

# Crise démocratique et écologique : quelle ambition de réforme ?

Khalil Elouardighi (directeur des programmes, Iddri), Sébastien Treyer (directeur général, Iddri)

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

### Deux crises, une réforme, un débat

Le prochain exécutif devra trouver des réponses ambitieuses à une double crise : une crise de la démocratie elle-même, et une crise écologique à laquelle plusieurs partis ont indiqué qu'ils comptaient répondre par la planification écologique. Le nouveau pouvoir dispose ainsi de cinq années pour faire mentir les prédictions d'une débâcle démocratique et environnementale annoncée. Or ces deux crises sont liées, de même que les réponses à leur apporter. Tous les partis ont explicitement mentionné un certain nombre de réformes institutionnelles comme nécessaires face à ces crises. Un débat actif a lieu dans le pays sur la part que ces réformes doivent jouer, et sur leur ampleur. Ce débat s'incarne par exemple dans la récente contribution du *think tank* Terra Nova sur comment gouverner en écoutant<sup>1</sup>, mais aussi dans diverses propositions sur l'organisation de la gouvernance de la transition et la planification écologique, la protection des générations futures ou leur représentation par une chambre *ad hoc*, ou encore l'introduction d'une dose de proportionnelle dans de futures élections législatives, mais aussi des propositions plus exhaustives de révision de la constitution, allant jusqu'à impliquer une constituante.

### Un acquis, trois enjeux clé

Cette Note constitue une contribution au débat national en cours sur les réponses à apporter aux crises démocratique et écologique. Elle s'appuie sur l'acquis capitalisé à travers les pratiques de démocratie environnementale depuis plusieurs décennies et dans plusieurs contextes européens ou internationaux, qui permet de dégager quelques conditions clés de succès et de crédibilité de ces dispositifs, et met en exergue trois grands enjeux.

1. Parmi les réponses déjà mises à l'agenda, plusieurs évolutions institutionnelles auront besoin de l'assentiment de l'Assemblée et du Sénat, ainsi que des électeurs. Il serait donc souhaitable que l'approche, le calendrier et le processus d'élaboration de cette réforme fassent partie des sujets placés au cœur du débat dans les campagnes des législatives de juin 2022 et des sénatoriales de septembre 2023. Les opérateurs politiques gagneraient à énoncer explicitement l'ambition et les attendus des réformes institutionnelles (voire leur contenu) qu'ils souhaitent porter durant le quinquennat.

2. En fonction de l'ambition assignée à ces réformes institutionnelles, le processus de leur préparation (par exemple la commission transpartisane annoncée par le président réélu) gagnerait à être doublement ouvert :

a. Ouvert en termes de créativité quant aux réformes à imaginer, la double crise à laquelle nous faisons face imposant de rechercher des solutions inventives dans tout le registre du possible : autant dans les évolutions du cadre institutionnel que dans sa mise en pratique, et autant dans l'organisation de l'exécutif, des modes de scrutin pour l'élection du Parlement que dans la possibilité de compléter la démocratie représentative (en renforçant les dispositifs délibératifs), mais aussi éventuellement de l'hybrider avec des formes participatives diversifiées, et ce à diverses échelles géographiques. Cette Note attire aussi particulièrement l'attention sur des sujets moins présents dans le débat et pourtant essentiels, comme la protection de l'information comme bien public.

b. Ouvert sur la société, dans le processus d'élaboration de la réforme lui-même. La puissance des processus délibératifs consiste à assurer non seulement l'enrichissement des options institutionnelles envisagées (leur pertinence, leur efficacité), mais aussi à créer les conditions d'un plus large soutien politique à la réforme adoptée *in fine*. Ces processus délibératifs passent par une logique d'expérimentation et de capitalisation, à partir de cas concrets conduits à diverses échelles, qui présente l'intérêt de pouvoir enclencher des réformes sectorielles importantes sans avoir à attendre l'arrivée du futur cadre institutionnel.

<sup>1</sup> <https://tnova.fr/democratie/politique-institutions/gouverner-ensemble-le-nouvel-esprit-du-gouvernement/>

Ces processus délibératifs sectoriel, certains conduits par la participation des parties prenantes et de la société civile organisée, d'autres dans le cadre de la démocratie sociale, d'autres encore mobilisant la participation directe des citoyens, permettent enfin une mobilisation de tout le corps social (experts, corps intermédiaires et société civile, citoyens, et cela grâce à la mobilisation des médias) en parallèle de l'élaboration du futur cadre institutionnel, et pas seulement une fois un rapport rendu par une commission travaillant en chambre. Ils peuvent être conduits en parallèle et en articulation avec une commission transpartisane.

*In fine*, la présente Note recommande de tirer avantage de la puissance légitimatrice des approches délibératives pour le processus de préparation de la réforme institutionnelle lui-même. Ces approches délibératives n'impliquent pas nécessairement de co-décision entre le pouvoir et les délibérants, comme l'illustrent les étapes et le calendrier indicatif suggérés ci-après.

## 1) QUELS ENJEUX ET ATTENTES FACE À LA DOUBLE CRISE DÉMOCRATIQUE ET ÉCOLOGIQUE ?

---

Les pouvoirs exécutif et législatif des cinq prochaines années auront pour défi de désamorcer les crises démocratique et écologique, et de faire mentir les prédictions du pire dans ces deux registres.

Ces deux crises sont liées et méritent d'être traitées ensemble. En effet, elles supposent toutes les deux de mettre à jour le contrat social issu de l'après-guerre, face à une mobilité sociale intergénérationnelle en berne, à la croissance des inégalités, et aux contraintes, de plus en plus partagées comme impératives, que les limites planétaires posent aux trajectoires de croissance économique.

Relever ce défi de mise à jour du contrat social implique (a) qu'émergent – et soient correctement structurées – par la délibération collective les questions clés du contrat social à rénover, et (b) que ces questions clés puissent être réceptionnées et traitées dans des institutions à la hauteur de ces enjeux fondamentaux. Ce sont ces deux impératifs qui appellent la réforme institutionnelle d'ampleur proposée par de nombreux opérateurs à travers tout le spectre politique.

Or, par son caractère de sujet mobilisateur majeur en France, la transition écologique constitue un sujet fédérateur de choix pour travailler au renouveau de la démocratie, pour réembarquer les citoyens, et *in fine* pour relancer leur confiance dans les institutions dont le rôle est de les représenter. Réciproquement, la conduite de la transition écologique dans les différents secteurs nécessite des accords politiques viables et profonds dans toutes les couches de la société, lesquels appellent à franchir une étape majeure dans les formes de négociation et de délibération, en parvenant à impliquer tous les citoyens.

## Organiser la délibération collective pour consolider les accords sur la transition et donc accélérer leur mise en œuvre

L'approfondissement de la délibération dans notre démocratie – entre citoyens, entre parties prenantes – ouvre à une meilleure efficacité des politiques de transition, plus adaptées à la réalité des territoires, des usagers et de tous les acteurs (citoyens, consommateurs, acteurs socio-économiques) qui devront les mettre en œuvre, et qui seront d'autant plus prompts à agir en ce sens qu'ils auront été associés à la conception même de ces politiques.

L'expérience de la démocratie environnementale est constituée d'expérimentations audacieuses et d'un encadrement par un corpus législatif et constitutionnel en France, en Europe et à l'échelle internationale. Cette expérience nous apprend qu'il ne faut certes pas fétichiser les innovations institutionnelles et les dispositifs participatifs comme des solutions définitives, car ils ne sont qu'une première étape, un cadre dans lequel doivent encore se déployer de nouvelles pratiques du pouvoir, des mobilisations collectives et de la négociation. Mais cette expérience, notamment dans les processus à l'échelle locale, indique aussi un très grand potentiel de telles évolutions institutionnelles pour remobiliser les citoyens dans les processus démocratiques et, dans le même mouvement, réintroduire le long terme nécessaire à la transition (voir Encadrés 1 et 2). Cette expérience indique aussi que les processus participatifs, quand ils sont considérés comme réussis, tirent leur potentiel de mobilisation et leur crédibilité, aujourd'hui encore fragiles en France, de deux éléments clés, qui ne sont pas nécessairement conjoints :

- les citoyens ayant participé à de tels dispositifs témoignent de la puissance du processus de délibération collective, c'est-à-dire la production par l'interaction entre les parties aux débats d'une nouvelle formulation des problèmes politiques que chacune des parties n'aurait pas formulé ainsi au préalable ;
- en plus de la délibération, certains processus sont jugés d'autant plus crédibles qu'ils ne sont pas purement consultatifs, mais organisent une capacité pour les participants de co-décider (comme c'est le cas des budgets participatifs, par exemple).

La crédibilité de récents exercices participatifs nationaux comme la Convention citoyenne pour le climat a été largement jugée sur la question du pouvoir de décision de cette assemblée de citoyens tirés au sort, au détriment de la dimension délibérative, pourtant considérée comme essentielle autant par les participants que par les analystes de ces processus.

En outre, malgré de nombreux exemples réussis de démocratie environnementale à l'échelle locale, la participation des citoyens à l'élaboration des politiques nationales reste un défi majeur. Cela doit conduire à s'interroger sur les prochaines étapes nécessaires en matière de décentralisation, dans une logique de subsidiarité (planification à la bonne échelle territoriale), mais aussi à continuer d'expérimenter et d'innover dans les formes délibératives au service des politiques nationales ou européennes.

Assurer que des formes de participation des citoyens soient réellement mobilisatrices est essentiel, au moment où la défiance envers les institutions paraît ne pas devoir cesser de croître. Pour cela, quelle que soit leur nature consultative ou plus ou moins décisionnelle, il convient d'afficher *ex ante* la plus grande clarté sur l'utilisation qui sera faite des résultats de ces formes de participation.

### **ENCADRÉ 1. PARTICIPATION, DE QUOI PARLE-T-ON ? ÉLARGISSEMENT DE LA DÉLIBÉRATION JUSQU' AUX CITOYENS, ET DIVERS DEGRÉS DE CO-DÉCISION**

On considère ici la participation et la concertation comme l'organisation de processus délibératifs impliquant les acteurs concernés, le public et/ou de simples citoyens, plutôt que de s'en remettre aux seules délibérations des experts et des représentants élus.

Ces processus sont parfois perçus comme présentant un risque d'accorder un droit de veto aux populations locales face à des projets d'intérêt général. C'est le cas par exemple des procédures dites de consentement préalable informé des communautés locales et peuples autochtones, dans le cas des grands projets d'infrastructures (grands barrages, par exemple) dans les pays en développement. Les expériences de la démocratie environnementale, à l'échelle mondiale et celle des grands bailleurs de fonds, mais aussi en particulier à l'échelle européenne dans le cadre des différents pays appliquant la Convention d'Aarhus, montrent cependant qu'une variété de dispositifs existent et que ce risque de blocage est loin d'être la règle.

Les dispositifs de concertation, si on se cantonne au cas des concertations autour de projets d'infrastructures, conduisent plutôt à des enrichissements des projets pour l'ensemble du territoire concerné, passant parfois par l'enrichissement des variantes du projet d'infrastructure lui-même, parfois par la redéfinition du projet de territoire plus large, remettant alors en cause l'opportunité même du projet d'infrastructure. Dans ce deuxième cas, on ne peut considérer que la concertation est un échec. Et dans ces deux cas, la délibération, conduite dans un cadre et avec une méthode appropriés, et notamment si elle intervient suffisamment en amont d'une décision publique, est porteuse, par l'échange d'arguments, d'une évolution des avis de toutes les parties prenantes pour produire une nouvelle formulation du problème public et des solutions proposées.

Au-delà de l'échelle des projets, cet effet délibératif de reformulation collective du problème et des solutions envisageables est aussi ce que peuvent produire des dispositifs participatifs à l'échelle nationale concernant des choix technologiques (conférences de citoyens sur les biotechnologies) ou des politiques publiques nationales. La Convention citoyenne pour le climat en France a produit des effets délibératifs fondamentaux, trop peu souvent mis en avant comme un des résultats clés de ce dispositif, notamment visibles dans

le préambule du rapport des citoyens et leur attachement à une reformulation du problème politique, par exemple dans leur argumentaire pour intégrer la protection des écosystèmes au mandat initial dont le périmètre ne concernait que la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Mais les exemples réussis de processus délibératifs sont plus nombreux aux échelles du territoire local qu'aux échelles nationale ou européenne, si on prend comme critères de succès les éléments suivants :

- la production par la délibération d'une reformulation du problème politique et des solutions possibles ;
- l'engagement actif des participants au dispositif, parce qu'ils ont foi en sa crédibilité ;
- l'inclusion de voix qui ne seraient sinon pas entendues par la voie des représentants élus, de la société civile organisée, et des experts ;
- la capacité d'influencer les termes de l'arbitrage politique exercé *in fine* ;
- la solidité du deal politique obtenu.

Enfin, dernier point d'importance, les dispositifs participatifs peuvent adjoindre à cet objectif central de production délibérative toute une gradation allant du statut purement consultatif à la co-décision, rares étant les cas de substitution totale à la décision du représentant élu, comme c'est le cas pour les budgets participatifs.

### **ENCADRÉ 2. QUELQUES LEÇONS DE L'ÉLARGISSEMENT DÉMOCRATIQUE DU DIALOGUE ENVIRONNEMENTAL**

(Rapport du CGEDD contribuant au bilan de la réforme des procédures d'information et de participation du public de 2016, publié en avril 2020)

Les trois enjeux de la réforme de 2016 :

- favoriser le passage à une société plus délibérative : permettre, grâce à des débats encadrés, de réduire la conflictualité ;
- permettre la transition écologique et solidaire en passant de la seule recherche de l'acceptabilité à celle de la faisabilité des plans, programmes et projets, en les rendant soutenables pour les habitants et les territoires ;
- renforcer durablement la confiance, dans un contexte de défiance des citoyens envers les institutions et l'expertise.

La mission du CGEDD constate une volonté de dialogue des porteurs de projets en nombre croissant, une progression du nombre des garants, attestant de la vitalité de la participation, un changement culturel étant amorcé en France, la rapprochant d'autres pays européens où cette culture est déjà plus ancienne. C'est aussi ce dont atteste l'ouvrage *La promesse démocratique* (Frédéric Gilli, 2022), par la diversité des mobilisations individuelles ou collectives de citoyens dans des processus délibératifs.

La mission reconnaît cependant un manque de connaissance et d'appropriation des dispositifs, et un degré inégal,

selon les territoires, de mobilisation des dispositifs de concertation volontaire, des pratiques hétérogènes, et des degrés très variables d'influence de la participation sur les décisions.

Enfin, le manque de méthodes pour évaluer les effets des processus participatifs est dommageable quand l'objectif ou la tentation d'aller toujours plus vite nuit à la qualité des projets. « L'efficacité de la participation devrait se mesurer à l'aune de la qualité des projets, de leur empreinte écologique et de la réduction des conflits et non à celle des délais. D'ailleurs, en Allemagne, les délais des procédures sont en moyenne plus longs qu'en France. » (CGEDD, 2020).

## Assurer la prise en compte du long terme dans les décisions

Un des enjeux clés pour la transition concerne l'importance de mieux prendre en compte le long terme dans les arbitrages politiques. Les décideurs publics et privés exercent leurs fonctions dans des cadres (ex. électoraux, exigences actionnariales, fonctionnement des médias) qui, de fait, les incitent, malgré des configurations distinctes des contraintes et pour des raisons différentes, à privilégier le court terme par rapport aux enjeux de long terme. Dès lors, éviter la catastrophe écologique requiert un cadre décisionnel qui soit à la hauteur des défis posés par la conduite de la transition, dans lequel les acteurs sont suffisamment incités à prendre en compte les conditions de survie et d'épanouissement des générations futures.

Plusieurs types d'évolutions institutionnelles sont ainsi proposées par divers experts et acteurs (concernant l'organisation de l'État, les modes de scrutin, le rôle d'autorités administratives indépendantes ou des juges, des formes diverses d'hybridation entre démocratie participative et représentative, mais aussi des évolutions du statut des entreprises, etc.). Certes, les changements institutionnels sont des conditions nécessaires, et pas forcément suffisantes, à un changement du mode de décision, qui dépend aussi de leur mise en pratique et du jeu stratégique des différents acteurs au sein du cadre. Mais plusieurs de ces évolutions institutionnelles semblent pertinentes et doivent être prises en compte comme des solutions potentielles à considérer.

L'une d'entre elles paraît particulièrement importante et doit être mentionnée car peu souvent évoquée dans les débats actuels.

En sus des questions de délibération entre citoyens et entre parties prenantes et du rôle des pouvoirs législatif et exécutif, les crises démocratique et écologique posent la question de l'évolution du secteur des médias, et celle de la mise à jour du rôle qu'ils jouent dans la société et dans la chose publique. Le secteur est marqué par des évolutions profondes, certaines très récentes : la gratuité faciale de l'information, les tentatives de remplacement du métier de journaliste par la fonction de « rédacteur de contenus », la multiplication des *fake news*,

la course au clash médiatique, la transformation des débats d'idées en mises en scènes de matches devant se finir par KO, ainsi que la concentration croissante des médias dans les mains d'un petit nombre d'acteurs économiques issus d'autres industries et à l'agenda d'influence politique et économique explicite. Tout ceci conduit un nombre croissant d'usagers et de professionnels du secteur à proposer l'institution des médias d'information comme bien public au service des Français, voire comme quatrième pouvoir officiel de la République, nécessaire au bon fonctionnement des trois autres. Les membres de la Convention citoyenne pour le climat avaient d'ailleurs mis en avant le fait que, pour que le public puisse acquérir les clés de compréhension et d'adhésion au défi que constitue la transition écologique, un effort considérable d'information par tous les médias allait être indispensable dans les prochaines années, et qu'un mandat en ce sens devrait être instauré.

En conclusion : c'est à la fois un changement dans la pratique du gouvernement (renforcement des dynamiques parlementaires, démocratie sociale, démocratie environnementale, etc.) et un changement dans le cadre institutionnel qui doivent être considérés ensemble, pour concevoir un programme quinquennal de réponse institutionnelle aux crises en cours.

### ENCADRÉ 3. QUELLES SOLUTIONS POUR CONCILIER DÉMOCRATIE ET MOYENS À DONNER AUX DÉCIDEURS POUR LEUR PERMETTRE DE PRENDRE EN COMPTE LE LONG TERME ?

Les analystes des politiques publiques ont montré depuis longtemps l'effet des cycles électoraux sur l'horizon temporel des élus. Si les concepteurs de la réforme institutionnelle souhaitent la mettre au service du défi écologique et inciter les acteurs à davantage de prise en compte du long terme, une option à leur disposition consisterait à mobiliser les autres sources de pouvoir, non-électoral et moins contraintes au court-termisme, qu'identifie cette littérature : (a) des formes de contrôle indépendant et d'évaluation (autorités administratives indépendantes, instances d'évaluation ou d'expertise de statuts différents comme le Haut Conseil pour le climat ou les cours d'audits, l'évaluation des politiques publiques dans les processus parlementaires, etc.), (b) le pouvoir judiciaire indépendant, (c) le pouvoir de citoyens tirés au sort dans les assemblées élues parce qu'ils sont détachés du cycle électoral ; etc.

La qualité du travail d'information médiatique (recouper et vérifier les informations, donner à entendre différents points de vue, prendre le temps de la complexité, éviter les amalgames) est un déterminant important des incitations aux décideurs à effectuer un travail substantiel ambitieux. À ce titre, les moyens donnés aux médias de protéger leur professionnalisme et leur déontologie ont un impact majeur sur la capacité des décideurs à privilégier le fond sur la forme et le long terme sur l'expédient.

## 2) QUEL NIVEAU D'AMBITION POUR LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE ?

Pour examiner le niveau d'ambition de la réforme, repartons d'abord de son enjeu : conjurer le spectre d'un basculement de la France en 2027 hors du camp des démocraties et de l'État de droit. Il faut pour cela ré-enchanter la politique, faire reculer la défiance et rendre politiquement possible un changement de braquet dans la transition écologique (inciter au long-termisme, négocier un nouveau contrat social de prospérité à faible empreinte matérielle).

D'évidence, les réformes institutionnelles ne suffiront pas à elles seules à combattre le sentiment d'abandon et la défiance qui habitent une large portion des Français, qui doivent aussi être traités dans le contenu de politiques territoriales et socioéconomiques. Mais il est notable que l'ensemble des candidats à la présidentielle de 2022, ainsi que les deux ex-chefs de l'État encore en vie, ont proposé des réformes constitutionnelles significatives, que ce soit sur le septennat, le droit de la nationalité, l'obligation de protéger les générations futures, le référendum d'initiative populaire, la suppression du pouvoir de dissolution, ou encore la subsidiarité du Premier ministre pour la conduite de la politique de la Nation.

Concernant le niveau d'ambition que le nouveau pouvoir pourrait se donner pour sa réforme institutionnelle, il n'est pas sûr qu'une réforme mineure serait à même de créer les conditions politiques et sociales permettant le sursaut nécessaire à la conjuration des crises démocratique et écologique. Au contraire, l'ampleur de ces crises appelle vraisemblablement une déclinaison de la réforme sur l'ensemble des échelles juridiques pertinentes, potentiellement y compris le niveau de la Constitution.

Cette ampleur a pour effet de poser un enjeu de calendrier ; en effet, le strict rôle de *gatekeeper* constitutionnel confié au Parlement appelle à ce que l'ambition réformatrice du nouveau pouvoir soit un élément structurant du débat des législatives de juin 2022 (puis des sénatoriales de septembre 2023).

Conjurer les crises démocratique et écologique plaiderait pour ouvrir largement les options possibles de réforme institutionnelle, afin de couvrir les deux niveaux clé de réponse : (a) la pratique du gouvernement dans les institutions actuelles et leur complémentarité par des dispositifs participatifs et délibératifs de diverses natures et (b) les changements du cadre institutionnel lui-même.

Au-delà du contenu de la réforme institutionnelle se pose la question de son processus d'élaboration, et de son degré d'ouverture sur la société. Par exemple : en cas de commission transpartisane, celle-ci doit-elle travailler en isolement ou interagir avec et se nourrir de formes de débat public, d'enquête, d'expérimentation, de participation ? Quels éléments de design apporter au processus d'élaboration de la réforme, de manière à assurer qu'il fasse l'actualité dans les médias, qu'il soit connecté aux moments politiques clés des prochaines années, qu'il « imprime » dans l'opinion ? Ces défis tendent à inviter le nouveau pouvoir à adopter une logique d'expérimentation pratique dès le début du quinquennat, tout en ayant défini très clairement l'ambition et le processus de réforme institutionnelle dans lequel ces expérimentations s'inscrivent.

### ENCADRÉ 4. ATTENTES DE LA POPULATION CONCERNANT LES CRISES DÉMOCRATIQUE ET ÉCOLOGIQUE : DÉFIANCE ET VOLONTÉ D'ENGAGEMENT COEXISTENT

Les citoyens de la Convention citoyenne pour le climat ont démontré, unanimement, leur engagement pour le climat et pour la délibération collective. Au-delà de cette expérience exceptionnelle, de nombreux exemples locaux témoignent d'une grande richesse de mobilisations collectives et d'envie de délibérer collectivement (comme l'illustre *La promesse démocratique*, de Frédéric Gilli).

Au-delà d'une demande d'écoute, cette envie de délibérer s'accompagne pour certains citoyens d'une véritable demande de participation décisionnelle, en complément des dispositifs parlementaires ; cela aboutit notamment à des propositions de développer la démocratie directe et les référendums. Ceux-ci font également l'objet de nombreuses critiques, mais des formes délibératives de référendums, c'est-à-dire préparés par un processus délibératif permettant de formuler la question référendaire, paraissent des solutions intéressantes à expérimenter<sup>2</sup>.

Dans les sondages, la question climatique et écologique est perçue comme une priorité pour l'action publique, et elle s'accompagne d'une demande de plus grande « volonté politique » : cela devrait conduire notamment à assumer le choix du long terme malgré les résistances des acteurs perdants à court terme, et trouver les formes d'accompagnement de la transition à leur attention.

Le fonctionnement du Parlement est aussi mis en cause, parce qu'il semble être une simple chambre d'enregistrement. Comme le soulignent le [rapport de France Stratégie sur la planification écologique](#) ou la [note de Thierry Pech](#) intitulée « Gouverner ensemble », la [revivification de la démocratie représentative](#) nécessite d'aller plus loin que l'appel à un leader politique fort. Cela suppose de rénover la pratique et aussi les institutions de la démocratie sociale et de la mobilisation de la société civile organisée, dont la représentativité et le pouvoir de mobilisation sont aujourd'hui affaiblis. Mais aussi, en complément d'une administration capable d'animer la participation citoyenne, pour renforcer le Parlement, de nombreux acteurs appellent à s'orienter vers des logiques de composition d'intérêts au sein même du Parlement, c'est-à-dire des accords de coalition qui permettent de redonner du poids aux différentes sensibilités qui soutiennent un arbitrage, ce qui pourrait être produit par l'introduction d'une dose de proportionnelle.

2 Voir : Knobloch, K., Gastil, J., Reitman, T. & Farnea, V. (2019). Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizens' Initiative Review. *Participations*, 23, 93-121. <https://doi.org/10.3917/parti.023.0093> et Terra Nova (2019). *Le Référendum d'Initiative Citoyenne Délibératif*. <https://tnova.fr/democratie/nouvelles-pratiques-democratiques/le-referendum-dinitiative-citoyenne-deliberatif/>

## ENCADRÉ 5. QUELLES CONDITIONS DE RÉUSSITE DES PROCESSUS DÉLIBÉRATIFS ? L'EXEMPLE DE LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE ET LE DÉFI DES POLITIQUES NATIONALES

Le rejet NIMBY<sup>3</sup> du long terme et du collectif par les citoyens est une réalité fréquente (mais non systématique), mais on peut identifier un certain nombre de conditions nécessaires à une délibération qui n'aboutisse pas à de tels échecs. Les fécondes expérimentations de démocratie environnementale locale conduites en France et ailleurs ont montré les conditions institutionnelles auxquelles cette forme d'association des citoyens peut être efficace pour faire avancer la prise en compte du long terme et de l'intérêt collectif par la société. Parmi ces conditions ressortent comme déterminantes la qualité délibérative, le budget temps disponible, et la représentativité du corps social consulté, elle-même découlant de la mobilisation en direction des couches les plus éloignées de la chose publique. De très nombreuses leçons peuvent être tirées de la démocratie environnementale, thématique qui a expérimenté en avance de phase sur d'autres secteurs de l'action publique

Si l'expérience de la démocratie environnementale montre de nombreux exemples réussis au plus près des territoires locaux, la participation au service de la construction d'un accord sur les politiques nationales reste encore un défi, si on veut mettre en place les conditions d'une délibération porteuse des qualités indiquées ci-dessus. On peut en conclure que poursuivre la décentralisation est un moyen puissant pour renforcer la participation citoyenne, si cette décentralisation s'opère dans une logique de subsidiarité et

de planification à l'échelle territoriale pertinente. Toutefois, certaines politiques ne se prêtent pas à être décentralisées (ex. redistribution fiscale, péquations d'échelle nationale essentielle pour ne pas accroître les inégalités entre territoires, PAC) et appellent dès lors à innover dans les formes de négociation et de participation citoyenne (ex. conférences de parties prenantes, conventions citoyennes, etc.).

À cet effet, l'hybridation du participatif et du représentatif constitue probablement une nouvelle frontière de l'innovation démocratique, qui peut prendre des formes très diverses, à partir du moment où la finalité recherchée est posée clairement dès le départ ; par exemple, favoriser la capacité de délibération et d'acceptation collectives de la décision finale.

La participation citoyenne ne se substitue pas à la décision politique, elle vient la préparer, parce que le processus de délibération permet de transformer les opinions de départ, et d'aboutir à une formulation nouvelle des options politiques à trancher. La force de légitimation des processus participatifs peut résider dans deux aspects, qui ne sont pas nécessairement présents ensemble : (1) la délibération (c'est-à-dire la production par l'interaction entre les parties aux débats d'une nouvelle formulation des problèmes politiques que chacune des parties n'aurait pas formulé ainsi au préalable), et (2) la capacité des citoyens à participer à une forme de co-décision (ce dont les budgets participatifs sont l'exemple le plus illustratif). Ce deuxième élément vient renforcer la crédibilité des dispositifs. En tout état de cause, tout processus délibératif doit être extrêmement explicite et clair sur l'usage qui sera fait des résultats de la délibération.

3 NIMBY : Not In My Back Yard (« pas derrière chez moi »), du nom donné aux États-Unis aux mouvements citoyens locaux qui s'opposent à des projets ou politiques locales non pas en mettant en avant leur non-pertinence intrinsèque générale, mais simplement le refus que ce projet ou cette politique soit mené à côté de chez eux.

### 3) RÉFORME INSTITUTIONNELLE : UN DESIGN ET UN SÉQUENÇAGE FONDAMENTAUX

Voici une option de design et un séquençage pour alimenter le débat préconisé par cette Note.

#### a) Second semestre 2022

Pour planifier son programme de réforme institutionnelle et se donner toutes les chances d'en tirer le meilleur parti, le nouvel exécutif pourrait commencer par prendre le temps de définir et d'explicitier très clairement :

(a) les attendus assignés à la réforme institutionnelle. Par exemple : veut-on que le processus de réforme lui-même contribue à réconcilier les Français avec la politique, ou veut-on

simplement un processus qui débouche sur un texte susceptible d'être accepté par les partis et les deux chambres ? Pour ré-enchanter la politique, veut-on profiter de la réforme pour créer les conditions pour que les Français se sentent écoutés (ex. conférences des parties prenantes thématiques), voire qu'ils se sentent partiellement co-décisionnaires, et à quelle échelle (comme cela est par exemple expérimenté dans les budgets participatifs directs locaux) ?

(b) le processus le plus à même de produire ces attendus. Par exemple : sera-t-on mieux servi par un travail en chambre limité à la dizaine de chefs de partis disposant d'un groupe à l'Assemblée, ou, à l'opposé, est-il pertinent de chercher, par exemple, à organiser dans chaque commune ou canton une délibération locale réunissant citoyens et élus ? Quels moyens (temporels, technologiques, budgétaires) mobiliser en amont pour assurer un haut niveau de traitement et de débouché en cas de contributions individuelles des Français ?

Le nouveau pouvoir pourrait également initier des expérimentations démocratiques dès septembre 2022, sur certains sujets centraux de la vie quotidienne des Français (école, déserts médicaux, grand âge, etc.). En effet, ces conférences thématiques peuvent aussi servir de pédagogie concrète sur les raisons et le potentiel des réflexions sur l'avenir institutionnel du pays. Les leçons de ces expériences viendront aussi nourrir non seulement un renouvellement de la pratique de gouvernement, mais aussi le processus de réforme institutionnelle. Pour concevoir ces expérimentations, le gouvernement pourrait puiser dans les outils proposés par certains *think tanks*, comme les conférences de parties prenantes ou les conventions mixtes citoyens/élus, voire expérimenter d'autres formes encore.

### b) 2023

Mise en place de dispositifs participatifs hybrides élus/citoyens (comme cela a déjà été expérimenté dans le cadre de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe), chargés d'élaborer des recommandations de réforme à l'attention du gouvernement (exemples de thèmes : participation citoyenne au gouvernement local ; gouvernance des médias, etc.).

### c) 2024

Présentation transparente et motivée, par le gouvernement, des éléments retenus et des éléments non retenus parmi les propositions provenant des dispositifs participatifs et des expérimentations conduits en 2023.

Organisation d'un processus d'échelle nationale (dont les formes doivent encore être définies, mais pour lequel des propositions diverses existent, en matière de débat public ou d'assemblées citoyennes) pour permettre à une plus large portion des Français de délibérer plus précisément sur les propositions transmises par le gouvernement, et contribuer à préparer les questions qui pourront être soumises à référendum.

### d) 2025

En se nourrissant des contributions émergeant de cette délibération nationale, le gouvernement dépose au Parlement un projet de réforme institutionnelle.

Les deux chambres du Parlement se saisissent du texte proposé par le gouvernement et négocient un texte commun à proposer aux Français qui pourrait donc déboucher sur un référendum sur ce texte.

---

Elouardighi, K., Treyer, S., (2022). Crise démocratique et écologique : quelle ambition de réforme ? Iddri, *Note* mai 2022.

---

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'ANR au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-14-01.

#### CONTACT

sebastien.treyer@iddri.org  
ke@iddri.org

---

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
41, rue du Four – 75006 Paris – France

[WWW.IDDRI.ORG](http://WWW.IDDRI.ORG)  
[@IDDRI\\_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)