

Comment les député·e·s perçoivent la démocratie participative et les mini-publics : une enquête en Belgique francophone

Pour citer cette version : TALUKDER, David, BEDOCK, Camille, RANGONI, Sacha (2021). « Comment les député·e·s perçoivent la démocratie participative et les mini-publics : une enquête en Belgique francophone », *Politique et sociétés*, accepté pour publication

Résumé :

À partir de 91 entretiens conduits avec des député·e·s de Belgique francophone, cet article examine les discours sur la démocratie participative et les mini-publics délibératifs en analysant les arguments qu'ils mobilisent pour justifier leurs positions. Nous montrons d'abord que leurs discours sur le sujet dépendent fondamentalement de leur évaluation de la compétence des citoyens ordinaires, mais aussi, de considérations sur la légitimité de l'élection. Deuxièmement, nous identifions trois discours types : le discours décisionnel, le discours consultatif, et le discours élitiste. Troisièmement, et enfin, nous montrons que les positions sur la démocratie participative et les assemblées citoyennes dépendent à la fois de l'idéologie des députés et de leur position plus ou moins marginale dans l'arène politique.

Mots-clés : démocratie participative, mini-publics, députés, démocratie représentative

Abstract :

Thanks to 91 interviews conducted with French-speaking Belgian MPs, this article analyses the perceptions of MPS about participatory democracy and deliberative mini-publics. We first show that these discourses fundamentally depend on the perceptions that MPs have about the competency of ordinary citizens. We then identify three ideal-typical discourses: the decision-making discourse, the consultative discourse and the elitist discourse. Thirdly and finally, we show that the positions of MPs on participatory democracy and mini-publics depend from their party ideology and from their more or less marginal position in the political arena.

Keywords : Participatory democracy, mini-publics, MPs, representative democracy

Introduction

La démocratie participative, en tant qu'offre de participation, peut être définie comme « l'ensemble des dispositifs institutionnels, officiellement mis en œuvre par les autorités publiques, à toutes échelles, dans le but d'associer tout ou partie d'un public à un échange de la meilleure qualité possible, afin d'en faire des parties prenantes du processus décisionnel » (Gourgues 2013, 13). En écho à des mouvements sociaux favorables à une plus grande participation citoyenne (Pateman 2012) et à l'essor de théories de la démocratie délibérative dès les années 1990 (Goodin 2008), de nombreuses autorités publiques ont mis en œuvre des mini-publics délibératifs que l'on peut définir comme des *“specially commissioned deliberative forums, typically sponsored by a government (...) to deliberate about subject matter chosen by their commissioning body”* (Pateman 2012, 8). Les participant·e·s y sont choisi·e·s par le biais du tirage au sort, des expert·e·s et des facilitateur·rice·s guident la délibération et un rapport ou des recommandations sont établies à la fin du processus. Le recours aux mini-publics délibératifs est en plein essor, y compris désormais à l'échelon régional et national : entre 2000 et 2020, au moins 127 mini-publics ont eu lieu à travers toute l'Europe, ce nombre étant en nette augmentation depuis les années 2010 (Paulis *et al.* 2020). Des travaux portant sur la démocratie participative montrent l'usage instrumental qu'en font typiquement les élus (Blatrix 2009 ; Gourgues 2013 ; Niessen 2019) qui privilégient une participation « octroyée », contrôlée et consultative (Blatrix 2009). Les mini-publics sont particulièrement paradoxaux du point de vue des élus. Ceux-ci reposent sur la logique du tirage au sort, qui se distingue très nettement de celle de l'élection : « S'opposent en particulier le caractère compétitif et méritocratique de l'élection et l'égalitarisme radical du tirage du sort » (Vandamme 2018, 874). En remettant en question plus frontalement que d'autres dispositifs la prééminence de l'élection, le développement des mini-publics semble indiquer que « l'impératif délibératif » (Sintomer et Blondiaux 2002) se ferait plus prégnant.

Paradoxalement, peu de travaux ont été consacrés aux discours des principaux acteurs de la démocratie représentative sur la démocratie participative en général et les mini-publics délibératifs en particulier. Dans cet article, nous étudions les arguments mobilisés face à des chercheur·se·s par les

député·e·s pour justifier leurs positions à ce sujet, puis nous reconstituons ensuite leurs discours et les registres argumentatifs qu'ils mobilisent. Cet article s'intéresse aux député·e·s, d'abord parce qu'elles et ils sont des acteurs centraux de la démocratie représentative ayant un pouvoir de veto lorsqu'il s'agit de modifier les règles du jeu politique, mais aussi parce que nous nous appuyons sur un cas d'étude – la Belgique francophone – dans lequel la plupart des expériences de mini-publics délibératifs ont eu lieu non pas au niveau local, mais régional et national (Vrydagh *et al.* 2020).

Cette population fait face à un dilemme fondamental à propos de la démocratie participative et des mini-publics délibératifs. D'un côté, ces instruments mettent en péril le quasi-monopole des élu·e·s sur la décision politique et questionnent le rôle du parlement qui est supposé être le lieu privilégié de la délibération politique. D'un autre côté, les dispositifs participatifs pourraient contribuer à re-légitimer leur position dans un contexte de défiance vis-à-vis du politique. À la suite de travaux exploratoires conduits en Belgique portant sur un petit nombre d'élu·e·s (Jacquet *et al.* 2015 ; Schiffino *et al.* 2019), nous étudions le cas de la Belgique francophone par le biais de 91 entretiens conduits au parlement fédéral, au parlement wallon et au parlement de la région Bruxelles-capitale au printemps 2018 dans le cadre du projet POLPOP¹. Après avoir identifié trois discours types, nous analysons les facteurs qui sont liés aux positions des député·e·s sur ces innovations démocratiques, en se concentrant

¹ Le projet « POLPOP », « *Elites' perceptions of public opinion* », est un projet financé par le Fonds voor Wetten Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) coordonné par l'Université d'Anvers. Il s'agit d'un projet de recherche dont l'un des objectifs est, notamment, d'étudier la perception des député·e·s du positionnement de la population sur différents enjeux de politiques publiques. Par ailleurs, le second objectif consiste à étudier les raisons qui expliquent que certain·e·s élu·e·s soient meilleur·e·s à percevoir les préférences des citoyens que les autres. L'enquête Belge fait partie d'un consortium international impliquant une dizaine de pays. Le volet « francophone » de l'enquête en Belgique a été mené par des chercheur·e·s de l'Université libre de Bruxelles. L'enquête menée par l'ULB consistait à recueillir dans un premier temps des données par le biais d'un questionnaire quantitatif en face à face, suivi, d'un entretien semi-directif sur plusieurs thématiques dont la perception des préférences des citoyens, l'Union Européenne et enfin la perception des député·e·s de la démocratie participative.

en particulier sur le rôle de l'idéologie partisane et de la position occupée par les député·e·s dans l'arène politique. Notre apport est double. D'abord, par rapport aux travaux exploratoires existants (Jacquet *et al.* 2015 ; Niessen 2019), notre article repose sur un large échantillon de député·e·s. Deuxièmement, et grâce à ce plus grand nombre d'entretiens, notre article permet de mieux identifier les registres argumentatifs mobilisés par les député·e·s : celui de la compétence d'abord, et de la légitimité électorale d'autre part.

Le dilemme des député·e·s : (re)légitimation par la participation ou protection de leurs prérogatives ?

Discours des élu·e·s sur la démocratie participative et les mini-publics dans une ère de défiance démocratique

Plusieurs auteur·trice·s montrent que les réformes de la démocratie représentative ont été présentées comme une réponse à une « crise » de la démocratie (Bedock 2017), dont certaines se concentrent plus spécifiquement sur les réformes participatives (Reuchamps et Suiter 2016 ; Newton et Geissel 2012 ; Smith 2009). Ces initiatives en faveur du renforcement de la participation citoyenne ont pris des formes variées comme, à titre d'exemple, l'extension de la démocratie directe, les budgets participatifs, les sondages délibératifs ou encore les mini-publics. Comme souligné par Carole Pateman (2012), l'impératif de développement de la « participation » est devenu un mot d'ordre dominant à partir des années 1980. Il a été porté aussi bien par des organisations non gouvernementales que par des institutions internationales comme la Banque Mondiale. Le monde universitaire a également joué un rôle particulièrement actif dans la promotion de la démocratie participative (Blatrix 2012; Jacquet et Reuchamps 2017). Les mini-publics ont constitué l'instrument privilégié de la mise en œuvre de la délibération démocratique promu par les universitaires (Fournier *et al.* 2011 ; Grönlund, Bächtiger et Setälä 2014 ; Reuchamps et Suiter 2016) et sont désormais mis en œuvre à grande échelle dans de nombreux pays européens (Paulis *et al.* 2020).

Les élu·e·s évoluent donc désormais dans un environnement où les expériences délibératives et participatives sont de plus en plus valorisées et institutionnalisées. Certains auteur·rice·s vont jusqu'à parler de l'existence d'un « impératif délibératif » (Sintomer et Blondiaux 2002). Malgré tout, le développement de ces pratiques est paradoxal du point de vue des élu·e·s mêmes. En effet, ces expériences participatives et délibératives mettent en œuvre – ou du moins mettent en scène - une redistribution du pouvoir entre les élu·e·s et les citoyen·ne·s ordinaires. Les élu·e·s attaché·e·s à leur position de représentant·e·s ne devraient donc pas être enclin·e·s à céder une part de leur quasi-monopole sur la décision politique et sur la délibération. Les quelques études ayant examiné les conceptions des élites politique de la démocratie soulignent ainsi la prévalence d'une vision élitiste.

Nathalie Schiffrino et ses collègues (2015) ont analysé les partis politiques belges et leur position sur divers outils de participation par le biais de l'étude de leurs programmes et d'entretiens avec des député·e·s. La vaste majorité des député·e·s (62.7%) se déclare en faveur des referendums et des outils délibératifs, mais en examinant de plus près leurs discours, les auteur·rice·s se trouvent face à trois attitudes (Jacquet *et al.* 2015) : l'attitude élitiste (caractérisée par la primauté de la délégation élective), l'attitude corporatiste (liée à la structure consociationnelle de la Belgique) et l'attitude hybride (caractérisée par la volonté d'incorporer plus d'outils participatifs pour renforcer le lien entre élus et citoyens). Les élu·e·s tendent à avoir une vision élitiste de la démocratie liée à leur croyance dans le fait que les représentant·e·s seraient légitimes parce que beaucoup plus soucieux de l'intérêt général que le citoyen moyen. D'autres travaux, toujours basés sur le cas belge, montrent que les élu·e·s sont particulièrement opposé·e·s à l'idée d'introduire des chambres mixtes incluant le tirage au sort comme méthode de sélection (Vandamme *et al.* 2018), puisqu'il remettrait en cause le mécanisme électif, ou encore que les acteur·rice·s (élu·e·s et parties prenantes) privilégient un usage purement consultatif et occasionnel des mini-publics ne remettant pas en cause la prééminence de la démocratie représentative (Niessen 2019).

Idéologie, caractéristiques individuelles et attitudes vis-à-vis des mini-publics délibératifs

Si les travaux étudiant les discours des élu·e·s ont procédé de manière inductive – approche qui sera également la nôtre – une autre série de travaux, s'appuyant souvent sur des grandes enquêtes

hypothético-déductives, s'intéresse aux caractéristiques partisans et individuelles expliquant la position des représentant·e·s politiques sur les innovations démocratiques.

Les forces politiques ancrées à gauche sont de manière générale plus favorables à diverses réformes de la démocratie représentative (Gourgues 2013 ; Herzog 2016 ; Lawrence *et al.* 2009 ; Lovenduski et Norris 1993 ; Scarrow 1999), et en faveur de la démocratie participative (Vetter *et al.* 2018) ou délibérative (Close 2020 ; Jacquet *et al.* 2020), tandis que les représentant·e·s de l'extrême-droite affichent davantage un soutien pour des outils de démocratie directe (Bowler, Donovan, and Karp 2002 ; 2006 ; Mudde 2007). Aussi bien les candidat·e·s (Niessen *et al.* 2019) que les député·e·s issu·e·s de partis de gouvernement (Núñez *et al.* 2016) sont moins enclin·e·s à soutenir des initiatives qui remettent en cause la démocratie représentative et à soutenir les dispositifs délibératifs (Close 2020). De façon générale, les partis « *anti-establishment* », les partis d'extrême gauche et ceux ayant un accès limité au pouvoir politique soutiennent davantage diverses formes d'innovations démocratiques.

Les ressources individuelles et politiques semblent également avoir leur importance. Il y en effet une différence fondamentale entre le personnel politique de premier plan qui détient les positions de pouvoir les plus prestigieuses et les individus qui sont aux marges des structures de pouvoir. Des travaux suggèrent que les conseillères municipales sont plus susceptibles de soutenir des réformes participatives que les conseillers (Heinelt 2013) et que les députées en Europe sont plus favorables aux dispositifs délibératifs que leurs homologues masculins (Close 2020). D'autres recherches qualitatives conduites en France soulignent le fait que la participation mobilise des qualités attachées au genre féminin comme l'écoute ou l'évitement du conflit (Paoletti et Rui 2015). Les élu·e·s appartenant à des coalitions actuellement au gouvernement soutiennent moins les réformes en faveur de la démocratie participative et directe que les élu·e·s de l'opposition (Bowler *et al.* 2002, 2006). Là encore, des travaux qualitatifs viennent éclairer ce résultat en montrant que les élu·e·s qui s'engagent dans des processus participatifs et les promeuvent tendent à être marginaux au sein de leur propre structure partisane et utilisent la participation citoyenne comme un moyen de construire une forme alternative de capital politique (Petit 2017 ; Sintomer et Talpin 2011). Enfin, Niessen *et al.* (2019) montrent avec

le cas belge que les candidat·e·s qui ont déjà détenu un mandat politique sont moins enclin·e·s à critiquer la démocratie représentative.

Si l'on extrapole les résultats de ces travaux pour les appliquer à la question des mini-publics qui nous intéressent plus particulièrement ici, nous pouvons formuler l'hypothèse générale selon laquelle les député·es qui sont marginaux·ales dans le champ du pouvoir sont plus favorables aux mini-publics délibératifs. Cette idée peut se décliner en trois hypothèses :

H1. Les député·e·s qui appartiennent à des partis avec un accès limité au pouvoir politique sont plus favorables aux mini-publics délibératifs.

H2. Les individus moins dotés en ressources politiques (absence de mandats électifs multiples, siégeant dans l'opposition et depuis peu de temps) sont plus favorables aux mini-publics délibératifs.

H3. Les députées sont plus favorables aux mini-publics délibératifs.

Sélection du cas et dispositif empirique

La Belgique francophone, un laboratoire pour les mini-publics délibératifs

La Belgique francophone est un cas particulièrement heuristique pour étudier les perceptions de la démocratie participative et des mini-publics délibératifs, puisqu'elle combine la présence de partis politiques forts avec celle de la mise en œuvre récente de multiples expériences de démocratie participative et délibérative au sein des assemblées parlementaires. Vrydagh et ses collègues (2022) en dénombrent pas moins de quarante-trois depuis 2001, majoritairement en Belgique francophone. 36 des 43 mini-publics initiés l'ont été dans un cadre international, fédéral ou régional/communautaire. C'est aussi à l'échelle du parlement de la communauté germanophone qu'a été mis en place le « dialogue citoyen permanent », une assemblée délibérative permanente associée au processus parlementaire (Niessen et Reuchamps 2020). Se focaliser sur les député·e·s apparaît donc comme l'échelle la plus pertinente.

La Belgique est une société pilarisée² et divisée (Deschouwer 2009), parfois qualifiée de « partitocratie » (De Winter, van Wynsbetghe, 2017 ; van Haute *et al.* 2013), caractérisée par la présence parallèle de deux systèmes partisans (Swenden *et al.* 2006) basés sur deux langues et deux sphères publiques nettement distinctes (Sinardet 2012). La Belgique, et notamment la Belgique francophone, a été témoin de nombreux débats et expérimentations participatives venus du secteur privé et des acteurs politiques. Plusieurs initiatives délibératives de grande ampleur ont été mises en place grâce à des initiatives du secteur privé comme le G1000 (Reuchamps *et al.* 2017), pendant la plus longue période durant laquelle la Belgique a été privée de gouvernement fédéral. Le monde politique a organisé plusieurs événements participatifs et délibératifs au lendemain du G1000 et la sixième réforme de l'État de 2014 a autorisé chaque région à organiser les modalités des consultations populaires dans ses sphères de compétences (Gaudin *et al.* 2018). Les acteurs étatiques comme le Parlement de Wallonie ou le Parlement de la région de Bruxelles-Capitale se sont ensuite emparés du sujet en organisant plusieurs événements délibératifs dans la décennie 2010 (Jacquet *et al.* 2020). Outre l'institutionnalisation par la communauté germanophone d'une assemblée délibérative permanente (Niessen et Reuchamps 2020), les parlements wallon et bruxellois ont approuvé la mise en place de commissions parlementaires mixtes composées de citoyen·ne·s tiré·e·s au sort et d'élue·e·s. La Belgique francophone est donc un laboratoire pour observer et comprendre les arguments des député·e·s sur la démocratie participative et les mini-publics délibératifs, puisqu'ils font tous partie d'institutions les ayant expérimentés et sont élu·e·s dans des régions où le débat sur la question est bien plus intense qu'ailleurs.

Données et méthodes

² La pilariation de la société belge se caractérise par le développement de *mondes sociologiques*, de piliers, (socialiste, catholiques puis libéraux). Ces *contre-sociétés* « rassemblent une organisation partisane, un syndicat, une mutualité, des coopératives et une multitude d'organisations socio-culturelles, sportives ou économique-sociales. » (Delwit 2009, 70).

Notre étude s'intéresse aux discours des député·e·s sur la démocratie participative. Recueillir leurs discours ne revient pas à analyser leurs « croyances » véritables qui restent toujours difficilement accessibles, mais plutôt à analyser ce qui est considéré comme dicible face à des chercheurs et à des étudiants dans un contexte où la démocratie participative est de plus en plus valorisée et institutionnalisée. Ces entretiens, réalisés dans le cadre du projet POLPOP (Elites Perceptions of Public Opinion) ne portaient pas spécifiquement sur la démocratie participative qui n'était qu'un des sujets abordés, ce qui évite un biais d'auto-sélection qui aurait pu conduire seulement les députés les plus enthousiastes ou les plus hostiles aux dispositifs participatifs à nous répondre.

Nous avons conduit 91 entretiens avec un large échantillon de député·e·s belges francophones issu·e·s de trois parlements différents : le parlement fédéral, le parlement wallon et le Parlement de la région de Bruxelles-Capitale. Notre échantillon représente 43% des 210 député·e·s siégeant dans ces parlements. Nous avons cherché à obtenir un spectre aussi large que possible en contactant l'intégralité des député·e·s francophones d'abord par email et par téléphone, puis entre les sessions parlementaires pour les députés·e·s plus difficiles à joindre en nous rendant directement aux différents parlements. Notre échantillon final (Annexe 1) est en partie asymétrique avec une surreprésentation des député·e·s bruxellois·e·s. Il reflète la composition des trois assemblées en termes de genre mais surreprésente légèrement les député·e·s issu·e·s de certains partis (Ecolo, un parti écologiste, et DéFi, un parti régionaliste francophone), ainsi que les député·e·s issu·e·s de la majorité. 41% des député·e·s interviewé·e·s cumulent plusieurs mandats (40% sont soit « bourgmestres »³, soit adjoint·e·s tandis que 60% n'occupent « que » le mandat de député). Enfin, 57% des député·e·s de notre échantillon siègent au parlement depuis moins de deux mandats tandis que 43% y siègent depuis trois mandats ou plus.

Dans le cadre de ces 91 entretiens, nous avons posé aux député·e·s six questions sur la démocratie participative et les mini-publics délibératifs. La première portait sur leur perception et leur définition de la démocratie participative. La seconde les interrogeait sur leur expérience de la

³ Il s'agit, en Belgique, de l'équivalent d'un maire

démocratie participative au niveau local, régional ou national. Les troisième et quatrième questions portaient sur des scénarios concrets et confrontaient les député·e·s à des mini-publics délibératifs ayant été organisés en Belgique dans les années précédentes. Nous leur demandions leur opinion sur des mini-publics composés de citoyen·ne·s sélectionné·e·s par tirage au sort qui devaient délibérer et produire des recommandations formulées à l'aide d'expert·e·s sur des sujets comme le vieillissement de la population (organisé par le parlement wallon en 2017) ou sur la mobilité à Bruxelles (organisé par le parlement bruxellois en 2017). Enfin, nous demandions aux député·e·s de classer en fonction de leur ordre de préférence différents dispositifs allant de la consultation populaire aux mini-publics avec des pouvoirs contraignants. Si les entretiens ont duré entre 10 et 30 minutes, ils étaient précédés d'un questionnaire et de questions ouvertes sur d'autres thématiques d'une durée de 10 à 50 minutes⁴.

A l'exception de l'étude de Jacquet, Niessen et Reuchamps (2020) qui porte sur un peu plus d'une centaine de députés, mais par le biais d'un questionnaire quantitatif, les études existantes portent sur un nombre très limité d'élus (Jacquet *et al.* 2015; Niessen, 2019). De façon à confronter nos résultats et nos outils analytiques à ces études, nous avons conduit une analyse thématique inductive (Mucchielli et Paillé 2012). Après avoir transcrit l'intégralité des 91 entretiens, nous les avons codés inductivement par le biais du programme Nvivo12 (QSR International, UK) et obtenu un arbre thématique ainsi que des sous-catégories (Annexe 2) rendant compte des arguments utilisés par les député·e·s quant à leur définition, leur pratique et leur évaluation des dispositifs participatifs et des mini-publics délibératifs.

Les visions et discours des députés concernant la démocratie délibérative et participative

⁴ Ces entretiens ont été menés dans le cadre du projet POLPOP. Les entretiens relatifs à la question de la participation citoyenne et des dispositifs participatifs et délibératifs étaient précédés d'un questionnaire composé de questions fermées auxquelles les député·e·s devaient répondre directement sur papier ou sur des dispositifs informatiques. À la suite de ce questionnaire, un entretien semi-directif était mené avec le ou la député·e permettant de développer son point de vue sur plusieurs thématiques dont la perception des préférences des citoyen·ne·s, l'Union Européenne et la vision de la démocratie participative. Dans le cadre de cette recherche, seules les parties en lien avec les questions relatives à la démocratie participatives ont été mobilisées.

Nous avons identifié trois discours idéal-typiques au cours de l'analyse inductive de notre corpus. Celle-ci nous a permis de mettre en avant la centralité des considérations relatives aux qualités et compétences des citoyen·ne·s et des élu·e·s, mais aussi les références fréquentes à la question de la légitimité de l'élection. L'analyse révèle également la variété des définitions de la démocratie participative fournies par les député·e·s.

Le discours décisionnel : une définition large de la démocratie participative et l'acceptation des mini-publics contraignants comme instrument de codécision

Dans ce premier discours, les député·e·s développent une définition large de la démocratie participative et sont les seul·e·s qui mentionnent parfois les vertus de la délibération et de l'intelligence collective. Cependant, ce sont principalement la participation et la codécision qui sont mis en avant et appréciés. Certain·e·s représentant·e·s décrivent un processus d'« interaction permanente » et de « co-construction » avec les citoyen·ne·s. Souvent le fait de députés issus du parti Écolo et élus dans les parlements régionaux ayant une plus forte expérience des mini-publics (cf. *infra.*), l'extrait qui suit illustre bien cette vision. Le Député 32 (Écolo, Parlement bruxellois⁵) considère que les élu·e·s et les non élu·e·s sont co-responsables de l'élaboration des politiques publiques : « Ça signifie qu'on co-construit des politiques publiques au travers d'un dialogue permanent, construit et constructif, c'est-à-dire qu'on ne considère pas que le mandat du politique est donné seulement lors des élections, mais on considère (...) que les élections confient des responsabilités mais que l'exercice de ces responsabilités implique un aller-retour incessant entre le mandataire et ses administrés. »

Les député·e·s qui tiennent ce discours acceptent une forme d'hybridation de la démocratie dans laquelle les mécanismes participatifs peuvent exister aux côtés de la démocratie représentative et, sans être cantonnés à un rôle consultatif, être « particulièrement utiles en complément de la démocratie représentative » (Député 50, Écolo, Parlement fédéral). Outre la co-décision, ces élu·e·s valorisent les

⁵ Afin de préserver l'anonymat des député·e·s que nous avons interrogé·e·s, nous avons décidé de ne dévoiler comme caractéristiques individuelles que le genre, le parti politique ainsi que le parlement de l'élu·e.

mini-publics comme un moyen de construire de l'intelligence collective. De plus, elles et ils considèrent que les citoyen-ne-s apportent un point de vue nouveau sur des enjeux politiques importants, en bousculant les positions tenues dans des parlements structurés par la politique partisane. Ainsi, le député 26 (Écolo, Parlement bruxellois) avance : « On se rend compte que les gens sont capables de penser à la fois *out of the box* (des idées difficiles à porter au sein des partis politiques) mais en même temps capables d'intégrer les contraintes ». Ce discours déploie les arguments classiques employés dans la littérature pour défendre la démocratie délibérative. Celle-ci est vue comme un vecteur d'intelligence collective et de légitimité en s'appuyant sur la capacité des citoyen-ne-s ordinaires à aborder des sujets complexes. Ces considérations reposent sur la reconnaissance de la dynamique positive inhérente à la délibération, en montrant que l'ensemble des acteurs l'utilisent pour atteindre une décision plus consensuelle et mieux informée. Plusieurs auteur-ric-e-s ont développé un argument similaire pour défendre les mini-publics (Warren et Pearse 2008 ; Reuchamps et Suiter 2016). Les député-e-s qui ont recours à un tel raisonnement ont souvent pris part à l'organisation de mini-publics délibératifs, les ont expérimentés en action et sont devenus convaincu-e-s de leurs vertus délibératives. Le député 61 (PS, Parlement Wallon) l'explique par exemple :

Il y a eu un deuxième panel citoyen qui vient de se terminer sur la question de la jeunesse, là j'y ai participé en tant que parlementaire (...) et aussi je trouve que c'est vraiment des processus d'intelligence collective. On voit comment des enjeux comme ceux-là peuvent être abordés à la fois de manière très concrète (...) et puis déborder sur des recommandations qui sont plus larges et plus sociétales, plus transversales.

Les député-e-s qui partagent ce discours considèrent que les mécanismes participatifs dépourvus de toute capacité contraignante sur la décision finale sont insuffisants et peuvent générer du mécontentement. Pour le député 32 (Écolo, Parlement bruxellois), « Le pire désenchantement, ça n'est pas de ne pas être écouté, c'est de s'investir et de ne pas être écouté. ». Étant donné que les mécanismes de démocratie participative organisés en Belgique jusqu'à maintenant ont uniquement eu une portée consultative, ces député-e-s expriment une critique marquée contre la mise en œuvre

dominante de la démocratie participative. Ils soutiennent que la participation ne devrait pas être limitée à donner une opinion informée mais implique également d'avoir son mot à dire dans la décision finale. Les mini-publics délibératifs et les référendums sont vus comme potentiellement complémentaires. Le modèle Suisse est mentionné plusieurs fois, suivant l'idée exposée par Budge selon laquelle le développement des nouvelles technologies rend la démocratie directe réalisable techniquement (1996). Les député·e·s qui tiennent ce discours considèrent également que les mini-publics doivent être organisés autour de questions primordiales, telles que les réformes institutionnelles ou les questions de société importantes, plutôt que sur des questions locales et liées à la vie de tous les jours. Ce point de vue est en contradiction avec le discours dominant tenu par la vaste majorité des député·e·s qui sont favorables à la limitation des dispositifs participatifs à des questions locales et à un rôle purement consultatif (*cf. infra.*).

La volonté d'accepter la codécision *via* des formes contraignantes de mini-publics est ce qui distingue le plus ces député·e·s de leurs collègues. En effet, cette idée implique que les représentant·e·s élu·e·s acceptent de donner au moins une partie des prérogatives qui leur étaient auparavant « réservées » à des citoyens ordinaires. Cette position ne se révèle acceptable que pour les élu·e·s qui se placent au même niveau que les citoyen·ne·s. L'acceptation de mécanismes contraignants est directement liée à la façon dont ces député·e·s évaluent leurs propres compétences ainsi que celles des citoyen·ne·s ordinaires. Plutôt que d'adopter une posture qui les positionnerait au-dessus d'eux (*cf. infra.*), ces représentant·e·s insistent sur les compétences universelles des citoyen·ne·s, y compris de celles et ceux qui ne s'intéressent pas à la politique. Pour le député 11 (PS, Parlement bruxellois), « L'homme politique (...) n'a pas la science infuse ». L'idée que les politicien·ne·s ne sont pas toujours suffisamment qualifié·e·s pour décider seul·e·s est directement reliée à la conviction que n'importe quel·le citoyen·ne a légitimement son mot à dire dans le processus politique, ce qui justifie l'idée d'utiliser le tirage au sort. La députée 66 (MR, Parlement wallon) considère que la chose la plus importante est d'écouter chaque citoyen·ne équitablement, considérant que les mini-publics devraient viser en particulier les citoyen·ne·s « qui n'ont jamais fait de politique, et qui justement ne s'y retrouvent pas ». La compétence des élu·e·s n'est donc pas considérée comme

intrinsèquement supérieure à celle des citoyens, ni la légitimité électorale comme le seul moyen de sélectionner des représentant·e·s ayant vocation à prendre des décisions politiques.

Le discours consultatif : une définition restrictive de la démocratie participative et une acceptation limitée des mini-publics

La plupart des député·e·s que nous avons interrogé·e·s définissent la démocratie participative comme un processus durant lequel les citoyen·ne·s sont consulté·e·s et peuvent fournir des recommandations concernant des politiques mais n'ont pas de pouvoir sur la décision finale. Les discussions autour de la délibération sont cette fois complètement absentes de leurs discours. Dans cette perspective, le député 22 (DéFi, Parlement bruxellois) déclare que « [la démocratie participative c'est] la possibilité pour les habitants en dehors des périodes électorales de pouvoir donner leur avis, faire remonter les réalités du terrain et redonner au mandat politique sa noblesse. C'est l'objectif d'un mandataire, c'est de rendre des comptes, pas seulement aux élections ». Dans ce second discours archétypique, les député·e·s acceptent la démocratie participative et les mini-publics délibératifs uniquement s'ils restent optionnels, consultatifs, limités à certains sujets et que la décision est totalement contrôlée par les spécialistes. Contrairement au discours précédent, la participation est acceptée uniquement si la hiérarchie entre les élu·e·s et les citoyen·ne·s est pleinement reconnue, plaçant donc la légitimité électorale au cœur du processus représentatif. Elle est un moyen de « rendre des comptes » entre les périodes électorales. Ce discours est le plus récurrent et tenu par des députés de tous bords politiques et aux profils variés (cf. *infra*).

Un grand nombre de député·e·s ont un point de vue paternaliste à l'égard des mini-publics (consultatifs) et défendent l'idée qu'ils peuvent rapprocher les citoyen·ne·s des représentant·e·s élu·e·s en leur montrant à quel point la politique est difficile. Par exemple, selon la députée 27 (PS, Parlement bruxellois), « Le point positif, c'est que les citoyens se rapprochent de la chose publique (...) Ils prennent plus conscience des difficultés de la question de la gestion, ils vont peut-être choisir autrement vers qui ils vont voter puisqu'ils vont peut-être comprendre un petit peu les difficultés qui se posent, être plus intéressés par la politique ». Cette élue utilise ici une tonalité conditionnelle : les citoyen·ne·s *pourraient* devenir davantage conscient·e·s des difficultés des affaires publiques. Cet

argument peut être relié à une forme d'élitisme, considérant que les citoyen·ne·s avec un haut degré de sophistication politique sont plus rares que les citoyen·ne·s incompetent·e·s (Converse 1964).

De nombreux député·e·s, lorsqu'il leur est demandé si les mini-publics pourraient traiter des sujets importants tels que les institutions ou les questions sociétales, considèrent que la participation des citoyen·ne·s devrait strictement se limiter aux questions locales du quotidien : « Il y a des sujets qui les concernent, comme la poubelle dans ma rue tous les jours » (Députée 40, PS, Parlement bruxellois). De manière plus claire encore, lorsqu'on lui a demandé si les mini-publics délibératifs pourraient aborder des questions institutionnelles, la députée 19 (PS, Parlement bruxellois) explique :

Non, impossible. Il faut quand on est parlementaire déjà quasi un an pour comprendre comment fonctionne le parlement, comment on arrive avec des propositions, comment on fait avancer le schmilblick et tout, c'est tellement contraignant que je pense que si on fait un appel comme ça, j'appelle ma grand-mère qui arrive et qui dit, voilà, non, ça n'a ni queue ni tête. On a un processus démocratique qui sont les élections, on n'empêche personne d'être élu.

Cet extrait met en exergue le fait que certains sujets sont considérés comme trop spécialisés et trop techniques pour être discutés par des citoyen·ne·s ordinaires. La politique est vue comme une profession qui requiert certaines capacités particulières et compétences techniques, dans la droite lignée des résultats de Jacquet et ses collègues (2015). Nier cette complexité revient alors à déprécier les compétences des élu·e·s. Le député 23 (DéFi, Parlement fédéral), défend l'idée d'« une technicité politique ou politicienne dans le fonctionnement des institutions que le citoyen ne connaît pas ». Le député 48 (MR, Parlement fédéral) quant à lui, soutient que les décisions importantes « c'est pas de l'émotionnel, ces décisions-là c'est du rationnel ». En d'autres termes, les citoyens sont considérés comme suffisamment compétents pour être consultés sur des sujets concernant leur vie « de tous les jours », mais pas sur des sujets plus complexes qui sont, eux, les prérogatives de spécialistes compétents, dépassionnés et formés spécifiquement à la chose politique. Dans ce discours, mêmes les député·e·s octroyant une certaine valeur aux mécanismes consultatifs sont extrêmement critiques vis-à-vis du tirage au sort, confirmant par-là les résultats de Vandamme et ses collègues (2018). L'opposition au tirage au sort et le scepticisme quant aux compétences des citoyen·ne·s sont

directement reliés à la croyance que les politicien·ne·s ont des compétences qui sont insuffisamment reconnues par les citoyen·ne·s et les analystes, un résultat qui correspond entièrement avec celui de Jacquet et ses collègues (2015). Seuls des citoyen·ne·s volontaires, motivé·e·s et compétent·e·s devraient participer à des dispositifs participatifs (et consultatifs). Parmi les innombrables extraits d'entretiens illustrant cette idée, l'un des plus éloquentes est sans doute la métaphore utilisée par le député 51 (MR, Parlement fédéral) : « Vous avez une voiture en panne, est-ce que vous allez tirer au sort pour savoir qui va réparer la voiture ? Je crois pas ».

Étonnamment, plusieurs député·e·s partagent également l'idée que le tirage au sort ne permet pas d'obtenir un jury qui soit « représentatif » car il empêche les citoyen·ne·s les plus motivé·e·s à s'impliquer dans le processus participatif. Outre le registre argumentatif lié à la compétence, ces député·e·s mobilisent celui de la légitimité de l'élection, qui en découle : la « représentation » est comprise comme un processus où les volontaires les plus compétents et les plus motivés participent au processus politique, à l'inverse d'une assemblée qui serait le miroir de la société. Cette vision nous ramène à la définition donnée par Manin de la démocratie représentative (Manin 1995). Par exemple, le député 62 (MR, Parlement wallon) explique que « jusqu'à preuve du contraire, n'oublions pas que les politiques, ce sont avant tout des citoyens. Et donc le panel citoyen, ben il est là, il est déjà représenté et il l'est de manière très démocratique. Donc je ne vois pas pourquoi il faut réinventer la roue. » Dans ce discours, les député·e·s refusent catégoriquement tout mécanisme qui contraindrait la décision politique. Cela impliquerait que la démocratie représentative basée sur les partis, la délégation et la compétence, pourrait être contestée ou même, éventuellement, remplacée. Les élu·e·s sont conscient·e·s que les mini-publics contraignants pourraient rogner sur leurs prérogatives voire les rendre substituables et, ainsi, redondants. À ce sujet, le député 4 (DéFi, Parlement bruxellois) développe l'argument suivant :

Le panel citoyen (...) se substitue quelque part presque aux politiques. Là je trouve qu'il y a un dévoiement quelque part de la démocratie participative, parce que je me demande à quoi sert l'élu. (...) Moi je ne prétends pas être un expert en tout, mais j'ai une responsabilité de l'électeur à un moment donné d'avoir une petite parcelle du pouvoir que je dois le moins mal utiliser, et ça m'énerve

toujours quand cette petite parcelle que je détiens, on essaie de me la prendre au profit d'un autre acteur.

Cet extrait est particulièrement éloquent en ce que le député établit clairement une hiérarchie entre la démocratie représentative, l'élection et la délégation, qui sont les fondements de la légitimité démocratique, et la démocratie participative qui peut uniquement être consultative et un complément, envisagée comme un moyen de rendre des comptes entre les élections et de renforcer la légitimité des élu·e·s plutôt que de la questionner.

Le discours élitiste : une définition informelle de la démocratie participative et le rejet des mécanismes consultatifs

Dans le troisième et dernier discours que nous avons pu identifier au cours de nos entretiens, certains acteur·rice·s développent une vision informelle de la démocratie participative et veulent limiter les pouvoirs des citoyen·ne·s ordinaires entre les différentes échéances électorales. Ici, la démocratie participative est définie comme la relation quotidienne, parfois informelle, entre les électeur·rice·s et les député·e·s qui se tiennent lors d'événements publics ou lors d'autres interactions. Le député 15 (PS, Parlement bruxellois) affirme par exemple que « la participation citoyenne c'est aussi discuter avec les gens le samedi matin au marché, (...) c'est prendre le pouls de sa population au quotidien ».

Un grand nombre de représentant·e·s mettent en exergue l'importance du vote en démocratie, faisant ainsi du jour d'élection la forme la plus importante de participation citoyenne. Plus encore que dans le discours précédent, le registre de la légitimité de l'élection est mobilisé pour justifier les positions sur la démocratie participative et les mini-publics. Le député est perçu comme le « représentant légal du citoyen, ce que n'est pas un citoyen tiré au sort par exemple dans un panel. Dès lors c'est l'élu qui doit faire le juste équilibre, choisir ce qui est de l'intérêt collectif. » (Députée 12, PS, Parlement bruxellois). Pour utiliser la fameuse distinction établie par Burke (1776), ces députés se perçoivent comme des « *trustees* » qui doivent avoir une autonomie complète pour délibérer et agir dans l'intérêt collectif, sans contrainte formelle de la part des électeurs de leur circonscription.

Par conséquent, ils considèrent que si les citoyen-ne-s désirent jouer un rôle politique actif, ils doivent voter ou se présenter aux élections. Par exemple, le député 48 (MR, Parlement fédéral) explique que « Les citoyens ils ont l'occasion de voter, ils ont l'occasion de se mettre sur des listes... S'ils ne veulent pas faire de politique, s'ils ne veulent pas se mettre sur une liste, s'ils votent mal hein... bon il ne faut pas, par la suite remettre tout le ...tout le mal sur le dos des politiciens. ». En conséquence de cette vision purement élective de la démocratie, ces député-e-s expriment un rejet complet de la démocratie participative au sens d'instruments de participation institutionnalisés en dehors des élections, et développent un discours plus radical que le discours consultatif. Selon le député 52 (PS, Parlement fédéral), « La démocratie participative... Ben en fait c'est un terme qui galvaude la démocratie. (...) La démocratie participative, on donne l'impression que la démocratie c'est un système dictatorial, que s'il y a pas la participation elle est pas démocratique. Non ! Les élus de la nation sont élus démocratiquement ! Ils sont légitimes ! ».

Ce discours est élitiste en ce qu'il exacerbe les arguments développés précédemment pour insister plus ouvertement et plus crûment sur l'incompétence politique des citoyen-ne-s. Ces élu-e-s formulent également une critique virulente et directe des mécanismes participatifs existants car ils sont vus comme enclins à être détournés par des intérêts particuliers. Une poignée de député-e-s utilisent des termes plutôt sévères pour décrire les mini-publics et les innovations démocratiques : « démocratie pseudo-participative », « connerie sans nom », ou encore « grande illusion ». Ces jugements extrêmement négatifs sont basés sur l'idée que les consultations, les mini-publics, ou les autres formes de dispositifs participatifs sont utilisés par des lobbies et des groupes partisans pour promouvoir certains intérêts particuliers sans le faire au vu et au su de tous. Le député 44 (PS, Parlement fédéral) rejette les jurys citoyens parce que « C'est beaucoup de lobbies qui parlent. Et donc c'est un petit peu ce que j'appelle la démocratie Canada-Dry. Ça ressemble à de la démocratie, ça a la couleur de la démocratie mais c'est pas nécessairement de la démocratie. Parce qu'à un moment donné j'ai vraiment l'impression qu'il y a des gens qui sont instrumentalisés ou qui instrumentalisent d'autres ».

L'identité de celles et ceux qui manipuleraient les innovations démocratiques varie selon l'orientation politique des député-e-s. En effet, plusieurs député-e-s appartenant au parti libéral de

centre-droit MR (Mouvement Réformateur) soutiennent que les citoyen·ne·s sont les proies de groupes politiques organisés (de gauche). À l'inverse, certain·e·s député·e·s étiqueté·e·s à gauche critiquent la démocratie participative qui exacerberait les attitudes populistes d'extrême-droite qui pourraient mettre en danger les libertés civiles. Cela est illustré par le député 44 (PS, Parlement fédéral) :

Est-ce que vous oseriez faire en Belgique une consultation populaire sur la peine de mort le lendemain de la libération de Dutroux ? Moi je vous donne les résultats ! Et donc on joue au feu. On joue au feu parce qu'on n'ose pas, à un moment donné, aller contre l'opinion. En disant 'non, dans une démocratie, y a des choses qu'on joue, y a des choses avec lesquelles on ne joue pas.

Comme pour le discours consultatif, mais plus expressément, ces député·e·s pointent les déficiences des citoyen·ne·s ordinaires. Par exemple, le député 57 (PS, Parlement fédéral) affirme que « les gens sont incapables. (...) En fait il y a une grande illusion dans la démocratie participative, c'est de croire que le citoyen est capable à un moment donné de se dépasser et de penser à l'intérêt général ». L'élection est vue comme la garantie principale que les individus qui s'engagent dans la vie publique sont compétents et capables de représenter les citoyen·ne·s. Pour le député 54 (MR, Parlement fédéral), « Le fait d'être sur une liste et d'être candidat aux élections, c'est déjà le résultat d'un filtre. C'est déjà le fait que, bon, tu as quand même affaire à des gens soit dont on pense qu'ils peuvent représenter quelque chose, des gens qui peuvent défendre un peu leurs idées, des gens qui osent aller défendre leurs idées ».

Les citoyen·ne·s sont non seulement considéré·e·s comme politiquement incompetents mais aussi comme égoïstes et incapables de penser à l'intérêt général. Cela confirme les résultats précédents selon lesquelles les député·e·s se perçoivent comme les défenseur·e·s du bien commun contre les citoyen·ne·s qui sont aveuglé·e·s par leurs intérêts particuliers (Jacquet *et al.* 2015, 186). Curieusement, les considérations théoriques sur les mini-publics délibératifs soutiennent exactement le contraire : les élu·e·s tendent à se concentrer sur les intérêts à court-terme et sur leur réélection tandis que les citoyen·ne·s sont plus enclin·e·s à prendre le long-terme en compte étant donné qu'elles et ils ne se présentent pas à des élections (Vandamme 2018). Selon le député 56 (MR, Parlement fédéral), « Le citoyen, il est dans l'immédiat, il est dans la satisfaction immédiate ». Le député 3 (MR,

Parlement bruxellois) certifie que « Le citoyen aujourd’hui, il veut un maximum pour le minimum de coûts ». Il est frappant de constater que dans les deux derniers extraits, les citoyen-ne-s sont essentialisé-e-s : ces député-e-s parlent « du » citoyen comme une figure politique singulière, homogène et dépréciée. Dans ce discours, « le (mauvais) citoyen » est la figure inversée « du (bon) politicien », tandis que dans le discours public, de nombreux commentateurs et citoyens ont une évaluation négative des politicien-ne-s qui sont vu-e-s comme un groupe homogène et égoïste déconnecté de l’intérêt général (Clarke *et al.* 2018). Dans ce cas-ci, ces députés tiennent un discours parallèle selon lequel c’est « le citoyen » qui est fautif. Ils adoptent une position que Marion Paoletti qualifie de « corporatisme électif » (1997) qui les mène à défendre les politiciens *contre* les citoyens.

Le profil des soutiens de la démocratie participative et des mini-publics délibératifs

Bien que les discours soulignés précédemment soient des idéaux-types, nous pouvons utiliser le positionnement des député-e-s vis-à-vis des mini-publics contraignants et consultatifs comme des « variables » approchantes pour comprendre la prédominance de chacun des trois discours. Le Tableau 1 montre qu’il est possible de dresser un portrait des élu-e-s qui sont le plus et le moins favorables à la démocratie participative et délibérative.

Moins d’un quart des député-e-s que nous avons interrogé-e-s déclarent être en faveur des mini-publics contraignants. Les membres du parti Écolo, qui est clairement le plus actif sur cette question en Belgique francophone (Biard *et al.* 2020), sont de loin les plus favorables (63% des député-e-s interrogé-e-s). Les député-e-s âgés de 50 à 59 ans y sont particulièrement opposés par rapport aux autres classes d’âge, tandis que les député-e-s qui siègent dans les parlements bruxellois et wallon, au sein desquels des expériences de mini-publics ont eu lieu ces dernières années, sont largement plus favorables à ces dispositifs que les député-e-s qui siègent au parlement fédéral. La familiarité des député-e-s avec ces outils plus que le niveau de pouvoir – puisque les parlements régionaux en Belgique ont de très larges compétences – pourrait donc expliquer ces différences. Finalement, comme attendu, les membres de l’opposition sont également significativement plus susceptibles d’être en faveur des mini-publics contraignants : plus de 34% des personnes interrogées membres de l’opposition soutiennent cette idée contre seulement 14% des membres de la majorité. Les

député·e·s détenant également un mandat local sont bien moins favorables aux mini-publics contraignants, avec seulement 12% de député·e·s favorables contre 32% chez les député·e·s qui ne détiennent pas d'autre mandat. Enfin, les représentant·e·s qui siègent dans le parlement depuis deux mandats ou moins sont beaucoup plus enthousiastes vis-à-vis des mini-publics contraignants que les député·e·s plus expérimenté·e·s : 34% soutiennent ces dispositifs (contre seulement 9% des députés élus depuis trois mandats ou plus). Ces divers éléments attestent que le soutien aux innovations démocratiques est lié à l'orientation idéologique et est plus présent chez les partis d'opposition à gauche de l'échiquier politique (Núñez, Close et Bedock 2016 ; Close 2020). De plus, ces observations nous suggèrent fortement que les député·e·s avec davantage de ressources politiques individuelles – qui ont plus d'expérience parlementaire, qui siègent avec la majorité et qui détiennent d'autres mandats locaux – sont plus protecteurs de leurs prérogatives.

Lorsque nous examinons les députés en faveur des mini-publics consultatifs mais opposés aux mini-publics contraignants⁶, il devient plus complexe d'établir un profil type. Il s'agit de loin de la position la plus prévalente (62% des député·e·s). Malgré une plus forte prédilection pour les mini-publics consultatifs chez les élu·e·s MR (Mouvement réformateur) et DéFi, les différences entre partis ne sont pas statistiquement significatives. A nouveau, les député·e·s âgés de 50 à 59 ans se distinguent de leurs homologues : 86% sont favorables seulement aux mini-publics consultatifs. Cet effet générationnel pourrait correspondre à une socialisation moins forte que les plus jeunes élu·e·s aux dispositifs participatifs contraignants. Ce résultat pourrait aussi s'expliquer par le fait que cet âge correspond souvent au moment où les député·e·s atteignent le sommet de leur carrière politique, les rendant moins enclins à partager le pouvoir avec les citoyens. Le fait que les député·e·s issus de la majorité soient plus favorables à une version uniquement consultative des mini-publics (71% contre 52% pour les député·e·s de l'opposition) tout comme les député·e·s élu·e·s depuis trois mandats ou plus (72% contre 52% pour les personnes élues depuis deux mandats ou moins) tend à renforcer cette dernière interprétation.

⁶ Trois députés seulement ne sont favorables qu'à une version contraignante, tandis que tous les autres députés qui soutiennent les mini-publics contraignants soutiennent aussi les mini-publics consultatifs.

Pour finir, une petite minorité de député·e·s (13%) rejettent les deux formes de mini-publics. Ces député·e·s sont situé·e·s tant à gauche qu'à droite mais appartiennent exclusivement à certains partis de gouvernement (MR, PS et DéFi). En d'autres termes, les député·e·s qui sont opposé·e·s à toute forme de mécanisme participatif se trouvent dans les rangs des partis qui ont le plus grand accès au pouvoir politique, ce qui confirme les résultats de Bowler *et al.* sur la démocratie directe (2002, 2006). Le niveau d'expérience politique ou l'appartenance à la majorité ou à l'opposition ne jouent pas de rôle. Nous devons également noter qu'aucune des députées que nous avons interrogées ne rejettent les deux types de mécanismes alors que c'est le cas pour un cinquième des députés de notre échantillon.

[Tableau 1 à insérer ici]

De manière générale, nos trois hypothèses tendent plutôt à être confirmées. Tout d'abord, les député·e·s qui appartiennent à des partis davantage marginalisés (H1) tels qu'Écolo et le PTB sont plus favorables aux formes contraignantes de démocratie participative tandis que les député·e·s les plus hostiles se trouvent parmi les membres des partis traditionnels de gouvernement. Le soutien à des formes uniquement consultatives de mini-publics est lui répandu dans l'ensemble du spectre politique. Il y a également certains signes que les individus avec moins de ressources politiques (qui siègent dans l'opposition, ne détiennent pas plusieurs mandats et sont élus depuis moins longtemps) sont tous plus susceptibles de soutenir des mini-publics contraignants (H2), alors que les personnes issues de la majorité et ayant une plus longue expérience parlementaire ont une plus grande prédilection pour les versions uniquement consultatives des mini-publics. En d'autres termes, l'idéologie et les ressources politiques individuelles sont pertinentes pour comprendre quel·le·s député·e·s soutiennent les mini-publics qui concurrencent réellement le pouvoir décisionnel des politicien·ne·s élu·e·s. Pour conclure, nous trouvons des différences significatives selon le genre dans notre échantillon : les hommes ont plus de chance de rejeter les formes consultatives, ou n'importe quelle forme de mini-public délibératif. Contrairement à ce à quoi nous nous attendions (H3), les femmes ne sont pas spécifiquement des supportrices enthousiastes des mini-publics contraignants, mais les hommes ont

plus tendance que les femmes à être des opposants farouches à n'importe quelle forme de mini-publics délibératifs.

Discussion et conclusion

Le développement de la démocratie participative, le tournant délibératif pris par la théorie politique dans les années 1990 et la multiplication des expérimentations délibératives à des niveaux locaux et nationaux auraient pu conduire à croire que les député·e·s, malgré leurs réticences aux dispositifs participatifs (Petit 2020), auraient progressivement incorporé à leurs discours une forme au moins minimale d'impératif délibératif (Sintomer et Blondiaux 2002), du moins face à des interlocuteurs universitaires. En réalité, non seulement les député·e·s n'ont pas une position unifiée au sujet de la démocratie participative et des mini-publics délibératifs, mais ils formulent parfois des jugements très crus à son sujet, et ce *malgré* son institutionnalisation indéniable en Belgique francophone. Notre recherche met en avant deux principaux résultats. D'abord, les discours – souvent réticents, et parfois hostiles – sur la démocratie participative s'appuient sur deux principaux registres argumentatifs : la question de la compétence, et celle de la légitimité de l'élection, qui se révèlent en réalité souvent entremêlés : on décide de concourir à une élection parce qu'on est compétent, et on est légitime parce qu'on est élu. Deuxièmement, les député·e·s appartenant à des partis de gauche ayant un faible accès au pouvoir et possédant moins de ressources politiques individuelles sont plus enclins à privilégier les mini-publics contraignants, alors que les élu·e·s occupant une position plus centrale dans le champ politique sont beaucoup plus réticents à l'idée de partager la décision politique avec des citoyen·ne·s tiré·e·s au sort.

Lorsque nous analysons leurs discours, un clivage majeur divise les député·e·s entre celles et ceux qui sont prêt·e·s à partager une part de leur pouvoir de décision avec les citoyen·ne·s et la grande majorité des député·e·s qui ne le sont pas. En dépit du débat animé autour de la question de l'importance de lier délibération et décision (Lafont 2015), l'évaluation des député·e·s n'est pas structurée par des considérations sur les vertus de la délibération, mais par leur point de vue contrasté concernant les compétences des citoyen·ne·s et la légitimité de l'élection. Tout comme Jacquet et ses collègues (2015), nous avons identifié trois discours archétypiques. Alors que les auteurs identifiaient

un discours « corporatiste » qui n'est pas présent dans notre corpus, nous retrouvons bien ce qu'ils ont appelé un discours « hybride » et un discours « élitiste », mais que nous qualifions plus précisément. Dans le discours décisionnel, les spécialistes élus acceptent de partager une partie de leurs pouvoirs avec les citoyens ordinaires, l'élection ne constituant qu'un moment parmi d'autres de participation citoyenne. Le profil « élitiste » identifié par Jacquet et al. (2015) est dans notre étude subdivisé en deux discours distincts : le discours consultatif, qui accepte la mise en place de dispositifs consultatifs, limités à des sujets restreints, locaux, temporaires et rejetant le tirage au sort, et le discours élitiste qui rejette toute forme de participation citoyenne institutionnalisée hors élection. Si ces deux discours s'appuient sur la croyance en une compétence particulière des élu·e·s, dans le dernier, l'élection est considérée comme le seul mécanisme dont découle la légitimité en démocratie en sélectionnant les plus compétents.

Ainsi, dans les trois discours, les arguments sur la compétence politique respective des citoyen·ne·s et des élu·e·s s'entremêlent avec les considérations sur la légitimité de l'élection : plus les citoyen·ne·s sont considérés comme incompetent·e·s, plus la légitimité de l'élection est centrale, voire unique. Pour reprendre la distinction de Fiorino (1990) et de Stirling (2008) sur les arguments en faveur de la participation citoyenne, deux arguments sont mobilisés par les élu·e·s pour justifier leurs positions sur la démocratie participative en général et délibérative en particulier : un argument instrumental, lié à la question de la compétence, et un argument normatif, lié à la question de la légitimité de l'élection. Ces deux registres sont d'ailleurs souvent liés dans la théorie démocratique : plusieurs auteurs ont souligné l'incompétence des citoyens et considèrent que leur participation devrait se limiter au seul moment de l'élection (Schumpeter 1976 [1942]; Brennan 2017), seule forme de participation légitime.

Dans la dernière partie de cet article, nous montrons que la distribution de ces trois discours entre les député·e·s n'est pas aléatoire, ni homogène. Moins d'un quart des député·e·s acceptent l'idée de mini-publics contraignants, montrant la diffusion somme toute modeste de l'impératif délibératif (Sintomer et Blondiaux 2002) entendu comme un véritable partage de la délibération et de la décision. Cette position est davantage le fait de membres de partis comme Ecolo et de député·e·s qui ont moins

de ressources politiques (membres de l'opposition, détenant un seul mandat électif et occupant la fonction de député depuis moins longtemps). 62% des député·e·s, soit une large majorité, plus souvent issu·e·s de la majorité et plus expérimenté·e·s, ne se déclarent favorable qu'à une version consultative des mini-publics, se saisissant *a minima* de l'impératif délibératif pour mieux le contrôler, le limiter et le domestiquer. Enfin, une minorité des député·e·s « résiste » activement à toute forme de mini-publics en rejetant l'ensemble des dispositifs, y compris consultatifs, cette position étant plus fréquente chez les députés par opposition aux députées. Cette différence genrée mériterait de plus amples investigations, et pourrait être reliée à une socialisation différente au métier politique : comme le souligne Maud Navarre, les femmes ont des carrières politiques spécifiques et sont moins investies dans les activités de représentation mettant au centre la seule légitimité électorale (Navarre 2015).

Notre étude présente une limite principale : elle n'analyse pas conjointement le lien entre pratiques et discours sur la démocratie participative et les mini-publics. Cette prochaine étape sera cruciale pour comprendre de quelle manière l'impératif délibératif travaille les pratiques et les représentations des élu·e·s. On peut en effet faire l'hypothèse que malgré leurs réticences indéniables, la multiplication et surtout l'institutionnalisation des dispositifs délibératifs conduisent à mettre encore davantage en tension l'idéal dominant structurant la vision des élu·e·s, fondée sur une hiérarchie de compétence et de légitimité entre les responsables politiques et les citoyen·ne·s, mais aussi à redéfinir leurs positions. Le fait que les député·e·s issus des parlements régionaux où les mini-publics ont été expérimentés avant 2018 aient effectivement expérimenté ces dispositifs pourrait par exemple expliquer la moindre réticence face aux mini-publics contraignants qu'à l'échelon fédéral. A ce titre, des recherches comparatives s'appuyant sur différentes échelles d'analyse et sur des contextes où la démocratie participative est plus ou moins institutionnalisée pourraient constituer des pistes très fécondes.

Pour autant, la Belgique francophone est un cas critique pour comprendre la position des député·e·s sur la démocratie participative et les mini-publics délibératifs. L'échantillon large des député·e·s que nous avons interrogé·e·s nous a permis d'identifier les deux registres argumentatifs mobilisés pour justifier leurs positions (compétence et légitimité de l'élection) et de tirer certaines

conclusions à propos des caractéristiques du soutien aux mini-publics délibératifs. Bien que cette étude nécessite d'être complétée par des travaux comparatifs, nos résultats montrent que même dans une région où les mini-publics délibératifs font partie intégrante du paysage politique, il y a un fossé béant entre la vision universitaire des mécanismes participatifs et délibératifs (qui se concentrent principalement sur la qualité de la délibération ainsi que sur les caractéristiques des processus) et celle des acteurs politiques qui voient ces dispositifs principalement comme des instruments de partage de pouvoir et qui restent fortement préoccupés par la préservation de leurs prérogatives actuelles.

Références

- Bedock, Camille. 2017. *Reforming Democracy: Institutional Engineering in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Biard, Benjamin, Jehan Bottin, Maximilien Cogels, et Mathias Sabbe. 2020. « Ecologists and Democracy in Belgium : an Analysis of Party Manifestos ». *Working Papers Constitution-making and deliberative democracy*, n° 6 (juin).
- Blatrix, Cécile. 2009. « La démocratie participative en représentation ». *Societes contemporaines* n° 74 (2): 97-119.
- . 2012. « Des sciences de la participation : paysage participatif et marché des biens savants en France ». *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, n° 79 (octobre): 59-80.
- Bowler, Shaun, Todd Donovan, et Jeffrey A. Karp. 2002. « When Might Institutions Change? Elite Support for Direct Democracy in Three Nations ». *Political Research Quarterly* 55 (4): 731-54.
- Bowler, Shaun, Todd Donovan, et Jeffrey A Karp. 2006. « Why Politicians Like Electoral Institutions: Self Interest, Values, or Ideology? » *Journal of Politics* 68 (2): 434-46.
- Brennan, Jason. 2017. *Against Democracy*. Princeton N.J: Princeton University Press.
- Budge, Ian. 1996. *The New Challenge of Direct Democracy*. Polity Press.

- Burke, Edmund. 1997. *Edmund Burke's Speech to the Electors of Bristol at the Conclusion of the Poll, November 1774: For Presentation to Members of the House of Commons at the Conclusion of the Poll, May 1997*. Dublin : Merrion Press for the Edmund Burke Society.
- Clarke, Nick, Will Jennings, Jonathan Moss, et Gerry Stoker. 2018. *The Good Politician: Folk Theories, Political Interaction, and the Rise of Anti-Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Close, Caroline. 2020. « Rapport au système représentatif et soutien à la démocratie directe et délibérative. Analyse comparée des attitudes des élus nationaux en Europe ». *Participations* N° 26-27 (1): 193-222.
- Converse, Philip E. 1964. « The Nature of Belief Systems in Mass Publics ». Dans *Ideology and Discontent*, édité par David E. Apter, 206-61. New York: The Free Press of Glencoe.
- Delwit, Pascal. 2009. *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Deschouwer, Kris. 2009. *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fiorino, Daniel J. 1990. « Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms ». *Science, Technology, & Human Values* 15 (2): 226-43.
- Fournier, Patrick, Henk Van Der Kolk, R. Kenneth Carty, André Blais, et Jonathan Rose. 2011. *When Citizens Decide: Lessons from Citizens' Assemblies on Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Gaudin, Thibault, Vincent Jacquet, Jean-Benoît Pilet, Min Reuchamps, et Thibault Gaudin. 2018. « Consultation populaire et référendum en Belgique ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2390-2391 (25-26): 5-62.
- Goodin, Robert E. 2008. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*. Oxford : Oxford University Press.

- Gourgues, Guillaume. 2013. *Les politiques de démocratie participative*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Grönlund, Kimmo, André Bächtiger, et Maija Setälä, éd. 2014. *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*. Colchester: ECPR Press.
- Haute, Emilie van, Anissa Amjahad, Arthur Borriello, Caroline Close, et Giulia Sandri. 2013. « Party Members in a Pillarised Partitocracy. An Empirical Overview of Party Membership Figures and Profiles in Belgium ». *Acta Politica* 48 (1): 68-91.
- Heinelt, Hubert. 2013. « Councillors' Notions of Democracy, and their Role Perception and Behaviour in the Changing Context of Local Democracy ». *Local Government Studies* 39 (5): 640-60.
- Herzog, Olga. 2016. « Representatives' Support for Direct Democracy: Intrinsic Policy-Seeking or just a New Instrument of Power-Seeking? » Dans ECPR General Conference, Prague.
- Jacquet, Vincent, Christoph Niessen, et Min Reuchamps. 2020. « Sortition, Its Advocates and Its Critics: An Empirical Analysis of Citizens' and MPs' Support for Random Selection as a Democratic Reform Proposal ». *International Political Science Review*, septembre, 0192512120949958. <https://doi.org/10.1177/0192512120949958>.
- Jacquet, Vincent, et Min Reuchamps. 2017. « Les « méthodologues » de la démocratie délibérative. Entre activisme citoyen et recherche scientifique au sein du G1000 et du G100 ». *Participations*, n° 16 (mai): 45-65.
- Jacquet, Vincent, Nathalie Schiffino, Min Reuchamps, et Delphine Latinis. 2015. « Union sacrée ou union forcée ? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif ». *Participations*, n° 13: 171-203.
- Lafont, Cristina. 2015. « Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-Publics Shape Public Policy? » *Journal of Political Philosophy* 23 (1): 40-63.

- Lawrence, Eric D., Todd Donovan, et Shaun Bowler. 2009. « Adopting Direct Democracy: Tests of Competing Explanations of Institutional Change ». *American Politics Research* 37 (6): 1024-47.
- Lovenduski, Joni, et Pippa Norris. 1993. *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks, Calif.
- Manin, Bernard. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mucchielli, Alex, et Pierre Paillé. 2012. *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Paris : Armand Colin.
- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Navarre, Maud. 2015. *Devenir élue: genre et carrière politique*. Presses universitaires de Rennes.
- Newton, Kenneth, et Brigitte Geissel, éd. 2012. *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* London: Routledge.
- Niessen, Christoph. 2019. « When Citizen Deliberation Enters Real Politics: How Politicians and Stakeholders Envision the Place of a Deliberative Mini-Public in Political Decision-Making ». *Policy Sciences*, janvier. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-09346-8>.
- Niessen, Christoph, et Min Reuchamps. 2020. « Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens' Dialogue in the German-Speaking Community of Belgium ». *Parliamentary Affairs*. <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa056>.
- Niessen, Christoph, Nathalie Schiffino, Vincent Jacquet, et Ludovic Descamps. 2019. « Critical Candidates: Elite Attitudes Towards the Functioning of Representative Democracy ». Dans *Candidates, Parties and Voters in the Belgian Partitocracy*, édité par Audrey Vandeleene, Lieven De Winter, et Pierre Baudewyns, 341-63. Cham: Springer International Publishing.
- Núñez, Lidia, Caroline Close, et Camille Bedock. 2016. « Changing Democracy? Why Inertia Is Winning Over Innovation ». *Representation* 52 (4): 341-57.

- Paoletti, Marion. 1997. *La démocratie locale et le référendum: Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*. Paris: L'Harmattan.
- Paoletti, Marion, et Sandrine Rui. 2015. « Introduction. La démocratie participative a-t-elle un sexe ? » *Participations*, n° 12 (novembre): 5-29.
- Pateman, Carole. 2012. « Participatory Democracy Revisited ». *Perspectives on Politics* 10 (1): 7-19.
- Paulis, Emilien, Jean-Benoit Pilet, Sophie Panel, Davide Vittori, et Caroline Close. 2020. « The POLITICIZE Dataset: An Inventory of Deliberative Mini-Publics (DMPs) in Europe ». *European Political Science*, juillet. <https://doi.org/10.1057/s41304-020-00284-9>.
- Petit, Guillaume. 2017. « Pouvoir et vouloir participer en démocratie : sociologie de l'engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale ». Paris: Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.
- . 2020. « Les élu·es aiment-elles et ils la démocratie ? » *Participations* N° 26-27 (1): 7-40.
- Reuchamps, Min, Didier Caluwaerts, Jérémy Dodeigne, Vincent Jacquet, Jonathan Moskovic, et Sophie Devillers. 2017. « Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2344-2345 (19-20): 5-104.
- Reuchamps, Min, et Jane Suiter, éd. 2016. *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*. 1st edition. Colchester, United Kingdom: ECPR Press.
- Scarrow, Susan E. 1999. « Parties and the expansion of direct democracy ». *Party Politics* 5 (3): 341-62.
- Schiffino, Nathalie, Vincent Jacquet, Maximilien Cogels, et Min Reuchamps. 2019. « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie ». *Gouvernement et action publique* VOL. 8 (2): 57-80.
- Schumpeter, Joseph Alois. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge.

- Sinardet, Dave. 2012. « Is There a Belgian Public Sphere? What the Case of a Federal Multilingual Country Can Contribute to the Debate on Transnational Public Spheres, and Vice Versa ». Dans *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, édité par Michel Seymour et Alain-G. Gagnon, 172-202. The Comparative Territorial Politics Series. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sintomer, Yves, et Loïc Blondiaux. 2002. « L'impératif délibératif ». *Politix* 15 (57): 17-35.
- Sintomer, Yves, et Julien Talpin. 2011. *La démocratie participative au-delà de la proximité*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stirling, Andy. 2008. « “Opening Up” and “Closing Down”: Power, Participation, and Pluralism in the Social Appraisal of Technology ». *Science, Technology, & Human Values* 33 (2): 262-94.
- Swenden, Wilfried, Marleen Brans, et Lieven De Winter. 2006. « The politics of Belgium: Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism ». *West European Politics* 29 (5): 863-73.
- Vandamme, Pierre-Étienne. 2018. « Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ? » *Revue française de science politique* Vol. 68 (5): 873-94.
- Vandamme, Pierre-Étienne, Vincent Jacquet, Christoph Niessen, John Pitseys, et Min Reuchamps. 2018. « Intercameral Relations in a Bicameral Elected and Sortition Legislature ». *Politics & Society* 46 (3): 381-400.
- Vetter, Angelika, Hubert Heinelt, et Lawrence E. Rose. 2018. « Mayor's Notions of Local Democracy ». Dans *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, édité par Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria, et Herwig Reynaert, 173-208. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Vrydagh, Julien, Sophie Devillers, Vincent Jacquet, David Talukder, et Jehan Bottin. 2022. « Thriving in An Unfriendly Territory. The peculiar rise of minipublics in consociational Belgium ». Dans

Belgian Exceptionalism. Belgian Politics between Realism and Surrealism, édité par Didier Caluwaerts et Min Reuchamps. Routledge.

Vrydagh, Julien, Sophie Devillers, David Talukder, Vincent Jacquet, et Jehan Bottin. 2020. « Les mini-publics en Belgique (2001-2018) : expériences de panels citoyens délibératifs ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 2477-2478 (32): 5-72.

Warren, Mark E., et Hilary Pearse. 2008. *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge University Press.

Tableau 1. *Position des parlementaires concernant les mini-publics délibératifs consultatifs et contraignants*

	En faveur des mini-publics contraignants	En faveur des mini-publics consultatifs seulement	Contre toute forme de mini-public	Total (de l'échantillon)
Femme	32%	68%	0%	33
Homme	19%	59%	20%	58
<i>Parti politique</i>				
CDH	44%	50%	0%	11
Défi	0%	80%	20%	10
MR	5%	76%	20%	23
PS	22%	63%	16%	33
Ecolo	64%	33%	0%	12
Autre*	50%	50%	0%	2
<i>Âge</i>				
20-39	29%	57%	14%	14
40-49	36%	48%	14%	29
50-59	5%	86%	9%	25

60 et plus	24%	59%	14%	23
<i>Statut</i>				
Majorité	14%	71%	14%	49
Opposition	34%	52%	12%	42
<i>Parlement</i>				
Bruxellois	29%	59%	9%	42
Fédéral	5%	71%	19%	22
Wallon	29%	58%	13%	27
<i>Cumul de mandats électifs</i>				
Non	31%	56%	9%	53
Oui	12%	71%	18%	38
<i>Nombre de mandats parlementaires</i>				
Deux ou moins	34%	54%	12%	52
Trois ou plus	9%	72%	14%	39
<hr/>				
TOTAL	23%	62%	13%	100%
<hr/>				
N	85	87	85	91

Les éléments du tableau en gras sont les différences qui sont statistiquement significatives au seuil de 10% selon le test du khi carré. Ces résultats doivent être interprétés avec précaution en raison des effectifs faibles par catégorie.

** Cette catégorie comprend un député indépendant et un député du parti « PTB ».*