

Cet atelier autour de “3 défis” a été proposé sous forme de webinaire le 22 avril de 12h30 à 14h. Il s’inscrit dans le chantier “Ambitions pour 2026” de l’ICPC, avec pour objectif de travailler sur 3 défis qui se posent aujourd’hui à la participation citoyenne :

- le défi du “care pour faire société,
- les défis la garantie et l’évaluation de la participation
- le défi de l’hybridation démocratique.

Ces 3 défis ont été travaillés par groupe d’une dizaine de personnes, avec une animatrice pour chacun. Ces trois défis ont été choisis avec Frédéric Gonthier et Carole-Anne Tisserand, chercheur.euses à Sciences po Grenoble, travaillant sur le projet européen Truedem. Les thématiques sélectionnées recoupent les enjeux abordés par l’ICPC et Truedem : la confiance dans le politique et les innovations démocratiques.

Introduction par Frédéric Gonthier, sciences po Grenoble

Le point de départ, constat largement partagé, est celui d'une crise profonde de confiance que traverse la démocratie représentative. Celle-ci est double.

C'est d'une part une crise qui se traduit par des facteurs comme la hausse de l'abstention, une poussée de la défiance à l'égard des institutions politiques et plus largement une perte d'espoir dans la capacité du système politique à répondre aux défis de notre temps.

La crise démocratique est aussi une crise des élites politiques qui sont très souvent réticentes à réformer les institutions et à partager le pouvoir.

Il est important d'avoir en tête que la démocratie s'érode par en bas, mais aussi par en haut ; elle s'érode également par ceux qui sont censés en être les garants.

Mais cette crise de confiance dans la démocratie représentative ou dans la démocratie électorale, ne signifie pas pour autant rejet des valeurs démocratiques.

Les grandes enquêtes sociales internationales, et plus spécifiquement en France comme “le baromètre de la confiance politique”, montrent que les citoyens, en France comme ailleurs, continuent d'exprimer un attachement massif aux valeurs démocratiques. Cela contraste avec le narratif couramment répandu dans les médias, qui est celui de la fatigue démocratique.

Les Français seraient fatigués de la démocratie, ce qui justifierait des leaders forts et des solutions autoritaires. En fait, quand on regarde les enquêtes d'opinion, il y a pas du tout un rejet des valeurs démocratiques, elles révèlent au contraire, un attachement fort aux valeurs démocratiques.

Ce que les Français et les Européens contestent, ce n'est pas la démocratie en tant que telle, mais plutôt une forme de déni démocratique. C'est-à-dire des institutions qui n'écoutent plus, des mécanismes électoraux qui sont déconnectés des attentes réelles et une vie politique est perçue comme verrouillée. Plusieurs mouvements sociaux récents montrent aussi une exigence de souveraineté populaire, avec une volonté des Français d'être associés plus étroitement à la fabrique des choix publics, voire même de participer directement à la prise de décision. La confiance politique est au cœur de cette équation. Contrairement à une idée reçue, la confiance politique, la confiance envers les institutions politiques ne se résume pas à une opinion positive envers les institutions.

Les universitaires ont théorisé la confiance politique comme étant **une relation sociale, comme étant une relation dans laquelle un citoyen, on dit un agent, un agent A, accepte qu'un autre agent, une autorité politique, un agent B, prenne des décisions en son nom, à condition que cette autorité politique agisse selon différents critères qui sont pour l'essentiel la compétence, l'intégrité et l'impartialité.** La confiance suppose des critères qui font que celle-ci va être attribuée ou non. Dans la littérature internationale, on parle de *trustworthiness* pour désigner les conditions dans lesquelles les institutions sont perçues comme étant dignes de confiance.

Autrement dit, la question, ce n'est pas simplement : Est-ce que les gens ont confiance ? Est-ce que j'ai confiance ? Mais plutôt - et c'est ce déplacement de perspective qu'il faut s'attacher à faire - les institutions méritent-elles ma confiance ? Ou, **à quelles conditions des institutions politiques vont être perçues comme méritant ma confiance ?**

Une démocratie solide ne va pas reposer sur un mandat aveugle, sur une confiance aveugle, mais sur une capacité citoyenne à évaluer et à vérifier. Autrement dit, il y a un **équilibre entre confiance et vigilance.** Comme le disent des universitaires comme Pippa Norris, c'est "*trust but verify*". Autrement dit, la confiance politique n'est pas complètement assimilable à une pure délégation, mais elle repose sur des mécanismes effectifs de redevabilité, d'inclusion, de transparence, d'écoute, etc. Et dans ces conditions-là, la confiance devient quelque chose comme un jugement informé sur la capacité des institutions à servir le bien commun.

Un jugement informé est un jugement qui va se nourrir d'expériences concrètes, de preuves tangibles. **Il existe donc une tension entre un attachement normatif fort à la démocratie et une déception pratique vis-à-vis des institutions politiques.**

Cette tension va ouvrir un espace d'attente, un espace d'exigence, mais aussi un espace de créativité démocratique.

Et c'est ici que les innovations démocratiques interviennent. Elles interviennent comme des réponses institutionnelles à une demande grandissante des citoyens de participation au choix publics. Les innovations ne sont pas forcément des dispositifs ou des process qui sont absolument innovants au sens où ils auraient été créés très récemment. Cela peut être parfois des pratiques très anciennes et très "routinisées" de démocratie directe.

Ce qu'on appelle habituellement des innovations démocratiques, ce sont des dispositifs, des processus ou des institutions qui sont conçus comme permettant de renouveler les pratiques démocratiques traditionnelles en renforçant la participation directe des citoyens et la délibération collective.

On distingue souvent deux grands types de pratiques d'innovations démocratiques.

Les premières sont les innovations de type délibératif. On parle des mini publics, de jurys citoyens, de conventions citoyennes, qui vont s'appuyer sur le dialogue argumenté, sur l'écoute mutuelle et sur le raisonnement collectif. Tout cela va permettre une montée en compétences démocratiques. Les études empiriques menées en France et à l'international montrent effectivement que les participants à des innovations délibératives vont, à travers ces expériences, développer une plus grande confiance dans les institutions politiques. Cette plus grande confiance sera appuyée sur une meilleure compréhension des processus décisionnels et des enjeux des processus décisionnels.

Le deuxième grand type ce sont les innovations directes, qui relèvent de la démocratie directe, comme les budgets participatifs, les référendums d'initiatives citoyennes, les pétitions. L'idée est un petit peu différente. On va valoriser l'autonomie des citoyens et leur capacité à impulser des décisions collectives, voire à décider directement eux-mêmes. Ces innovations directes sont supposées répondre au besoin d'avoir une prise directe sur les choix collectifs.

Mais ces deux logiques sont concurrentes. Au contraire, **l'hybridation des innovations délibératives et des innovations directes est aujourd'hui un enjeu stratégique.** L'enjeu étant d'arriver à combiner de la délibération approfondie avec des mécanismes de mise à l'agenda et décision populaire.

Les innovations démocratiques, de quelque type qu'elles soient, peuvent contribuer à restaurer la confiance politique, mais pour autant qu'elles remplissent quatre conditions.

La première condition que les innovations démocratiques doivent remplir pour restaurer la confiance politique, c'est d'offrir un réel pouvoir aux citoyens, un pouvoir de délibération ou même un pouvoir de décision. Ce n'est pas simplement une logique d'activation, mais plus profondément d'empowerment des citoyens.

La seconde condition pour que les innovations démocratiques suscitent de la confiance politique, c'est que la participation doit avoir un impact concret. Autrement dit, que ces dispositifs s'inscrivent dans des chaînes de décision bien identifiées et qui respectent les engagements initiaux.

La troisième condition pour qu'une innovation démocratique marche, est aussi de garantir l'inclusion et la pluralité des voix, et en particulier des publics habituellement marginalisés.

Et la dernière condition, et ça fait écho au troisième défi, une innovation démocratique doit faire l'objet d'une évaluation, idéalement une évaluation continue, co-construite et transparente.

Après cette introduction générale, quelques mots sur les trois défis prioritaires qui vont nous occuper lors des ateliers.

Le premier défi, c'est le **défi du care** et d'une certaine manière, c'est peut-être une précondition d'une démocratie renouvelée. La première condition d'une démocratie renouvelée, c'est prendre soin des conditions mêmes de la participation. Cela commence à être théorisé dans le champ académique comme étant le care démocratique, une pratique politique à part entière qui va

consister à créer, maintenir ou réparer des espaces communs nécessaires à la délibération, nécessaires à la reconnaissance mutuelle, à la prise de décision et à leur contestation.

Cela implique de reconnaître et de prendre au sérieux les préconditions de la participation. Celles-ci sont matérielles, affectives, symboliques. On peut les résumer à travers un ensemble de mots-clés : l'accueil, la sécurité, l'écoute réelle, l'accessibilité, le respect de la diversité... Peut-être plus essentiellement le care démocratique implique aussi de lutter contre les formes silencieuses de marginalisation, contre toutes les pratiques d'exclusion et les pratiques d'auto-exclusion qui font que la participation, même quand elle est ouverte en théorie, peut être très verrouillée en pratique. Cela rejoint une autre dimension du care démocratique qui a été pensée par les éthiques féministes et qui implique de prendre au sérieux le fait que toute pratique démocratique repose sur une infrastructure invisible qui est souvent assurée par les plus vulnérables : la disponibilité, l'attention, le soutien, la traduction, la médiation, renvoient à une division du travail démocratique que font vivre les institutions officielles, mais aussi que font vivre les milieux associatifs, les individus et les citoyens ordinaires par leurs pratiques informelles.

Autrement dit, il y a une division du travail démocratique qui n'est pas strictement institutionnelle et dans laquelle les personnes et les personnes aux marges jouent souvent un rôle clé. Cette approche par le care démocratique invite à replacer la démocratie en dehors des institutions, dans le tissu concret de la vie sociale et à requalifier la démocratie comme un éthos démocratique, une façon d'être ensemble.

Le deuxième défi, le défi de la **garantie et de l'évaluation** qui touche à ce que dans le jargon universitaire on appelle la confiance procédurale.

Dans un contexte de méfiance généralisée, il ne suffit plus d'annoncer des dispositifs participatifs, garantir qu'il fonctionne bien, que la procédure elle-même soit digne de confiance. Il faut en garantir l'intégrité, la transparence, la redevabilité, etc. Et c'est ici qu'intervient la figure du tiers garant. Pour qu'un dispositif participatif soit digne de confiance, il doit être perçu comme impartial, protégé des interférences politiques et adossé à une instance crédible.

On considère généralement que le tiers garant, qu'il soit une autorité morale, une commission indépendante ou une instance pluraliste joue un rôle essentiel dans l'instauration de la *trustworthiness*, des conditions dans lesquelles un processus va être digne de confiance. L'idée ou l'objectif du tiers garant implique une petite pirouette intellectuelle où il ne s'agit pas simplement de faire participer, mais de pouvoir faire confiance dans la participation elle-même.

Cela ouvre tout un ensemble de questions.

Qui évalue ? Selon quels critères ? Comment évaluer l'auto-évaluation entre initiés ?

Mais ce défi renvoie aussi au défi du care. On peut avoir à repenser des modalités d'évaluation pour aussi évaluer la capacité des institutions à représenter des intérêts absents. Le care peut être un objectif même de l'évaluation, d'une nouvelle forme d'évaluation par un tiers garant.

Donc l'idée étant d'aller vers des modalités d'évaluation qui ne soient pas simplement techniques, mais qui soient aussi réflexives, inclusives et qui évaluent la capacité d'un dispositif à représenter encore une fois des intérêts absents, des intérêts minorés, des intérêts peu audibles.

Et dernier défi, celui de **l'hybridation démocratique**.

Pour dépasser l'essoufflement des initiatives démocratiques ponctuelles qui répondent à de la communication politique, il y a effectivement un enjeu consistant à penser une démocratie hybride, une démocratie qui a en capacité d'articuler différentes formes de participation. Il existe tout un

ensemble de travaux théoriques en termes d'écologie délibérative, en termes d'assemblage démocratique, qui invitent d'une part à sortir d'une vision unique de la démocratie, c'est-à-dire d'une vision représentative de la démocratie, et qui invitent aussi à sortir d'une vision linéaire qui peut être linéaire descendante ou linéaire ascendante de la démocratie.

Ces travaux suggèrent au contraire de penser les pratiques et les registres démocratiques comme un ensemble fluide, interconnectés, en constante recomposition et en constant bouclage. Cela pour penser des boucles permanentes entre interpellation, délibération, soin, représentation, etc.

Chacun de ces registres, chacune de ces pratiques vont répondre à des fonctions spécifiques, à des objectifs spécifiques, mais qui sont interdépendants. Il existe des exemples concrets, on peut penser à la troisième chambre citoyenne en Belgique qui est un exemple assez unique de parlement citoyen institutionnalisé avec un panel de citoyens tirés au sort chargé de délibérer sur des sujets d'intérêt public et de formuler des recommandations au parlement régional. On peut aussi penser à la Citizens Initiative Review en Oregon. L'idée, est que lorsqu'une proposition de loi est soumise au vote populaire par référendum, avant cela, un panel représentatif de citoyens est tiré au sort, constitué, et va examiner en profondeur la mesure, va auditionner des experts, auditionner des parties prenantes, pour rédiger une synthèse qui se veut impartiale et qui va être intégrée au matériel électoral officiel. On a quelque chose qui est assez intéressant, qui est assez hybridant et qui se veut comme étant une réponse innovante aux limites cognitives de la démocratie directe, en cherchant à mieux informer le jugement citoyen. On peut aussi penser aux votations suisses.

À travers le défi de l'hybridation démocratique, l'enjeu est de sortir de la logique du projet pilote, de la démocratie d'appoint, des accessoires démocratiques, et de construire quelque chose qui soit de l'ordre d'une architecture démocratique, au-delà d'un assemblage de bonnes pratiques.

Donc pour le dire, une sorte d'écosystème politique dans lequel les citoyens ne sont pas invités ou consultés, mais plutôt attendus, écoutés et reconnus dans leur souveraineté.

Retours sur l'atelier du "care", animé par Swann Le Bras

Les conditions pour relever le défi

- S'autoriser à penser différemment des autres.
- Les conditions matérielles doivent être favorisées : budget, locaux adaptés..
- Prise de conscience des rapports de domination systémiques -> Intersectionnalité / convergence des luttes.
- Mobiliser les ressorts de l'éducation populaire (apprentissage commun, accroître le pouvoir d'agir) et recourir à une approche pédago ludique (principe d'aller vers, et présence sur des événements déjà existants (ancrées dans les pratiques)
- Innover tout en simplifiant les conditions de la participation.
- Valoriser l'engagement citoyen (rétribution citoyenne, congés citoyen...).
- Avoir des animateurs et animatrices qui ressemblent davantage aux participant-e-s
- Penser des outils qui ne soient pas réservés aux personnes ayant un capital intellectuel important
- Proposer des sujets pas trop technocrates (tel que la révision du PLUI même si ce n'est pas évident)
- Garantir un effet réel des discussions sur le projet final
- Penser à inclure les personnes moins à l'aise à l'écrit.

- Innover sur la question, des nouveaux arrivants sur un territoire.
- Éviter de reproduire des formes institutionnelles (être en salle, pendant sept heures , seulement assis...)
- Définir le cadre pour optimiser l'échange.
- Avoir plusieurs formes de participation et les diversifier.

Quelles sont les difficultés liées au défi du care ? Difficultés matérielles, symboliques...

- Limites de temps, de moyens
- Réticence des décideurs et des communicant-e-s
- Difficulté à sortir des cadres institutionnels et des limites réglementaires (indemnisation de la participation par exemple).
- Manque de moyens financiers : pourquoi rémunérer le care alors que certains le pratiquent gratuitement ?
- Former, former et reformer, entre pairs, en binôme élu/technicien, sous forme d'action sur une politique publique opérationnelle).
- Prendre en compte les forces vives du territoire sans dévoyer leur message.
- Être dans une logique design test et prototypage.
- Manque de connaissance des différents publics avec lesquels on essaie de travailler.
- Manque de prise en compte de résultats de la participation citoyenne.
- Malgré les efforts, un constat : toujours un plafond de verre dans les grands dispositifs de participation.
- Biais et différences culturelles
- Donner l'opportunité à chacun de s'exprimer sans a priori.
- Les groupes les plus marginalisés manquent souvent de temps.
- Une ressource : William Acker, ayant réalisé des travaux sur la communauté des gens du voyage.

Quels seraient les autres défis en lien avec le défi du care ?

- La résolution de conflits.
- Réfléchir à réserver des espaces, comme ATD Quart monde qui a produit des réflexions très intéressantes sur les ateliers en non-mixité pour les personnes en situation de précarité.
- Innover sur la question des nouveaux arrivants (ex : projet npnru)
- Une ressource :
<https://www.atd-quartmonde.fr/publications/reussir-la-participation-de-toutes-et-tous-petit-guide-pratique-pour-agir/>

Retours sur l'atelier hybridation démocratique, animé par Carole-Anne Tisserand

Quels sont les objectifs de l'hybridation démocratique :

- S'inscrire dans le second volet de restaurer la confiance par l'innovation, avoir un impact concret et s'inscrire dans les chaînes de décisions.

- Connecter les initiatives locales aux démarches à échelles plus larges et aux processus institutionnels (débat publics accompagnés par la CNDP par exemple).
- Répondre à la diversité des envies/besoins de participation des différentes parties prenantes (habitants/asso/entreprises...).
- Organiser la prise en compte de la participation de manière systématique hors silos institutionnels/ échelles de compétences en y associant toutes les parties prenantes qui peuvent relever les défis identifiés.
- Construire un processus qui garantit la concrétisation.
- Autonomisation des citoyens par rapport aux élus.
- Tester des modes de participation et les dupliquer si nécessaire.
- Faire vivre le droit constitutionnel à la participation, et pas seulement par des processus appuyés par des bureaux d'études privés.
- Permettre de travailler la montée en compétence des habitants tout en recensant des besoins et en identifiant des actions pour les territoires (et avoir du concret en résultat).
- En fonction des sujets et thématiques abordés, pouvoir se permettre de mixer les dispositifs entre dispositifs traditionnels, délibératifs, et démocratie directe
- Elle est nécessaire pour les publics les plus éloignés de la participation / il faut donner un accès à l'ensemble des citoyens.
- Être en contact avec d'autres collectivités sur des pratiques similaires pour échanger et enrichir nos pratiques mutuellement.
- Il faut aussi de la continuité dans le processus, ne pas tout faire en une seule fois.
- Avoir en amont une éducation populaire pour développer "l'éducation au politique".
- Instaurer la confiance.
- Recommandation aux élus : ne plus lancer de démarche participative qui n'a aucun impact sur la décision (il vaut mieux ne rien faire que lancer une démarche sans impact, ce qui participe à la "fatigue démocratique")
- Les élus doivent faire confiance à l'intelligence de leurs citoyens. La frilosité des élus est aussi liée à leur flexibilité à réinterroger leur programme.
- Former les élus pour les faire changer de posture, de vision et de philosophie de travail participatives (les faire basculer vers du "travail en partenariat avec..." plutôt que "faire participer XXXX personnes").
- Prévoir dans son programme électoral de décider collectivement certains sujets (garder des feuilles blanches).
- La question de l'environnement juridique peut limiter aussi les hybridations allant vers la "co-décision".

Quelles sont les conditions de réussite du défi de l'hybridation démocratique ?

- Instaurer la confiance.
- Préparer un plan de formation.

- Qu'il existe une volonté politique d'ouvrir l'action publique aux citoyens : sans portage pas d'hybridation.
- Dégager de réels moyens techniques et financiers.
- Bien identifier les défis de territoire qu'on souhaite relever avec nos dispositifs de participation, ainsi que les parties prenantes nécessaires pour relever ces défis.
- De la volonté et du courage politique de la part des municipalités et surtout du gouvernement.
- Une ingénierie dédiée avec une pluralité de canaux de participation et une volonté politique dotée de la suite du processus identifié.

Retour de Frédéric Gonthier sur le défi de l'hybridation démocratique :

Les interventions des unes et des autres s'appuyaient vraiment sur des savoir-faire extrêmement aboutis. On sent une expérience, une expertise, une intime connaissance et aussi une intime conviction des dispositifs, de leurs limites, etc.

Cela m'amène finalement au point sur lequel une partie de la discussion s'est fixée, qui est l'absence de volonté politique.

Je pense que le défi qui n'était pas dans la liste, est le défi à venir, non des moindres, celui d'arriver à entraîner de la volonté politique. Pour le dire autrement, de transformer une forme d'expertise dont les unes et les autres sont ici dépositaires, soit individuellement, tant que technicien, soit collectivement, tant qu'association, etc.

Transformer votre expertise en capacité de plaidoyer, en capacité de plaidoyer pour surmonter les réticences des élus, des élites politiques et d'arriver à surmonter la propension des élus au statu quo. Je vois trois points d'appui qui ont émergé des discussions :

Le premier point d'appui s'appuyait sur le droit constitutionnel à la participation, qui me semble être le point d'appui juridique, l'un des points d'appui les plus solides en l'état et sur lequel l'expertise des cadres techniciens, administrateurs de la participation, est véritablement plus solide que les élus.

Le deuxième point a été évoqué dans différentes expériences partagées est d'embarquer les parties prenantes et embarquer les élus également.

Enfin, le dernier point qui est lié au second, dans une logique de co-construction, de former aussi les élus.

Retours sur l'atelier garantie et évaluation, animé par Sylvie Barnezet :

Même si les deux sont des conditions de confiance démocratique, la garantie et l'évaluation ne sont pas les mêmes approches. La garantie peut être un besoin de tiers, elle n'est peut-être pas toujours nécessaire. L'évaluation est impérative mais pas encore assez mise en place.

Les démarches de garantie et d'évaluation sont assez bien structurées dans les grandes démarches participatives, les conventions citoyennes, mais peut-être auraient-elles besoin d'être structurées et stabilisées.

L'atelier s'est attelé à travailler sur la question de la garantie. On ne peut pas être complètement dedans quand on est garant, il faut avoir un pied dehors. Comment être garant ? Quel peut-être le rôle de garants-citoyens, de citoyens-garants, ou d'un groupe de citoyens ? Comment co élaborer avec les citoyens les contours d'un espace qui puisse installer la garantie de la démarche.