



Presidency of Georgia  
Council of Europe  
November 2019 – May 2020  
Présidence de la Géorgie  
Conseil de l'Europe  
Novembre 2019 – Mai 2020



**Discours de Hélène LANDEMORE,  
Professeure associée de sciences politiques à l'Université de Yale, États-Unis**

**« Démocratie ouverte :  
Réinventer un régime populaire pour le 21ème siècle »**

Chers participants à la conférence internationale sur la "participation civile à la prise de décision", il est mon grand plaisir de vous livrer, depuis mon salon, cette conférence qui s'appuie sur les idées de mon livre à paraître, « Démocratie ouverte : Réinventer un régime populaire pour le 21e siècle ». Ce livre est un plaidoyer en faveur d'une démocratisation de nos institutions et pratiques politiques afin qu'elles s'ouvrent de manière significative aux citoyens ordinaires.

Dans cette conférence, je ferai valoir que la participation des citoyens au processus décisionnel ne doit pas être considérée comme un simple complément au travail des représentants élus, car l'utilisation purement *consultative* de la participation civique, par opposition à une utilisation qui *responsabilise*, ne remédie pas fondamentalement le déficit démocratique et les lacunes cognitives du système qui en résultent. Si nous voulons vraiment réparer le système, nous devons commencer à impliquer les citoyens dans les prises de décision, non pas comme invités ou consultants, mais en tant que nouveaux types de représentants démocratiques. Nous devons habiliter certaines assemblées de représentants de citoyens, telles que les assemblées de citoyens choisis au hasard, avec leur propre dignité et autonomie législative, au moins en partie de celles des élus des assemblées.

Tout d'abord, permettez-moi de récapituler pourquoi la participation des citoyens en tant que représentants est nécessaire.

Elle est nécessaire parce que la démocratie représentative que nous connaissons est fondamentalement imparfaite. Tout d'abord, cette forme de régime n'est pas totalement démocratique. C'est parce qu'historiquement, les élections n'ont jamais été censées être un moyen démocratique de distribuer le pouvoir. Au contraire, c'était un moyen de limiter l'accès à une aristocratie naturelle. Aujourd'hui, elles ont été largement démocratisées et pourtant elles sélectionnent toujours, pour des raisons socio-économiques, les élites.

Non seulement les élections sont un mécanisme de sélection démocratique ambigu, mais leur utilisation est aussi basée sur la mauvaise image de ce qu'il faut pour créer une assemblée représentative avec de bonnes capacités de délibération et donc de résolution de problèmes. Comme nous le savons maintenant grâce aux études

d'intelligence collective, les capacités de résolution de problèmes des assemblées délibérantes ne sont pas une simple fonction linéaire de la compétence individuelle de leurs membres. Au lieu de cela, et c'est crucial, ils sont une fonction d'une caractéristique de groupe, la diversité cognitive, qui caractérise la diversité des points de vue et des modes de pensée présents parmi les membres.

Parce que les élections ont tendance à sélectionner les membres qui sont socialement, économiquement et charismatiquement remarquables, les assemblées élues, par ailleurs socialement importantes, finissent par être beaucoup plus homogènes sur le plan cognitif que la population. En d'autres termes, un problème fondamental (parmi beaucoup d'autres) de la démocratie élective, par conséquent, c'est qu'elle est constitutivement aveugle à un large éventail de perspectives utiles, heuristiques, interprétations, informations. Il en résultera des malentendus dramatiques sur ce que les besoins et les désirs de la population, et en particulier de certaines minorités bien ancrées dans la population. Je pense qu'on pourrait expliquer des phénomènes comme le vote pour Trump, le Brexit, ou le Mouvement des Gilets Jaunes comme ça. Ce sont des réactions au manque de représentation effective dans les systèmes électoraux.

Comment y remédier ? L'un des moyens est la participation des citoyens, l'écoute des citoyens, les encourager à prendre la parole et à mettre en évidence ces points aveugles cognitifs et à contribuer aux connaissances et aux informations manquantes. C'est probablement ce que vous allez débattre aujourd'hui. C'est ce qu'a fait le Président Macron quand il a lancé le Grand Débat National en réponse aux Gilets Jaunes. Comme il l'a franchement admis devant les 150 membres de la Convention des citoyens sur le changement climatique un an plus tard, en janvier 2020 : "J'aurais aimé organiser quelque chose comme ça avant, cela m'aurait aidé à anticiper les réactions à la taxe sur le carbone".

Mais il existe différentes façons d'impliquer les citoyens : une voie purement consultative et une voie plus responsabilisante. Selon les raisons pour lesquelles vous choisissez d'avoir recours à la participation citoyenne, vous choisirez l'une ou l'autre.

Alors demandez-vous. Est-ce pour accroître votre propre légitimité ? Ou est-ce pour augmenter l'intelligence collective des décisions, et faire de meilleures lois et politiques pour tous ?

Si c'est simplement pour répondre à des attentes ou accroître votre légitimité, vous serez tentés de simplement consulter les citoyens.

Cette solution pose deux problèmes. Premièrement, le conflit d'intérêts qui peut empêcher les élus d'écouter réellement les avis des citoyens ou d'y donner suite. Et si la contribution des citoyens était de créer des jurys populaires pour surveiller les actions des élus, comme je l'ai entendu proposer lors des assemblées régionales du Grand Débat National ? Et s'ils voudraient réduire les salaires des élus ? Quel élu va travailler dur pour voir une telle proposition mise en œuvre ?

Mais ce n'est pas le vrai problème. Je suppose il y a des personnes élues bien intentionnées et orientées vers le bien commun. Le vrai problème est que même avec les meilleures intentions du monde, les élus et les fonctionnaires filtreront encore beaucoup d'informations utiles parce qu'ils ne les comprendront pas ou ne les aborderont pas de la bonne manière. À un moment donné, la seule façon d'apporter des perspectives pertinentes est en faisant venir les citoyens concernés eux-mêmes dans la salle.

Utiliser la participation civique comme un simple moyen de recoller les morceaux, de compléter la représentation électorale tout en gardant cette dernière ne suffit pas. C'est comme mettre un pansement sur un os cassé, cela n'aide pas vraiment. Ce genre de philosophie est à l'origine de beaucoup d'expériences de consultations qui ont mobilisé beaucoup d'énergie, de temps, d'argent et parfois des technologies dans le monde entier. Mais ces expériences participatives finissent par à peine bouger l'aiguille. Parce que tous les apports sont encore filtrés par l'esprit des élus et ils y choisissent ce qu'ils veulent en fonction de leurs propres idées préconçues.

En outre, le risque est que les citoyens perdent confiance dans ces processus et cessent d'essayer réellement parce qu'ils ne voient pas grand-chose de ce qu'ils pensaient, disaient et concluaient, faire son chemin dans les politiques, les lois et les décisions finales. Pendant combien de temps un système peut-il, de son propre gré, passer outre la bonne volonté des gens ?

Nous avons constaté cette mauvaise utilisation - cette utilisation purement consultative - de la participation des citoyens encore et encore. En Afrique du Sud, en 1994, le gouvernement a demandé des informations sur la nouvelle constitution postapartheid. Le gouvernement a dit : « C'est votre constitution ». Ils ont reçu 2 millions de soumissions, dont la plupart n'ont pas été lues parce que les partis électoraux avaient déjà verrouillé les termes de l'accord. En Islande, en 2010-2011, les citoyens se sont investis dans la rédaction d'une nouvelle constitution, qu'ils ont fait connaître au grand public et qui a été approuvée par un référendum. Pourtant, le Parlement a choisi de ne pas adopter cette nouvelle constitution. En France, le Grand Débat National a généré des centaines de milliers de pages d'informations et d'idées. Mais quelle part de ces informations a réellement été utilisée pour former la base des lois et des politiques adoptées par le gouvernement ? Peut-être que la Convention des citoyens sur le changement climatique est l'un de ces résultats. Mais combien d'idées sont-elles restées lettre morte ?

Le fait est qu'on ne peut pas accroître la légitimité de façon durable, robuste, sans augmenter l'intelligence de la décision et vous ne pouvez pas augmenter l'intelligence de la décision sans donner aux citoyens le pouvoir de prendre des décisions eux-mêmes, de participer à la délibération, à l'établissement de l'ordre du jour ainsi qu'au vote sur les questions. Purement consultative, certains diraient que c'est une participation « habillage des fenêtres », ce n'est pas entièrement inutile mais risqué, dangereux et peu utile. Prendre la participation des citoyens à la prise de décision au sérieux, cela signifie être prêt à accepter d'avoir tort, à changer d'esprit, changer de cap, et même à partager le pouvoir dans une démocratie

fondamentalement différente. Cela signifie peut-être, pour certains d'entre vous, changer d'emploi.

Je souhaite vous encourager à réfléchir avec audace, avec moi, et à imaginer un meilleur système, un système plus démocratique et donc un système plus intelligent. Un système dans lequel les citoyens sont habilités à prendre des décisions réelles pour eux-mêmes, pour leurs pairs et pour le plus grand bien, par opposition à avoir le droit de choisir leurs dirigeants et à voter lors d'un référendum de temps à autre. Un système dans lequel la participation citoyenne est élevée au rang de représentation démocratique, au même titre que et non subordonnée à la représentation effectuée par les élus.

Dans mon livre « Démocratie ouverte », je défends ce nouveau système et j'affirme qu'il est constitué d'une série de cinq principes institutionnels. Le premier principe, les droits à la participation, signifie ouvrir l'accès du centre du pouvoir aux citoyens ordinaires. Ces droits comprennent les initiatives citoyennes. Les initiatives, qui permettent aux minorités parmi les citoyens d'avancer des propositions à débattre dans le Parlement ; mais aussi les droits au référendum, qui permettent aux citoyens de demander un référendum sur les lois qu'ils trouvent imparfaites ou insatisfaisantes. Le deuxième principe est la délibération, car elle est source de légitimisation des lois et des politiques. Le troisième principe est le principe de la majorité, car lorsque nous ne pouvons pas nous mettre d'accord ou parvenir à un consensus, nous devons régler nos différends à la suite du principe majoritaire de la démocratie. Le quatrième principe est la représentation démocratique, et le cinquième est la transparence. Je n'ai pas le temps d'entrer dans le détail de chaque principe ici. Je veux plutôt me concentrer sur un principe, la représentation démocratique, car c'est le principe qui exige un peu de changement de paradigme. Au lieu de dresser la démocratie représentative contre la démocratie participative, nous devons considérer la participation des citoyens comme une forme de représentation démocratique.

La représentation démocratique, telle que je la conçois, comprend à la fois ce que j'appelle « lottocratique », « autosélectionnée », et même une représentation liquide. La représentation lottocratique est la représentation effectuée par des citoyens choisis au hasard (parfois choisis par échantillonnage aléatoire amassé). La Convention des citoyens sur le changement climatique en est un exemple, en particulier si ses recommandations sont, comme promis, soumises sans filtre à un référendum, une réglementation directe ou, avec un peu moins d'autonomisation, au débat parlementaire. Un autre bon exemple est le Conseil Citoyen d'Ostbelgium, un groupe de 24 citoyens choisis au hasard, avec un mandat d'un an et demi, qui sont chargés de représenter les citoyens de la région germanophone de la Belgique. Il s'agit d'un Conseil institutionnalisé créé pour proposer un ordre du jour au parlement de la région et qui a le pouvoir de convoquer jusqu'à 3 panels de citoyens sur des questions ad hoc.

L'intérêt de ces mini-publics est qu'ils maximisent la diversité cognitive qui s'y trouve au sein d'un petit groupe et ils s'assurent de ne pas manquer des perspectives, des informations et des intérêts pertinents.

La représentation autosélectionnée, par opposition à la représentationlottocratique, se réfère à des choses comme les Landsgemeinden suisses, les réunions de budgétisation participative, les réunions de mairie, les réunions Occupy, les réunions des Gilets Jaunes sur les ronds-points, ou encore le crowdsourcing en ligne sur des plates-formes permettant des échanges délibératifs. Ces assemblées sont un complément idéal aux mini-publics parce qu'ils peuvent apporter une expertise plus ciblée à la conversation. Il devrait y avoir une manière d'inclure des représentations autosélectionnées dans un processus bien structuré.

Enfin, la représentation liquide est ce qui se passe lorsque vous laissez les citoyens choisir leurs représentants au sein d'un groupe ouvert d'autres citoyens, et pas seulement à partir des listes de partis fermées. Dans les modèles de démocratie liquide, je peux soit voter directement lorsque je me sens suffisamment informé(e) ou compétent(e), soit choisir de déléguer mon vote à toute personne qui, selon moi, ferait un meilleur travail, et cette personne peut à son tour redéléguer mon vote et le sien à une personne qu'elle juge plus compétente. La représentation liquide a le mérite d'être plus égalitaire et inclusive que la représentation électorale - car en théorie chacun d'entre nous peut être un représentant liquide - et elle a aussi le mérite de distribuer le pouvoir à ceux qui connaissent le mieux le système.

Comment articuler ces nouvelles formes de représentation démocratique entre elles et avec la représentation électorale ? Comment évaluer leurs revendications respectives en matière de légitimité ? Il n'y a pas une seule réponse et pas un plan unique pour l'instant. Ma préférence va à un système où une assemblée citoyenne permanente et à rotation régulière (une version beaucoup plus large du Conseil d'Ostbelgium si vous voulez) est autorisée, constitutionnellement, à fixer l'ordre du jour et même à rédiger des lois avec l'aide d'assemblées élues et d'équipes d'experts, sur la base des contributions des plateformes délibératives en ligne alimentées par la foule, peut-être aussi en relation avec des mini-publics régionaux de ce genre.

Les solutions hybrides méritent également d'être prises en considération. Par solution hybride, j'entends des assemblées mêlant diverses proportions d'élus, de citoyens choisis au hasard, et peut-être d'autres formes de représentants démocratiques auxquelles je ne pense pas dans l'immédiat. Un modèle est ce que les Irlandais ont fait en 2012 avec leur première assemblée de citoyens sur les droits des homosexuels par exemple, lorsqu'ils ont mélangé 2/3 des citoyens ordinaires et 1/3 des élus. Faites appel à votre imagination.

L'essentiel est de partir d'un cadre où la participation des citoyens est recadrée comme forme de représentation démocratique et habilitée en conséquence.

Je vous remercie de votre attention.