

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 16 novembre 2022

CDDG(2022)12
Point 5 de l'ordre du jour

COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE (CDDG)

PROJET DE RAPPORT SUR LA DEMOCRATIE DELIBERATIVE

Note à l'attention des délégations et représentants francophones : le texte de ce projet de rapport, rédigé à l'origine en anglais, devra encore faire l'objet d'un travail de vérification éditoriale approfondie au stade de sa finalisation quant à la concordance linguistique, l'écriture inclusive, les sources citées etc.

Projet de rapport élaboré par le GT-DD en coopération avec
avec le Dr Andy Williamson, expert du Conseil de l'Europe

Résumé exécutif

Ce rapport répond à la demande du Comité des Ministres d'un rapport "sur les nouvelles formes de démocratie délibérative et participative en vue de compléter la [Recommandation CM/Rec\(2018\)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#), et en tenant compte des [Lignes directrices de 2017 relatives à la participation civile aux décisions politiques](#)." Ce rapport s'adresse aux politiciens, aux décideurs politiques, aux fonctionnaires des institutions publiques, aux autres praticiens et aux citoyens.

Les travaux dans le domaine de la démocratie participative sont menés depuis des décennies sous l'égide du Conseil de l'Europe. Ces travaux reconnaissent l'importance de la participation civile au processus démocratique, notamment dans le Préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

La démocratie elle-même est l'une des pierres angulaires de la paix en Europe et son renforcement est un facteur de stabilité, au même titre que l'État de droit et les droits de l'homme. Dans le cadre démocratique, la démocratie représentative fait partie du patrimoine commun et est bien établie comme base de la participation des citoyens à la vie publique aux niveaux national, régional et local.

La délibération, une forme de participation, est l'une des nombreuses interventions à la disposition des décideurs politiques et des législateurs qui souhaitent entendre la voix des citoyens et constitue un moyen de donner un rôle aux voix qui ne seraient pas entendues autrement. Il s'agit d'un processus approfondi et profondément immersif, qui permet aux citoyens d'élaborer des recommandations tangibles sur ce que les autorités, à tous les niveaux, devraient faire. En d'autres termes, pour être efficace, quel que soit le moment où elle est utilisée, la démocratie délibérative doit s'aligner et s'intégrer étroitement au cycle politique et les organismes publics doivent l'accueillir de manière authentique. Ce rapport part du principe que les méthodes délibératives ne remplacent pas les normes et pratiques démocratiques existantes, mais qu'elles peuvent les améliorer et les informer, si elles sont utilisées correctement.

Les partisans de la démocratie délibérative soutiennent qu'elle peut offrir l'opportunité d'ouvrir le processus démocratique à une plus grande participation des citoyens afin d'améliorer les résultats politiques et législatifs et d'accroître la confiance dans le processus démocratique. Pour que la démocratie délibérative puisse offrir de tels avantages, il est important qu'un certain nombre de principes et de normes essentiels soient respectés. Ce rapport cherche à identifier et à décrire ces principes et normes.

Les initiatives délibératives ne constituent pas à elles seules des solutions parfaites. Des lignes directrices sont nécessaires pour aider les décideurs et les praticiens à utiliser ces nouvelles pratiques. Pour les citoyens, les initiatives délibératives sont une expérience d'apprentissage, et leur conception doit refléter non seulement un accueil approprié, mais aussi un espace et un temps suffisants pour l'apprentissage, sur la base d'une solide éducation civique. Le recrutement doit garantir que les voix des minorités sont présentes, écoutées et respectées.

En bref, lorsque des méthodes délibératives sont utilisées, il est essentiel qu'elles soient correctement financées et planifiées. Elles doivent être transparentes, vérifiables et responsables afin de garantir que la sélection des participants est appropriée, que les preuves ne sont pas biaisées et que les résultats ne sont pas dictés ou prédéterminés. Il est également essentiel de fournir un retour d'information sur les actions qui ont résulté des recommandations.

Ce rapport propose que, si elles sont bien menées, les initiatives de démocratie délibérative peuvent être compatibles avec une bonne gouvernance démocratique et peuvent offrir un outil pour rendre les résultats politiques plus sensibles aux besoins et aux préoccupations des personnes et des communautés et peuvent encourager la confiance dans l'action publique. Il propose en outre que des orientations soient nécessaires pour que ce domaine se développe et mûrisse et que des normes soient définies.

Le présent rapport formule les recommandations suivantes :

1. Le rôle et l'objectif de la démocratie délibérative, et la manière dont elle peut fonctionner au sein d'une démocratie représentative, doivent être mieux articulés et compris. Le Conseil de l'Europe et ses États membres peuvent jouer un rôle de premier plan à cet égard.
2. Il existe un besoin de normes pour soutenir ceux qui souhaitent utiliser la démocratie délibérative. Les initiatives délibératives, lorsqu'elles sont utilisées, doivent suivre des attributs clés pour être considérées comme crédibles, et donc pour éviter de produire des impacts potentiellement nuisibles ou contre-productifs sur la démocratie.

3. Il est important de continuer à développer les bonnes pratiques, en reconnaissant la diversité des cultures et des processus démocratiques dans les États membres. Il n'existe pas de scénario unique pour la gestion d'un processus délibératif et il convient de créer des opportunités d'innovation et d'apprentissage pour renforcer le secteur démocratique.

Remerciements

Ce rapport a été élaboré en coopération avec Andy Williamson, expert international en participation civique, innovation numérique et parlements, et expert du Conseil de l'Europe. Certaines parties de ce rapport sont basées sur "[Mapping Deliberative Democracy in Council of Europe Member States](#)" - une étude d'experts rédigée par Andy Williamson et Jordi Barrat (avril 2022) et d'autres études.

En outre, nous sommes reconnaissants de l'échange de vues avec M. André Bächtiger, professeur à l'Institut des sciences sociales de l'Université de Stuttgart (Allemagne), M. Yves Dejaeghere, directeur exécutif de la Fédération pour l'innovation en démocratie - Europe (FIDE) et expert du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, M. George Papandreou, Assemblée parlementaire, président de la sous-commission de la démocratie, et Mme Hanna-Kaisa Perna, professeur adjoint à l'Université de Vaasa, École de gestion, gestion sociale et de la santé, Finlande.

A propos du CDDG : Le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) est le forum intergouvernemental du Conseil de l'Europe où les représentants des États membres se réunissent pour élaborer des normes européennes (recommandations, lignes directrices, rapports), pour échanger et suivre l'état de la gouvernance démocratique en Europe, et pour travailler ensemble au renforcement des institutions démocratiques à tous les niveaux de gouvernement.

Table des matières

Résumé exécutif	i
Remerciements	iii
1 Introduction	1
2 Démocratie	2
2.1 Légitimité et confiance	Error! Bookmark not defined. 4
2.2 Société civile et participation	5
3 Démocratie participative	6
4 Démocratie délibérative	Error! Bookmark not defined. 9
4.1 Codifier la délibération dans un cadre réglementaire	14
4.2 Choisir le sujet de la délibération	15
4.3 Choisir la méthode appropriée pour maximiser l'efficacité	16
4.4 Intégrer la délibération dans le cycle politique	17
4.5 Définir le champ d'application et les attributions de l'initiative	19
4.6 Gouvernance et contrôle des initiatives délibératives	20
4.7 Gérer le recrutement des participants	21
4.8 L'apprentissage des participants et la fourniture de preuves	24
4.9 Facilitation du processus et gestion de la délibération	26
4.10 Impact de l'initiative et promotion de l'engagement public	27
4.11 Evaluation et réflexion sur l'initiative	28
5 Conclusion	30
5.1 Recommandations à l'intention des décideurs et des praticiens	31
Annexes	32
Annexe A - Liste de contrôle pour les initiatives délibératives de bonne pratique	32
Annexe B - Bibliographie	36

1 Introduction

Ce rapport répond à la demande du Comité des Ministres d'un rapport "sur les nouvelles formes de démocratie délibérative et participative en vue de compléter la [Recommandation CM/Rec\(2018\)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#), et en tenant compte des [Lignes directrices de 2017 relatives à la participation civile aux décisions politiques](#)." Ce rapport s'adresse aux politiciens, aux décideurs politiques, aux fonctionnaires des institutions publiques, aux autres praticiens et aux citoyens.

Les travaux dans le domaine de la démocratie participative sont menés depuis des décennies sous l'égide du Conseil de l'Europe. Ces travaux reconnaissent l'importance de la participation civile au processus démocratique, notamment dans le Préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207). Il s'appuie également sur la Résolution 480 et la Recommandation 472 du Congrès "[Au-delà des élections : L'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes](#)", et l'exposé des motifs y afférent.

Les possibilités de participation directe étant de plus en plus nombreuses, le Conseil de l'Europe affirme que les méthodes délibératives et participatives doivent être utilisées pour améliorer et compléter les normes et pratiques démocratiques existantes, et non pour chercher à les remplacer.

La démocratie, en tant que forme de gouvernement, ne peut exister et n'existe pas de manière isolée. La Charte fondatrice du Conseil de l'Europe énonce l'intention de promouvoir "la liberté individuelle, la liberté politique et la primauté du droit, principes qui constituent le fondement de toute démocratie véritable". Ces trois piliers sont centraux et vitaux pour toutes les expressions modernes de la démocratie, non pas en raison de leur mérite propre, bien que ce soit une raison suffisante, mais parce que l'expérience nous enseigne qu'ils sont le moyen le plus sûr d'assurer la sécurité économique, sociale et environnementale des citoyens. Ainsi, pour soutenir et protéger les valeurs partagées par les États membres, la démocratie s'appuie sur les droits de l'homme et l'État de droit, qui lui servent de contrepoids. Cela permet de se prémunir contre la faiblesse indéniable de la démocratie face aux manipulations démagogiques.

En poursuivant la réapplication de la mission fondatrice du Conseil de l'Europe au monde d'aujourd'hui, le Comité des Ministres a adopté la Déclaration de Valence (CM2008(14)), qui contenait les [12 principes de bonne gouvernance démocratique au niveau local](#). Ces principes comprennent la participation démocratique, le respect des droits de l'homme et l'état de droit, et sont les caractéristiques essentielles d'une gouvernance démocratique moderne ; ils doivent donc également s'appliquer aux nouvelles méthodes développées dans ce rapport. En outre, le CDDG travaille actuellement sur une nouvelle recommandation sur les principes de bonne gouvernance démocratique applicable à tous les niveaux de gouvernance.

Actuellement, les méthodes et processus délibératifs sont encore expérimentaux et en évolution. Les États membres ne sont donc pas, dans la plupart des cas, sinon tous, en mesure d'affirmer que des garanties appropriées et vitales sont en place. Étant donné la nouveauté de ces méthodes, cela n'est ni surprenant ni déraisonnable. Le présent rapport, en réponse à la demande du Comité des Ministres, fournit donc la base d'une recommandation aux États membres qui souhaitent poursuivre l'expérimentation de ces méthodes et, en fait, les intégrer et les codifier correctement dans leurs propres systèmes démocratiques de gouvernement.

Le rapport a également pour but d'aider à comprendre à quoi ressemble une bonne initiative délibérative, comment de telles initiatives peuvent être conçues et mises en œuvre et quels sont les défis auxquels les organismes publics doivent faire face pour adopter la délibération publique. Il décrit un historique en termes de démocratie, de démocratie participative et de démocratie délibérative afin de fournir un contexte. Il situe ensuite la démocratie délibérative dans un continuum de participation et poursuit en examinant les éléments essentiels de la délibération et en identifiant les critères de bonnes pratiques pour des initiatives délibératives réussies.

2 Démocratie

Le lien indissociable entre la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit est un élément constitutif depuis la fondation du Conseil de l'Europe. Dans le préambule de la Convention européenne des droits de l'homme, les parties signataires réaffirment "*leur foi profonde dans les libertés fondamentales qui sont le fondement de la justice et de la paix dans le monde et dont le meilleur moyen d'assurer le maintien est, d'une part, une démocratie politique effective et, d'autre part, une conception commune et le respect des droits de l'homme dont elles dépendent*".

Un système démocratique qui fonctionne contient donc plusieurs structures qui se renforcent mutuellement et dans lesquelles ceux qui exercent le pouvoir sont soumis à des contrôles à l'intérieur et à l'extérieur de l'État, par exemple, de la part de tribunaux indépendants, de médias indépendants et d'une société civile sans restriction. Dans une démocratie qui fonctionne, des élections doivent être organisées régulièrement et fréquemment, et les scrutins doivent être secrets. Les individus doivent être largement libres de former et de soutenir des partis politiques, chaque parti étant libre de présenter ses opinions. La démocratie est un système de représentation, dans lequel des personnes sont élues pour prendre des décisions au nom de l'ensemble de la population, que ce soit en tant que membres du parlement ou conseillers municipaux. Un système démocratique exige une ouverture à l'alternance au pouvoir, avec des candidats ou des partis rivaux qui se disputent équitablement le pouvoir.

Ainsi, la démocratie représentative fait partie du patrimoine commun des Etats membres. Dans le cadre de ce modèle représentatif, la participation civile est au cœur même de l'idée de démocratie et le Conseil de l'Europe a affirmé à plusieurs reprises dans ses recommandations et lignes directrices que des citoyens attachés aux valeurs démocratiques, conscients de leurs devoirs civiques et actifs dans la vie publique, sont la force vive de tout système démocratique.

On constate une augmentation de l'utilisation des méthodes participatives et des initiatives délibératives, où les citoyens eux-mêmes sont en mesure de débattre activement des questions et de fournir des recommandations aux gouvernements. Ce n'est pas nouveau, le Conseil de l'Europe a noté en 2001 que les attentes du public évoluent et qu'il est nécessaire de disposer de "méthodes de participation plus directes, plus souples et plus ad hoc" qui favorisent le dialogue entre les citoyens et leurs représentants. Cette demande découle d'un sentiment d'opportunité mais aussi d'une frustration et d'un désengagement vis-à-vis des processus démocratiques traditionnels.

Ces dernières années, la démocratie a été mise à mal par un certain nombre d'évolutions préjudiciables. Dans son rapport annuel 2021, le Secrétaire général a souligné la tendance inquiétante au recul de la démocratie et à la baisse de la confiance dans les institutions et processus démocratiques, comme en témoignent notamment l'apathie des électeurs, la montée du nationalisme, la perturbation de la société par la désinformation ainsi que le copinage politique et la corruption. En outre, l'Assemblée parlementaire a noté dans sa Recommandation 2232(2022) "[Sauvegarder et promouvoir la démocratie véritable en Europe](#)" que *"Face à cette situation alarmante, il est urgent que les Etats membres du Conseil de l'Europe renouvellent leur engagement à sauvegarder et à promouvoir une démocratie véritable, fondée sur les principes de la liberté individuelle, de la liberté politique,*

des autres droits de l'homme et de l'Etat de droit, tels qu'ils sont consacrés par le Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), tout en s'attaquant aux causes profondes du recul démocratique".

Certains soutiennent que les méthodes participatives et délibératives offrent une amélioration structurelle de la manière dont les politiques sont élaborées et une réponse potentielle au recul démocratique susmentionné. Une **participation** plus étendue et plus profonde, **selon** cet argument, **peut conduire à un intérêt accru pour la gouvernance démocratique et contribuer à améliorer les résultats politiques, réduisant ainsi le déficit démocratique et augmentant la confiance.**

2.1 Légitimité et confiance

Dans un sens très élémentaire, la légitimité de la démocratie représentative vient du fait que le corps législatif est élu par les citoyens lors d'élections régulières, libres et équitables, ce qui lui confère le droit, défini par la Constitution, de faire des lois. De même, un gouvernement démocratique est légitime parce qu'il est également élu et responsable devant l'électorat. On peut également dire qu'un système de gouvernement est légitime dans la mesure où les personnes soumises à son autorité reconnaissent son droit de prendre des décisions. Du point de vue du citoyen, la légitimité politique des régimes démocratiques est parfois divisée en différentes dimensions telles que : (1) le soutien aux principes, normes et procédures fondamentaux du régime ; (2) l'évaluation de la performance du régime, et (3) le soutien aux institutions et autorités du régime.

Bien que les élections aient une importance fondamentale dans une démocratie lorsqu'il s'agit de capter la volonté des citoyens, il est également crucial que tous les citoyens disposent de bonnes conditions pour participer à divers types de processus décisionnels entre les élections. Dans une démocratie qui fonctionne bien, les citoyens devraient disposer de nombreux moyens de s'engager dans la politique et le gouvernement entre les élections, soit individuellement, soit avec d'autres dans des groupes et des organisations. Le bon fonctionnement de la démocratie dépend en fait de la capacité et de la liberté des citoyens ordinaires à utiliser ces autres moyens. Une démocratie qui fonctionne bien crée des conditions égales pour tous, quelles que soient les circonstances de leur naissance ou de leur origine, afin qu'ils puissent jouir des droits de l'homme universels auxquels ils ont droit. Les citoyens et autres personnes reconnues par la constitution doivent bénéficier de bonnes conditions pour participer à la politique et à la gouvernance. **Il est important que la participation civile soit légitimée dans le cadre démocratique pour qu'elle soit efficace.**

La confiance politique, généralement définie comme la confiance des citoyens dans les institutions politiques, est un indicateur important de la légitimité politique. La confiance politique est souvent considérée comme une composante essentielle de la culture civique nécessaire à la stabilité des systèmes démocratiques. On pense également qu'elle affecte la volonté des citoyens de s'engager dans des formes institutionnalisées de participation politique. Même si les niveaux de confiance dans le gouvernement et les institutions varient considérablement d'un État membre à l'autre, la tendance générale est que la confiance diminue ou reste faible dans de nombreux pays. Le concept de confiance est toutefois complexe et est affecté par de multiples facteurs, tels que, entre autres, l'expérience et les circonstances personnelles ; le comportement perçu des politiciens ; ce qui est dit dans les médias, les médias sociaux, par le marketing et la publicité, et la désinformation ; ainsi que les modèles socio-économiques au niveau macro, et la culture et le contexte historique national ou local.

En outre, on entend souvent l'argument selon lequel les gens ne font pas confiance au gouvernement ou au parlement, mais il est important de reconnaître que l'inverse peut également être vrai : les gouvernements se méfient parfois du public et préfèrent l'expertise de groupes choisis, tels que ceux des consultants et des experts. Cela s'est fait au détriment de la participation et de la confiance.. Même lorsque le public est consulté, la portée de la consultation peut être étroite, limitée en termes de temps et d'espace, et la primauté de l'opinion des experts peut conduire à une dévalorisation des opinions des citoyens. Tout cela renforce les sentiments de dislocation et de désengagement, de manque de confiance....

En ce qui concerne la démocratie délibérative, ses défenseurs soulignent son potentiel à accroître la confiance, une revendication également formulée par d'autres formes de démocratie participative. Dès 2004, il a été suggéré que les processus démocratiques délibératifs pourraient faciliter l'apprentissage politique, promouvoir un changement d'opinion individuel et collectif interprétable sur les questions politiques, et augmenter l'efficacité politique, ce qui a le potentiel de renforcer indirectement d'autres aspects de la citoyenneté, tels que l'intérêt et la participation politiques. Les organisateurs de processus délibératifs suggèrent que les niveaux de confiance de certains des citoyens participants augmentent, mais il n'y a pas de preuve solide que cette confiance nouvelle dure ou se propage ; y a-t-il un effet d'entraînement du centre vers l'extérieur et, si oui, quelle est sa force et sa durabilité ? Et si des preuves anecdotiques suggèrent que les participants aux processus délibératifs peuvent être motivés pour devenir plus actifs politiquement, cela est également vrai pour les méthodes non délibératives, telles que les pétitions électroniques et la budgétisation participative.

2.2. La société civile et l'engagement des citoyens dans la démocratie

Une société civile idéale, résiliente et forte, reflète une interconnexion d'individus et de groupes, avec différents degrés de formalité et de structure. Une société civile forte est le signe d'une démocratie saine. Les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la participation civile indiquent clairement que les organisations de la société civile sont des acteurs clés des systèmes démocratiques. Cependant, la société civile est souvent remise en question et sa légitimité parfois contestée.

Il est parfois avancé que les systèmes formels de gouvernance d'aujourd'hui sont, au mieux, trop indulgents envers les puissants, tels que les entreprises, aux dépens des citoyens et, au pire, qu'ils sont corrompus et qu'on ne peut leur faire confiance. Il convient ici de faire preuve de prudence, dans la mesure où cela a souvent été le cas au cours de l'histoire. Néanmoins, il est juste de dire que **de nombreux politiciens et décideurs politiques ont aujourd'hui le sentiment qu'ils doivent de plus en plus répondre à un public engagé qui exige non seulement le changement mais aussi d'avoir son mot à dire sur la manière dont ce changement se produit.** Cet engagement des citoyens est en partie lié à la montée du populisme et à l'émergence de nouveaux mouvements sociaux. Ces derniers, en particulier, ont réussi à s'immiscer dans les domaines politiques, ce qui a fait des questions liées au climat un sujet de choix pour les initiatives délibératives, par exemple en France et au Royaume-Uni.

Depuis un certain temps, on assiste également à une évolution vers la professionnalisation de la société civile. La démocratie délibérative pourrait être l'occasion de faire participer plus directement les citoyens au processus politique ou législatif, de manière à mettre en avant leurs opinions et leurs expériences. **Bien menée, une démocratie plus participative et délibérative n'est pas un moyen d'apaiser l'humeur du public, ni une méthode pour contourner les autres voix "expertes", mais quelque chose qui pourrait conduire à des services plus réactifs, un capital social plus fort et moins de désengagement du processus démocratique.**

3 Démocratie participative

La démocratie participative complète et soutient la démocratie représentative. Les citoyens qui ont le sentiment d'avoir leur mot à dire dans les décisions qui les concernent sont plus susceptibles de les accepter et de faire confiance à leur gouvernement et à leurs représentants élus. **Le Conseil de l'Europe note que la participation civile à la prise de décision à tous les niveaux de gouvernement est l'une des conditions préalables au bon fonctionnement**

d'une société démocratique. C'est un moyen de favoriser la sécurité démocratique, de soutenir une meilleure prise de décision et de contribuer à une gouvernance plus forte.

La prise de décision politique doit tenir compte des préoccupations et des opinions des citoyens et viser le bien public. La démocratie participative offre des techniques permettant aux gens de contribuer au processus politique. Les préoccupations des citoyens sont la base du changement et c'est exactement ce que fait la démocratie participative : elle donne aux citoyens la possibilité de prendre part aux processus décisionnels entre les élections et de créer éventuellement un changement. Les [Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la participation civile aux décisions politiques](#) stipulent que la participation civile exige un respect mutuel entre tous les acteurs, doit respecter l'indépendance des ONG et la position des autorités publiques. Elle doit être ouverte, transparente, responsable et réactive, notamment en fournissant un retour d'information approprié et en temps utile. La démocratie participative doit être inclusive et fondée sur les principes de non-discrimination, d'égalité et d'accessibilité.

La participation civile doit chercher à fournir, collecter et canaliser les points de vue des individus, soit directement, soit par l'intermédiaire d'ONG et/ou de représentants de la société civile, et doit permettre un échange substantiel d'informations et d'opinions pour éclairer le processus décisionnel afin de répondre aux besoins du public. Il existe différents niveaux de démocratie participative, allant de la fourniture d'informations, de la consultation et du dialogue à la co-création et aux partenariats, et il existe de nombreuses méthodes et modèles pour assurer la participation. Pour s'engager de manière authentique et maximiser les chances d'obtenir un résultat utile, il faut comprendre le caractère approprié des modèles de participation disponibles. Une taille unique ne convient pas à tous et ce qui fonctionne à un endroit ou à un moment donné est déterminé par de multiples facteurs. Les différentes méthodes ont des forces et des faiblesses différentes. La [plateforme](#) en ligne [BePART](#) du Conseil de l'Europe offre un espace aux praticiens des institutions publiques et de la société civile pour partager différents exemples d'initiatives participatives et leurs enseignements.

Le spectre des activités démocratiques s'étend de la passivité (communiquer vers l'extérieur) à la participation (impliquer les gens) et à la délibération (faire prendre/proposer des décisions par les gens). Il existe également des niveaux antérieurs à l'"information" qui sont mieux décrits comme une "non-participation". Il n'y a rien d'intrinsèquement mauvais dans ce que l'on pourrait considérer comme les niveaux inférieurs de participation ; ce sont des éléments précieux du paysage des pratiques démocratiques. En réalité, les méthodes peuvent être utilisées ensemble, souvent de manière séquentielle. Pour mettre cela en

contexte, le tableau ci-dessous, dérivé du Spectre de la participation publique de l'IAP2, décrit une échelle de participation et l'associe à un échantillon de méthodes participatives et délibératives :

Niveau	Méthode	Description	Avantages	Risques
Informer	Campagne médiatique	Assurer une large sensibilisation du public à une question.	Attire l'attention des gens sur les problèmes.	Il n'y a aucune possibilité de participation ou d'engagement, seulement de réaction.
Conseil	Consultation écrite	Méthode traditionnelle, qui peut facilement être étendue en ligne et aux nouveaux médias.	Un large éventail d'opinions sur une période de temps plus longue.	Manque d'un élément délibératif ; peut être considéré comme trop formel ; favorise les personnes disposant de ressources importantes.
	Groupes consultatifs	Petits groupes de référence permanents d'experts et de parties prenantes.	Discussion ciblée sur le sujet.	Peut être biaisé et considéré comme élitiste.
Impliquer	Réunions de la mairie	Réunions publiques en face à face (ou équivalent numérique en ligne).	Réunir les gens pour entendre un éventail d'opinions.	Limité dans le temps et l'espace ; attire les suspects habituels et peut être dominé.
	Groupes de discussion	Discussions qualitatives ciblées en petits groupes.	Analyser des questions spécifiques.	Tendance à ne pas être représentatif.
	Crowd-sourcing	Rassembler et évaluer (ou classer) collectivement des idées en ligne.	Fait émerger des idées créatives et originales et permet au public d'évaluer et de hiérarchiser les priorités.	Les idées peuvent être dominées et le vote biaisé par les campagnes des groupes d'intérêt.
Collaboration	Jurys citoyens	Des jurys ou des panels peuvent être convoqués pour entendre les preuves, délibérer et faire des recommandations. Il s'agit généralement d'une cohorte plus	Représentatif, délibératif et capable d'entendre un large éventail de voix.	Il faut des processus et des méthodes solides ou des risques d'échec.

Niveau	Méthode	Description	Avantages	Risques
		réduite et d'un processus plus court qu'une assemblée de citoyens.		
	Assemblées de citoyens	Un groupe représentatif réuni pour discuter d'une question et parvenir à une conclusion.	Bon pour les discussions approfondies sur des sujets complexes où il est nécessaire de parvenir à une conclusion raisonnée et objective.	Rapide et coûteux. Doit être relié au processus politique formel pour avoir de la valeur.
	Forums de voisinage	Réunions en face à face de petits groupes, impliquant généralement des citoyens, des fonctionnaires et des représentants.	Questions locales et discussions en petits groupes. Au mieux, il peut donner aux communautés locales les moyens d'agir par elles-mêmes.	Le temps et l'espace sont limités ; ils attirent les suspects habituels et peuvent être dominés.
Autonomiser	Budget participatif	Bien qu'il puisse varier en termes d'objectif et d'échelle (de la participation à l'autonomisation), le BP implique que les communautés se réunissent pour allouer des budgets à des initiatives ou des services qui les concernent directement. se réunissent pour allouer des budgets à des initiatives ou des services qui les concernent directement.	Prise de décision éclairée, communauté cohésion communautaire, démocratie collaborative. Peut inclure la délibération.	Peut demander beaucoup de temps et de ressources ; souvent, ce qui est fait est trop léger pour être réellement participatif et manque souvent d'aspects délibératifs.
	Hackdays et hackathons	Des rassemblements co-créatifs où des personnes d'horizons divers prototypent	Des espaces créatifs et énergisants où émergeront des	Les prototypes ne sont que cela, sans investissement dans le suivi, les

Niveau	Méthode	Description	Avantages	Risques
		activement des solutions. Elles sont apparues pour la première fois parmi les développeurs de logiciels libres à la fin des années 1990 et ont depuis été utilisées pour résoudre des problèmes sociaux et démocratiques.	idées novatrices.	hackdays apportent rarement de réels bénéfices.
	La démocratie profonde	Des réunions délibératives immergées où des acteurs ayant des points de vue sensiblement opposés (voire hostiles) se réunissent pour écouter, discuter et résoudre les différences. Ce modèle a été utilisé dans des conflits et pour surmonter des problèmes complexes et contestés.	Profondément immersifs et fortement animés, ils constituent des espaces sûrs pour explorer la différence.	Processus très stimulants et intensifs qui nécessitent beaucoup de planification préalable et de suivi ; tous les participants doivent être prêts à modifier leurs croyances pour participer efficacement.

4 Démocratie délibérative

La démocratie délibérative n'est pas un concept nouveau. Comme la démocratie elle-même, elle remonte à la Grèce antique, et toutes deux ont considérablement évolué depuis. Des exemples de démocratie délibérative au 20th siècle sont les "jurys de citoyens" aux États-Unis et en Allemagne dans les années 1970, ou les "conversations de consensus" au Danemark dans les années 1980. Les premières assemblées de citoyens ont eu lieu au Canada en 2004, sur la base d'un modèle connu sous le nom de "mini-publics". Au cours de la dernière décennie, la démocratie délibérative a gagné en importance et plusieurs États membres ont expérimenté des processus délibératifs.

La démocratie délibérative est une forme de démocratie participative, où la délibération civique directe est au centre du processus. Elle ne nie ni ne sape les normes démocratiques, mais offre plutôt la possibilité de construire et de renforcer la démocratie représentative et d'améliorer les résultats des politiques.

Les méthodes délibératives se situent à l'extrémité active d'un continuum, où la participation civique est au cœur du processus politique et où les voix des citoyens contribuent directement et sont entendues. Le choix d'une méthode participative ou délibérative n'est pas une question d'alternative : ces méthodes sont souvent complémentaires et utilisées ensemble, soit en série - par exemple, une pétition conduit à la création d'une assemblée de citoyens - ou vice versa, soit en parallèle. L'étude intitulée "[Cartographie de la démocratie délibérative dans les États membres du Conseil de l'Europe](#)" (2022) indique que les organismes publics souhaitant s'engager plus profondément avec les citoyens par le biais d'initiatives délibératives devraient :

- Explorer où les initiatives délibératives peuvent avoir le plus d'impact.
- Examiner quelle méthode délibérative offre le plus grand potentiel pour informer le processus politique.
- Reconnaître que des idées valables peuvent émerger du gouvernement, des ONG et des groupes informels de citoyens, et qu'il est donc important de mettre en place des processus permettant d'entendre la voix de tous ces groupes.

Les partisans de la démocratie délibérative affirment souvent qu'elle offre un moyen d'améliorer les résultats politiques et de renforcer la confiance du public dans les processus démocratiques. S'il est difficile de mesurer une augmentation de la confiance, il est plus facile de mesurer l'effet de la démocratie participative et délibérative en termes d'impact sur les politiques. Le projet "Dialogues numériques" mené en 2008 par la Hansard Society et le ministère britannique de la justice a démontré que la participation peut être bénéfique pour les deux parties et qu'il est nécessaire d'instaurer un débat public plus soutenu avec le gouvernement. Il est clair que l'impact et l'efficacité des initiatives participatives et délibératives sont directement liés au moment où elles s'inscrivent dans le cycle politique, à l'efficacité avec laquelle elles sont associées au processus politique, aux méthodes utilisées et aux attitudes de ceux qui contrôlent le processus.

Les obstacles qui s'opposent à un "engagement effectif" sont également importants. des deux côtés. Du côté du gouvernement, il s'agit notamment d'un manque d'adhésion aux principes d'un véritable engagement et d'une culture qui, par nature, est peu encline à prendre des risques. qui est par nature peu encline à prendre des risques ou qui perçoit l'engagement avec un public non expert comme un risque élevé. Pour le public, il s'agit principalement de questions d'accessibilité, de connaissances et de confiance. Dans les initiatives délibératives efficaces, les **acteurs gouvernementaux à plusieurs niveaux soutiennent des groupes de citoyens pour qu'ils fassent des propositions sur des**

domaines politiques complexes et ces résultats alimentent le processus politique.

Quatre raisons générales de s'engager dans une démarche délibérative sont possibles :

1. Des initiatives occasionnelles, qui ne sont pas formellement intégrées dans le processus politique, visent néanmoins à améliorer, informer et compléter le processus par lequel la voix des citoyens est prise en compte dans la prise de décision.
2. En rendant le processus plus formel, les processus participatifs et délibératifs sont instanciés dans les cadres démocratiques existants afin d'améliorer les résultats politiques et d'élargir la participation.

En ratisant large, il est possible de considérer que la délibération devient plus normative :

3. Les initiatives délibératives sont implicites dans un cadre démocratique réimaginé. Il peut s'agir, par exemple, de l'utilisation, prévue par la Constitution, d'assemblées de citoyens dans le cadre du contrôle pré législatif ou en complément des enquêtes parlementaires.
4. Les initiatives délibératives sont mises en place par des acteurs tiers dans le but de manipuler l'opinion publique ou les résultats politiques. Rien ne prouve que cela se produise, mais uniquement parce que ces processus ont actuellement une influence limitée. S'ils deviennent plus établis, et potentiellement plus puissants au sein du processus politique, alors les processus délibératifs et leurs résultats pourraient éventuellement être corrompus ou manipulés.

Un facteur clé dans le choix des méthodes délibératives est qu'elles offrent la meilleure opportunité d'entendre et d'apprendre d'un groupe plus large et largement représentatif, capable d'approfondir un sujet et de fournir la meilleure méthode pour informer la politique. Cependant, il semble plus facile d'intégrer les initiatives délibératives dans un cadre démocratique où la participation civile et le rôle de la société civile sont bien définis. Dans les situations où la démocratie est plus ténue ou fragile, où la culture de la participation est moins présente, des ressources, un soutien et des contrôles supplémentaires peuvent être nécessaires pour réussir à intégrer la délibération. À mesure que l'utilisation des processus délibératifs augmente - et avec elle l'impact potentiel sur les politiques - la transparence et la responsabilité deviennent des facteurs essentiels pour garantir que les processus ne sont pas manipulés, subvertis ou corrompus.

La démocratie délibérative exige de nouvelles compétences, qui ne sont pas souvent familières dans le secteur public, par exemple pour le recrutement des participants et la facilitation, ainsi qu'un changement culturel pour valoriser le processus et ce qu'il produit. Si tout cela peut être réalisé, alors, comme l'affirme l'OCDE, les initiatives délibératives peuvent "devenir un élément régulier de la gouvernance démocratique" parce qu'elles :

1. Permettre aux décideurs publics de *mieux* prendre *les* décisions difficiles, ainsi que les décisions ayant un impact à long terme.
2. Renforcer la confiance du public, les délibérations publiques régulières donnent aux gens et aux décideurs l'occasion d'établir une confiance mutuelle.
3. Offrir des économies d'échelle, tant en termes de coûts que de processus.
4. Renforcer la capacité démocratique de la société.

Il s'agit là d'objectifs louables, bien que des preuves supplémentaires soient nécessaires pour les soutenir. Alors que le nombre d'initiatives délibératives augmente et qu'elles deviennent plus populaires, elles ne servent pas à grand-chose si elles ne sont pas directement liées au processus politique ou législatif qu'elles sont censées informer. Il convient d'accorder plus d'attention à la manière de coupler les initiatives délibératives avec le processus d'élaboration des politiques. C'est important car les initiatives délibératives sans mécanisme de suivi clair n'engageront pas les citoyens et, à long terme, risquent d'entamer la confiance déjà fragile dans la démocratie.

Pour relever ce défi, les **processus délibératifs et participatifs, lorsqu'ils sont utilisés, doivent être formellement intégrés dans les systèmes politiques** afin que les résultats trouvent un écho auprès des décideurs politiques et qu'il y ait un engagement à répondre. Il est également important d'assurer une **surveillance et un examen minutieux** une fois que les participants aux processus délibératifs ont présenté leurs conclusions, afin de superviser la réponse du gouvernement et des autres acteurs. Pour être en mesure de proposer des solutions politiques, le **niveau d'intervention doit être approprié**. La difficulté réside dans le fait que les initiatives délibératives abordent souvent de vastes questions de société, telles que le changement climatique. Dans ces cas, elles doivent être en mesure d'envisager un changement systémique au niveau macro ainsi que des détails politiques plus micro.

Une bonne planification, une conception solide et des principes bien développés et convenus peuvent permettre de surmonter les défis et les obstacles à la délibération. Bien que ces principes varient en fonction de la culture et des circonstances, les résultats de l'étude susmentionnée suggèrent qu'**il existe un ensemble de caractéristiques de base que l'on peut s'attendre à trouver**

dans une initiative délibérative bien conçue, couvrant le mandat, les procédures et la gouvernance, le recrutement, la facilitation et la délibération, la communication et l'engagement et, enfin, l'appropriation ainsi que l'amélioration continue. Dans ce qui suit, ces éléments clés de la démocratie délibérative sont expliqués plus en détail.

4.1. Codifier la délibération dans un cadre réglementaire

Il est nécessaire de définir clairement ce qu'est la délibération, comment elle doit se dérouler et où elle s'inscrit dans le cadre démocratique - en d'autres termes, quand elle peut être utilisée et comment les résultats alimentent le processus plus large, y compris qui doit examiner ces preuves et comment il faut y répondre.

Les initiatives délibératives ont été en grande partie ponctuelles, bien que beaucoup aient été menées sur de longues périodes. En Irlande, les assemblées de citoyens sont devenues des mécanismes bien établis au sein du système étatique pour informer le changement, mais elles sont gérées individuellement sans aucune coordination globale et les sujets sont décidés par le gouvernement. Malgré cela, elles ont fait preuve d'un succès considérable en faisant avancer plusieurs questions difficiles jusqu'au stade du référendum public, créant ainsi un changement tangible en Irlande.

Tous ces éléments doivent être codifiés dans le cadre démocratique afin que leur objectif, leur utilisation et leur pouvoir soient clairs et sans ambiguïté. Les Pays-Bas débattent actuellement d'une proposition législative visant à renforcer la participation au niveau infranational, qui comporte deux dispositions : 1). Prescriptive/obligatoire : Élargir le cadre de la participation, de la participation à la préparation à l'élaboration des politiques à la participation des citoyens pendant la mise en œuvre et après la mise en œuvre de la politique dans la phase d'évaluation ; et 2). Descriptive : intégrer le droit de contestation, en tant que forme spécifique de participation, dans le cadre de participation de l'autorité infranationale. En France également, des discussions sont en cours sur des propositions de dispositions légales codifiant les pratiques participatives et délibératives, notamment le droit de contestation et les assemblées de citoyens.

En fait, les initiatives délibératives n'ont souvent aucun pouvoir formel d'influencer directement la politique ou la loi. Elles sont, en fait, des organes consultatifs. Le fait de disposer d'une forme de critères codifiés pour les initiatives délibératives ne devrait pas être un processus de "case à cocher" ou un exercice bureaucratique, l'intérêt réside dans le fait de situer clairement le rôle de la délibération dans le cadre démocratique, de sorte que l'on sache quand elle peut être utilisée et que l'on comprenne qu'il s'agit de l'une des nombreuses dispositions légales dont dispose le secteur public. Certains États membres ont mis en place des assemblées

permanentes de citoyens, dont la structure est permanente, mais dont les membres changent, par exemple dans la communauté germanophone de Belgique, dans le quartier de Newham à Londres et à Paris.

Les propriétaires et les promoteurs de l'initiative doivent savoir clairement comment et où se situe un processus délibératif et être en mesure d'articuler clairement les éléments suivants :

1. Quel est le but de l'exercice de délibération ?
2. Quel est le moment optimal du cycle politique pour utiliser des méthodes délibératives ?
3. Qui est responsable du processus et qui est chargé de veiller à la réussite du projet ?
4. Le processus est-il transparent, responsable et contrôlable du début à la fin ?
5. Comment les recommandations de l'initiative vont-elles être utilisées ?

4.1.1. Bonne pratique suggérée

- Il convient de définir des lignes directrices claires qui montrent comment, où et quand les initiatives délibératives sont utilisées.
- La délibération, lorsqu'elle est utilisée, doit s'inscrire dans le cadre démocratique général.
- Des règlements et des guides doivent être créés pour garantir que les initiatives sont efficaces, légitimes, transparentes et vérifiables.

4.2 Choisir le sujet de la délibération

Les initiatives délibératives peuvent être un moyen efficace d'aborder les questions politiques. Toutefois, l'ordre du jour des délibérations doit être clairement défini et gérable. Il doit également être approprié, et les gouvernements doivent faire preuve de prudence dans le choix des sujets, afin de s'assurer qu'ils sont adaptés à la délibération. Pour être efficace, l'initiative doit être sensée et aborder une question suffisamment importante pour mériter l'investissement en ressources et en temps. Les initiatives délibératives sont considérées comme un moyen d'explorer les grandes questions de politique publique, comme le changement climatique, mais aussi comme un moyen d'aborder des sujets difficiles qui ont divisé les politiciens et les communautés, comme l'avortement. Il est également possible pour les participants d'avoir leur mot à dire sur l'ordre du jour, comme c'est le cas en Belgique. À Mostar, en Bosnie-Herzégovine, la sélection du sujet de délibération a été inclusive, impliquant des citoyens de Mostar, des représentants de la société civile et du monde universitaire ainsi que des élus et des fonctionnaires de la ville de Mostar. Le

processus de sélection du sujet de délibération comprenait des enquêtes en ligne, des ateliers sur mesure et un vote final aléatoire des citoyens par le biais des lettres d'invitation.

4.2.1. Bonne pratique suggérée

- Le sujet doit être clair, sans ambiguïté et gérable.
- Le sujet doit être suffisamment intéressant pour justifier l'utilisation d'un processus à forte intensité de ressources.

4.3 Conception du processus de délibération

Il existe de nombreuses façons d'impliquer davantage et plus efficacement le public dans les processus démocratiques, qu'il s'agisse de déterminer une politique ou de participer à une enquête législative. La tendance actuelle est à la démocratie délibérative, mais les organismes publics ne devraient pas choisir d'utiliser des initiatives délibératives simplement parce qu'elles sont à la mode. Les organismes publics doivent plutôt comprendre le problème auquel ils s'attaquent, l'éventail des options disponibles et les défis auxquels ils seront confrontés. Ce n'est qu'après avoir évalué et compris les circonstances individuelles que l'on peut décider en toute confiance que la délibération est la voie la plus efficace. La décision sera fondée sur :

- Le problème qui doit être résolu.
- Type de questions auxquelles l'initiative veut répondre.
- A quel moment du cycle politique cela se produit-il et quel est le moment le plus approprié dans ce cycle pour utiliser les outils délibératifs.
- Le temps, le budget et les ressources disponibles.
- L'ensemble des compétences disponibles pour gérer un processus délibératif.
- La possibilité et les moyens disponibles pour que le résultat du processus ait un impact.

Les méthodes délibératives offrent des avantages spécifiques dans certaines situations, mais elles **ne résolvent pas en elles-mêmes les problèmes auxquels la démocratie est confrontée, pas plus qu'elles ne modifient radicalement à elles seules l'orientation des politiques pour les rendre plus centrées sur les citoyens et plus ouvertes.**

Les outils de délibération s'inscrivent dans un continuum d'activités qui, lorsqu'elles sont utilisées au bon moment et de la bonne manière, peuvent toutes contribuer à de meilleurs résultats politiques et législatifs. Un processus de délibération est complexe et interconnecté, et il est vital qu'il soit pleinement compris et bien planifié avant de commencer. Ceux qui organisent des

délibérations réussies ont pris en compte et formulé clairement les critères suivants avant de lancer l'initiative :

- **Objectif** - pourquoi cela se produit-il et quel sera l'objectif de la délibération ?
- **Objectif** - pourquoi la délibération est-elle utilisée à ce stade et non une autre méthode ?
- **Intégration** - comment le processus délibératif s'intègre-t-il aux consultations antérieures, aux documents d'orientation et aux méthodes participatives, et comment alimentera-t-il les processus futurs ?
- **Adéquation** - la méthode choisie est-elle la meilleure disponible pour atteindre les résultats souhaités à ce stade du cycle politique et offre-t-elle le potentiel maximal pour informer utilement ?
- **Ressources** - quelles sont les ressources nécessaires pour que ce processus fonctionne et pour soutenir les délibérations ?
- **Modalité de travail** - comment la délibération se déroulera-t-elle, quand et où ? Qui sera impliqué, comment les preuves seront-elles déterminées et quels sont les processus permettant aux participants de demander des preuves supplémentaires ou d'entendre différents témoins ?
- **Recrutement** - comment le recrutement se fera-t-il ?
- **Communication** - comment le processus délibératif communiquera-t-il avec les participants, les principales parties prenantes, les médias et le grand public ?

4.3.1. Bonne pratique suggérée

- Comprendre pleinement les circonstances individuelles de l'initiative afin de choisir la bonne méthode.
- Comprendre où la délibération soutient le processus politique au sens large et comment elle peut s'intégrer à d'autres méthodes.
- Assurez-vous que l'initiative est bien pensée et qu'une planification solide a été entreprise.
- Fournir des ressources suffisantes pour la méthode choisie.

4.4. Intégrer la délibération dans le cycle politique

L'OCDE suggère que l'institutionnalisation des initiatives délibératives permet aux gouvernements de prendre "davantage de décisions difficiles et à moindre coût". Elle améliore les résultats des politiques en garantissant l'apprentissage et l'expérimentation collectifs, et peut potentiellement accroître la confiance dans le gouvernement, renforcer la démocratie et enrichir l'aptitude démocratique de la société en créant davantage d'opportunités pour un plus grand nombre de personnes de façonner de manière significative les décisions publiques. Cela ne

peut se faire que si le processus délibératif est formellement et fermement connecté au processus politique plus large. Les initiatives délibératives à Gdansk, en Pologne, ont mis au point des mécanismes permettant de rédiger des recommandations sous forme de propositions à faire avancer par le conseil municipal. En Bosnie-Herzégovine, le conseil municipal de Mostar a adopté à l'unanimité un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations issues de l'assemblée des citoyens et s'est engagé dans un processus de suivi.

Il est également possible d'utiliser des méthodes délibératives en conjonction avec des enquêtes parlementaires, comme cela a été le cas au Royaume-Uni. Allant encore plus loin, certains partisans de la démocratie délibérative suggèrent qu'une assemblée de citoyens pourrait devenir une chambre supplémentaire des parlements nationaux ou des conseils locaux, donnant ainsi aux citoyens un rôle direct dans le processus législatif.

Les initiatives de planification participative à Prague, en République tchèque, ont été utilisées comme un moyen de rassembler les différentes parties prenantes et ont évolué vers un manuel de participation qui peut soutenir un engagement et une participation plus larges des citoyens dans les processus démocratiques. De même, les projets du Conseil de l'Europe en Ukraine ont conduit à des partenariats de formation, réunissant la société civile et le gouvernement local pour apprendre à collaborer à la résolution de problèmes. Les assemblées de citoyens qui souffrent d'un manque d'engagement et de participation des représentants politiques ne peuvent être efficaces ou produire des résultats tangibles, car les questions des assemblées resteraient sans réponse et il n'y aurait pas de voie pour le suivi des recommandations proposées.

Il n'existe pas d'approche unique de la délibération. Comme l'observe l'OCDE, elle dépend du contexte, de l'objectif et du processus. L'OCDE propose trois voies existantes pour institutionnaliser la délibération :

1. Structure permanente ou continue pour la délibération des citoyens ;
2. L'obligation pour les autorités publiques d'organiser des initiatives délibératives sous certaines conditions, et
3. Règles permettant aux citoyens d'exiger un processus de délibération sur une question spécifique.

4.4.1. Bonne pratique suggérée

- Une législation d'habilitation ou des lignes directrices formelles peuvent être nécessaires pour définir la portée et les exigences des initiatives délibératives, leur mode de fonctionnement, leur rôle et leurs pouvoirs.

- Une législation d'habilitation peut être nécessaire pour permettre l'accès aux participants potentiels.
- Comprendre les ressources requises du côté du secteur public et prévoir l'acquisition de nouvelles compétences, telles que la facilitation.

4.5. Définir la portée et les attributions de l'initiative

Il a été noté ci-dessus que le sujet doit être approprié à la méthode, mais les initiatives délibératives peuvent être conçues pour être étroites, en examinant une seule question sur une période relativement courte, ou larges, en cherchant à définir une nouvelle direction de voyage pour un lieu ou une nation. Les assemblées de citoyens autour du changement climatique en Angleterre, en France et en Écosse sont des exemples d'initiatives de grande envergure, tout comme l'assemblée de citoyens d'Écosse, qui a tenté d'élaborer une vision d'avenir pour le pays. Une évaluation de cette dernière a révélé que "l'un des principaux défis auxquels l'Assemblée a été confrontée était l'étendue de ses attributions". La recherche a montré que ce défi était présent dans tous les aspects de l'Assemblée". En Irlande, certaines des Assemblées de citoyens irlandaises se sont vu confier des sujets étroits qui ne se prêtaient peut-être pas à un tel processus, comme une question sur le mandat du président. Malgré cela, un certain nombre d'assemblées de citoyens irlandaises ont réussi à aborder des sujets importants, difficiles et parfois controversés, et à formuler une série de recommandations que le gouvernement a pu accepter et soumettre à un référendum (une exigence constitutionnelle en Irlande).

En Arménie, les réunions publiques ont été utilisées comme un moyen de soutenir une participation plus large dans l'établissement du plan d'action national des partenariats de gouvernement ouvert. Cette méthode a été intentionnellement conçue pour être "ascendante" et contourner ce qui était considéré comme des gardiens traditionnels grâce à un processus d'approvisionnement par la foule. En Pologne, des assemblées locales de citoyens ont été organisées dans plusieurs villes pour explorer des sujets tels que la participation civile, la gestion des inondations, la qualité de l'air, la sylviculture, l'élimination progressive des combustibles fossiles et le changement climatique, et les transports.

Un certain nombre de défis doivent être surmontés, notamment la surcharge d'informations, la sélection des preuves et la formation des décisions. Avec le temps, ces facteurs pourraient miner la valeur de la démocratie délibérative. Dans le cadre des composantes délibératives de l'Observatoire de la conférence de l'UE sur l'avenir de l'Europe, le groupe consultatif de haut niveau a noté que "l'ampleur des thèmes, le manque de temps, la faiblesse des liens entre les débats

transnationaux et (sous-)nationaux, et l'ambiguïté de l'objectif apparaissent comme des leçons à tirer pour des exercices futurs similaires".

4.5.1 Bonne pratique suggérée

- Lors de la conception d'initiatives délibératives, il est impératif que la portée soit gérable et réalisable, les organismes organisateurs devant être conscients de la surcharge d'informations, de la courbe d'apprentissage des participants et de la manière dont les initiatives sont financées.
- Bien qu'il soit tentant d'être ambitieux, il pourrait être plus efficace pour les initiatives délibératives d'être plus étroitement ciblées, tant que cela ne crée pas d'exclusions en termes de débat ou de preuves disponibles. À cet égard, il pourrait être utile de promouvoir les opportunités locales d'initiatives délibératives au fur et à mesure de leur développement, plutôt que des conversations trop ambitieuses au niveau national.

4.6. Gouvernance et contrôle t des initiatives délibératives

Le processus délibératif doit être géré et doit s'intégrer aux autres aspects du cycle politique, avec les décideurs politiques et les représentants élus. De ce point de vue, le fait d'avoir un mandat et une structure de gouvernance clairs peut permettre au processus d'être plus dynamique et de répondre aux défis qui se présentent. Cela peut également conférer au processus une plus grande crédibilité. Certains ont critiqué l'étroitesse des attributions et le contrôle manifeste du processus, mais laisser l'initiative trop ouverte peut aussi être contre-productif. L'équilibre est nécessaire, mais la réactivité aux questions et défis émergents l'est tout autant.

L'une des façons de superviser le processus est le recours à des "gardiens", une approche adoptée par l'Assemblée française des citoyens pour le changement climatique, ou le rôle d'"observatoire de la conférence" et, au sein de celui-ci, d'un "comité consultatif de haut niveau", afin de superviser et de recommander des améliorations à la conférence de l'Union européenne sur l'avenir de l'Europe.

Une partie de ce processus de gouvernance consiste à s'assurer de l'adhésion des participants au processus et à finaliser avec eux les modalités de travail du processus délibératif. Une autre partie consiste à s'assurer que le processus est conçu pour être aussi ouvert et transparent que possible et qu'il est responsable et contrôlable afin de garantir l'équité et de démontrer explicitement qu'il n'était pas biaisé ou ne tentait pas de fausser les résultats. En outre, l'expérience de la budgétisation participative à Helsinki, en Finlande, suggère que la [motivation résolue et la volonté d'optimisation sont essentielles tout au long du processus](#). Les méthodes utilisées ont été perfectionnées pour devenir plus rapides et plus

rentables en appliquant les principes du lean, conformément aux critiques des citoyens et des services municipaux participant au processus.

4.6.1. Bonne pratique suggérée

- Créer un groupe consultatif léger qui peut soutenir l'organisme organisateur dans la conception et la mise en œuvre. Veillez à ce que le groupe consultatif soit composé d'un mélange de personnel de l'organisme public et d'experts externes.
- Déterminer s'il est nécessaire de mettre en place un contrôle indépendant, par exemple un rôle de "tuteur" pour garantir la légitimité du processus.
- Déterminer qui présidera le processus ; cette personne sera-t-elle nommée ou le groupe choisira-t-il ses propres dirigeants ?
- Impliquer les participants dans la conception du fonctionnement du processus au quotidien.
- Intégrer l'ouverture et la transparence à toutes les parties du processus afin de faire preuve de crédibilité et d'instaurer la confiance.
- Veiller à ce que le secrétariat dispose des ressources nécessaires et fonctionne correctement pour soutenir les opérations quotidiennes.

4.7. Gestion du recrutement des participants (représentation)

Les partisans de la démocratie délibérative parlent souvent de "représentants" et d'un "échantillon représentatif". Ils soulignent combien il est important que les personnes engagées dans la délibération soient un échantillon représentatif de la population dans son ensemble, en termes de géographie, d'âge, de sexe, d'orientation sexuelle, de (dis)capacités et d'ethnicité, entre autres. Il est important de souligner que les "représentants" du peuple - ceux qui sont dûment élus - sont différents d'un "échantillon représentatif".

Suivre de bonnes pratiques de recrutement donne de la crédibilité à l'initiative. Certaines caractéristiques devraient être présentes lors du recrutement des participants à une initiative délibérative :

- Il existe un mécanisme formel qui décrit ouvertement comment un forum est établi, comment il fonctionnera, qui le dirigera, comment les participants sont recrutés et comment les résultats informeront les processus politiques ou législatifs officiels. Sans cela, le processus ne peut être considéré comme fiable.
- Les représentants qui participent aux initiatives sont sélectionnés dans le cadre d'un processus transparent et ouvert, et ce processus garantit que les personnes sélectionnées participent légitimement.

- Le processus garantit une large représentation afin que les initiatives ressemblent à un microcosme de la société qu'elles ont été créées pour représenter. Il s'agit notamment de créer un espace pour les voix minoritaires et difficiles à atteindre, et de ne pas se contenter de faire écho à l'opinion dominante. Le recrutement doit permettre de créer un panel de citoyens représentatifs de la communauté dans son ensemble, ou du moins du groupe démographique concerné par le sujet de la délibération.
- Si, dans tout débat, on peut s'attendre à entendre des opinions divergentes, on peut s'attendre à ce que les points de vue des initiatives rejoignent largement ceux des citoyens ordinaires (il existe un contexte historique dans le droit anglais qui utilise le personnage fictif de "l'homme dans l'omnibus de Clapham" à ces fins¹).

Le recrutement peut être difficile et l'expérience montre que la motivation du public à participer est généralement faible. Les raisons de cette situation ne sont pas bien explorées. La motivation est causée ou inhibée par de multiples facteurs, tels que l'intérêt, la confiance et la capacité à participer en raison d'autres engagements. Certains partisans affirment que "plus c'est mieux" et que la sélection doit être ouverte et aléatoire, d'autres soutiennent l'utilisation d'un échantillon aléatoire promouvant des méthodes de recrutement en plusieurs étapes qui assurent un équilibre représentatif à travers des groupes plus petits, l'argument étant que cela donne au processus un sens plus fort de la légitimité.

La municipalité de Korsholm, en Finlande, a créé un processus de "révision à l'initiative des citoyens" avant un référendum. L'objectif de ce processus était de permettre à un groupe de citoyens d'analyser et de délibérer sur le sujet du référendum, en examinant les preuves disponibles, puis de fournir un retour d'information à l'ensemble de la population sur le sujet. La municipalité a contacté un échantillon aléatoire de 1 400 citoyens éligibles, mais cela n'a donné lieu qu'à 73 réponses positives (5 %) proposant de participer (parmi lesquelles un panel de 24 personnes a été sélectionné). De même, l'Assemblée des citoyens de Bruxelles a envoyé 5 000 invitations aux citoyens éligibles, ce qui a donné lieu à 400 offres de participation (8 %), dont 89 ont été sélectionnées. Dans l'arrondissement londonien de Newham, qui a mis en place un processus permanent d'assemblée des citoyens, l'utilisation de la sélection représentative est renforcée par un

¹ L'expression "**l'homme de l'omnibus de Clapham**" désigne "une personne imaginaire dont les opinions ou les idées sont considérées comme typiques de celles des Britanniques ordinaires" (définition de l'homme/femme de l'omnibus de Clapham dans le Cambridge Advanced Learner's Dictionary & Thesaurus) ; c'est également une expression inventée par les tribunaux anglais dans les affaires de négligence, pour désigner la personne raisonnable, voir le [Duhaime's Law Dictionary](#).

système de roulement, où 50 % des membres de l'assemblée suivante sont nouveaux et 50 % sont issus de l'assemblée précédente.

Bien qu'une caractéristique essentielle de la plupart des participations civiques soit qu'elles se déroulent sur une base volontaire, les 45 citoyens sélectionnés au hasard dans les assemblées organisées par le Parlement de Bruxelles sont rémunérés. La prise en charge des coûts de participation, tels que les frais de déplacement, d'hébergement, de garde d'enfants, les indemnités journalières et, peut-être, la perte de revenus, à l'instar de ce qui se passe avec les jurys, ne semble pas déraisonnable ; il est peu probable que cela influence la volonté d'une personne de s'impliquer, mais cela pourrait permettre à ceux qui, autrement, trouveraient la participation difficile, et donc élargir la portée démographique.

Une méthodologie de gestion du processus de recrutement a été décrite dans le programme d'innovation en démocratie (IIDP) du gouvernement britannique, qui a impliqué des assemblées de citoyens dans trois municipalités. Cette initiative a permis de recruter des participants par le biais d'un processus de " loterie civique " en deux étapes : des lettres d'invitation ont été envoyées à des ménages sélectionnés au hasard et, à partir de ceux qui ont répondu, un échantillon stratifié aléatoire a été constitué pour correspondre à des critères démographiques prédéterminés. Cette initiative note également que, une fois que l'agence publique a déterminé les critères de recrutement, il est de pratique courante de déléguer le recrutement lui-même à une agence indépendante. Dans le cas du Royaume-Uni, une société d'études de marché a été utilisée parce qu'elle a une grande expérience dans la sélection d'échantillons représentatifs et de grandes bases de données de participants potentiels. Un processus similaire a été utilisé lors de la conférence de l'UE sur l'avenir de l'Europe, où le processus a été confié à une agence d'études de marché, chargée de veiller à ce que les jeunes soient fortement représentés dans les panels délibératifs.

Une autre méthode de recrutement consiste à "diffuser" l'invitation à participer, puis à faciliter la réponse par de multiples et courtes sessions en ligne ou en face à face. Un exemple de cette méthode est l'initiative "Finding places" lancée à Hambourg. Il s'agissait d'un mélange hybride de sessions, avec la distribution d'environ 40 000 dépliants à travers une population de 5 millions de personnes, permettant aux gens de s'auto-sélectionner pour participer. Des sessions en petits groupes ont ensuite été organisées avec jusqu'à 20 personnes chacune (la moyenne était de 11). L'inconvénient de cette approche est évident : elle est autosélective et susceptible d'attirer les personnes ayant des opinions bien arrêtées. En cela, elle ne parvient pas à surmonter le défi auquel est toujours confrontée la démocratie délibérative, à savoir entendre la voix "moyenne" et

impliquer des personnes qui s'engageront réellement et adapteront leurs propres points de vue.

S'attaquer aux polarités d'opinion produit rarement un résultat acceptable, à moins que le processus ne soit beaucoup plus engagé que les méthodes identifiées ici. Prenons l'exemple de la Commission Vérité et Réconciliation d'Afrique du Sud, des initiatives délibératives qui l'ont précédée et, plus localement, de l'application d'une méthodologie similaire pour parvenir à l'accord du Vendredi Saint en Irlande du Nord. Ces processus, souvent décrits comme une "démocratie profonde", sont beaucoup plus intenses, difficiles et à long terme que n'importe quel processus de délibération ordinaire décrit ici, mais ils représentent une extrémité de l'arc des possibilités.

Pour créer un panel représentatif de 50 citoyens, il faut ratisser large. Un rapport invitation/participation de 50:1 ne serait pas considéré comme anormal : 5 000 invitations sont susceptibles de susciter des offres de la part de 250 à 500 citoyens éligibles, à partir desquelles vous pouvez sélectionner un échantillon de +/-50 personnes qui représente aussi fidèlement que possible la démographie et les positions du public.

4.7.1. Bonne pratique suggérée

- Reconnaître qu'un recrutement efficace commence par une base importante et anticiper une réponse limitée.
- Une législation peut être nécessaire pour permettre l'accès à une base de données centrale de participants potentiels (par exemple, le registre électoral) et l'utilisation de cette base de données est susceptible d'être strictement régie par la loi sur la protection de la vie privée.
- Envisagez de rembourser les frais de participation afin de vous assurer que cela ne constitue pas un obstacle.
- Déterminez qui sera responsable du recrutement et si cette tâche peut être mieux prise en charge par une organisation externe ayant l'expérience de la sélection d'échantillons représentatifs (par exemple, une société de sondage ou d'étude de marché).
- Reconnaître que, quelle que soit la personne responsable du recrutement, le processus doit être transparent, responsable et contrôlable de manière indépendante.
- Si le panel comprend des représentants élus ainsi que des membres du public, soyez clair sur le ratio et sur la façon dont le processus peut garantir que leurs points de vue ne prennent pas le dessus sur le débat public.

4.8. Apprentissage des participants

Le processus de délibération exige qu'un groupe se réunisse pour entendre un large éventail de preuves sur un sujet et qu'il fasse ensuite des recommandations sur la base de ce qu'il entend. Il est impératif que le processus de sélection des preuves soit transparent et qu'un large éventail puisse être présenté ; le processus échouera au test de crédibilité s'il n'aborde pas tous les aspects d'un argument. Cependant, cela signifie que les citoyens qui n'ont probablement que peu ou pas d'expérience de l'écoute, de l'évaluation et du débat de preuves souvent complexes doivent soudainement le faire.

Les évaluations limitées des initiatives délibératives soulignent que cela peut être un défi particulier pour les participants et que cela peut affecter le résultat si l'on n'y répond pas. Ceux qui organisent le processus doivent réfléchir à la manière dont les participants doivent être préparés à l'événement, afin qu'ils comprennent ce qui leur est présenté et le processus de délibération. Cette préparation doit inclure une formation au processus de délibération et une introduction neutre au(x) sujet(s) à l'étude. Dans la région autrichienne de Voralberg², des "cafés citoyens" créés par les participants ont été autorisés à définir le fonctionnement du mécanisme. Il est apparu très tôt que le processus choisi était faible et a été rapidement perturbé par un groupe d'intérêt unique. En révisant le format, l'initiative a utilisé un modèle de "café du monde", en se divisant en petits groupes pour débattre et produire des recommandations, ce qui a conduit à une délibération plus constructive.

Le processus lui-même est une expérience d'apprentissage pour les participants et il est également important de soutenir cet apprentissage "juste à temps" dans le cadre du processus. L'examen de l'Assemblée des citoyens écossais sur l'avenir de l'Écosse a révélé qu'"à la fin de l'Assemblée, les connaissances [des participants] étaient supérieures à celles de la population générale". Les processus délibératifs mal conçus seraient ceux où, entre autres, le temps est insuffisant pour présenter les différentes perspectives et susciter un véritable débat.

4.8.1. Bonne pratique suggérée

- Reconnaissez la profondeur et la complexité des témoignages et prévoyez des espaces de révision pour que les participants puissent réfléchir suffisamment à ce qu'ils ont entendu et vérifier le processus de groupe pour voir si certains éléments doivent être répétés ou expliqués davantage.
- Tenez compte du volume d'informations et de la capacité de l'être humain à les absorber et à les traiter ; la surcharge d'informations est un problème réel, mais il est possible d'y remédier dans la conception.

² <https://www.buergerrat.net/english-version/>

- Intégrez une bonne facilitation au cœur de l'initiative afin de garantir le bon déroulement du processus, d'écouter et de soutenir les participants et de ne pas les submerger de preuves.
- Les preuves doivent être diverses et refléter un éventail de perspectives.
- Réfléchissez à la manière de fournir des preuves supplémentaires si elles sont demandées par les participants ou si les participants estiment que ce qu'ils ont entendu n'est pas suffisant pour prendre une décision.
- Reconnaître et prendre en compte les possibilités d'apprentissage juste à temps.

4.9. Facilitation du processus et gestion des délibérations

Comme mentionné ci-dessus, une bonne facilitation est la clé d'un processus solide et efficace. Les cas examinés mettent peu l'accent sur la qualité de la facilitation, mais il convient de souligner que la facilitation est une compétence professionnelle. La sélection de facilitateurs qualifiés et expérimentés est un élément clé du processus de conception. L'Observatoire de la conférence sur l'avenir de l'Europe a noté que l'allocation du temps était un défi pour les composantes délibératives, qu'une planification minutieuse était nécessaire et que le débat prenait plus de temps que prévu par les organisateurs.

Les facilitateurs sont là pour gérer le flux général du processus de délibération, pour soutenir les participants, pour s'assurer que les obstacles sont résolus, que l'apprentissage a lieu et que toutes les voix sont entendues. Les bons facilitateurs reconnaissent également que les désaccords et les conflits surviennent dans les espaces de délibération et que leur rôle est de refléter, de construire et de promouvoir un dialogue respectueux. La conception des sessions dans le cadre du processus de délibération peut elle-même encourager ou entraver le débat ; une bonne délibération se caractérise par la possibilité de présenter des points de vue opposés et d'argumenter fortement pour et contre de manière respectueuse. Les organisateurs doivent être conscients qu'un temps trop court peut couper court à des débats constructifs et nécessaires et qu'une mauvaise animation peut conduire à ce que des voix dominantes prennent le dessus au détriment d'autres opinions.

En outre, la façon dont les participants se comportent et interagissent est importante. Les normes de comportement que toutes les personnes impliquées doivent s'efforcer de respecter peuvent inclure la gentillesse, la compassion, le respect, l'inclusion et l'ouverture.

Au sein d'un groupe, l'accent est toujours mis sur la cohésion, ce qui conduit souvent à rechercher des positions consensuelles que la majorité peut soutenir.

Ce n'est pas toujours une bonne chose et le consensus peut être l'option la moins pire. Une bonne facilitation et une bonne conception du processus doivent permettre de soutenir les désaccords et les positions multiples plutôt que d'essayer d'orienter le débat vers un consensus qui laisse les autres mécontents, isolés ou désengagés.

4.9.1. Bonne pratique suggérée

- Investissez dans une bonne conception du processus afin de vous assurer que le processus est robuste et respectueux.
- Reconnaître que l'animation est une compétence essentielle et veiller à ce que les animateurs soient suffisamment expérimentés et formés.
- Veillez à ce que la facilitation maintienne et oriente le débat, mais ne tire pas de conclusions.
- Prévoyez un espace pour un débat rigoureux et des désaccords, les animateurs ne sont pas là pour obtenir un consensus à tout prix et les conclusions doivent refléter honnêtement toutes les opinions entendues.

4.10. Impact de l'initiative et promotion de l'engagement public

Si le processus de délibération doit avoir un impact direct, il doit disposer de mécanismes formels pour alimenter le processus qui l'a commandé. Comment cela fonctionnera-t-il, à quelles étapes du processus et avec qui ? Autant de questions auxquelles il faut répondre clairement lors de la conception du processus de délibération et qui doivent être abordées dans les mécanismes de gouvernance.

L'impact doit également être envisagé en fonction d'un objectif secondaire, celui du processus de délibération sur le public. Le sujet suscite-t-il l'intérêt du public qui peut être partagé et, dans l'affirmative, comment faire participer les organisations médiatiques et autres pour partager ce qui se passe ?

L'engagement public est important pour deux raisons :

1. Il rehausse le profil de la question débattue, y compris en partageant les preuves qui sont entendues. Cela suppose qu'un processus de délibération n'existe que parce qu'il y a un intérêt public plus large pour le sujet et donc que ce processus lui-même peut être utilisé pour accroître l'intérêt et les connaissances.
2. Elle met en avant le processus de délibération en tant qu'élément essentiel du cadre démocratique, fait prendre conscience qu'un tel processus existe et que les "citoyens ordinaires" peuvent y prendre part. À cet égard, il est essentiel de promouvoir non seulement le processus, mais aussi ses

résultats, afin de démontrer qu'il s'agit d'un mécanisme efficace pour influencer les politiques.

4.10.1. Bonne pratique suggérée

- Définir clairement comment le processus de délibération fonctionnera avec les principaux décideurs (par exemple, les ministres, les fonctionnaires) et si les processus sont censés être informatifs ou avoir un caractère contraignant.
- Définissez et convenez avec les deux parties de la manière dont le processus aboutira à des recommandations et de la manière dont celles-ci seront traitées.
- Montrer et mesurer l'impact (direct et indirect) du processus délibératif.
- Créez un plan d'engagement public qui promeut largement le processus et les résultats auprès du public et des médias.

4.11. Évaluation et réflexion sur l'initiative

On considère depuis longtemps que la phase finale de tout exercice participatif est l'apprentissage et la réflexion : un cycle d'idéation, de mise en œuvre et d'apprentissage. Les initiatives délibératives, en tant que sous-ensemble de celles-ci, ne sont pas différentes et, étant donné l'objectif de les utiliser comme agents de changement démocratique, elles doivent être pleinement responsables. Malheureusement, jusqu'à présent, les examens et les évaluations des initiatives délibératives ont été légers et souvent peu critiques. Les études ont eu tendance à citer le même petit groupe d'initiatives et à répéter les mêmes opinions exprimées. C'est peut-être typique de tout domaine émergent, mais ce n'est pas suffisant si nous voulons construire un corpus de connaissances critiquement valide qui conduira à des initiatives délibératives mieux ciblées et plus efficaces.

Outre le travail d'un petit nombre d'universitaires, l'examen indépendant de l'Assemblée écossaise sur le climat et le groupe consultatif de haut niveau de la Conférence sur l'avenir de l'Europe fournissent une rare analyse et évaluation critique et approfondie d'une initiative délibérative. De tels rapports sont d'une importance vitale car ils permettent d'identifier ce qui a fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné, et de contextualiser ces évaluations en vue d'un apprentissage futur. Une partie du défi ici est que la recherche critique et approfondie prend du temps.

4.11.1. Bonne pratique suggérée

- Intégrer l'évaluation et la réflexion dans le processus de conception dès le début, en créant un espace et une opportunité pour entendre directement les participants, les organisateurs et ceux qui témoignent.

- Veillez à ce que l'examen soit ouvert et critique. Il est inutile d'ignorer les défis, car c'est de là que viennent l'amélioration et l'apprentissage.
- Rendre tout public et veiller à ce que les évaluations fassent partie d'un cycle de réflexion plus large au sein de l'organisme du secteur public.
- Encouragez les universitaires indépendants à rechercher et à évaluer ce que vous faites et à partager ce qu'ils trouvent.
- Considérer chaque initiative délibérative comme une occasion de réflexion et d'apprentissage.

5 Conclusion

Le Conseil de l'Europe reconnaît l'importance de la participation civile au processus démocratique et a constaté que les possibilités de participation directe se multiplient. Les méthodes délibératives et autres méthodes participatives peuvent être utilisées pour améliorer et compléter les normes et pratiques démocratiques existantes, et non pour les remplacer.

Ce rapport examine les méthodes de démocratie délibérative en tant que sous-ensemble de la démocratie participative dans le cadre général de la démocratie représentative. En tant que telle, la délibération fait partie d'une série d'interventions ouvertes aux décideurs politiques et aux législateurs qui souhaitent entendre et prendre en compte les voix des citoyens, y compris celles qui ne seraient pas entendues autrement. Elle est approfondie et profondément immersive, permettant aux citoyens d'élaborer des recommandations tangibles sur ce que les autorités et les représentants élus devraient faire. Cela signifie que, pour être efficace, là où elle est utilisée, la démocratie délibérative doit s'aligner et s'intégrer étroitement au cycle politique et les organismes publics doivent l'accueillir de manière authentique.

Ce rapport, en réponse à la demande du Comité des Ministres, fournit la base d'une recommandation aux Etats membres qui souhaitent poursuivre l'expérimentation de ces méthodes et, en fait, les intégrer et les codifier correctement dans leurs propres systèmes de gouvernement démocratique. Il propose également des suggestions de bonnes pratiques, qui s'alignent sur les caractéristiques essentielles de la bonne gouvernance démocratique.

L'application pratique de la démocratie délibérative est relativement nouvelle et gagne en popularité, mais elle doit être utilisée à bon escient et de manière appropriée ; elle n'est pas une "solution miracle" et ne permettra pas à elle seule d'éviter le recul de la démocratie ni de résoudre toutes les questions politiques. En fait, si l'on veut que la démocratie délibérative apporte une contribution positive, il faut, là où elle est utilisée, qu'elle suive les bonnes pratiques suggérées expliquées, sinon elle peut être contre-productive ou préjudiciable au concept de démocratie qui consiste à permettre aux gens d'avoir leur mot à dire sur des questions qui les concernent et affectent leur vie quotidienne.

Pour être efficace, le mandat des initiatives délibératives doit être clair et transparent. La manière dont les conclusions ou les recommandations qu'elles produisent sont prises en compte et suivies par les représentants élus doit être claire. Les initiatives délibératives doivent être établies de manière à être transparentes et responsables, en plaçant la facilitation professionnelle au cœur

du processus. Elles doivent garantir un débat ouvert et libre entre des participants qui ressemblent à un microcosme de la population, sans pour autant forcer les opinions ou les résultats et sans fermer les voix minoritaires. À un niveau plus stratégique, il est nécessaire d'intégrer l'évaluation critique, en tant qu'outil pour améliorer l'apprentissage et l'innovation et en tant qu'outil pour vérifier la légitimité.

5.1 Recommandations pour les décideurs et les praticiens

Il y a du mérite à poursuivre les initiatives de démocratie délibérative comme moyen d'améliorer les résultats des politiques. Un soutien supplémentaire est nécessaire pour que ce domaine se développe et mûrisse, et des normes doivent être définies si l'on veut que la confiance dans ces processus soit durable. En tant que prolongement de la démocratie participative, le moment est opportun pour les États membres de promouvoir et d'adopter des pratiques bonnes et efficaces de participation des citoyens et, lorsqu'il est décidé d'utiliser des techniques de démocratie délibérative, de tenir compte des éléments suivants :

1. Le rôle et l'objectif de la démocratie délibérative, et la manière dont elle peut fonctionner au sein d'une démocratie représentative, doivent être mieux articulés et compris. Le Conseil de l'Europe et ses États membres peuvent jouer un rôle de premier plan à cet égard.
2. Il existe un besoin de normes pour soutenir ceux qui souhaitent utiliser la démocratie délibérative. Les initiatives délibératives, lorsqu'elles sont utilisées, doivent suivre des attributs clés pour être considérées comme crédibles, et pour éviter de produire des impacts potentiellement nuisibles ou contre-productifs sur la démocratie.
3. Il est important de continuer à développer les bonnes pratiques, en reconnaissant la diversité des cultures et des processus démocratiques dans les États membres. Il n'existe pas de scénario unique pour la conduite d'un processus délibératif et il convient de créer des opportunités d'innovation et d'apprentissage pour renforcer le secteur démocratique.

Annexes

Annexe A - Liste de contrôle des bonnes pratiques pour les initiatives délibératives

Ce rapport identifie plusieurs normes et suggère des bonnes pratiques. Celles-ci peuvent être utiles aux responsables politiques et aux décideurs, aux praticiens et à la société civile et servir de guide ou de "liste de contrôle" pour aider à planifier, mettre en œuvre et évaluer les initiatives délibératives. Cette liste de contrôle identifie 11 domaines thématiques que les projets de démocratie délibérative doivent prendre en compte afin d'être considérés comme légitimes, efficaces et transparents. Comme pour toute liste de contrôle, cet ensemble de critères n'est pas exhaustif. Les organisateurs et évaluateurs d'initiatives délibératives sont encouragés à considérer cette liste de contrôle comme un ensemble de questions "de base" qui peuvent être affinées et développées en fonction des circonstances.

1. Codifier la délibération dans un cadre réglementaire

- 1.1. Existe-t-il des directives claires pour montrer comment, où et quand les initiatives délibératives peuvent être utilisées ?
- 1.2. La délibération est-elle intégrée dans le cadre démocratique général ?
- 1.3. Les règlements et les directives garantissent-ils que les initiatives sont efficaces, légitimes, transparentes et vérifiables ?

2. Choisir le sujet de la délibération

- 2.1. Le sujet est-il clair, sans ambiguïté et gérable ?
- 2.2. Le sujet est-il suffisamment intéressant pour justifier l'utilisation d'un processus à forte intensité de ressources ?

3. Choisir la ou les méthodes appropriées pour maximiser l'efficacité.

- 3.1. Les méthodes choisies pour l'initiative sont-elles adaptées à l'objectif, à la portée et au mandat ?
- 3.2. Sait-on clairement où la délibération soutient le processus politique au sens large et comment elle peut s'intégrer à d'autres méthodes ?
- 3.3. L'initiative est-elle bien pensée et une solide planification a-t-elle été entreprise ?
- 3.4. Les ressources disponibles sont-elles suffisantes pour la méthode choisie et l'ampleur de l'initiative ?

4. Intégrer la délibération dans le cycle politique

- 4.1. La législation (ou les directives formelles) permet-elle le processus et soutient-elle la portée et les exigences des initiatives délibératives, leur mode de fonctionnement, leur rôle et leurs pouvoirs ?

- 4.2. Si la participation se fait par sélection aléatoire, y a-t-il un accès à un registre officiel des citoyens éligibles et est-il accessible de manière gérée ?
- 4.3. Les ressources requises du côté du secteur public sont-elles comprises ?
- 4.4. Existe-t-il un plan pour l'acquisition de nouvelles compétences, telles que la facilitation ?

5. Définir la portée et les attributions de l'initiative

- 5.1. Le champ d'application est-il gérable et réalisable, l'organisme organisateur étant conscient de la surcharge d'informations, de la courbe d'apprentissage des participants et de la manière dont l'initiative est financée ?

6. Gouvernance et supervision des initiatives délibératives

- 6.1. Existe-t-il un groupe consultatif qui peut soutenir l'équipe de l'organisme organisateur dans la conception et la mise en œuvre et ce groupe est-il composé d'un mélange de personnel de l'organisme public et d'expertise externe ?
- 6.2. Existe-t-il un mécanisme de contrôle indépendant, tel qu'un rôle de "tuteur", pour garantir la légitimité du processus ?
- 6.3. Existe-t-il un processus réfléchi et défini pour la nomination d'un président ?
- 6.4. Les participants sont-ils impliqués dans la conception du fonctionnement du processus au quotidien ?
- 6.5. L'ouverture et la transparence sont-elles intégrées à toutes les parties du processus afin de démontrer la crédibilité et d'établir la confiance ?
- 6.6. Existe-t-il un secrétariat disposant de ressources suffisantes et fonctionnant correctement pour soutenir les opérations quotidiennes ?

7. Gérer le recrutement des participants

- 7.1. Existe-t-il un plan de recrutement et identifie-t-il la personne la mieux placée pour le faire ?
- 7.2. Le processus de recrutement est-il transparent, responsable et contrôlable de manière indépendante ?
- 7.3. Le recrutement commence-t-il avec une base importante et anticipe-t-il une réponse limitée ?
- 7.4. La législation permet-elle d'accéder, si nécessaire, à une base de données centrale de participants potentiels (par exemple, le registre électoral) et l'utilisation de celle-ci est susceptible d'être strictement régie par la loi sur la protection de la vie privée ?

- 7.5. A-t-on envisagé de rembourser les frais de participation pour s'assurer que cela ne constitue pas un obstacle ?
- 7.6. Si le panel comprend des représentants élus ainsi que des membres du public, les ratios sont-ils clairs et comment le processus peut-il garantir que leurs opinions ne prennent pas le pas sur le débat public ?

8. Apprentissage des participants et fourniture de preuves

- 8.1. La conception tient-elle compte de la profondeur et de la complexité des preuves et prévoit-elle des espaces de révision pour permettre aux participants de s'arrêter, de réfléchir à ce qu'ils ont entendu et de vérifier le processus de groupe pour voir si certains éléments doivent être répétés ou expliqués davantage ?
- 8.2. A-t-on tenu compte du volume d'informations et de la capacité humaine à les absorber et à les traiter ?
- 8.3. Des pratiques de facilitation professionnelles ont-elles été intégrées au cœur de l'initiative pour garantir le bon déroulement du processus, l'écoute et le soutien des participants et l'absence d'éléments probants ?
- 8.4. Les preuves sont-elles diverses, reflétant un éventail de perspectives ?
- 8.5. Existe-t-il un mécanisme permettant de fournir des preuves supplémentaires si les participants le demandent ou s'ils estiment que ce qu'ils ont entendu est insuffisant pour prendre une décision ?
- 8.6. La conception reconnaît-elle et prend-elle en compte les possibilités d'apprentissage juste-à-temps ?

9. Facilitation du processus et gestion des délibérations

- 9.1. L'initiative est-elle solide, respectueuse et inclusive ?
- 9.2. La conception reconnaît-elle que la facilitation est une compétence essentielle et garantit-elle que les facilitateurs sont convenablement expérimentés et formés ?
- 9.3. Est-il clair que la facilitation maintient et oriente le débat, mais n'atteint ni n'influence les conclusions ?
- 9.4. Est-il clair que les facilitateurs ne sont pas là pour favoriser le consensus à tout prix et que les conclusions doivent refléter honnêtement toutes les opinions entendues ?
- 9.5. Existe-t-il des espaces pour un débat rigoureux et des désaccords ?

10. Impact de l'initiative et promotion de l'engagement public

- 10.1. La manière dont le processus de délibération fonctionnera avec les principaux décideurs est-elle clairement définie - ces processus sont-ils informatifs ou contraignants ?

- 10.2. Est-il formellement défini et convenu avec les deux parties de la manière dont le processus produira des recommandations et de la manière dont celles-ci seront traitées ?
- 10.3. Est-il possible de montrer et de mesurer l'impact (direct et indirect) de l'initiative délibérative ?
- 10.4. Existe-t-il un plan d'engagement public qui permet de promouvoir largement le processus et les résultats auprès du public ?

11. Évaluation et réflexion sur l'initiative

- 11.1. L'évaluation et la réflexion sont-elles intégrées au processus de conception dès le début, en créant un espace et une opportunité pour entendre directement les participants, les organisateurs et ceux qui fournissent des preuves ?
- 11.2. L'examen est-il ouvert et critique et identifie-t-il les problèmes et les défis, car c'est de là que viennent l'amélioration et l'apprentissage ?
- 11.3. Tout est rendu public pour que les évaluations fassent partie d'un cycle de réflexion plus large au sein de l'organisme du secteur public ?
- 11.4. Encourage-t-il les universitaires indépendants à rechercher et à évaluer ce que vous faites et à partager ce qu'ils trouvent ?
- 11.5. Existe-t-il une culture au sein de l'initiative qui considère chaque initiative délibérative comme une opportunité de réflexion et d'apprentissage ?

Annexe B - Bibliographie

Documents du Conseil de l'Europe pertinents pour ce rapport

- CDDG - La [participation civile à la prise de décision politique. Un aperçu des normes et pratiques dans les États membres du Conseil de l'Europe \(2016\)](#) préparé par le Centre européen pour le droit des organisations à but non lucratif (Ivana Rosenzweigova et Vanja Skoric, avec le soutien de Hanna Asipovich) sous l'autorité de Katerina Hadzi-Miceva, directrice exécutive pour le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) en vue de préparer des lignes directrices sur la participation civile dans les processus de décision politique. <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standa/1680701801>
- Comité des Ministres - [CM\(2008\)14](#) 15e session de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales
- Comité des Ministres - [CM\(2017\) 83 Lignes directrices](#) pour la participation civile à la prise de décision politique. (Adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 lors de la 1295e réunion des Délégués des Ministres). <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>
- Comité des Ministres - Recommandation CM/Rec (2001)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des citoyens à la vie publique locale.
- Comité des Ministres - Recommandation CM/Rec (2018)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des citoyens à la vie publique locale (adoptée par le Comité des Ministres le 21 mars 2018, lors de la 1311e réunion des Délégués des Ministres). <https://rm.coe.int/16807954c3>
- Conférence des OING - [Code de bonne pratique pour la participation civile au processus de prise de décision \(2009\)](#) et [\(2019\)](#) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eed5c>
- Congrès des pouvoirs locaux et régionaux - [Recommandation 472](#) et [Résolution 480](#) sur " Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes ", adoptées lors de la 42e session du Congrèsnd, mars 2022.
- Méthodes délibératives, lutte contre les discours de haine, villes et régions intelligentes et identités régionales à l'ordre du jour du Comité de gouvernance (2021). Rapporteur: 1 Karl-Heinz LAMBERTZ, Belgique (R, SOC/G/PD). <https://www.coe.int/en/web/congress/-/deliberative-methods-combating-hate-speech-smart-cities-and-regions-and-regional-identities-on-the-agenda-of-the-governance-committee>
- Exposé des motifs de la recommandation CM/Rec(2018)4 sur la participation des citoyens à la vie publique locale. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168077df31
- APCE - Recommandation 2212(2021) et Résolution 2397(2021) sur Une démocratie plus participative pour lutter contre le changement climatique - (voir Doc. 15351, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur : M. George Papandreou). Texte adopté par l'Assemblée le 29 septembre 2021 (27e séance^{-th}). <https://pace.coe.int/en/files/29517#trace-3>

APCE - Recommandation 2232(2022) "[Sauvegarde et promotion d'une démocratie véritable en Europe](#)".

État de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit : Un nouveau démocratique pour l'Europe (2021). Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. <https://www.coe.int/en/web/secretary-general/report-2021#page-0>

Mandat du Groupe de travail 2 du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) du Conseil de l'Europe. <https://rm.coe.int/gt-dd-terms-of-reference-2749-5699-2005-v-1/1680a56b55>

Autre littérature

Arapovic, A. (2021). Participation civile au processus décisionnel en Bosnie-Herzégovine : General Overview. Conseil de l'Europe

Arnstein, S. (1969) 'A ladder of citizen participation', Journal of the American Institute of Planners 35.4 : 216-224.

Bächtiger, A. et Parkinson, J. (2019) Mapping and Measuring Deliberation : Vers une nouvelle qualité délibérative. Oxford : Oxford University Press.

Blockmans, S. et Russack, S. (eds) (2020). La démocratie délibérative dans l'UE : Countering Populism with Participation and Debate. CEPS. https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2020/03/Deliberative-Democracy_2CU_Vol3.pdf

Boswell, J. (2021) Seeing Like a Citizen : How Being a Participant in a Citizens' Assembly Changed Everything I Thought I Knew about Deliberative Minipublics, Journal of Deliberative Democracy, 17(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.975>

Breckon, J., Hopkins, A. et Rickey, B. (2019) Evidence vs Democracy : How 'mini-publics' can traverse the gap between citizens, experts, and evidence. Nesta. https://media.nesta.org.uk/documents/Evidence_vs_Democracy_Report_Final.pdf

Conférence sur l'Observatoire de l'avenir de l'Europe (2022). Rapport du groupe consultatif de haut niveau. Secrétariat du HLAG.

Courant D (2021a) Assemblées de citoyens pour les référendums et les réformes constitutionnelles : Existe-t-il un " modèle irlandais " de démocratie délibérative ? *Front. Polit. Sci.* 2:591983. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2020.591983/full>

Courant, D. (2021b) Institutionalizing deliberative mini-publics ? Issues of legitimacy and power for randomly selected assemblies in political systems, Critical Policy Studies. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19460171.2021.2000453>

Delli Carpini M.X., Cook, F.L. et Jacobs, L (2004) Public Deliberation, Discursive Participation and Citizen Engagement : A Review of the Empirical Literature. Annual Review of Political Science, 7 : 315-344.

Dryzek, J.S. (2000) Deliberative Democracy and beyond : Libéraux, Critiques, Contestations. Oxford : Oxford University Press.

Elstub, S., Escobar, O., Henderson, A., Thorne, T., Bland, N. & Bowes, E. (2022). Rapport de recherche sur l'Assemblée des citoyens d'Écosse. Edimbourg : Scottish Government Social Research. Disponible à [l'adresse suivante](#) : <https://www.gov.scot/isbn/9781802018943>

Farrell, D. (2022, 16 février). De nombreuses recommandations des assemblées précédentes ont été ignorées ou rejetées. Irish Times.

- <https://www.irishtimes.com/opinion/we-may-have-overdone-it-on-citizens-assemblies-1.4803375>
- Fiket, I., Ilić, V. et Pudar-Draško, G. (2022) Failed expectations : les innovations délibératives peuvent-elles produire des effets démocratiques dans les régimes hybrides ? <http://www.doiserbia.nb.rs/Article.aspx?id=0353-57382201050F>.
- Foa, R.S., Klassen, A., Slade, M., Rand, A. et R. Collins (2020). Le Rapport mondial sur la satisfaction à l'égard de la démocratie 2020. Cambridge : Centre pour l'avenir de la démocratie.
- Foulques, R. (2019) Innovation démocratique dans le monde : voici les chiffres. Citoyens de demain. <https://citoyensdedemain.org/innovation-democratique-dans-le-monde-voici-les-chiffres>
- Garry, J., Pow, J., Coakley, J., Farrell, D., O'Leary, B., & Tilley, J. (2021) The Perception of the Legitimacy of Citizens' Assemblies in Deeply Divided Places ? Preuve de l'opinion publique et de l'élite de l'Irlande du Nord consociative. *Government and Opposition*, 1-20. <https://doi.org/10.1017/gov.2021.4>
- Germann, M., Marien, S. et Muradova, L (2021) Scaling Up ? Unpacking the Effect of Deliberative Mini-Publics on Legitimacy Perceptions. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=3954035>
- Gherghina, S., Ekman, J. et Podolian, O. (2020). *Democratic Innovations in Central and Eastern Europe*. Routledge
- Gutmann, A. et Thompson, D. (2004) *Pourquoi la démocratie délibérative ? Pourquoi la démocratie délibérative ?* Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Landemore, H. (2013) Délibération, diversité cognitive et inclusivité démocratique : un argument épistémique pour la sélection aléatoire des représentants. *Synthèse* 190, 1209-1231. <https://doi.org/10.1007/s11229-012-0062-6>
- Landemore, H. (2017). La démocratie délibérative comme démocratie ouverte et non (seulement) représentative. *Daedalus*. 146(3). <https://direct.mit.edu/daed/article/146/3/51/27150/Deliberative-Democracy-as-Open-Not-Just>
- Melios, G. (2020) *Europe in crisis : political trust, corruption and austerity*. Institute for Global Prosperity, University College London. https://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/sites/bartlett/files/europe_in_crisis.pdf
- Miller, L., & Williamson, A. (2008). *Digital Dialogues Third Phase Report*. Londres : Hansard Society & Ministère de la Justice du Royaume-Uni.
- Motos, R., Font, J., Bherer, L. et Smith, G. (2021) Expertise and Participatory Governance : L'incorporation des connaissances des experts dans les processus participatifs locaux. *Journal of Deliberative Democracy*. 17 (2). <https://doi.org/10.16997/jdd.971>
- OCDE (2017) *Les pouvoirs publics en un coup d'œil*. Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2020) *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques : Attraper la vague délibérative*. Éditions de l'OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- OCDE (2021). *Huit façons d'institutionnaliser la démocratie délibérative*. OECD Public Governance Policy Papers, No. 12. <https://www.oecd.org/gov/open-government/eight-ways-to-institutionalise-deliberative-democracy.htm>
- Pitkin, H.F. (1967) *The Concept of Representation*. Berkeley : University of California.

- Pow, J. & van Dijk, L. & Marien, S., (2020) It's Not Just the Taking Part that Counts : 'Like Me' Perceptions Connect the Wider Public to Minipublics, *Journal of Deliberative Democracy* 16(2), p.43-55. doi : <https://doi.org/10.16997/jdd.368>
- Participation du public et innovations démocratiques : Évaluation des institutions et processus démocratiques pour l'approfondissement et l'augmentation de la participation publique. <https://rm.coe.int/public-participation-and-democratic-innovations-assessing-democratic-i/168075f47b>
- Gouvernement écossais (2022). Rapport du groupe de travail sur l'institutionnalisation de la démocratie participative et délibérative : document d'appui. Édinburgh : <https://www.gov.scot/publications/supporting-document-report-ipdd-working-group-values-principles-standards-participation-democratic-innovations-citizens-assemblies/>
- Skidmore, P., Bound, K., & Lownsborough, H. (2006) *Community participation : Who benefits ?* Fondation Joseph Rowntree : York, Royaume-Uni
- Smith, G. (2022) *Designing for impact : the next stage for climate assemblies.* Fondation pour la démocratie et le développement durable <https://www.fdsd.org/blog-gs-climate-assemblies-impact/>
- Suteu, S. (2019) Le tournant populiste en Europe centrale et orientale : la démocratie délibérative fait-elle partie de la solution ? *Revue européenne de droit constitutionnel*, 15(3). pp. 488 - 518
- Theuwis, M-I., van Ham, C. & Jacobs, K. (202) *A Meta-Analysis of the Effects of Democratic Innovations on Citizens in Advanced Industrial Democracies*", décembre, ConstDelib Working Paper Series, no. 15, pp. 1-39.
- Touraine, A. (2000) *Peut-on vivre ensemble ? Égalité et différence.* Oxford : Polity.
- Walsh, C.D. & Elkink, J.A. (2021) The dissatisfied and the engaged : citizen support for citizens' assemblies and their willingness to participate, *Irish Political Studies*, 36:4, 647-666, DOI : [10.1080/07907184.2021.1974717](https://doi.org/10.1080/07907184.2021.1974717)
- Wike, R., Fetterolf, J., Schumacher, S. et Moncus, J.J. (2021) *Deliberative Democracy, More than Deliberation.* Études politiques. August 2021. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/00323217211032624>
- Williamson, A, et Barrat, J. (2022) Mapping deliberative democracy in Council of Europe Member States. <https://rm.coe.int/-mapping-deliberate-democracy/1680a87f84> Conseil de l'Europe.