



**Common Ground**

# **Perspectives transnationales**

Une exploration transfrontalière de la participation citoyenne en Pologne, en République tchèque, en Suisse, en France, au Luxembourg, en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne.

Synthèse et comparaison transversale des rapports nationaux dans le cadre du programme Common Ground

*Par Nicolas Bach et Fabian Dantscher*

# Table des matières

<b>1. Hausse de la participation citoyenne</b>	<b>3</b>
<b>2. Comprendre la participation citoyenne</b>	<b>4</b>
<b>3. Importance de la participation citoyenne</b>	<b>5</b>
<b>4. Défis et obstacles</b>	<b>7</b>
<b>5. Impact sur le programme Common Ground</b>	<b>8</b>
Mention légales	10

# 1. Hausse de la participation citoyenne

Ces dernières années, la participation citoyenne a pris une ampleur considérable dans de nombreux pays européens, reflétant l'émergence de ce que l'OCDE a récemment appelé une « vague délibérative ».<sup>1</sup> Cette tendance se remarque également dans les pays participant au programme **Common Ground : co-créons au-delà des frontières**, financé par la fondation Robert Bosch. Ce programme vise à soutenir la participation transfrontalière de la population entre l'Allemagne et ses pays voisins : la Pologne, la République tchèque, la Suisse, la France, le Luxembourg, la Belgique et les Pays-Bas.

La fondation Robert Bosch a commandé des rapports nationaux précis, éléments centraux sur lesquels se base le programme **Common Ground**, qui mettent en lumière la culture participative de chaque pays et dressent un état des lieux de la participation citoyenne pour chacun d'eux. Ces rapports étaient attendus pour comprendre de manière nuancée comment la participation citoyenne se développait dans ces pays. Pris conjointement, ils permettent à leur lecteur de démêler les points communs et les idiosyncrasies au sein du tissu diversifié de la participation citoyenne dans ces pays. Ce faisant, ils contribuent à faciliter la compréhension des processus participatifs et à envisager une conception sur mesure, ainsi qu'à la mise en place de structures durables impliquant les citoyens vivant dans les régions frontalières du programme **Common Ground**.

Chaque rapport a été rédigé par des experts des pays respectifs, tous renommés dans le domaine de la participation citoyenne. Les analyses à l'appui de ces rapports reposent sur des recherches documentaires, trois ou quatre entretiens avec des experts politiques et universitaires de chaque pays, ainsi que sur l'expertise de leur auteur. Les rapports ne prétendent pas fournir une vue d'ensemble représentative ou exhaustive de l'état des lieux et de la culture de l'engagement citoyen dans les pays, ni adhérer à des explications scientifiques poussées. Ils sont plutôt destinés à délivrer un instantané de la situation actuelle en matière de participation citoyenne dans chaque pays concerné.

Les rapports de chaque pays sont brièvement résumés et juxtaposés ci-après. En comparant les rapports, il ressort que, malgré l'importance croissante de la participation citoyenne en tant que thème commun dans tous les pays partenaires du programme **Common Ground**, chaque pays présente des caractéristiques distinctes, tant au niveau de la culture participative que de la situation de l'engagement citoyen. Ces différences peuvent être attribuées à des processus historiques, des systèmes politiques et des cadres juridiques différents, ainsi qu'à une panoplie variée d'acteurs soutenant de telles initiatives. Les sections suivantes comparent brièvement :

- (1) les différentes conceptions de la participation citoyenne,
- (2) l'importance et l'état des lieux de la participation citoyenne dans chaque pays,
- (3) les défis et les obstacles au développement de la participation citoyenne, en soulignant les points communs et les particularités de chaque pays.

<sup>1</sup> OCDE (2020), *Innovation en matière de participation citoyenne et nouvelles institutions démocratiques : être au rendez-vous de la vague délibérative*, Éditions de l'OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

## 2. Comprendre la participation citoyenne

La comparaison des rapports nationaux montre qu'il n'existe pas de définition commune à la participation citoyenne dans les pays du programme **Common Ground**. Toutefois, dans la plupart des pays étudiés, la participation citoyenne est largement admise comme l'implication des citoyens ordinaires dans les processus politiques et décisionnels. Ce concept général est partagé, au moins, dans les pays du Benelux, en Allemagne, en France et en Pologne.

Dans ces six pays, la participation citoyenne prend des formes très diverses. Le terme « participation citoyenne » couvre une variété de processus, menés à différents niveaux de l'Etat. Il s'agit notamment du budget participatif, des réunions consultatives, des plébiscites locaux, des interpellations locales et citoyennes, des référendums, des pétitions et des mini-publics délibératifs, tels que les assemblées citoyennes, les cellules de planification et les panels de citoyens. Il convient de noter que tous ces processus de participation citoyenne n'impliquent pas nécessairement une délibération, c'est-à-dire un dialogue éclairé entre les citoyens qui consiste à apprécier et à réfléchir sur les préférences, les valeurs et les intérêts au sujet de questions d'intérêt commun. Au contraire, la participation citoyenne est généralement comprise de manière plus large comme l'implication des citoyens dans la prise de décision politique, qui peut également inclure des instruments généralement considérés comme des éléments de la démocratie directe. Néanmoins, les processus participatifs délibératifs, dans lesquels les citoyens sont réunis pour apprendre, délibérer et élaborer des recommandations collectives et détaillées sur une question d'intérêt public, font partie intégrante de la culture participative des citoyens de ces six pays – bien que dans une moindre mesure en Pologne (cf. section suivante pour plus de détails).

La Suisse et la République tchèque se distinguent par leur conception de la participation citoyenne. En République tchèque, sa compréhension semble moins nuancée, les élections étant perçues comme le principal mode de participation et la participation civique s'arrêtant aux urnes. Des termes tels que processus délibératifs, assemblées de citoyens ou jurys de citoyens sont souvent mal connus des acteurs politiques et des citoyens, ou sont confondus avec une forme de démocratie directe. Parfois, ils sont également considérés à tort comme une forme d'engagement des parties prenantes, c'est-à-dire l'implication d'acteurs ayant des intérêts ou des enjeux spécifiques dans une question donnée, par opposition à la participation des citoyens qui est généralement considérée comme l'implication des membres du grand public qui ne sont pas concernés par des affiliations ou des intérêts spécifiques. Cette méconnaissance de la distinction entre participation des parties prenantes et celle des citoyens est également partagée dans une certaine mesure en Pologne.

En revanche, la Suisse est un cas unique en termes de participation citoyenne par rapport aux autres pays européens. Les droits politiques, la liberté politique et l'auto-responsabilité des cantons et des communes sont constitutifs de la nation. Les possibilités étendues de participation politique directe font partie intégrante de l'identité suisse, et la participation citoyenne n'est pas simplement un élément complémentaire, mais une composante essentielle du système politique. Dans ce contexte, la participation délibérative des citoyens est souvent considérée avec scepticisme comme une forme d'engagement inutile, et son concept est plus répandu en Suisse que dans d'autres pays européens.

Les études réalisées révèlent que les interprétations divergentes de la participation citoyenne découlent souvent des différentes histoires politiques des pays. Le système de démocratie directe de la Suisse, qui remonte au Moyen Âge, en est un exemple frappant. En République tchèque, influencée par son histoire communiste, la participation citoyenne est principalement considérée comme un outil de promotion de la cohésion sociale plutôt que comme un moyen d'impliquer les citoyens dans les processus de prise de décision politique. En France, la participation citoyenne est historiquement associée aux conflits sociaux et trouve son origine dans les groupes d'action à l'échelle locale qui cherchaient à défier les autorités politiques. La culture néerlandaise de la participation citoyenne est façonnée par une histoire de participation institutionnalisée des parties prenantes, connue sous le nom de « modèle des polders ». La Belgique, quant à elle, a résisté à la participation citoyenne pendant de nombreuses années, la percevant comme une menace pour l'unité nationale, et ce n'est que dans les années 1990 que des lois autorisant la participation citoyenne ont été promulguées.

### 3. Importance de la participation citoyenne

L'analyse des rapports de chaque pays montre qu'au cours des dernières années, la participation citoyenne, en général, et les processus participatifs délibératifs, en particulier, ont joué un rôle de plus en plus important dans la plupart des pays partenaires du programme **Common Ground**. Néanmoins, il existe des différences significatives entre les pays en termes de nombre, de qualité et d'importance de ces processus. Dans les pays du Benelux et en France, la participation délibérative des citoyens a augmenté depuis les années 2000 (Belgique) et 2010 (Pays-Bas, Luxembourg, France), et ces processus jouent un rôle crucial dans la prise de décision publique. En Allemagne, les processus participatifs délibératifs ont également pris de l'ampleur dans la seconde moitié des années 2010 avec l'introduction des assemblées de citoyens. Cependant, le pays a une longue histoire avec la mise en œuvre de cellules de planification qui remonte aux années 1970. En Pologne, en République tchèque et en Suisse, en revanche, la participation délibérative des citoyens joue un rôle moins important, bien que pour des raisons et à des degrés qui diffèrent.

Dans les pays du Benelux, les processus délibératifs ont été largement mis en œuvre sous de nombreuses formes différentes. Dans ces pays, l'utilisation de la participation délibérative des citoyens bénéficie d'un large soutien politique et social, et les processus délibératifs sont largement acceptés comme un complément à la démocratie représentative. La plupart des partis politiques ont une attitude positive à l'égard de la participation citoyenne en général et de la mise en œuvre des assemblées de citoyens en particulier. Cette position est également partagée par la majorité des citoyens, même si des études montrent qu'une grande partie de la société n'est pas consciente de ces processus ou n'a pas une connaissance approfondie de leur potentiel et de leurs avantages.

La Belgique, en particulier, a fait figure de pionnière dans la mise en œuvre de processus participatifs délibératifs fondés sur le tirage au sort. Le pays se distingue non seulement par le nombre de mini-publics qu'il a organisés, mais aussi par la conception innovante et ambitieuse de ses processus et la manière dont ils sont intégrés dans les processus décisionnels des administrations publiques.

La France a également connu une augmentation des processus participatifs délibératifs au

cours des dernières années, présageant un changement clair de la perception de la participation citoyenne au cours des 30 dernières années. Toutefois, le cadre de la participation citoyenne en France est plus ambivalent que dans les pays du Benelux. D'une part, le pays a connu des processus participatifs inédits et de grande qualité, tels que la Convention citoyenne pour le climat en 2019/2020 et la Convention citoyenne sur la fin de vie en 2022/2023. D'autre part, les espaces de délibération semblent parfois limités dans un système politique dominé par des pouvoirs exécutifs et présidentiels forts. Le rapport français souligne que de nombreux hommes politiques restent méfiants, voire hostiles, à l'égard des processus de participation citoyenne, arguant qu'ils sont les seuls à détenir la légitimité pour prendre des décisions. Alors qu'une majorité de la population soutient la démocratie participative, la désillusion et la lassitude des citoyens et des associations ont conduit à un glissement progressif vers l'action directe, ce qui, à certains égards, remet en cause la légitimité de la démocratie participative.

Comme le souligne le rapport sur la participation citoyenne en Allemagne, ce pays a été le premier au monde à tester la démocratie délibérative avec des citoyens sélectionnés au hasard, l'invention et la mise en œuvre des premières cellules de planification remontant au début des années 1970. Bien que le nombre de cellules de planification en Allemagne soit resté relativement faible jusqu'à la fin des années 2000, l'expérience de ces processus a facilité l'introduction des assemblées de citoyens à la fin des années 2010 et a soutenu des discussions approfondies sur les normes de qualité. Avec l'expérimentation des assemblées de citoyens à tous les niveaux politiques depuis 2019, le discours politique sur la participation délibérative des citoyens a changé de manière significative. En 2023, le Bundestag allemand a missionné la première assemblée nationale de citoyens de conseiller directement le parlement sur le thème de la nutrition, un processus qui a suscité l'attention du public et modifié sa perception de la démocratie délibérative.

En Pologne et en République tchèque, la situation est bien différente. Dans ces pays, la participation citoyenne à la prise de décision publique est moins répandue et l'importance de la participation citoyenne semble différer fondamentalement aux niveaux local et national. Au niveau local, les processus participatifs sont utilisés dans des contextes différents. Toutefois, comme le souligne le rapport polonais, ils sont souvent utilisés pour faire accepter les politiques publiques ou pour donner une image innovante ou démocratique du gouvernement local. Au niveau national, le nombre de processus participatifs est très limité en Pologne et inexistant en République tchèque. Dans les deux pays, les acteurs politiques ont traditionnellement eu tendance à s'opposer aux processus participatifs délibératifs, ou n'ont manifesté qu'un soutien limité à leur égard. Dans le même temps, l'intérêt du public pour la participation citoyenne est relativement faible.

En Suisse aussi, la situation est très différente. Comme nous l'avons déjà mentionné, le concept de démocratie délibérative y est fondamentalement plus diffus que dans d'autres pays européens, ce qui peut être compris comme une conséquence du grand nombre d'opportunités de participation politique et sociale. Bien qu'il y ait eu quelques expériences avec de nouvelles procédures délibératives et de tirage au sort ces dernières années, ces efforts pratiques et le discours théorique restent très fragmentés. En outre, les processus participatifs délibératifs ne bénéficient pas d'un soutien généralisé de la part des acteurs politiques ni de la population en général.

## 4. Défis et obstacles

Bien que la participation délibérative des citoyens soit devenue de plus en plus importante dans presque tous les pays partenaires du programme **Common Ground**, un certain nombre de défis et d'obstacles freinent le développement et l'impact de ces pratiques.

Dans les pays étudiés, les processus participatifs délibératifs semblent parfois symboliques. Leur appropriation par les élites préoccupe les citoyens qui considèrent qu'ils sont mis en œuvre non pas pour les impliquer véritablement dans la prise de décision publique, mais plutôt pour apaiser les voix dissidentes ou légitimer des choix politiques prédéterminés. Cette tendance a été mise en évidence, par exemple, dans les études réalisées en Pologne, en République tchèque et en France.

Un autre défi à relever est l'intégration insuffisante des processus délibératifs dans les structures décisionnelles des administrations publiques. Les recommandations proposées par les initiatives participatives sont souvent négligées ou triées sur le volet, ce qui limite leur impact. De nombreux experts et citoyens craignent que les processus délibératifs ne se transforment en poudre aux yeux et en artifices. Cette situation trouve ses origines dans le manque notable d'institutionnalisation de la participation citoyenne dans de nombreux pays partenaires du programme **Common Ground**. Dans des pays comme la Pologne, la République tchèque et la France, l'intégration des pratiques participatives dans le cadre de la gouvernance reste fragile et soumise aux stratégies à court terme des décideurs politiques.

La structure institutionnelle complexe des États peut également constituer un obstacle important à une participation efficace des citoyens. Des pays comme la Belgique illustrent cette complexité, avec de nombreux niveaux politiques et des compétences fragmentées en matière de participation citoyenne. Chaque niveau politique a son propre cadre juridique qui définit les procédures de participation citoyenne, et les processus participatifs sont souvent limités par les compétences de l'autorité publique qui les met en œuvre. Les recommandations faites entrent donc souvent en conflit avec les compétences d'autres autorités publiques.

Dans certains pays, comme la France et la République tchèque, la croyance en l'irrationalité du peuple, où les citoyens sont parfois perçus comme ignorants et comme manquant d'expertise lorsqu'il s'agit de participer à la prise de décision publique est bien ancrée. Cet état d'esprit sape évidemment le soutien des acteurs politiques à la participation citoyenne. En outre, comme le souligne l'étude de la République tchèque, il y a même parfois un manque de compréhension commune parmi les acteurs politiques de ce à quoi ressemble la participation citoyenne et des avantages potentiels qu'elle peut apporter.

Malgré les différents niveaux de participation citoyenne dans les pays partenaires du programme **Common Ground**, des défis communs subsistent. Les processus symboliques, l'intégration insuffisante des processus dans les structures décisionnelles politiques, le manque d'institutionnalisation, la complexité systémique, les perceptions négatives des citoyens et le manque de soutien politique peuvent entraver le développement global de la participation citoyenne.

En substance, les rapports de chaque pays sur la participation citoyenne révèlent que, si la participation citoyenne en général et les processus participatifs délibératifs en particulier, jouent un rôle de plus en plus important dans tous les pays étudiés, il existe des différences fondamentales en termes de quantité, de qualité, d'importance et d'état de ces processus. Chaque pays a sa propre culture et son propre perspective en matière de participation civique.

## 5. Impacts sur le programme Common Ground

Les expériences acquises jusqu'à présent dans le cadre du programme **Common Ground** confirment bon nombre des conclusions des rapports élaborés par chaque pays. Ces derniers montrent qu'il existe un consensus minimal sur ce qu'est la participation citoyenne : l'implication des citoyens ordinaires dans les processus d'élaboration des politiques et décisionnels. Ce consensus constitue la base de la mise en œuvre du programme **Common Ground**. Néanmoins, les différences de compréhension et de signification de la participation citoyenne ainsi que les défis et obstacles correspondants résumés ci-dessus et expliqués dans les rapports de chaque pays donnent des informations importantes pour la mise en œuvre de processus de participation des citoyens dans les régions pilotes. Reconnaître la divergence des perspectives et des cultures peut servir de base à la promotion d'une approche plus ciblée et plus efficace de la participation citoyenne, à la fois de manière générale dans ces pays et de manière spécifique dans leurs régions transfrontalières. En reconnaissant les contextes historiques, les systèmes politiques, les différents acteurs qui façonnent la culture participative de chaque pays, ainsi que les défis et les obstacles imbriqués, l'initiative **Common Ground** peut chercher à combler les lacunes et à créer des structures adaptées à la participation citoyenne transfrontalière.

En particulier, les différents niveaux de compréhension et d'importance de la participation citoyenne doivent être pris en compte lors de la conception des processus de participation et de l'organisation d'événements et d'ateliers dans les régions où le **Common Ground** est appliqué.

En ce qui concerne la conceptualisation, l'un des principaux défis consiste à concevoir des processus de participation et à trouver des méthodes participatives adaptées et compréhensibles pour les citoyens de tous les pays concernés. Pour les projets pilotes **Common Ground** situés à la frontière occidentale de l'Allemagne (franco-allemand, luxembourgeois-allemand, belgo-néerlandais-allemand), le défi est moindre car la compréhension et l'importance de la participation citoyenne semblent être assez similaires. Pour les projets pilotes **Common Ground** situés aux frontières sud (Suisse-Allemagne) et est (Pologne-Allemagne, Pologne-Tchèque-Allemagne) de l'Allemagne, en revanche, les défis sont tangibles. Nous constatons des différences significatives dans la compréhension et l'importance de la participation citoyenne entre les pays concernés. Cela signifie que les méthodes qui peuvent être appropriées et ancrées dans un pays ne conviennent pas nécessairement à l'autre. C'est pourquoi les partenaires s'efforcent de trouver des méthodes attrayantes et qui soient acceptées dans tous les pays concernés. Bien que certaines expériences et connaissances soient disponibles (par exemple les expériences réalisées dans la ville jumelée de Francfort(Oder)-Słubice), ces projets pilotes sont confrontés à un autre problème : en Pologne, en République tchèque et en Suisse, l'administration publique et les politiques acceptent moins bien les résultats ou les recommandations qui ont été élaborés par les citoyens dans le cadre d'un processus participatif. Leur mise en pratique est donc plus difficile.

Il en va de même pour l'organisation et la mise en œuvre d'événements et d'ateliers participatifs. Le recrutement de citoyens ordinaires est un défi dans les pays où la participation citoyenne n'est pas bien ancrée. Dans ces pays, il convient de trouver ou de développer des moyens et des méthodes adaptés pour dynamiser les citoyens. Il est nécessaire de trouver des procédures engageantes qui plaisent aux habitants des pays concernés. Lors du recrutement, l'objectif de la participation doit être très clair et il faut susciter l'intérêt et l'acceptation du processus. Dans les régions impliquées, ce défi est possible grâce à l'étroite collaboration entre les partenaires du projet, qui garantit la prise en compte des caractéristiques de chaque pays.

Les rapports montrent une évolution dans laquelle la participation citoyenne devient un élément de plus en plus important du processus de prise de décision politique. Cette évolution se fait à des rythmes différents et à partir de points de départ différents, mais semble aller dans la même direction. Le programme **Common Ground** ne se contente donc pas de mettre en œuvre et d'établir la participation citoyenne dans les régions transfrontalières ; il contribue également à mettre en évidence les différences existantes entre les cultures participatives et permet un apprentissage mutuel dans ce domaine. Les réflexions extérieures et l'échange d'expériences, qui s'appuient sur des cas réussis et moins réussis, peuvent proposer de nouvelles perspectives sur la culture et les pratiques participatives délibératives dans les pays partenaires. En outre, l'observation des mécanismes de participation entre les partenaires dans le cadre de l'initiative **Common Ground** facilite l'adaptation et l'amélioration des pratiques participatives. Enfin, la coopération entre les pays partenaires est la pierre angulaire d'un apprentissage et d'une compréhension réciproques.

A la lumière de ce qui précède, les questions suivantes doivent être abordées au fur et à mesure de l'avancement du programme **Common Ground** :

- Comment pouvons-nous garantir que les résultats des processus participatifs sont mis en œuvre, en particulier dans les pays où la participation citoyenne est peu ancrée ?
- Comment accroître la participation citoyenne parmi les citoyens, les hommes politiques et les administrateurs ?
- En gardant à l'esprit les différences entre les cultures de participation, que devrions-nous prendre en considération lors de l'élaboration de futurs processus de participation transfrontaliers ?

Cette synthèse fait partie du programme **Common Ground : Shaping Regions Across Borders** avec huit pays participants. Le projet est initié et financé par la fondation Robert Bosch et mis en œuvre en étroite collaboration avec l'Institut nexus pour la gestion de la coopération et la recherche interdisciplinaire.

### **Mention légales**

#### **Publié par**

Robert Bosch Stiftung GmbH  
Heidehofstrasse 31  
70184 Stuttgart, Allemagne  
[www.bosch-stiftung.com](http://www.bosch-stiftung.com)

#### **Auteurs**

Nicolas Bach, Fabian Dantscher

#### **Édité par**

Nicolas Bach, Fabian Dantscher, Sabine Fischer, Gordian Haas, Sylvia Hirsch, Eva Roth

#### **Design**

mischen

#### **Copyright 2024**

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart  
All rights reserved