les conventions citoyennes soient propositionnelles. Sinon, les gens ne s'impliqueront pas. Ils diront : "Pourquoi vous ne faites pas un sondage ?" Au bout du compte, il faut du concret, une proposition, mais il faut être prêt à le dire dès le départ. (Adjoint au maire, France, Parti socialiste)*

La plupart des participants à l'enquête considèrent qu'il est essentiel que le travail des conventions citoyennes s'articule à celui des instances représentatives, en bonne intelligence avec elles. Plusieurs personnes interrogées au Royaume-Uni qui maîtrisaient le sujet se sont référées à la convention créée en Irlande en 2016 pour explorer un ensemble d'enjeux constitutionnels et à la façon dont sa fonction et son rôle se sont inscrits dans le système politique national. Élus au Royaume-Uni, élus et fonctionnaires en Allemagne, ont mentionné la nécessité de bien penser le dispositif et son articulation, dans des processus institutionnels clairs. En revanche, si beaucoup étaient conscients du problème, ils étaient peu nombreux à proposer des solutions – mis à part ceux qui avaient déjà fait l'expérience de conventions.

En résumé, le niveau d'approbation ou de réticence vis-à-vis des conventions citoyennes varie d'un pays à l'autre. Les personnes interrogées en France sont les plus convaincues de leur utilité. Les Allemands se sont montrés plus sceptiques, notamment sur le tirage au sort et les aspects pratiques du processus. Au Royaume-Uni, les points de vue sont partagés.

### **5.3. Budgets participatifs**

Processus au travers duquel les citoyens décident collectivement de la manière de dépenser une partie déterminée des fonds publics, les budgets participatifs existent depuis de longtemps et ont été mis en place en de nombreux endroits dans chacun des trois pays. Comme pour les conventions citoyennes, l'opinion à leur égard varie selon le niveau de connaissance et d'expérience qu'en ont les participants à l'enquête. En France, les budgets participatifs sont un format largement institutionnalisé au niveau local, principalement au sein des exécutifs locaux de gauche. Ils sont toutefois vus comme passés de mode. En Allemagne, si les connaissances sur les budgets participatifs sont assez limitées, une certaine curiosité s'est exprimée pour leur mise en œuvre. Au Royaume-Uni, les responsables politiques écossais maîtrisent bien la question, parce que le gouvernement écossais promeut les budgets participatifs dans une politique ambitieuse en faveur du pouvoir citoyen. En Angleterre, ils étaient moins identifiés et les connaissances à leur sujet étaient plus faibles. Les principales préoccupations exprimées sur les budgets participatifs lors des entretiens se sont concentrées sur le degré d'engagement exigé et sur la représentativité du processus. Les participants se sont également interrogés sur le fait de savoir s'il était réellement pertinent de débattre des questions budgétaires dans un processus délibératif de ce type. Des doutes s'expriment également sur la possibilité d'adopter ce dispositif innovant au-delà de l'échelle locale.

#### **Engagement et représentativité**

Les répondants sont nombreux à voir les budgets participatifs comme un outil intéressant, car il leur semble offrir une forme directe et concrète de participation pour un objet clair et ciblé. Les préoccupations relatives à la gestion des attentes et à la communication, formulées à plusieurs reprises à propos des conventions citoyennes, ont été rarement entendues à

propos des budgets participatifs, car le processus décisionnel et les attentes semblaient plus clairs de prime abord. De nombreux participants à l'enquête ont vu ces caractéristiques comme des avantages. Faire voter les individus sur un ensemble de propositions de dépenses publiques potentielles est considéré, par certains, comme une manière d'informer les décideurs politiques sur les priorités des citoyens et de rendre les budgets plus inclusifs et fondé sur les besoins des citoyens. En Allemagne, la plupart des répondants ont affiché un niveau de connaissance limité sur le processus en lui-même et ses aspects pratiques, tout en démontrant une curiosité et un intérêt grandissants pour les budgets participatifs comme moyen d'impliquer les citoyens une fois le dispositif expliqué.

En France et au Royaume-Uni, c'est la représentativité des participants et la capacité des budgets participatifs à aller chercher les groupes les plus éloignés de la politique qui fait débat. Au Royaume Uni, les répondants ne remettent pas en cause le fait que les budgets participatifs possèdent un aspect participatif et délibératif intéressant, qui va plus loin que le vote ou que les modes traditionnels d'action citoyenne entre deux élections. Pour autant, beaucoup considèrent que ce sont d'abord les groupes les plus engagés qui s'impliquent dans les budgets participatifs. Ils estiment donc que ce dispositif peut contribuer à aggraver les biais de participation. De manière similaire, la faible participation et le caractère non représentatif attribué aux personnes qui participent à ces dispositifs est beaucoup revenu en France. Des responsables politiques ont évoqué l'indifférence des électeurs pour ce type de procédure. Par exemple :

*« Alors le problème c'est que j'ai l'impression que les citoyens n'ont pas envie de se mêler de budget parce que ce que je peux observer c'est que dans les budgets citoyens qui sont mis en place dans les collectivités, il n'y a pas beaucoup de participation des citoyens. Il y a vraiment toujours la même clique qui s'y intéresse. Et puis la majorité s'en fiche ne veut, n'a pas le temps de regarder ça. » (Ancienne députée, France, Renaissance)*

À l'inverse, on notera qu'un certain nombre de personnes interrogées au Royaume-Uni considèrent qu'il ne sera jamais possible de mettre en place un dispositif qui attirera l'attention de tout le monde, mais que ce ne doit pas être une raison pour ne rien faire :

*« Bon, vous avez raison, ça n'implique pas tout le monde, mais c'est le cas pour plein d'autres dispositifs [...] Donc, la façon dont on voit les choses, c'est d'avoir différents dispositifs en place dans le cadre d'une stratégie globale d'engagement et de participation. S'il y a un ensemble de trucs qui sont mis en place, dont une meilleure implication des citoyens en général et des politiques co-construites, alors les gens vont peu à peu trouver un certain point d'accès. Ça ne sera jamais parfait et on n'aura jamais 100 % de participation, mais, bon, pour être honnête, je trouve ça un peu cynique de dire qu'il ne faut pas faire de budgets participatifs, parce que tout le monde n'y va pas. La participation était de 45 % aux dernières élections locales en Écosse et alors on ne va pas abandonner les élections parce que tout le monde ne se déplace pas. C'est idiot comme argument. » (Membre d'un conseil local, Écosse, SNP)*

D'autres participants à l'enquête qui ont déjà expérimenté le dispositif, soulignent que des budgets participatifs bien conçus peuvent être plus attrayants que d'autres. Toutefois, des dispositifs comme les événements locaux coûtent généralement plus cher. La plupart sont donc organisés sous la forme de réunions publiques, moins efficaces, comme le souligne une personne interrogée :

*« Donc les bons budgets participatifs sont les budgets participatifs qui rassemblent les gens... Les mauvais budgets participatifs consistent à donner une somme d'argent à un conseil municipal, qui va organiser une soirée pendant laquelle tous les groupes du coin vont venir faire une présentation dans un théâtre. Et, à la fin, tout le monde vote avec un bulletin pour le truc, ou les gens qui les ont intéressés, puis tout le monde repart. Et, malheureusement, ça représente probablement environ 75 %. Parce que c'est plus facile. Il y a une grosse différence, je pense, entre les budgets participatifs de type marché et de type réunion... Le mode de budgets participatifs marché ou foire locale, où tous ceux qui viennent montrent aussi ce qu'ils font... a pour objectif d'être un événement pour les gens. L'idée c'est que cet événement rassemble les gens, leur permette de savoir ce qui se passe et crée des liens et un peu de chaleur dans la pièce, je pense que c'est quelque chose d'important. C'est comme ça que les gens s'impliquent. » (Membre d'un conseil local, Écosse, SNP)*

### **Les budgets, un bon objet pour un processus délibératif ?**

Certains répondants se demandent si débattre de questions budgétaires ou financières est réellement pertinent si l'on veut renforcer la participation et la délibération citoyenne. En France et au Royaume-Uni, les personnalités politiques locales ont souvent exprimé leurs doutes sur les budgets participatifs, en grande partie limités par les contraintes financières auxquelles ils font face, dans un contexte de baisse des budgets. Au Royaume-Uni en particulier, les compétences obligatoires des collectivités locales pèsent sur leurs finances et laissent peu de marge de manœuvre au financement d'autres projets. Dans ce cas, les répondants n'exprimaient pas d'opposition *de principe* aux budgets participatifs, mais formulaient un constat pratique : les responsables administratifs locaux ne sont pas en capacité d'organiser des budgets participatifs et les financements disponibles, sont limités, pour ne pas dire insignifiants, quand bien même, les sommes en jeu puissent être importantes pour les groupes qui en bénéficient. Par exemple :

*« Ça n'est pas particulièrement stratégique, parce que ce ne sont que 1000, 2000 £ de plus à mettre dans des cours d'été pour enfants ou autre chose. C'est une bagatelle, peut-être 5000 au maximum, vous voyez. Pareil à [lieu], ils avaient 12 demandes et aucune n'a eu plus d'environ 2000 £. Ils ont un processus plutôt engagé pour tout vous dire. Voilà, en fait, vous déposez une candidature et elle est notée par un groupe de personnes du coin et ensuite elle est soumise à un vote du public et puis, ça permet bien sûr aux projets locaux d'émerger et de faire du lobbying comme les trucs qu'on voit, comme chez Tesco [un supermarché], quand vous insérez des petits jetons [pour*

*voter pour quelque chose], ils emploient ce type d'approche et c'est un peu plus attrayant je pense, les gens prennent part à un processus décisionnel, mais c'est sur 50 000 ou quelque chose comme ça... Donc ça ne transforme pas les choses ou autre, mais je veux dire, très bien, allez-y. (Membre d'un conseil local, Écosse, Parti travailliste)*

Certains décideurs, notamment les conservateurs et les libéraux allemands, considèrent que les budgets demeurent la prérogative des élus, parce qu'il leur revient de faire des arbitrages entre des intérêts concurrents. Certains doutent de la capacité de la population à posséder une vue d'ensemble adéquate sur un budget public et estiment que les options privilégiées par les participants à des budgets participatifs ne sont qu'une photo limitée des préférences des citoyens. La politique budgétaire est perçue comme un enjeu nécessitant une planification de long terme et des arbitrages complexes. Quelques responsables politiques se sont aussi inquiétés de voir les participants supprimer certaines enveloppes budgétaires, alors qu'ils leur reviendra en tant qu'élus d'en assumer les conséquences, brouillant ainsi le partage des responsabilités :

*« [...] si on dit, en fait on va juste arrêter d'abattre des arbres qui sont dangereux, donc on va supprimer le service forestier et laisser les gens le faire, vous savez, le premier arbre qui va tomber sur la maison de quelqu'un et la réduire en miettes ce sera la responsabilité du conseil. Ou on pourrait réduire au minimum le personnel de suivi sanitaire, et puis quelqu'un va s'intoxiquer dans un restaurant et ils vont rejeter la faute sur le conseil. Ce que je veux dire, c'est qu'il y a des décisions difficiles à prendre et que la responsabilité nous retombera toujours dessus. » (Membre d'un conseil local, Écosse, Parti travailliste)*

Quelques élus locaux au Royaume-Uni se sont même montrés plus pessimistes encore, inquiets que la population vote pour ce qu'elle veut plutôt que pour ce qui est nécessaire , ce qui pourrait traduire une forme de paternalisme qui laisse entendre que les citoyens ne seraient pas capables de prendre des décisions sensées sur des dépenses locales :

*« Si vous essayez de mettre en place un budget participatif, vous allez finir sans dispensaires de méthadone, vous voyez, sans aide sociale aux adultes, vous voyez, et toutes ces choses sont extrêmement précieuses et on en a besoin, mais elles ne sont pas populaires. Vous allez vous retrouver à la fin avec 100 aires de jeu, des tonnes de foyers pour grands-mères et toutes les routes refaites 14 fois, mais vous n'aurez jamais aucune des choses qu'un conseil doit faire. » (Membre de la Chambre des communes, Angleterre, conservateurs)*

Après lui avoir indiqué que les budgets participatifs portaient généralement sur de faibles montants de financement délégués ou alloués à des processus participatifs et pas sur le budget total de l'administration locale, cette même personne a répondu :

*« Vous voyez, je pense que ça commence à devenir compliqué, parce que la question maintenant c'est qu'est-ce que vous déléguez ? Donc, voilà, le cadre des rues, la place, mais c'est là-dedans que ça va passer, chaque route va être refaite 19 fois et il y aura des plantes en pot partout, mais les infrastructures essentielles ne seront pas réparées. » (Membre de la Chambre des communes, Angleterre, conservateurs)*

De manière plus positive, de nombreuses personnes interrogées en Allemagne se sont montrées intéressées et ouvertes vis-à-vis des budgets participatifs une fois leur mécanisme expliqué. D'autres ont avancé que, notamment au niveau local et municipal, les citoyens comprennent bien les besoins, sans doute mieux que les élus, et sont en mesure de les hiérarchiser en conséquence. Un élu a dit sa préoccupation à l'égard du financement par projet, estimant que les moyens sont souvent alloués aux enjeux les moins essentiels pour l'ensemble de la population, par manque de démocratie.

*« Il y a tellement de financement par projet [au niveau municipal]. Alors vous vous adaptez à l'appel à projet, dont vous n'avez peut-être même pas besoin. Mais les gens du gouvernement régional ont cette idée super géniale et, en tant que municipalité, vous n'avez pas d'argent, alors vous vous adaptez à l'appel à projet. Je ne suis vraiment pas fan de ça. Et les gens en bas savent déjà assez bien ce qui est bon pour eux. » (Membre d'un parlement régional, ouest de l'Allemagne, conservateurs)*

Un élu local au Royaume-Uni a exprimé le même type de préoccupation en expliquant que les processus de demandes de subventions existants favorisent les personnes qui savent faire avec l'administration locale et qu'ils ne répondent pas aux besoins potentiels de la population. Le même répondant a aussi évoqué une tendance chez les responsables politiques à aimer dépenser l'argent dans des « grands projets » qui attirent les médias et peuvent être « revendiqués » comme des victoires politiques, par opposition aux plus petits projets qui s'appuient sur les attentes des habitants. Les budgets participatifs sont donc vus comme un mécanisme alternatif utile pour diversifier les opportunités d'obtenir de l'argent public.

Dans l'ensemble, les élus ont affiché une confiance assez élevée dans la capacité des citoyens à prendre des décisions budgétaires, bien qu'il soit nécessaire de sélectionner les sujets.

### **Faire évoluer le dispositif : des questions de périmètre et de montant alloué**

Deux questions à la fois séparées et liées ont émergé durant les discussions sur l'évolution possible des budgets participatifs : une concernant le bon niveau de décision, l'autre le montant alloué. Un consensus s'est dégagé dans les trois pays quant au fait que le recours aux budgets participatifs devrait *principalement* se faire au niveau local, souvent au niveau de gouvernance le plus local, à un échelon inférieur à celui de la ville. Ce n'était pas nécessairement l'expression d'un désir de maintenir les budgets participatifs à la marge des

politiques publiques, mais le résultat d'une réflexion sur la manière d'impliquer les gens dans de tels processus.

Au Royaume-Uni, ceux qui ont déjà expérimenté les budgets participatifs soulignent que le dispositif ne fonctionne que si le périmètre géographique est adapté. Ils insistent donc sur l'importance de tenir compte de cet aspect dès le début du processus. Pour eux, il s'agit de déterminer un périmètre en fonction de sa pertinence plutôt que du découpage administratif, étant donné que les circonscriptions ne correspondent, souvent, pas aux communautés d'intérêts réelles, où les individus peuvent prendre des décisions budgétaires partagées.

En France et en Allemagne, aucune personne interrogée n'a identifié le potentiel d'un vaste recours, voire d'un recours général, aux budgets participatifs au niveau régional ou national. Nombre de participants à l'enquête ont remis l'accent sur la légitimité et la responsabilité claire des représentants politiques en matière de décisions portant sur d'importants budgets à un échelon géographique supérieur. Ils ont aussi souvent renvoyé à leurs arguments sur l'augmentation de la complexité, des arbitrages à faire et de la projection de long terme nécessaires. Beaucoup estiment qu'un processus participatif et délibératif à plus grande échelle serait trop complexe pour les citoyens.

La plupart des participants à l'enquête perçoivent aussi le dispositif comme adapté à des enveloppes budgétaires relativement faibles, constituant une proportion limitée du budget global. Peu étaient en mesure de fixer des valeurs réelles ou proportionnelles spécifiques pour les planchers et plafonds potentiels des budgets participatifs.

En Écosse, où les budgets participatifs sont à la mode, l'objectif est d'allouer 1 % du total de l'ensemble des 32 budgets des administrations locales par des mécanismes participatifs. Si cet objectif a été dépassé en 2023 (1,4 %), les personnes impliquées dans le développement et la mise en œuvre de ces mesures auprès du gouvernement écossais ont fait remarquer que 1 % est un plancher, et non un plafond, et que le but est d'étendre les budgets participatifs au-delà des administrations locales, par exemple aux conseils de la santé et à la police. L'idée consiste à augmenter de manière croissante la proportion des budgets et d'instaurer une culture de la participation et de la délibération plus large. Si les fonctionnaires interrogés n'ont pas souhaité indiquer de chiffres ou de pourcentages précis sur le potentiel d'extension des budgets participatifs, ils ont insisté sur le fait qu'il était plus important de faire les choses de manière bien structurée avec un soutien et une évaluation appropriés que de courir après un objectif arbitraire.

## **5.4. Référendums et initiatives citoyennes**

Dans les trois pays, les participants à l'enquête soulignent la pertinence des formes de démocratie directe comme mode d'influence directe des citoyens sur la politique en dehors des élections.

Peu de répondants souhaitent étendre les formes de démocratie directe, notamment les référendums. Beaucoup se montrent préoccupés par la polarisation souvent créée par ces

mécanismes, sujets à leurs yeux aux campagnes populistes et à la manipulation. En Allemagne et au Royaume-Uni, ils se montrent particulièrement attentifs au risque d'exploitation des référendums par les forces d'extrême droite radicale. Les formes de démocratie directe n'ont donc pas été abordées parmi les modes d'action prioritaires pour renouveler la démocratie et élargir la participation politique des citoyens.

Un certain nombre de personnes interrogées en Allemagne se montrent ambivalentes vis-à-vis des formes de démocratie directe : beaucoup en disent apprécier le principe tout en exprimant leur vigilance envers la polarisation et les manipulations potentielles. L'exemple du référendum sur le Brexit en tête, beaucoup considèrent que les référendums devraient être principalement réservés aux questions locales et régionales. Ils soulignent également que les questions des référendums devraient être limitées à celles qui ne menacent pas l'ordre constitutionnel démocratique ou la protection des droits de la minorité. Un certain nombre craignent enfin que les référendums ne favorisent les opinions les plus destructrices et court-termistes au détriment d'un débat plus constructif et de résultats plus nuancés. Par exemple :

*« Je n'y suis pas fondamentalement opposé. Je remarque cependant que les débats sur la démocratie directe sont détournés par les populistes avec l'intention de démanteler la protection des minorités en faveur du droit supposé de la majorité. Donc, ici aussi, attention aux embardées. » (Membre du Bundestag, Allemagne, libéraux)*

Les personnes interrogées au Royaume-Uni se sont montrées assez réticentes vis-à-vis des référendums, sans doute du fait de leur histoire politique récente. Nombre de participants à l'enquête considèrent que le processus est par nature clivant, propice à la manipulation. Ils s'inquiètent du rôle que peut jouer l'argent dans les campagnes, de la façon dont on définit la question ou de l'utilité d'avoir un résultat proches du 50-50. Des comparaisons négatives ont souvent été établies avec la Suisse et les États des États-Unis, où les référendums sont courants.

Les personnes les plus engagées en faveur de l'innovation démocratique craignent de fait que les référendums fassent ressortir les aspects opposés à leur objectif d'étendre le champ de la délibération. Un camp doit gagner et un camp doit perdre, ce qui est le principe opposé au processus délibératif basé sur le compromis et le consensus. Au Royaume-Uni, les référendums ne sont pas vus comme un outil innovant de renouveau démocratique, mais plutôt avec scepticisme. Ils doivent être réservés aux questions nationales constitutionnelles, telles que l'appartenance à l'UE, les modifications du système électoral ou l'indépendance de l'Écosse.

Les personnes interrogées en France ont mis particulièrement l'accent sur la démocratie directe au niveau national. Elle a refait son apparition dans l'agenda politique en 2019 avec le mouvement des Gilets jaunes qui réclamait un référendum d'initiative citoyenne (RIC) permettant aux citoyens de proposer ou d'abroger une loi sans décision du président ni du Parlement, qui sont les seuls à disposer de cette prérogative. Plus récemment, Emmanuel Macron a évoqué la possibilité de réviser la constitution pour élargir les sujets pouvant être

soumis à référendum<sup>20</sup>. À mi-chemin entre ces deux formats, le « référendum d'initiative partagée », engagé par les parlementaires mais qui n'est en place que s'il réunit les signatures de 10% du corps électoral, a été introduit en 2008.

Les personnes interrogées étaient majoritairement réticentes à l'extension du recours au référendum en France. Elles partageaient des craintes sur le cadrage de la question et la capacité de ce processus à offrir des résultats clairs et fiables à même de formuler ensuite des décisions politiques. La plupart d'entre elles ont souligné que les sujets soumis à référendum se résumaient « à blanc ou noir, ce qui est rarement la réalité » et la majorité trouvait que les référendums devaient rester une exception destinée aux questions revêtant une grande importance symbolique.

Certaines personnalités politiques de gauche étaient toutefois favorables au « référendum d'initiative partagée ». Elles ont évoqué la nécessité de simplifier les règles encadrant ces mécanismes, notamment celle de rassembler les signatures de 10 % du corps électoral pour déclencher un référendum, soulignant que ce seuil était presque impossible à atteindre dans un contexte de crise des corps intermédiaires de la démocratie française. Une personne interrogée a relevé le paradoxe :

*« Les référendums d'initiative partagée sont des vraies procédures qui offrent la possibilité d'interpeller les responsables politiques et de les contraindre à un débat, voire à une décision. Le problème est qu'il faut des corps intermédiaires capables de présenter une demande et de mobiliser un grand nombre de signataires pour le faire. Je pense que c'est biaisé (...) parce qu'on a permis ce type d'interpellation alors que les corps intermédiaires s'affaiblissent. Au final, on donne l'illusion qu'il est possible d'interpeller, mais on n'aura jamais les signatures parce qu'on n'aura pas les gens pour les avoir » (Maire Adjoint, France, Parti socialiste)*

Au niveau local, les référendums sont autorisés depuis une loi votée en 2003, mais sont rarement utilisés. Ils ne sont contraignants que si la participation dépasse 50 %. Les personnes interrogées voyaient majoritairement la promotion de leur extension avec scepticisme, exprimant des doutes quant à la légitimité du processus, aux faibles niveaux de participation et aux problèmes de périmètre géographique. Seule une personne interrogée (maire, sans étiquette) voyait le référendum local comme un mécanisme potentiellement utile pour laisser les électeurs trancher entre deux possibilités d'investissement public.

En résumé, la démocratie directe sous la forme des référendums ou des initiatives citoyennes a été abordée avec précaution par la plupart des personnes interrogées, le plus grand intérêt les concernant ayant été exprimé par les décideurs allemands. Les personnes interrogées au Royaume-Uni n'étaient généralement pas favorables à un recours accru aux référendums pour trancher les questions relatives aux mesures à prendre. Les participants à l'enquête en France ont insisté sur les initiatives au niveau national (mais contrôlées), tel qu'exposé dans

---

<sup>20</sup> « Emmanuel Macron propose de changer les règles du référendum », Libération, 5/11/23. [https://www.liberation.fr/politique/emmanuel-macron-propose-de-changer-les-regles-du-referendum-20231105\\_YAZXTMHLJRD65FEHYUJ75YTWLY/](https://www.liberation.fr/politique/emmanuel-macron-propose-de-changer-les-regles-du-referendum-20231105_YAZXTMHLJRD65FEHYUJ75YTWLY/)

la partie suivante. Tous avaient en commun de vouloir préserver les principes démocratiques et les droits des minorités lors de l'exercice de la démocratie directe.

## 5.5. Pétitions

Certains responsables politiques allemands, principalement issus des coalitions sociales-démocrates ou vertes, plébiscitent les pétitions publiques qu'ils voient comme un levier constructif et utile de participation démocratique. Certains élus ont fait remarquer que le système électoral actuel favorise une citoyenneté passive, qui fait la part belle à la critique et incite trop souvent à se décharger de sa responsabilité. Dans ce contexte, beaucoup voient un intérêt potentiel au développement des pétitions. Elles apparaissent comme un mode d'engagement plus accessible et moins coûteux par rapport aux conventions citoyennes et aux budgets participatifs. En outre, les personnes favorables aux pétitions s'attendent à ce qu'elles facilitent l'investissement des politiques et des candidats auprès de leurs électeurs et favorisent le déroulement de campagnes de mobilisation entre deux élections.

*« Dans ma circonscription, il y a beaucoup de gens qui sont mécontents de la politique nationale, des gens typiquement du genre à ne plus participer ou à simplement se plaindre. Mais on peut mettre à leur disposition un outil de pétition, il y en a eu une dans ma circonscription [...]. La pétition a abouti et je vois l'impact que ça a sur les gens, comment ça leur donne l'impression d'avoir pu changer quelque chose par eux-mêmes. Ils obtiennent une audition au Bundestag ; ils sont entendus. La question n'est pas nécessairement qu'ils remportent une victoire avec la pétition, mais plutôt de les guider vers le système démocratique, d'ouvrir une porte et de leur donner une place dans le système représentatif. Je pense qu'un système de pétitions officiel élargi, avec peut-être plus de droits, pourrait offrir une belle opportunité ici. (Membre du Bundestag, Allemagne, sociaux-démocrates)*

Deux personnes interrogées en France ont évoqué les pétitions comme une manière de mettre à l'agenda des sujets qui ne seraient autrement pas considérés, donnant ainsi une voix aux préoccupations minoritaires.

*« Les pétitions sont un peu différentes : elles permettent d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée une question qui intéresse un grand nombre de personnes, mais qui ne parvient pas à franchir le mur du son de l'agenda politique. C'est une condition préalable pour dire qu'une minorité est intéressée. Si cette minorité est suffisante, cela devient un sujet pour la majorité » (Fonctionnaire, administration centrale, France)*

Un responsable politique appelle à la mise en place d'un droit d'interpellation du conseil municipal, qui l'obligerait à discuter de mesures spécifiques, une fois le nombre suffisant de signatures collecté au niveau local pour faire inscrire le sujet à son ordre du jour. Une forme

de réciprocité est évoquée : le citoyen à l'origine du processus pourrait être invité à venir défendre sa proposition devant le conseil, qui devrait alors y répondre et justifier sa position.

*« Comme on est en train de parler de démocratie, pour le citoyen le plus utile, c'est l'interpellation. Je pense qu'il faudrait qu'on ait des fois des dispositifs d'injonction au débat. C'est presque un droit d'amendement ou un truc citoyen. Là on entrerait dans une logique de démocratie où du coup on ne concurrence pas la démocratie représentative, et c'est vachement plus intéressant, c'est à dire que t'es citoyen et tu peux proposer une délibération municipale, si t'as x signatures.*

*On est obligé de la mettre à l'ordre du jour, elle est défendue par son premier signataire. Tu obliges la collectivité à se positionner. Tu ne remets pas en cause le fait représentatif, la collectivité peut refuser la décision et peut justifier pourquoi elle refuse. Elle peut dire c'est pas finançable, si on fait ça, on pourra plus faire ça et on pense que bah ça c'est prioritaire, tu peux le justifier à la fin. T'as une délibération donc t'as quand même des gens à qui on a confié cette délibération et les droits. Mais t'as permis quand même qu'il y ait une idée, une volonté qui vienne dans le débat et qui émane d'autres personnes que celles et ceux à qui l'a donné la responsabilité pendant 6 ans. » (Adjoint au maire, France, Parti socialiste)*

Beaucoup de responsables politiques au Royaume-Uni ont évoqué les atouts des pétitions publiques et notamment celles du Parlement écossais : sa commission des pétitions crée de réelles opportunités de participation citoyenne. Une personne interrogée souligne que les pétitions ont été à l'origine de nombreuses évolutions législatives en Écosse. Une autre suggère que les commissions des pétitions bien structurées sont en mesure de surmonter efficacement les barrières partisans et idéologiques entre les membres du parlement qui la composent :

*« L'ordre du jour [de la commission des pétitions publiques] est tellement vaste que les whips des partis n'ont pas le temps de le regarder et donc, c'est un cas presque unique, les responsables politiques qui viennent siéger dans la commission ne viennent pas avec un ensemble d'instructions. Elles doivent réellement faire marcher leur cerveau et ça peut donc donner une implication bien plus satisfaisante sur les sujets... [Vous] tendez à vous impliquer de manière bien plus sincère sur les questions et à avoir bien moins de votes en fait entre les membres, lorsqu'il y a un quelconque débat sur la décision à laquelle nous sommes parvenus. » (Membre du Parlement écossais, conservateurs)*

## 5.6. Opinions selon l'affiliation partisane

Si les regards portés sur l'innovation démocratique ne recourent pas exactement les différences partisans, certains schémas apparaissent.

En Allemagne, l'opposition ne se joue pas autour des avantages et des inconvénients des dispositifs, mais plutôt entre ceux qui s'intéressent à l'aval et ceux qui se préoccupent d'abord de l'amont du processus d'élaboration des politiques publiques. Ceux qui s'intéressent à l'aval – c'est-à-dire aux résultats – se préoccupent d'abord de l'efficacité des politiques publiques issues de ces processus, tandis que ceux qui se concentrent davantage sur l'amont accordent une importance égale, si ce n'est supérieure, au degré de participation des citoyens à la définition des politiques.

D'un côté, les conservateurs et les libéraux ont tendance à défendre une vision plus technocratique, axée sur l'efficacité. Pour nombre d'entre eux, la qualité des résultats est d'une importance absolue, les questions procédurales venant ensuite. L'extension de la participation citoyenne n'a donc pour eux de sens que dans la mesure où elle ne nuit pas à la qualité et à l'efficacité des mesures produites. Les discussions portant sur la façon dont les différents processus peuvent aboutir à de meilleurs résultats ont été rares.

*« Les citoyens ont déjà beaucoup d'influence, et au-delà de ça, la question est de savoir si on évalue la qualité d'une politique en fonction de son résultat ou du chemin qu'on suit pour l'adopter. Et à la fin, il y a une tension entre étendre les possibilités de démocratie directe et les résultats qu'on est censé produire » (Spécialiste des politiques au niveau régional, sud de l'Allemagne, conservateurs)*

À l'inverse, les sociaux-démocrates et les verts ont tendance à insister sur la valeur intrinsèque de la participation citoyenne dans la prise de décision. Leur point de vue correspond à une conception plus large de la démocratie et de la justice sociale qui fait de la forte participation des citoyens un élément essentiel. Rendre la démocratie plus participative contribue à leurs yeux à faire progresser l'inclusion, à améliorer la représentation et l'égalité sociale. Certains avancent qu'une participation plus inclusive pourrait par ailleurs renforcer des politiques publiques et des décisions plus justes. En revanche, l'effet positif des processus participatifs sur la qualité et l'efficacité des résultats est peu abordé. En Allemagne, c'est cette distinction qui est apparue le plus clairement entre les différents partis politiques.

En France, une même opposition gauche-droite s'est dessinée chez les décideurs, selon des considérations voisines de celles avancées par les répondants allemands. Les conservateurs ont montré davantage d'intérêt pour les référendums locaux comme moyen de trancher entre différents projets d'investissement public. Les verts et les socialistes interrogés ont privilégié les processus plus délibératifs qui pourraient aussi être mis en œuvre dans des contextes de prise de décision nationaux. Toutefois, même les personnes favorables aux innovations démocratiques délibératives partagent l'idée que le débouché de ces processus doit être explicite et respecté, à la fois pour des raisons d'honnêteté intellectuelle et de viabilité des dispositifs. L'exemple de la promesse non tenue par Emmanuel Macron de reprendre toutes les propositions de la Convention citoyenne pour le climat a fortement porté atteinte à la légitimité du processus pour de nombreuses personnes interrogées, alors même qu'elles pouvaient partager les raisons qui ont motivé la décision du président. Les répondants proches de la majorité semblent, en revanche, partagés entre ces deux lignes.

Le tableau est quelque peu différent au Royaume-Uni. Les conservateurs ont tendance à s'affirmer comme les premiers défenseurs des institutions et des procédures existantes, même s'ils ont à chaque fois exprimé une forme de curiosité, au moins superficielle, vis-à-vis d'un dispositif d'innovation démocratique. Les libéraux-démocrates interrogés ont fourni des réponses assez variées allant de l'hostilité à toute forme d'innovation démocratique à une adhésion enthousiaste à chaque dispositif spécifique. Les travaillistes ont tendance à adopter une vision selon laquelle « l'opinion » voudrait des représentants politiques qui s'occupent de gouverner et de fournir des services publics. La plupart considèrent que la priorité est d'abord de financer les services publics et de redistribuer les richesses, deux axes prioritaires pour répondre à l'insatisfaction envers la démocratie. Par instinct, ils semblent se montrer prudents envers l'innovation démocratique, la voyant comme secondaire, voire comme un risque qui pourrait obérer des transformations plus importantes à leurs yeux. Pour le dire simplement, l'innovation démocratique ne s'intègre pas parfaitement dans le diagnostic posé par les travaillistes sur la crise démocratique.

Tout en partageant les positions de leurs homologues travaillistes sur la redistribution et la nécessité d'améliorer les services publics, les verts et les nationalistes écossais sont favorables à l'innovation démocratique dans le cadre d'une approche plus large de renouvellement de la démocratie et de lutte contre la défiance des citoyens. Sans se montrer inconditionnellement favorables à ces dispositifs ni défendre une approche du type « tout, partout, d'un coup », ils appellent à transformer la culture sous-jacente de la démocratie, ce qu'on ne retrouve pas chez les répondants d'autres formations politiques.

## 6. Conclusions et recommandations

### 1. Les décideurs sont rarement opposés aux nouvelles formes de participation démocratique par principe, mais celles-ci ne sont pas perçues comme centrales pour résoudre la crise démocratique

L'innovation démocratique ne soulève pas d'émotions particulières pour la majorité des décideurs, qu'ils y soient favorables, ou qu'ils ne le soient que partiellement. La plupart des élus et des décideurs publics interrogés n'ont pas eu d'objection à aborder le sujet. Ils étaient peu nombreux à se montrer enthousiastes. Une seule personne a exprimé un rejet catégorique de toute forme d'innovation démocratique. La plupart se sont montrées assez préoccupées par le fonctionnement de la démocratie dans leurs pays respectifs, sans pour autant voir l'innovation démocratique comme une clé permettant de résoudre ces problèmes. Dans certaines conditions, elle apparaît utile, mais de façon toujours opératoire, comme solution à des problèmes spécifiques dans un contexte spécifique, plutôt que comme un moyen d'améliorer la démocratie de manière plus générale. Ce n'est pas une réticence à partager le pouvoir qu'expriment les élus lorsqu'ils abordent l'innovation démocratique : ils considèrent simplement que ce n'est pas le premier levier pour répondre à la crise démocratique.

#### Recommandations aux acteurs de la société civile :

L'enquête invite à partir du principe que les décideurs publics sont à la fois critiques et ouverts à la discussion. L'enjeu est de promouvoir l'innovation démocratique comme une part de la réponse à une crise démocratique bien identifiée par les acteurs politiques. Il s'agit donc de montrer aux élus que leur inquiétude sur l'état de la démocratie est partagée et de présenter les nouvelles formes de participation citoyenne comme des outils qui vont renforcer la démocratie représentative, en montrant leur complémentarité, plutôt que d'opposer l'une à l'autre ou de présenter l'innovation démocratique comme une alternative aux institutions existantes. Les décideurs seront plus enclins à se montrer ouverts à la discussion si les innovations démocratiques sont promues et conçues d'une manière qui les aident à répondre à leur préoccupation première : la nécessité d'améliorer le fonctionnement des institutions représentatives.

### 2. L'innovation démocratique n'est pas reconnue comme une « marque » spécifique ou un ensemble d'idées cohérentes, ce qui se traduit par un intérêt et une connaissance limités.

L'innovation démocratique n'est pas un sujet saillant pour les décideurs. Elle n'est donc pas reconnue comme un ensemble d'idées bien établi ou bien théorisé, ou un marqueur fort, comme c'est le cas pour les universitaires, activistes et acteurs publics qui travaillent sur la

réponse à la crise démocratique. L'expression suscite donc assez peu d'appétence. Interrogés sur les formes d'engagement et de participation citoyenne qu'ils veulent privilégier, les élus se réfèrent souvent aux dispositifs traditionnels, comme les consultations, les débats publics ou les permanences électorales, qui diffèrent largement des formes d'innovation démocratique participatives et délibératives. Par ailleurs, même lorsqu'elles ont déjà entendu parler de dispositifs spécifiques d'innovation démocratique, beaucoup n'en connaissent pas toutes les modalités de fonctionnement. Les participants à l'enquête ont souvent tenu des propos contradictoires sur certaines formes de participation, ce qui sous-entend qu'un travail de conviction est possible : leur opinion n'est pas aussi arrêtée qu'on pourrait le penser.

#### **Recommandations aux acteurs de la société civile :**

L'enquête invite à mieux anticiper les attentes et les réflexions des décideurs lorsqu'on leur présente l'intérêt de tel ou tel dispositif. Les éléments de langage et les cadres de référence des acteurs engagés en faveur de l'innovation démocratique ne sont pas nécessairement partagés ou connus de leurs interlocuteurs. Il est sans doute plus pertinent de la présenter comme un ensemble de dispositifs différents plutôt que comme une marque cohérente.

Pour en améliorer la compréhension, il peut être utile d'expliquer de quelle façon les dispositifs délibératifs et participatifs se distinguent des formes plus classiques de consultation citoyenne, tout en les articulant ensemble. Aborder conjointement ces deux approches permet de présenter plus clairement les objectifs des dispositifs délibératifs et de montrer leur complémentarité.

### **3. Ceux qui soutiennent le plus l'innovation démocratique sont ceux qui en ont fait l'expérience**

La plupart des personnes interrogées ne maîtrisaient pas le fonctionnement des dispositifs d'innovation démocratique en détail. Pour autant, la connaissance ne pèse pas sur le soutien ou la réticence à adopter de nouvelles formes de participation citoyenne. Inversement, ce n'est pas parce qu'on soutient ces dispositifs qu'on maîtrise bien leur fonctionnement. Le principe du tirage au sort est un bon exemple : même les élus qui se montraient favorables aux conventions citoyennes n'en connaissaient pas toujours les tenants et les aboutissants.

En revanche, l'expérience compte : ceux qui ont déjà expérimenté des dispositifs de ce type en ont une vision plus positive. Lorsqu'elle s'est bien passée, qu'elle leur a permis d'interagir positivement avec les citoyens ou que les débouchés leur ont été utiles, les élus se montrent plus favorables à l'innovation démocratique de façon générale. Ils sont aussi plus conscients que ces dispositifs nécessitent des moyens adéquats et sont moins enclins à accepter des initiatives au rabais.

#### **Recommandations aux acteurs de la société civile :**

L'enquête invite à être le plus concret possible dans la présentation des dispositifs : pour engager la discussion, mieux vaut expliquer de quelle façon ils fonctionnent plutôt que d'en faire une présentation abstraite. Permettre aux élus de s'impliquer dans une expérimentation en cours, ou leur proposer a minima d'y assister en tant qu'observateur peut contribuer à les convaincre de leur pertinence. Pour toucher les décideurs qui s'intéressent moins à ces questions, les témoignages de leurs pairs, élus ou fonctionnaires, peuvent contribuer à faire évoluer : ce sont des messagers plus convaincants que les partisans de l'innovation démocratique, parce qu'ils sont en capacité de faire le lien entre des dispositifs parfois abstraits et les contraintes inhérentes à l'élaboration des politiques publiques auxquelles les décideurs sont confrontés.

#### **4. Qu'ils soient critiques ou qu'ils soutiennent les différents dispositifs d'innovation démocratique, les politiques s'intéressent principalement à leurs aspects pratiques, plutôt qu'au principe même.**

Les répondants à l'enquête ont très rarement fait l'expérience de tous les dispositifs : ils ont plutôt essayé un dispositif en particulier. Ils n'en tirent pas de réflexion globale sur l'innovation démocratique mais connaissent en revanche assez bien les avantages et les limites du dispositif qu'ils ont expérimenté. Et même lorsqu'ils ont buté sur des difficultés, ils ne se montrent pas réticents à réitérer l'expérience : au contraire, ils voient de quelle façon ils peuvent l'améliorer – et il s'agit souvent de lui consacrer davantage de ressources. La question des moyens alloués à ces dispositifs est d'ailleurs ressortie comme une préoccupation centrale.

#### **Recommandations aux acteurs de la société civile :**

L'enquête souligne que se montrer ouvert aux critiques ne dessert pas la cause de l'innovation démocratique, bien au contraire. Elle appelle à faire la différence entre celles qui relèvent d'un dispositif en particulier et celles qui s'adressent à l'innovation démocratique dans son ensemble. Reconnaître qu'un dispositif a des limites, se demander s'il était le plus adapté aux objectifs que les décideurs cherchaient à atteindre, au contexte dans lequel il a été déployé, ou si la question posée était la bonne, peut faciliter l'échange. Par ailleurs, quand un dispositif n'a pas marché, il est utile de le dire et d'expliquer pourquoi – il peut avoir été mal calibré, mal doté, ou ses débouchés politiques peuvent avoir été mal anticipés : une telle démarche permet d'approfondir la discussion sur certains formats spécifiques et contribuer à les améliorer.

## **5. Le rôle de la société civile organisée est souvent considéré comme essentiel pour renforcer la démocratie.**

Les élus qui veulent renforcer la participation citoyenne redoutent d'être dépendants de dispositifs qui reposent sur le recrutement direct de participants. Ils soulignent l'importance des corps intermédiaires entre une multitude de citoyens et un processus représentatif structuré. Certains responsables politiques estiment que le tirage au sort n'est pas nécessairement le meilleur ou le seul moyen de s'assurer que les personnes les plus éloignées du système représentatif soient entendues. Dans une certaine mesure, les organisations et les collectifs jouent ce rôle. Leur implication dans les dispositifs délibératifs ou participatifs contribue à améliorer l'intégration des citoyens dans ces processus.

### **Recommandations aux acteurs de la société civile :**

L'enquête rappelle qu'il faut montrer comment les corps intermédiaires ont toute leur place dans ces dispositifs, soit parce qu'ils jouent déjà un rôle actif, soit parce qu'ils contribuent à leur réussite. Cet axe pèse en particulier auprès des élus qui sont à la fois engagés en faveur de la participation citoyenne et fortement connectés à la société civile. Il importe que le tirage au sort ne soit pas l'unique argument à opposer à ceux qui s'inquiètent de voir toujours les mêmes participer. Montrer que les dispositifs délibératifs et participatifs sont meilleurs lorsqu'ils s'appuient sur des corps intermédiaires bien organisés permet de mieux toucher les élus.

## **6. Ce qui compte, c'est le contexte : les problèmes démocratiques sont compris très différemment d'un pays à l'autre, ce qui se traduit par des points de vue différents sur le rôle de l'innovation démocratique.**

Même si les perceptions se recoupent d'un pays à l'autre, le contexte national influence les opinions des décideurs sur l'innovation démocratique. Au Royaume-Uni, les élus considèrent que ce sont les fondements mêmes du système représentatif britannique qui sont défectueux. Dans cette perspective, mettre en place des conventions citoyennes ou des budgets participatifs leur semble assez secondaire. De même, beaucoup considèrent que la situation économique du pays est si désastreuse que financer des projets délibératifs plutôt que les services publics ne leur paraît pas nécessairement opportun. L'Écosse fait exception, parce que les deux partis au pouvoir ont intégré l'innovation démocratique dans leur projet politique.

En France, l'innovation démocratique est plus ancrée. La discussion a donc davantage porté sur son articulation avec un changement plus systémique. Les élus s'interrogent surtout sur la capacité de ces dispositifs à prendre en charge et à offrir un débouché politique à une insatisfaction grandissante vis-à-vis des pouvoirs publics, qui court-circuitent les formes de médiation traditionnelles et sont de plus en plus fréquentes. Si les élus ont des doutes, ces

doutes ne portent pas tant sur la valeur de ces nouvelles formes d'innovation que sur la qualité de leur mise en œuvre et leur capacité à produire réellement du changement.

Enfin, en Allemagne, les élus estiment, de façon plutôt unanime, que les institutions représentatives sont solides. La plupart des répondants estiment surtout qu'il y a un enjeu de culture et de participation des citoyens. Leur préoccupation porte surtout sur la montée de l'AfD et ses conséquences sur l'activité parlementaire. Les participants à l'enquête se montrent donc d'autant plus ouverts à l'innovation démocratique lorsqu'ils estiment qu'elle renforce la démocratie représentative.

#### **Recommandations aux acteurs de la société civile :**

Le dialogue avec les décideurs doit tenir compte du contexte national. À l'échelle internationale, les échanges entre chercheurs et acteurs de l'innovation démocratique sont solides et utiles à la réflexion. Mais pour ceux qui ne sont pas experts du sujet, le contexte national est déterminant. La plupart des élus ont une vision instrumentale et pragmatique du sujet. En d'autres termes, il faut savoir répondre à la question : « quel problème je vais pouvoir régler avec ça ? ». La réponse dépend généralement du contexte : il s'agit d'expliquer, par exemple, en quoi ces dispositifs peuvent contribuer à la lutte contre le populisme, à la réforme des modes de scrutin ou de l'organisation territoriale. Adapter les messages et les stratégies d'engagement au contexte peut contribuer à renforcer l'intérêt porté à l'innovation démocratique dans le débat public.

### **7. Les décideurs veulent améliorer le système démocratique, mais ils veulent une évolution, pas de révolution**

Les décideurs se montrent prêts à débattre de l'intérêt de l'innovation démocratique à partir du moment où cette question est liée à leurs préoccupations vis-à-vis de la crise démocratique. Mais pour eux, ces dispositifs ont vocation à compléter et renforcer les institutions existantes. Ils n'appellent donc pas à bouleverser le système, mais plutôt à l'améliorer progressivement. Même les plus convaincus de la valeur de l'innovation démocratique, qu'ils soient élus ou travaillent dans des administrations chargées de déployer ces politiques de participation citoyenne, mettent en garde contre l'approche jusqu'aboutiste : elle pourrait venir remettre en cause tous ces dispositifs qu'ils ont progressivement mis en place, et dont ils ont veillé à la qualité.

#### **Recommandations aux acteurs de la société civile :**

Pour travailler avec les décideurs en place, l'enquête montre qu'il est plus pertinent d'adopter une démarche incrémentale. Pour que les élus s'investissent davantage dans des dispositifs délibératifs et participatifs, il faut y passer du temps. Pour tirer parti de l'intérêt des élus, même si c'est un intérêt critique, il est parfois nécessaire d'y aller progressivement, étape par étape. Celles et ceux qui appellent à transformer radicalement la démocratie grâce à

l'innovation démocratique se heurteront à des obstacles institutionnels et politiques d'ampleur. La plupart des décideurs n'attendent pas de révolution. Mais ils attendent, sans aucun doute, une évolution.

## Annexe A : Note méthodologique

Ce projet de recherche avait pour ambition d'explorer les opinions et attitudes des décideurs publics vis-à-vis de l'innovation démocratique en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. Mené en deux phases qualitatives, il cherchait à mettre au jour les perceptions, les enjeux et le potentiel des innovations démocratiques du point de vue des élus et des fonctionnaires.

Nous avons commencé par mener des entretiens qualitatifs en France, en Allemagne et au Royaume-Uni pour explorer les enjeux auxquels la démocratie représentative doit faire face, de quelle façon ils perçoivent l'innovation démocratique et quelle expérience ils en ont. C'est de cette première phase que proviennent la majorité des données analysées dans le présent rapport. Sur la base de l'analyse de ces entretiens, nous avons ensuite organisé deux ateliers supplémentaires. Ces ateliers ont réuni des élus, des acteurs de la société civile et des fonctionnaires pour approfondir les premiers constats issus des entretiens. Le rapport final, publié en Anglais, en Allemand et en Français, tient compte de ces deux phases de recherche.

### Méthodologie

#### Phase 1 : entretiens avec des décideurs

La première phase repose sur une série d'entretiens qualitatifs menés avec des décideurs dans les trois pays. Au total, 55 entretiens ont été réalisés entre mai et octobre 2023, dont 18 en Allemagne, 16 en France et 21 au Royaume-Uni. Au Royaume-Uni, nous avons tenté de mener un nombre équivalent d'entretiens en Angleterre et en Écosse pour faciliter l'analyse comparative, dans la mesure où l'Écosse avait déjà expérimenté un large éventail de dispositifs démocratiques innovants.

Les participants aux entretiens ont été sélectionnés selon des critères de représentativité politique, géographique, du niveau local au niveau national. Parmi les personnes interrogées, on compte essentiellement des élus, mais aussi des fonctionnaires ainsi qu'un petit nombre d'experts travaillant, par exemple, au sein de partis politiques, de fondations ou d'administrations publiques. La plupart des participants n'étaient pas des spécialistes ou des avocats affirmés de l'innovation démocratique. Ils ont été recrutés en ce sens, pour qu'ils soient au mieux représentatifs de « l'élu ordinaire », afin d'écartier le biais qui aurait consisté à ne s'adresser qu'à des experts ou à des convaincus.

Les entretiens ont été menés dans la langue nationale des pays respectifs, sur la base d'un guide d'entretien général commun. Le guide d'entretien est inclus dans le présent rapport (annexe B). Les transcriptions des entretiens ont été analysées par thème dans chaque pays et les résultats systématiquement comparés entre les trois pays.

Le présent rapport repose principalement sur les résultats des entretiens compilés et analysés de manière systématique. L'équipe de recherche a suivi un processus partagé et structuré d'identification des thèmes et catégories prédominants, ce qui a permis de réaliser une synthèse des modèles centraux qui recouvraient les différents paysages politiques en France,

en Allemagne et au Royaume-Uni. Les transcriptions ont ensuite été entièrement analysées en appliquant ce cadre, afin d'obtenir des éclairages nuancés. Cette approche permet non seulement une meilleure compréhension des points de vue des décideurs sur l'innovation démocratique, mais a aussi permis de préparer les comparaisons entre pays. La synthèse qui en résulte rend compte des divergences et des convergences des opinions des décideurs.

## **Phase 2 : ateliers sur la participation citoyenne**

À partir des éclairages apportés par les entretiens menés en phase 1, deux ateliers ont été organisés en Allemagne et en France. Ces ateliers avaient pour objectif de réunir à la fois des représentants des groupes cibles identifiés ci-dessus et des représentants des organisations de la société civile qui travaillent au renforcement de la participation citoyenne. Conçus pour favoriser un dialogue collectif, les ateliers ont présenté les différents points de vue et organisé la discussion autour de leur dépassement. L'équipe de recherche a travaillé avec les participants pour établir des recommandations et des interventions sur mesure pour répondre aux préoccupations et obstacles spécifiques vis-à-vis de l'innovation démocratique identifiés durant la première phase. L'objectif était d'inviter chacun à identifier les potentielles opportunités de transformation en s'appuyant sur des expériences concrètes, des recherches et d'autres outils pertinents. À partir des enseignements tirés de ces ateliers, nous avons formulé des recommandations quant à la stratégie à adopter pour engager la discussion entre les deux parties. Le présent rapport contient les résultats de ces discussions.

## **Comité consultatif**

Un comité consultatif, composé de dix parties prenantes impliquées dans le renouveau démocratique en Allemagne, en France, au Royaume-Uni et ailleurs, a suivi le projet et conseillé l'équipe de recherche. Au cours des dix réunions de travail qui ont eu lieu au fil du projet, ce groupe nous a fourni des éclairages inestimables, a identifié des éléments essentiels pour l'étude et a proposé des reformulations du guide d'entretien. Leur engagement s'est prolongé pendant le temps d'analyse, par des discussions sur les résultats de l'enquête qui ont orienté la préparation des ateliers, renforçant ainsi la portée et la pertinence du projet.

## **Équipe de recherche**

L'étude a été menée par une équipe internationale de chercheurs coordonnée par **d|part**. L'étude sur la France a été menée par François-Xavier Demoures de **Grand Récit**. L'étude sur le Royaume-Uni a été menée par Daniel Kenealy de l'**Université d'Édimbourg**. L'étude sur l'Allemagne a été menée par Jan Eichhorn et Neele Eilers de **d|part**, qui a aussi coordonné le projet.

## Annexe B: guide d'entretien

### A. Introduction (5min)

Nous vous remercions d'avoir accepté de participer à cet entretien.

Je m'appelle \_\_\_\_\_ et je fais partie d'une équipe de recherche internationale qui travaille pour d|part - un groupe de réflexion indépendant basé à Berlin qui effectue des recherches sur la participation politique.

L'entretien est réalisé dans le cadre d'un projet de recherche sur l'état de la démocratie et la participation politique des citoyens. Notre étude a pour objectif d'explorer les attitudes envers la démocratie et la relation entre les formes existantes et les nouveaux dispositifs de participation démocratique et d'engagement citoyen.

Le projet est financé par l'Open Society Foundations et coordonné par d|part.

Cet entretien fait partie d'une série d'entretiens qualitatifs avec des décideurs et des personnes impliquées dans la vie politique à différents niveaux de gouvernance en Allemagne, en France, en Angleterre et en Écosse.

Nous organiserons ultérieurement des ateliers conjoints avec des acteurs de la société civile et des décideurs politiques afin d'approfondir les discussions et les perspectives sur l'état de la démocratie.

Notre conversation durera environ 40-45 minutes. Est-ce que c'est encore le bon moment pour avoir cette conversation sans être dérangé ?

Avant de commencer, permettez-moi d'expliquer brièvement le cadre dans lequel se déroulera cet entretien et la manière dont nous utiliserons les informations que vous nous communiquerez :

- Afin de simplifier l'analyse et de pouvoir me référer ultérieurement à la conversation, j'aimerais l'enregistrer.
- Toutes les informations et opinions que vous divulguez seront anonymisées dans le cadre du projet et les données ne seront pas utilisées à d'autres fins.
- Seules les personnes directement impliquées dans le projet auront accès aux données du projet.
- Si vous le souhaitez, vos données seront effacées immédiatement après la fin du projet.
- Vous pouvez retirer votre participation jusqu'à xx

## **B. Conception de la démocratie et de la participation (10 min)**

a) Pourriez-vous vous présenter brièvement et préciser votre fonction ?

b) Pour vous, qu'est-ce qui caractérise une démocratie qui fonctionne bien ?

*Si besoin d'approfondir :*

- i. Pourquoi ces aspects sont-ils si importants pour le bon fonctionnement de la démocratie ?
- ii. Quel rôle les citoyens doivent-ils jouer ?
- iii. Comment les décisions démocratiques doivent-elles être prises ?
- iv. Dans ce contexte, à quoi ressemblerait pour vous un système démocratique idéal ?
- v.

c) Selon vous, comment se porte actuellement la démocratie représentative en France ?

*Si besoin d'approfondir :*

- i. Quels sont, selon vous, les principaux défis auxquels est confrontée la démocratie représentative à l'heure actuelle ?
- ii. Pensez-vous que le fait que les citoyens ne soient pas en mesure d'influer sur la prise de décision entre deux élections pose des problèmes ?
- iii. Voyez-vous des obstacles à la participation des citoyens et à leur implication dans les processus décisionnels (par exemple en ce qui concerne la représentation ou la légitimité) en France/dans votre région/ville à l'heure actuelle ? Si c'est le cas, vous pouvez m'en dire davantage ?
- iv. La situation de la démocratie représentative a-t-elle évolué en France ? Si c'est le cas, comment devrions-nous réagir ?

## **C. Niveau de sensibilité globale à l'innovation démocratique (5 min)**

d) Comment les institutions démocratiques et les acteurs politiques devraient-ils réagir/s'adapter aux défis auxquels ils sont actuellement confrontés ?

*Si besoin d'approfondir :*

- i. Renforcement de la démocratie représentative (par exemple, élargissement du droit de vote aux non-citoyens/électeurs plus jeunes, c'est-à-dire inclusion ; modification des pouvoirs des parlements, renforcement du parlement par rapport à l'exécutif ; renforcement des lois contre la corruption/les abus d'influence).
- ii. Compléter la démocratie représentative
- iii. La remplacer partiellement par d'autres formes

e) Indépendamment de ce que vous en pensez, à quelles nouvelles formes de pratiques démocratiques avez-vous été confrontés jusqu'à présent ? Connaissez-vous des exemples ou des initiatives ?

Note pour nous :

Que savent-ils déjà / connaissent-ils / comprennent-ils les formes innovantes de démocratie ?

Évaluation intuitive : sont-ils intéressés, ennuyés, stimulés, à l'aise ou hésitants à l'égard du renouveau démocratique ?

Définition utilisée des innovations démocratiques :

« Des processus ou des institutions qui n'avaient jamais été mis en oeuvre auparavant pour aborder un enjeu politique ou développer une politique publique, ou qui sont inédits à ce niveau de gouvernance, et qui ont été mises en place pour repenser et approfondir le rôle des citoyens dans les processus de gouvernance, en élargissant les possibilités de participation, de délibération et d'influence (Elstub et Escobar, 2019)

#### D. Initiatives et modes d'innovation démocratique (15-20 min)

Pour améliorer l'implication des citoyens dans le processus de prise de décision politique, tant au plan qualitatif que quantitatif, on a imaginé des outils, des procédures. (Vous en avez déjà mentionné quelques-uns). Ces initiatives vont des formats consultatifs au transfert du pouvoir de décision plus directement aux citoyens. Pour avoir une vue d'ensemble, nous avons créé le tableau suivant. Nous vous invitons à y jeter un coup d'œil.

Chacun peut être plus ou moins consultatif ou décisionnel		
Les types	Dispositifs	Pour approfondir
Démocratie directe	- Référendums d'initiative citoyenne (de bas en haut) - Référendums descendants	• <i>décisions majoritaires → politiques et questions minoritaires</i>
Démocratie délibérative	- Budget participatif - Débat public - conventions citoyennes / éventuellement tirées au sort	• <i>tirage au sort, représentation</i>
Démocratie numérique	Démocratie liquide / participation numérique	• <i>accessibilité</i>

f) Lesquels de ces dispositifs vous paraissent utiles ? Et pourquoi ?

*Si besoin d'approfondir :*

- i. Pouvez-vous penser à des sujets spécifiques pour lesquels certains de ces dispositifs pourraient être bien adaptés ?
- ii. Une meilleure représentation ?

g) Lequel de ces dispositifs, le cas échéant, vous semble le moins utile ? Et pourquoi ?

*Si besoin d'approfondir :*

- i. Redevabilité ?
- ii. Acceptabilité ?
- iii. Inégalités et représentation ? Inégalités d'expertise et mécanismes d'exclusion ? Règle de la majorité ?
- iv. Rôle des experts/des parties prenantes/des organisateurs ?
- v. Question des ressources ou des connaissances nécessaires à la participation/à la mise en place

h) S'il n'en a pas été question auparavant : Certains ont avancé l'idée que des conventions citoyennes devraient être formées par tirage au sort, à l'image de celles pour le climat ou la fin de vie. Un certain nombre de personnes devraient être tirées au sort de manière représentative parmi tous les citoyens ou résidents d'une zone spécifique pour participer aux assemblées de citoyens afin de délibérer sur un sujet spécifique et de formuler ensuite une recommandation politique. Que pensez-vous des conventions basées sur ce type de procédure ?

*Si besoin d'approfondir :*

- i. Quels sont les aspects des conventions citoyennes tirées au sort que vous considérez comme les plus utiles et ceux qui posent le plus de problèmes ?
- ii. À quel niveau de gouvernance les jugez-vous plus ou moins utiles ?

i) A votre avis, comment le travail de ces conventions citoyennes devrait-il être lié au travail du Parlement ? Dans quelle mesure les propositions issues de ces conventions devraient-elles être contraignantes ?

*Si besoin d'approfondir :*

- i. Pouvoir : consultatif ou décisionnaire ?
- ii. Consultation obligatoire et rapport avec remarques explicatives ?
- iii. Qui prend l'initiative ? Parlement ou groupes de citoyens, etc. Du haut vers le bas/de la base vers le haut ?

## E. Agir pour le renouveau démocratique (5 min)

j) Qu'est-ce qui doit changer pour que ces nouvelles formes d'innovation démocratique s'installent ? (sauf si elles ont déjà été discutées ci-dessus)

*Si besoin d'approfondir :*

- i. De quelles connaissances auriez-vous besoin ?
  - ii. Comment cela pourrait-il vous être utile ?
  - iii. De qui avez-vous besoin ? Comment l'obtenir ?
  - iv. Que soutiendriez-vous et pourquoi ?
  - v. Que peuvent faire les acteurs extérieurs au système politique, tels que les organisations de la société civile ou les acteurs philanthropiques, pour apporter leur aide ?
- k) Question facultative si le temps le permet : Beaucoup de responsables politiques et de personnalités publiques insistent sur la nécessité d'encourager la participation politique et une culture démocratique. Mais lorsqu'il s'agit de transformer les processus de prise de décision en facilitant la participation citoyenne, beaucoup restent hésitants. Qu'est-ce qui explique cette hésitation ?

#### **F. Conclusion (5 min)**

- l) Avez-vous le sentiment qu'il y a un sujet important que nous n'avons pas abordé au cours de la conversation ?
- m) Merci pour cet entretien.
- n) Proposition de tenir l'interviewé au courant des ateliers qui auront lieu en septembre et des résultats du projet.

d|part