

Comment organiser un processus délibératif au niveau local ?

Guide à l'intention des autorités locales



Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe

THE CONGRESS



LE CONGRÈS

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Comment organiser un processus délibératif au niveau local ?

Guide à l'intention des autorités locales

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe

Édition anglaise :

*How to organise a deliberative process
at the local level?*

A guide for local authorities

*Les points de vue exprimés dans cet
ouvrage n'engagent que le ou les auteurs
et ne reflètent pas nécessairement
la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : «© Conseil de l'Europe, année de publication». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Division publications et identité visuelle (DPIV), Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

Courriel : congress.adm@coe.int

Conception de la couverture et mise en page : Division publications et identité visuelle (DPIV), Conseil de l'Europe

Photo : © Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, juillet 2026
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

REMERCIEMENTS

Ce guide à l'intention des autorités locales sur l'organisation de processus délibératifs au niveau local a été élaboré dans le cadre du projet « [Innover en matière de participation démocratique au niveau local en Bosnie-Herzégovine](#) » (2022-2024), mis en œuvre par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux («le Congrès») dans le cadre du [Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Bosnie-Herzégovine](#) (2022-2025).

Ce guide est une réponse à l'engagement du Congrès de promouvoir la participation citoyenne par l'innovation et la cocréation de politiques aux niveaux local et régional, conformément à la recommandation du Congrès sur l'utilisation des méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes, ainsi qu'aux Principes de Reykjavik pour la démocratie.

Le guide a été élaboré par un expert en démocratie délibérative, le professeur Damir Kapidžić, avec le soutien de la Fédération pour l'innovation démocratique – Europe (FIDE). La coordination de ce processus a été assurée par le [Centre d'expertise pour la gouvernance multinationale](#) du secrétariat du Congrès.

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE 1 – LANCEMENT DU PROCESSUS DÉLIBÉRATIF	7
1.1. La délibération en complément de la participation citoyenne existante	7
1.2. Principes de la délibération	8
1.3. Pourquoi choisir un processus délibératif ?	11
1.4. Quiz – Est-ce que je comprends les principes de la délibération ?	12
CHAPITRE 2 – AVANT – CRÉATION D'UNE ASSEMBLÉE CITOYENNE	13
2.1. Mandat et mission	13
2.2. Constitution de l'équipe	15
2.3. Gouvernance et structure	16
2.4. Budget	19
2.5. Appel à participation et tirage au sort	21
2.6. Liste de contrôle 2 – Avant l'assemblée	24
CHAPITRE 3 – PENDANT LE DÉROULEMENT – TENUE D'UNE ASSEMBLÉE CITOYENNE	27
3.1. Facilitation, inclusion et engagement des membres	27
3.2. Ordre du jour : qui, où et comment ?	29
3.3. Questions d'organisation : où, quoi et qui ?	30
3.4. Information : sélection des experts	31
3.5. Formulation des recommandations et vote	33
3.6. Transparence : communication et collaboration avec les médias	35
3.7. Liste de contrôle 3 – Pendant l'assemblée	37
CHAPITRE 4 – APRÈS – SUIVI APRÈS L'ASSEMBLÉE	41
4.1. Impliquer la direction dans le processus	41
4.2. Transformer les recommandations en politiques	43
4.3. Informer les membres de l'assemblée du suivi des recommandations	43
4.4. Évaluation de l'assemblée	45
4.5. Assemblées permanentes ou institutionnalisées	46
4.6. Liste de contrôle 4 – Après l'assemblée	47
RESSOURCES	49

Avant-propos

La participation des citoyennes et des citoyens à l'élaboration des décisions de politique publique qui affectent directement leur vie et l'avenir de leurs communautés est un droit civil et politique fondamental, essentiel à la promotion de tous les droits humains. Elle est une condition indispensable pour une gouvernance transparente et inclusive, ainsi que pour une citoyenneté effective et démocratique pour tous.

Ce droit est protégé par le Conseil de l'Europe et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux à travers la [Charte européenne de l'autonomie locale](#) (STE n° 122) et son [Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales](#) (STCE n° 207).

Ces normes sont importantes, mais aucune réussite ne sera possible sans l'implication des élus-es locaux, qui jouent un rôle essentiel dans la promotion d'une culture de participation au sein de leurs ville, commune et région. Le Congrès est donc fier de les soutenir dans leurs efforts pour aller à la rencontre de leurs citoyens.

Le Congrès a accordé une attention particulière à la démocratie délibérative, en y voyant un moyen important de favoriser la participation citoyenne au-delà des élections locales, notamment à travers sa recommandation sur l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes¹. Reconnaisant le potentiel des processus délibératifs pour améliorer les résultats des politiques mises en œuvre et, par conséquent, accroître la confiance du public dans la prise de décision publique, le Conseil de l'Europe a établi la première norme internationale² en matière de démocratie délibérative.

-
1. [Recommandation 472 \(2022\)](#) du Congrès « Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes »
 2. [Recommandation CM/Rec\(2023\)6](#) du Comité des Ministres sur la démocratie délibérative, disponible à l'adresse <https://search.coe.int/cm?i=0900001680ac627b>.

Les processus délibératifs, sous leurs diverses formes, sont des mécanismes visant à intégrer la diversité des points de vue et des expériences, en particulier ceux et celles des groupes sous-représentés comme les femmes et les jeunes. Cet objectif est généralement atteint grâce à la sélection aléatoire des participants, une caractéristique essentielle de ces mécanismes. Ces mécanismes se sont révélés très efficaces sur des problématiques spécifiques et complexes, comme des opinions divergentes sur les politiques publiques ou la politique à long terme. Les processus délibératifs renforcent la démocratie, dynamisent les institutions représentatives³ et constituent un véritable effort qui complète la forme plus « traditionnelle » de la participation citoyenne.

Dans cet esprit, et conformément aux [Principes de Reykjavík pour la démocratie](#), ce guide vise à fournir aux institutions locales et régionales d'Europe du Sud-Est les connaissances nécessaires pour introduire la démocratie délibérative dans leurs processus décisionnels, contribuant ainsi à une participation démocratique innovante et inclusive de tous les groupes de la population, sans exception.



Mathieu Mori

Secrétaire général

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
Conseil de l'Europe

3. [Résolution 2552 \(2024\)](#) de l'Assemblée parlementaire « Renforcer la démocratie par des processus participatifs et délibératifs »

Chapitre 1

Lancement du processus délibératif

1.1. La délibération en complément de la participation citoyenne existante

Les institutions locales sont le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens. Cependant, le fait d'impliquer les citoyens dans l'élaboration des politiques publiques représente souvent un défi majeur. En effet, trois problèmes reviennent fréquemment. Premièrement, Tout d'abord, lorsqu'un appel à participation est lancé, l'expérience montre que ce sont toujours les mêmes personnes qui répondent. C'est certes positif d'avoir des citoyens très motivés, mais ces derniers ne sont pas toujours représentatifs de la population dans son ensemble, que ce soit par leur façon de penser ou leur apparence. Il peut s'agir de personnes aux idées plus extrêmes ou polarisées, ou encore de personnes plus instruites, de sexe masculin et appartenant aux groupes majoritaires.

Une autre approche de la participation citoyenne consiste à utiliser des représentants d'organisations de la société civile comme intermédiaires plutôt que de communiquer directement avec les citoyens. Bien que ces groupes possèdent souvent une expertise pointue et des connaissances approfondies sur des sujets spécifiques, ils ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble de la population. Enfin, les processus de participation citoyenne sont souvent courts et superficiels. Une réunion du conseil municipal peut ne durer que deux heures, durant lesquelles les individus expriment des opinions isolées et ponctuelles sur un sujet donné, sans recevoir de retour d'information ni avoir d'impact significatif sur les politiques publiques. Toutes ces formes de participation ont des fonctions essentielles, mais elles présentent clairement des lacunes importantes.

C'est là que les processus délibératifs peuvent vraiment faire la différence. Premièrement, ce type de processus est long (plusieurs jours répartis sur une période plus longue) et exigeant en termes d'informations. Un problème politique est soumis aux citoyens, qui formulent ensuite leurs recommandations. Le groupe de citoyens participant à ce processus a l'occasion d'entendre différents points de vue sur un sujet donné de la part d'intervenants, mais aussi de réfléchir et de présenter en continu ses propres opinions et suggestions. Grâce à ces processus, les recommandations sont fondées sur des informations, et non sur des opinions individuelles formulées à la hâte. Deuxièmement, vu qu'un processus aussi poussé ne peut être mis en place qu'avec un groupe restreint, le principe d'un tirage au sort ou « loterie » est utilisé pour constituer un groupe représentatif de tous les groupes différents de la ville (voir au point 2.5 ci-après). Le tirage au sort garantit à chacun une chance égale d'être invité, et, en utilisant des catégories pour former le groupe final, cela évite la représentation biaisée qui est présente dans les réunions dites à « invitations ouvertes » existantes à participer aux réunions. L'expérience a montré qu'une bonne partie des personnes qui participent à ces processus ne participent généralement jamais à d'autres consultations ou processus organisés par les institutions publiques. Enfin, ces processus reposent sur un accord entre les autorités et les citoyens participants stipulant que leur travail sera examiné en détail ultérieurement, et que toutes les recommandations seront mises en œuvre, et, si cela s'avère impossible, que les raisons en seront expliquées. Cette méthode est utilisée par les institutions locales dans toute l'Europe, depuis les villages jusqu'aux grandes capitales, pour résoudre des problèmes liés à l'aménagement du territoire, à la santé, à l'éducation, aux grands projets d'infrastructure, à l'énergie, au logement, etc. Il existe différents types de processus délibératifs qui se distinguent par le nombre de participants, la durée et la méthodologie. Ce guide traite de l'assemblée citoyenne, qui correspond globalement à la description du paragraphe précédent. Ces assemblées nécessitent certes certains investissements et efforts, mais l'expérience a démontré que les responsables politiques, les administrations et les citoyens perçoivent ces processus comme très positifs et précieux.

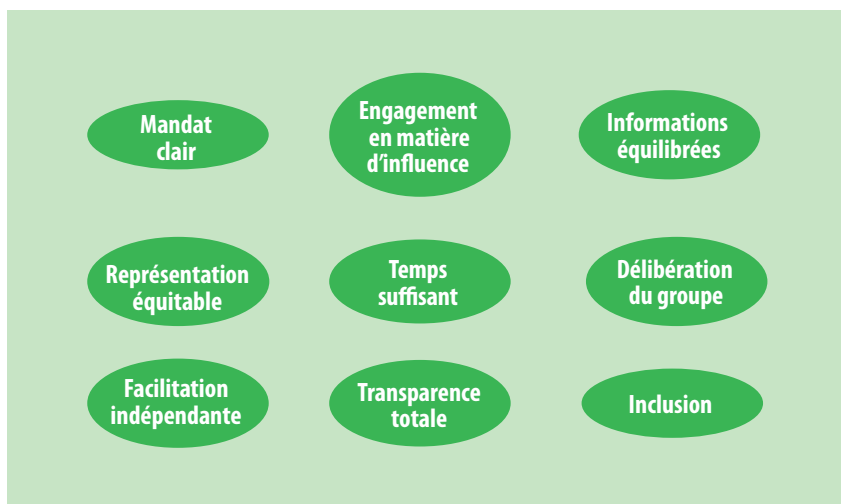
1.2. Principes de la délibération

Lors de la mise en œuvre de ce processus, il est essentiel de s'assurer que les différents acteurs impliqués le perçoivent comme équitable et légitime. Les citoyens ne faisant pas partie du groupe délibérant doivent pouvoir observer le processus (ou certains de ses aspects) afin de s'assurer de sa légitimité quant à la formulation de recommandations citoyennes. Vu l'utilisation

croissante de cette méthode en Europe, des principes et des normes ont été définis pour garantir son application et le respect de certains critères de qualité⁴. Le Conseil de l'Europe est à la pointe de ce mouvement et a défini des normes de qualité claires⁵. Ces normes sont pratiques pour les organisateurs d'assemblées citoyennes et fournissent des indications sur les éléments à prendre en compte lors de la mise en œuvre de ce processus. Ces principes doivent être particulièrement respectés lors de l'organisation d'une première assemblée. Nous les analyserons brièvement ci-après.



Principes de la délibération



L'assemblée doit se voir confier un **mandat clair** ou un problème politique précis sur lequel travailler, en laissant suffisamment d'options ouvertes aux citoyens. Ces derniers doivent également être informés au préalable **du poids que les autorités compétentes accordent à leurs travaux**. Cela implique le

4. OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions – Catching the Deliberative Wave*.

5. Recommandation CM/Rec(2023)6 du Comité des ministres aux États membres sur la démocratie délibérative, adoptée le 6 septembre 2023, et Recommandation 480 (2022)¹ Villes et régions intelligentes – Perspectives pour une approche de gouvernance centrée sur les droits de l'homme du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

plus souvent que les autorités compétentes s'engagent à fournir un **retour d'information approfondi** pour chaque recommandation, ainsi que des **informations précises sur la méthode de mise en œuvre** des recommandations qu'elles s'engagent à adopter. Les informations communiquées aux citoyens lors de l'assemblée **doivent refléter les différents points de vue** sur un sujet donné et ne doivent pas être unilatérales. La composition du groupe doit s'appuyer sur une méthode de sélection aléatoire qui donne à chacun une chance égale de faire partie du groupe, tout en incluant simultanément le principe dit de stratification (voir ci-dessous) qui garantit une **représentation équitable** de tous les différents groupes de citoyens de la communauté. Ces processus **prennent du temps**, et la durée approximative d'une assemblée au niveau local est de cinq jours, tandis que les assemblées traitant de questions plus complexes peuvent durer plus longtemps. Ces processus reposent sur la **délibération du groupe**, et non sur des opinions individuelles. Cela signifie que les citoyens travaillent ensemble et échangent leurs points de vue dans un climat de respect et de transparence. Pour ce faire, une **facilitation indépendante** est nécessaire, impliquant la participation d'experts qui veillent à ce que chacun ait la possibilité de s'exprimer et à ce que le travail du groupe produise des résultats concrets. Afin de convaincre les personnes extérieures à ce groupe de la légitimité et de la clarté du processus, une **transparence totale** de tous les documents, informations et procédures utilisés est indispensable. Le meilleur moyen d'y parvenir est de créer un site web ou une page distincte où toutes ces informations seront accessibles à tous. Enfin, il est important d'envisager des mesures concrètes pour accroître **l'inclusion** de tous les citoyens dans ce processus. Un grand nombre de citoyens ne peuvent participer pour des raisons pratiques ou parce qu'ils estiment ne pas avoir la compétence nécessaire pour s'exprimer publiquement. Beaucoup de ces obstacles peuvent être surmontés, mais cela exige une attention particulière, des mesures et des ressources spécifiques.

Cette liste peut paraître longue pour une démarche citoyenne, mais c'est également le cas d'autres procédures liées à l'élaboration de politiques publiques. Dans le cas de processus de participation citoyenne plus complexes, il est nécessaire de veiller à ce que des critères plus stricts soient prévus dans les normes qui les régissent. Les séances de conseil municipal ou d'autres assemblées sont tout aussi transparentes, encadrées par des règles spécifiques, se tiennent à des dates et heures précises, prévoient la diffusion d'informations, etc. Les processus délibératifs devraient bénéficier du même degré de légitimité et être soumis à des normes similaires.

1.3. Pourquoi choisir un processus délibératif ?

Comme indiqué précédemment, la délibération est un processus qui ne s'organise pas rapidement et qui exige des investissements et des ressources. Dès lors, on peut se demander pourquoi de nombreuses collectivités locales en Europe ont commencé à l'adopter.

Les formats délibératifs peuvent donner de meilleurs résultats en matière d'adoption de politiques. Vous avez un groupe de citoyens issus de différents milieux, qui analyse une question de politique publique et qui formule des recommandations que la majorité d'entre eux soutiennent. Cela permet de mieux comprendre leurs connaissances et leurs opinions avant de prendre une décision, et facilite également la prise de décisions difficiles. Si les citoyens participant au processus, après avoir pris connaissance de diverses informations et différents points de vue, sont en mesure de soutenir une décision complexe, cela renforce considérablement sa légitimité. De plus, confier l'analyse approfondie d'une question de politique publique à un groupe représentatif de citoyens contribue à instaurer la confiance envers l'administration municipale. Cela démontre sa volonté de déléguer une partie de ses pouvoirs afin de garantir une plus grande transparence et de prendre en compte l'avis des citoyens. Le recours à la « loterie démocratique », qui garantit la représentation des différents groupes de citoyens, contribue à l'inclusivité du processus d'élaboration des politiques publiques. L'expérience de villes européennes nous apprend que des personnes qui, dans d'autres circonstances, ne participeraient jamais aux processus d'élaboration des politiques, réagissent positivement à leur participation à des processus délibératifs. Vous obtiendrez ainsi des avis provenant de citoyens dont vous n'auriez jamais pu connaître l'avis par ailleurs. Un autre avantage est que le tirage au sort permet de surmonter la polarisation. Dans les processus où les citoyens s'inscrivent eux-mêmes, la représentation des opinions fortes et extrêmes est plus probable. Si cela peut être utile pour mieux comprendre ces « positions tranchées », cela peut aussi conduire à une situation où seuls deux groupes opposés participent à la discussion sur un sujet, sans la présence de personnes les plus modérées (qui sont probablement majoritaires). De plus, la pratique a démontré que même des opinions totalement opposées peuvent être surmontées, car la délibération sous-entend une discussion facilitée en petits groupes, plutôt que des échanges houleux en séance plénière.

Il est parfois très difficile pour les élus municipaux de défendre des idées que le conseil municipal devrait adopter et transformer en politique. Le travail avec l'assemblée citoyenne est très important pour moi, car les recommandations des citoyens ont un poids particulier et ne peuvent être ignorées.

(Mario Kordić, maire de Mostar)

1.4. Quiz – Est-ce que je comprends les principes de la délibération ?

LISTE DE CONTRÔLE 1				
Autoévaluation : est-ce que je comprends les principes de la délibération?				
#	Élément/Question	Je comprends parfaitement	Je comprends partiellement	Je dois mieux connaître
1	Pourquoi un appel ouvert à la participation citoyenne ne parvient-il souvent pas à rassembler un groupe représentatif d'une population plus large?			
2	Quels sont les avantages du recours à une loterie pour sélectionner les citoyens participants?			
3	Les processus délibératifs sont moins superficiels que la plupart des autres formes de participation citoyenne. Pourquoi?			
4	Pourquoi un processus délibératif requiert-il des principes et des lignes directrices clairs?			
5	Pourquoi avons-nous besoin d'une facilitation dans le processus délibératif?			
6	Pourquoi la transparence est-elle si importante ici?			
7	Quelles sont les raisons pour lesquelles vous, en tant que décideur politique, vous opteriez pour un processus délibératif?			

Chapitre 2

Avant – Création d'une assemblée citoyenne

2.1. Mandat et mission

Tout processus délibératif doit débuter par une décision. Le pouvoir de prendre cette décision appartient généralement à un organe politique. Dans le cas des assemblées citoyennes locales, ce pouvoir émane d'une autorité locale, telle que le maire, le conseil municipal ou l'administration. Accorder le **mandat** d'organiser une assemblée citoyenne témoigne d'un engagement en faveur de la participation citoyenne aux processus décisionnels. Ce mandat peut avoir pour origine, par exemple, des déclarations publiques ou des promesses de campagne, dans le cadre de plans de travail annuels ou encore dans le cadre d'initiatives plus larges de politiques publiques ou de réformes. Lors de l'octroi de ce pouvoir, il convient de s'engager à allouer un budget adéquat, à prévoir un délai suffisant, à définir la structure de l'équipe centrale chargée de l'organisation et à confirmer que l'administration entend examiner les modalités de mise en œuvre des recommandations reçues des citoyens. Enfin, les pouvoirs conférés doivent s'accompagner d'un problème clairement défini et d'une invitation faite aux citoyens à formuler des recommandations pour le résoudre. La formulation précise du problème et de la question posée aux citoyens constitue « **la mission** ».

Définir la mission est souvent la première décision importante prise lors d'une délibération. La question posée doit correspondre au type de processus mis en œuvre. Pour une assemblée citoyenne, cette question ne doit pas être simple et évidente, et elle ne doit pas comporter de réponses prédéfinies. La meilleure manière consiste à définir une question large et ouverte, portant sur un problème complexe et susceptible d'aboutir à une réponse ouverte. Il faut avoir en vue qu'il ne s'agit pas simplement de consultations ou de sondages auprès de la population, mais d'un engagement commun à résoudre de véritables défis. Il faut d'abord identifier le problème à résoudre

dans sa ville. Ensuite, il faut déterminer le type de réponse attendue, celle qui permettra de résoudre ce problème. Il est préférable d'éviter la complexité et de poser une seule question, portant sur un seul sujet. Ne soyez pas trop prudent et faites confiance à la sagesse de vos citoyens et à leur capacité à vous offrir des solutions pertinentes à tout problème non résolu. Si vous ne savez pas par où commencer, vous pouvez lancer un processus de définition du sujet en impliquant d'autres parties prenantes, voire les citoyens eux-mêmes, comme cela a été le cas à Mostar (Bosnie-Herzégovine) ([en anglais uniquement](#)). S'il y a plusieurs problèmes à résoudre, les citoyens peuvent suggérer ceux qui devraient être prioritaires.

La mission se compose généralement de deux phrases. La première définit le problème et fournit des informations contextuelles. La seconde sollicite les solutions attendues des citoyens ; ces solutions peuvent être générales ou plus spécifiques, en fonction des objectifs politiques. Ces deux phrases doivent être simples et compréhensibles dans tous les contextes, par exemple lors d'une conversation avec un passant dans la rue. Elles doivent également être ouvertes, il convient donc d'éviter les formulations qui suggèrent les réponses souhaitées. Une fois le sujet de travail défini, les parties prenantes et les institutions concernées peuvent donner leur avis avant son approbation par l'institution compétente. Le sujet de travail est rendu public, souvent au début du processus délibératif, et les citoyens sont invités à y participer.

Exemples de mission :

Mostar 2022 : De nombreuses rues de Mostar sont pleines de déchets et les espaces publics sont mal entretenus. Comment la ville peut-elle améliorer la propreté des espaces publics et rendre ceux-ci plus agréables ?

Banja Luka 2024 : Banja Luka souhaite soutenir l'innovation, le développement durable et créer de nouveaux emplois afin de réduire l'exode des jeunes à l'étranger. Comment pouvons-nous accompagner efficacement les jeunes entrepreneurs de notre communauté ?

2.2. Constitution de l'équipe

Après avoir annoncé publiquement la tenue de l'assemblée citoyenne, l'étape suivante consiste à sélectionner les personnes chargées de planifier et de mettre en œuvre le processus délibératif. Ce groupe peut être appelé Équipe de projet. Ses membres sont collectivement responsables de la mise en œuvre pratique de votre initiative. La composition de l'équipe de projet peut varier, mais elle devrait inclure des représentants de votre institution, des experts en processus délibératifs participatifs, du personnel compétent sur le terrain, ainsi que des facilitateurs professionnels et indépendants qui travailleront avec les citoyens. Il n'est pas nécessaire de sélectionner tous les membres de l'équipe d'un seul coup, mais il faudrait commencer par des experts en délibération et des représentants de votre administration. La nomination d'une équipe de projet compétente et fonctionnelle contribue au bon déroulement de l'ensemble du processus.

Vous devez décider qui gèrera le processus. S'agira-t-il de votre administration ou ferez-vous appel à des collaborateurs externes ? Les processus délibératifs sont souvent gérés par des organismes ou des organisations professionnelles spécialisés dans la facilitation. Si vous décidez de mettre en œuvre la majeure partie du processus avec l'aide de votre direction, assurez-vous de disposer des ressources adéquates et prévoyez la possibilité de consulter des experts en cas de besoin. Si vous décidez de confier la mise en œuvre à des collaborateurs externes, veillez à élaborer un cahier des charges détaillé pour l'équipe de coordination. Pour des processus de délibération plus restreints, d'une durée de six jours et réunissant jusqu'à 50 participants, une équipe de 3 ou 4 personnes suffit. Pour des processus plus importants ou plus longs, une équipe beaucoup plus conséquente, de 15 personnes ou plus, peut s'avérer nécessaire.

Choisissez pour l'équipe des personnes communicatives, proactives, dynamiques, méthodiques et rigoureuses dans leur travail. Le processus comprend de nombreuses phases et étapes qui doivent être réalisées dans un délai imparti et qui nécessitent parfois une coordination simultanée de plus de 80 personnes dans une même ville.

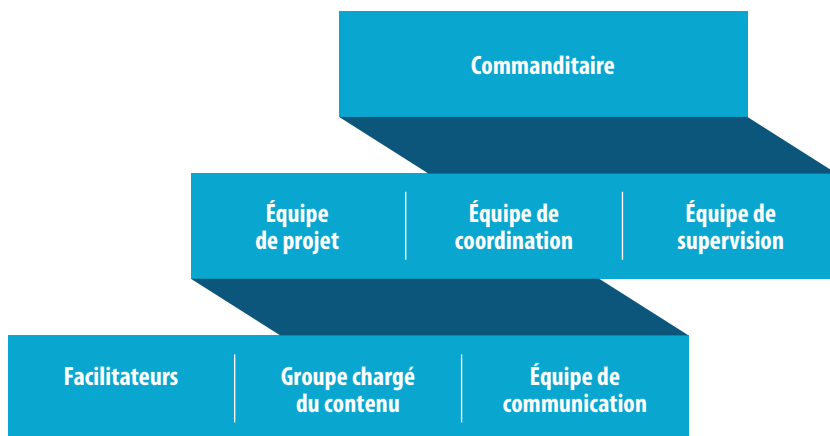
(Équipe du projet Mostar 2024)

Dès le début, toute l'équipe a beaucoup appris sur les principes fondamentaux de la démocratie délibérative et le processus d'assemblée citoyenne. Nous avons communiqué en permanence avec les parties prenantes afin de résoudre les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du processus. (Équipe du projet Banja Luka 2024)

2.3. Gouvernance et structure



Structure de gouvernance



La principale mission de l'équipe centrale est de définir la structure de gouvernance du processus délibératif. Cette structure définit clairement les responsabilités de chaque personne participant à la mise en œuvre du processus d'assemblée citoyenne. Elle garantit également une plus grande responsabilisation et une meilleure transparence. La structure de gouvernance se compose généralement d'équipes aux responsabilités et échéances spécifiques. Elle peut être adoptée en interne ou par l'administration chargée de la mise en œuvre du processus délibératif. Les structures de gouvernance peuvent varier, mais elles sont généralement plus complexes pour une assemblée traitant de questions controversées au niveau national que pour une assemblée locale chargée de mettre en œuvre des politiques sans controverse. La structure de gouvernance est généralement composée d'une équipe de projet formée au préalable.

Le premier élément fondamental de la structure de gouvernance est le **commanditaire** : l'institution ou les institutions qui donnent le mandat, définissent le périmètre de travail et fournissent le budget. C'est également à lui que sont adressées les recommandations des citoyens et c'est lui qui est responsable de la mise en œuvre potentielle de la politique. Vient ensuite **l'équipe de projet**, parfois appelée équipe de planification. Ce groupe de personnes et d'experts, mentionné au point 2.2, est chargé par le commanditaire de mettre en place le processus et d'effectuer le planning général (niveau « macro »). Le troisième organe est **l'équipe de coordination** ou organe de mise en œuvre, qui supervise le travail de terrain et les questions opérationnelles. L'équipe de coordination est responsable de l'invitation des participants, de la réservation des espaces et des lieux, ainsi que des questions d'organisation générale. **Les facilitateurs** sont mentionnés séparément car ils définissent l'ordre du jour de l'assemblée au niveau opérationnel ("micro") et sont responsables de la facilitation en direct. Ces personnes ou organisations jouent un rôle clé pour assurer le succès du processus en servant d'intermédiaires dans les interactions entre les citoyens. Enfin, la cinquième structure obligatoire est **l'équipe de supervision** ou le Groupe consultatif d'experts. Cet organe est composé de parties prenantes externes et d'experts issus du monde universitaire et de la société civile, recrutés par appel à candidatures ouvert ou direct, mais il peut également inclure des représentants de l'administration. Il est chargé de résoudre les litiges et de légitimer le processus par une évaluation externe.

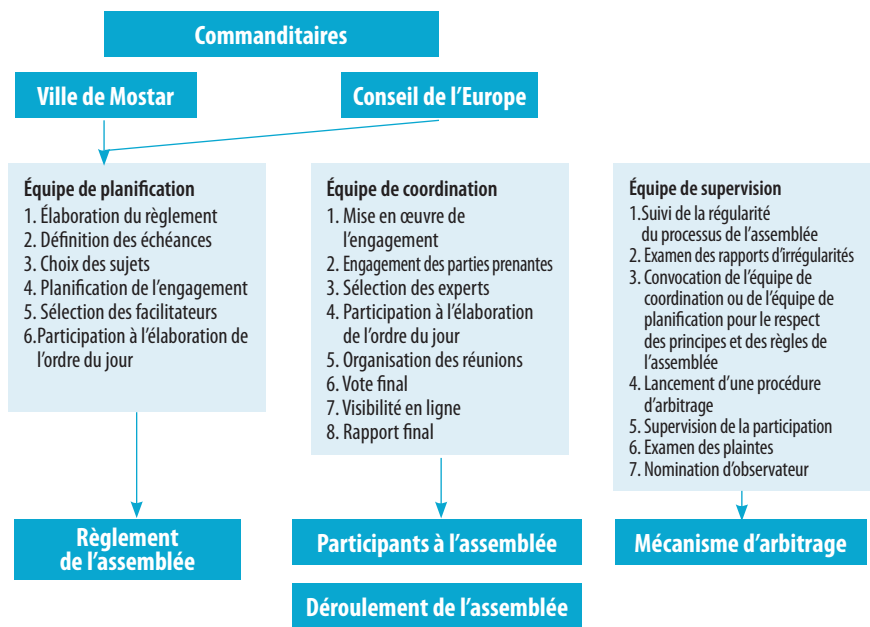
Deux groupes supplémentaires peuvent s'avérer nécessaires au processus délibératif, notamment si celui-ci est d'envergure ou si les sujets abordés sont sensibles. Tout d'abord, un groupe chargé du contenu sélectionne de manière indépendante les experts et les informations à présenter aux citoyens ; afin de garantir sa propre impartialité, il ne doit être lié ni au commanditaire ni à l'équipe de coordination. Ce groupe est généralement composé de représentants du monde universitaire et de groupes de recherche représentant différents points de vue. Le second groupe est une équipe de communication, ou une personne chargée de la documentation, de la visibilité et de l'information du public.

La structure de gouvernance est généralement établie formellement par un règlement, un contrat ou un statut, mais elle peut également être définie implicitement par consensus des membres de l'équipe de projet. Pour les processus plus importants ou plus complexes, l'adoption formelle d'un document de gouvernance est recommandée. Afin de répondre aux besoins des assemblées citoyennes de Mostar et de Banja Luka en 2024, les équipes de projet ont élaboré des règlements définissant la gouvernance, lesquels

ont été adoptés par l'équipe de supervision, également chargée de veiller à leur application. Vous trouverez ci-dessous un exemple de la structure de gouvernance de l'assemblée citoyenne de Mostar de 2021.

Le rôle de l'équipe de supervision était de garantir la transparence du processus par l'examen et l'adoption du règlement intérieur, la supervision du processus délibératif et l'évaluation du respect des règles établies pour la tenue de l'assemblée.
(Membre de l'équipe de supervision, Banja Luka 2024)

Gouvernance et structure de l'Assemblée citoyenne de Mostar 2021



2.4. Budget

Les assemblées citoyennes durent généralement plusieurs jours et rassemblent un grand nombre de participants. Leur organisation exige un budget dédié, nettement supérieur à celui alloué aux autres formes de consultation citoyenne. Toutefois, ces processus sont rentables car ils permettent d'élaborer des recommandations plus détaillées, plus objectives et plus importantes au niveau opérationnel. Il est important de veiller à ce que le budget prévisionnel comprenne les ressources nécessaires, telles que les frais de personnel et, le cas échéant, les frais de location de salle. Lors de la mise en place d'une assemblée, il convient de décider si l'on définira des contraintes budgétaires à l'avance ou si l'on peut faire preuve de flexibilité en matière de ressources en privilégiant d'autres éléments, comme la durée et le nombre de participants. Dans la plupart des cas, un budget prévisionnel est préparé par l'équipe de projet, adopté par le commanditaire, puis mis en œuvre et suivi par l'équipe de coordination. Idéalement, le budget du processus délibératif devrait être rendu public, soit au début, soit dans le rapport final, afin d'accroître la transparence du processus.

Les principaux éléments à prendre en compte pour l'élaboration du budget sont les suivants.

Premièrement, les **frais de personnel et les honoraires** de l'équipe de projet, de l'équipe de coordination, des facilitateurs et des experts ne sont pas couverts par les frais de fonctionnement de l'équipe de coordination. Deuxièmement, il faut prévoir les **coûts liés à l'équipe de coordination**, qui peuvent se limiter aux frais opérationnels ou inclure les frais de personnel et de déplacement, selon les règles de financement valables pour le commanditaire. Si des collaborateurs externes sont engagés pour organiser l'assemblée, cela peut représenter un poste de dépense important. Troisièmement, il y a le **processus d'invitation** et de sélection des membres de l'assemblée, qui comprend l'envoi des invitations et le tirage au sort. En l'absence de bases de données sur les citoyens ou les ménages, ou si l'accès à ces bases de données est limité, il peut être nécessaire de faire appel à un institut de sondage. Viennent ensuite les **indemnités journalières des citoyens** sélectionnés pour participer à l'assemblée. En Europe du Sud-Est, l'indemnité journalière moyenne par membre se situe entre 25 et 40 euros ; les processus plus longs et plus complexes nécessitent des fonds plus importants. Le cinquième élément concerne les **frais de déplacement, d'hébergement et d'inclusion** des membres de l'assemblée, qui doivent être couverts, notamment si ces derniers ne résident pas dans la région où se tient l'assemblée. Il est essentiel de prévoir un budget pour les dépenses imprévues afin de

répondre aux besoins spécifiques des membres, tels que les besoins des personnes en situation de handicap, les services de garde d'enfants et les services d'interprétation et de traduction. Il en va de même pour tous les membres du personnel, y compris les experts et les facilitateurs, si leurs frais ne sont pas couverts par les coûts opérationnels de l'équipe de coordination (voir ci-dessus). Les coûts liés à **la location de salles, aux repas et aux boissons**, y compris la location éventuelle de matériel audiovisuel, doivent être calculés séparément. **Les frais de communication et de diffusion** peuvent être inclus dans les coûts de l'équipe de coordination, mais peuvent également faire l'objet d'un budget distinct. Ces frais comprennent souvent la photographie et le tournage, ainsi que la maintenance d'un site web dédié ou d'une section dédiée du site web. Enfin, les frais généraux peuvent inclure la préparation d'un rapport final et financier, et, dans le cadre de projets plus importants, une évaluation ou un audit. Les responsabilités en matière de rapport et audit doivent être clairement définies dès le départ.

Cela paraît déjà conséquent, mais cette liste est loin d'être exhaustive. Le budget des processus de moindre envergure peut avoisiner les 30 000 euros, et celui des processus plus importants au niveau national peut dépasser plusieurs millions d'euros, selon le coût de la vie dans le pays concerné. À titre indicatif, le budget total pour l'organisation d'un processus local de six jours, de qualité, portant sur un sujet simple en Europe du Sud-Est en 2024, serait d'**environ 50 000 euros**. Pour un processus impliquant des échelons gouvernementaux supérieurs ou un sujet plus complexe, le budget indicatif pourrait dépasser les 100 000 euros. Si les fonds sont limités et qu'il est nécessaire d'établir des priorités, les coûts peuvent être réduits grâce à des contributions en nature (par exemple la mise à disposition gratuite des infrastructures municipales, la fourniture interne des repas et des boissons, et le recours au personnel administratif), ainsi qu'en limitant les frais de déplacement et d'hébergement, et en réduisant les honoraires et le nombre de collaborateurs externes. Il convient de veiller à ne pas exagérer et à ne pas compromettre la légitimité du processus. Trop d'austérité et trop de raccourcis peuvent mener à des résultats discutables, voire inacceptables.

Allouez davantage de fonds aux dépenses que ce que vous avez l'habitude de faire en règle générale. Cela peut inclure la collaboration avec un institut de sondage lors de la campagne de recrutement ou avec des facilitateurs pendant les séances. Lors de l'élaboration du budget, tenez également compte du délai entre la planification et la mise en œuvre, car l'inflation peut impacter les prix.

(Équipe du projet Mostar 2024)

2.5. Appel à participation et tirage au sort

La dernière étape majeure avant la tenue d'une assemblée est la sélection de ses membres. Ces citoyens ordinaires sont choisis par tirage au sort démocratique, pour qu'ils puissent représenter la diversité des opinions au sein de leur communauté et étudier une question particulière en détail avant de formuler des recommandations à l'intention des décideurs politiques. Il s'agit d'un élément clé qui distingue les assemblées citoyennes des autres processus participatifs. Si l'on souhaite réunir un groupe de personnes pendant plusieurs semaines, il est important de garantir une forte diversité, à l'image de celle de la population de la ville.

Lorsqu'on invite des citoyens à participer à un processus délibératif, tel qu'une assemblée citoyenne, la première étape consiste à définir clairement les objectifs et les principes de participation. L'objectif principal doit être de concevoir un processus permettant de constituer un groupe représentatif, capable de formuler légitimement des recommandations au nom de l'ensemble des citoyens. Parmi les principes clés figurent le caractère aléatoire, l'inclusion et l'impartialité. L'appel à participer doit viser à constituer, par sélection aléatoire, un groupe reflétant au mieux la composition démographique et la diversité des opinions de la communauté. Le caractère aléatoire est plus facilement obtenu par plusieurs tours de sélection aléatoire, ce qui renforce la légitimité des membres sélectionnés, perçus par le reste de la population comme « des gens comme nous ». Pour ce faire, il est nécessaire d'identifier des critères démographiques pertinents pour la ville. Cela inclut, au minimum, le sexe et l'âge, mais aussi le lieu de résidence, le niveau d'études, la situation professionnelle, la langue ou l'origine ethnique, ainsi que l'opinion des citoyens sur un sujet donné (comme les attitudes face au changement climatique d'origine humaine ou les comportements liés aux transports et à la mobilité). Les pourcentages attribués à chaque critère dans la composition finale de l'assemblée doivent refléter les pourcentages au sein de la population, tels que déterminés par les données de recensement ou d'enquête. Une surreprésentation intentionnelle de certaines catégories peut se justifier, selon le sujet.

L'étape suivante concerne la mise en œuvre pratique de l'appel à participer, à savoir les personnes et les organisations qui le mettront en œuvre. Cette invitation doit être lancée par un tiers impartial afin de garantir le caractère aléatoire et d'éviter tout biais, mais ce tiers peut s'appuyer sur l'aide et les ressources de l'administration. Par exemple, si l'administration a accès à une base de données de ses citoyens et de leurs adresses, comme les listes électorales, cela peut considérablement accélérer le processus et réduire les coûts grâce à la sélection aléatoire des adresses. Si ce n'est pas le cas, pour

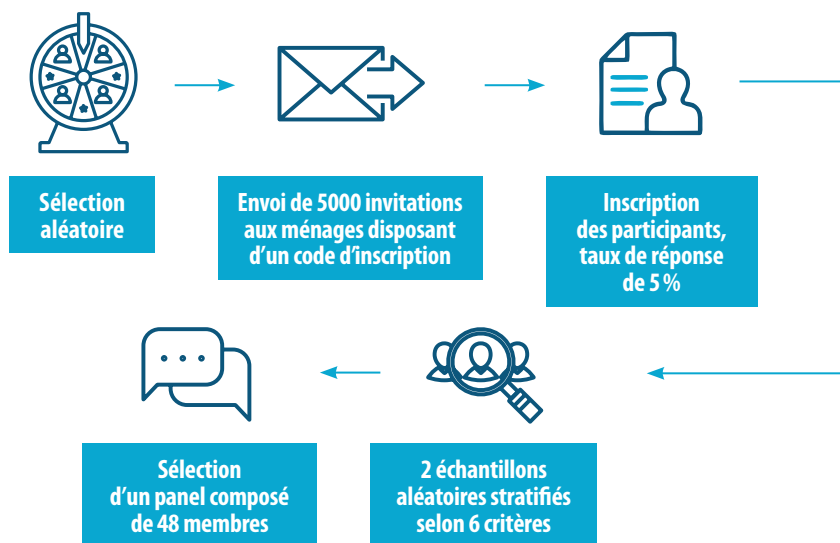
des raisons techniques ou juridiques, un prestataire de services externe, tel qu'un institut de sondage, peut aider à sélectionner aléatoirement les personnes auxquelles l'invitation sera envoyée. Parmi les méthodes courantes, on peut citer l'appel aléatoire de numéros de téléphone ou la sélection aléatoire d'adresses. L'objectif est de recueillir plusieurs milliers d'adresses de personnes ou de ménages, sélectionnées aléatoirement, réparties de manière homogène, notamment en fonction de la densité de population. Par exemple, ce nombre pourrait varier de 4 000 à 10 000 adresses pour une réunion de 50 participants, selon les critères démographiques mentionnés précédemment. Le client ou l'équipe de projet doit connaître les procédures de marchés publics en vigueur lorsqu'il fait appel à un prestataire de services externe et prévoir le temps nécessaire à cette démarche.

Le maire envoie un courrier à ces milliers de citoyens pour les inviter à s'inscrire à l'assemblée citoyenne. Ce courrier doit préciser le sujet, les dates de l'assemblée et le montant des frais d'inscription, ainsi qu'un lien et/ou un numéro de téléphone pour s'inscrire. Le versement d'indemnités journalières aux citoyens pour leur participation augmente considérablement le taux de participation et incite les membres de différents groupes à s'inscrire. Afin de garantir l'impartialité, les règles ou directives relatives à l'invitation et à la sélection des citoyens doivent définir un protocole que l'organisme chargé de la mise en œuvre est tenu de respecter. Cela interdit, par exemple, l'inscription des titulaires de fonctions publiques électives et du personnel nommé des partis politiques. Tous les citoyens qui font une demande sont inscrits dans une base de données gérée par l'équipe de coordination ou un prestataire de services externe, tel qu'une agence de sondage. À partir de ce groupe, un échantillon représentatif est sélectionné par un processus de sélection aléatoire fait en deux étapes. La première étape utilise un logiciel de tirage au sort pour sélectionner plusieurs listes potentielles, par exemple les listes A, B et C, représentatives de la population. La seconde étape consiste en un tirage au sort des listes sélectionnées, souvent à l'aide d'outils physiques comme le lancer de dés. Cette seconde étape est souvent diffusée en direct afin de renforcer la légitimité du processus par la transparence.

Après la sélection des citoyens, l'équipe de coordination doit planifier l'intégration et l'implication de ces derniers tout au long du processus. Un taux d'abandon élevé avant et pendant l'assemblée peut compromettre la légitimité des recommandations si le groupe final n'est pas représentatif. Le processus d'intégration comprend des attentes claires, la mise à disposition des documents nécessaires et un contact direct avec le coordinateur du processus. À ce stade, il peut être utile de faire appel à un facilitateur pour accompagner les membres sélectionnés, avant même le début du processus.

L'analyse du processus d'invitation et de sélection des membres des assemblées précédentes peut s'avérer utile pour identifier et adapter les meilleures pratiques en matière d'attraction et de fidélisation des participants sélectionnés⁶.

Appel à participation et tirage au sort⁷



6. Alonso I. et Dejaeghere Y., (2022.) « Organising a democratic lottery », Federation for Innovation in Democracy – Europe (en anglais).

7. Ces chiffres sont indicatifs des processus en cours au niveau local en Bosnie-Herzégovine, mais ils peuvent différer dans d'autres cas.

2.6. Liste de contrôle 2 – Avant l'assemblée

LISTE DE CONTRÔLE 2				
Avant la tenue de la réunion				
#	Élément/Questions	Personne/ équipe Responsable	Délai (Date clé)	Avancement/ Achèvement/ Notes
1	Le mandat clair et public de tenir l'assemblée, donné par le commanditaire	Commanditaire		
1.1	Le mandat définit le calendrier et, le cas échéant, le lieu	Commanditaire		
1.2	Le mandat inclut le budget (promis)	Commanditaire		
1.3	Le mandat définit le traitement ultérieur des recommandations des citoyens	Commanditaire		
1.4	La mission est définie et approuvée par tous les décideurs et/ou institutions concernés.	Commanditaire		
1.5	La mission porte sur un problème important pour la communauté	Commanditaire		
1.6	La mission est claire et non suggestive	Commanditaire		
1.7	La mission est annoncée publiquement	Commanditaire		
2	Les équipes chargées de la planification et de la mise en œuvre ont été formées	Commanditaire/ Équipe de projet		
2.1	L'équipe de projet a été formée (engagée) et comprend des experts en démocratie délibérative (chargés de la planification) et en facilitation (facilitateurs principaux)	Commanditaire		
2.2	Le cahier des charges du projet a été élaboré pour l'équipe de coordination (à mettre en œuvre par des collaborateurs externes)	Équipe de projet/ Commanditaire		

2.3	Un organisme de mise en œuvre a été sélectionné (équipe de coordination)	Équipe de projet/ Commanditaire		
2.4	Des contrats ont été signés avec toutes les équipes (individus/organisations)	Équipe de projet/ Commanditaire		
3	La structure de gouvernance est clairement définie, d'autres équipes sont en cours de formation	Commanditaire/ Équipe projet/ Équipe de coordination		
3.1	Décision sur la méthode de formalisation de la structure de gouvernance (règlement public ou document interne), en gardant à l'esprit que la plus grande transparence possible est souhaitable	Commanditaire/ Équipe de projet		
3.2	Une équipe de supervision est formée	Équipe projet/ Équipe de coordination		
3.3	Les règles de conduite et de vote ont été définies	Équipe de projet		
3.4	Les responsabilités en matière de résolution des litiges sont clairement définies	Équipe de projet		
3.5	Le règlement intérieur est adopté, s'il est public	Équipe projet/ Équipe de supervision		
4	Le budget est assuré	Équipe projet/ Équipe de coordination		
4.1	Le budget couvre tous les éléments du processus : sélection des participants, lieu et restauration, frais de déplacement, facilitation, honoraires d'experts, indemnités des membres, frais de fonctionnement, etc. Des fonds suffisants sont disponibles pour couvrir les coûts imprévus	Équipe de coordination		

4.2	Le rapport financier est clair et les responsabilités sont attribuées	Équipe de coordination		
5	Le processus d'appel et de sélection des membres de l'assemblée est terminé et ces derniers ont été informés du processus	Équipe de coordination/ Équipe de projet		
5.1	La méthodologie de recrutement et sa mise en œuvre ont été conçues	Équipe de projet		
5.2	Des personnes chargées de la sélection des membres de l'assemblée ont été nommées ou des collaborateurs externes ont été engagés, selon les circonstances	Équipe de coordination		
5.3	Les supports d'invitation et de sélection des membres de l'assemblée ont été préparés : invitations, dossier d'information imprimé ou en ligne, modalités d'inscription	Équipe de coordination/ Équipe de projet		
5.4	Tirage au sort public	Équipe de coordination		
5.5	Intégration des membres élus au processus et attribution des sièges de réserve	Équipe de coordination		
5.6	Accueil continu au processus et communication avec les membres sélectionnés jusqu'au début de l'assemblée	Équipe de coordination		

Chapitre 3

Pendant le déroulement – Tenue d’une assemblée citoyenne

3.1. Facilitation, inclusion et engagement des membres

La facilitation joue un rôle essentiel dans la réussite d’une assemblée citoyenne. Les facilitateurs principaux doivent être intégrés à l’équipe de projet et être consultés dès le début du processus délibératif. Leur rôle prend une importance accrue une fois l’assemblée en fonction. Gardant à l’esprit qu’une assemblée rassemble des citoyens aux profils variés qui débattent de sujets importants et s’efforcent de trouver des solutions, l’expertise des facilitateurs est cruciale. Les facilitateurs contribuent à créer un environnement où chaque participant se sent inclus et n’hésite pas à exprimer son opinion, où l’écoute active permet de comprendre les différents points de vue et où la collaboration favorise le consensus. Ils doivent être indépendants du processus et neutres durant les délibérations, tout en instaurant un climat de respect mutuel entre les membres de l’assemblée. La facilitation va donc bien au-delà de la simple conduite d’une réunion, elle vise à responsabiliser les citoyens et à les aider à s’identifier aux travaux de l’assemblée. Une facilitation efficace peut transformer un groupe d’individus en une communauté unie et engagée dans la prise de décision démocratique.

Pendant la période précédant l’assemblée, les facilitateurs peuvent apporter une contribution significative aux activités liées à l’information du public, à la sélection et à l’introduction des membres au processus, à l’engagement des groupes marginalisés, à l’élaboration de documents avant l’assemblée et à la communication avec le public. Cette tâche incombe généralement au facilitateur principal, qui joue également un rôle important dans la préparation de l’ordre du jour, comme nous le verrons plus en détail dans la section suivante. En outre, le modérateur de séance a principalement pour rôle d’être responsable du respect de l’ordre du jour et de la facilitation des discussions en séance plénière. Cette fonction peut être assurée par le facilitateur principal ou une autre personne. Enfin, plusieurs facilitateurs assistants ou animateurs de table contribuent à garantir un processus productif et

collaboratif, animent des discussions en petits groupes et sont responsables du matériel pédagogique. Leur nombre dépend de la taille de l'assemblée et du style de facilitation, mais on peut prévoir un facilitateur assistant pour 8 à 10 membres de l'assemblée.

Une fois l'assemblée en session, une facilitation experte est essentielle à chaque étape. Les facilitateurs doivent diriger des discussions complexes sur des questions importantes de manière à permettre l'expression de différents points de vue et à guider le groupe vers la recherche de solutions. Ils doivent veiller à ce que tous les citoyens aient une chance égale d'exprimer leur opinion, tout en garantissant la productivité des échanges. Les facilitateurs doivent utiliser diverses techniques pour impliquer les participants les plus discrets, canaliser les voix dominantes et aider le groupe à rassembler des idées diverses. Leur rôle n'est pas d'exprimer leurs propres opinions, mais d'être impartiaux et d'aider les citoyens à surmonter les difficultés par eux-mêmes. Les facilitateurs doivent être conscients des aspects à la fois sociaux et techniques de leur rôle.

Toutes ces tâches requièrent des compétences et des connaissances spécifiques qui peuvent être acquises par la formation et l'expérience. Mais comment et où trouver des facilitateurs ? Il est conseillé de rechercher des personnes ayant une expérience de l'animation de débats publics complexes, ainsi qu'une expertise dans des domaines tels que la dynamique de groupe, la résolution de conflits et la prise de décision inclusive. Certaines organisations proposent des services de facilitation professionnels et peuvent disposer d'une liste de facilitateurs certifiés ou dispenser des formations à la facilitation. Cette formation devrait aborder des sujets tels que la planification des réunions, les techniques de recherche de consensus, la gestion des conversations difficiles et la prise en compte des préjugés inconscients.

Les facilitateurs sont essentiels à la réussite du processus. Ils animent les séances de l'assemblée et coordonnent le travail des groupes, et la qualité des recommandations finales dépend largement de leur expertise et de leur implication.

(Équipes de projet de Banja Luka et de Mostar 2024)

Grâce à une méthodologie bien rodée et aux compétences des facilitateurs, la facilitation a permis de créer un climat où chacun se sentait libre d'exprimer ses opinions et ses idées. Je pense que c'est un élément crucial pour le succès de l'assemblée citoyenne.

(Goran Kučera, facilitateur principal, Mostar 2024)

Il est important que les facilitateurs principaux locaux soient impliqués dès la phase de planification initiale du projet et soient informés des activités menées avec l'administration municipale.

(Mirna Dabić Davidović, facilitatrice principale, Banja Luka 2024)

Nous tous, qui étions présents, sommes reconnaissants à l'équipe de facilitation pour son travail, et durant notre collaboration avec elle, il n'y a eu presque aucun, voire aucun point sur lequel nous n'avons pas trouvé d'accord.

(Membre de l'Assemblée, Mostar 2024)

3.2. Ordre du jour : qui, où et comment ?

L'ordre du jour du processus délibératif est plus détaillé et diffère quelque peu de celui d'une réunion ordinaire. Il doit être clair et bien formulé, avec des tâches et des responsabilités définies, des commentaires éventuels relatifs au lieu ou aux documents, et une durée déterminée pour chaque élément, mais il doit également être suffisamment flexible pour pouvoir être modifié en cours de séance. Tous les membres de l'équipe de projet participent à son élaboration, même si les facilitateurs principaux en sont les principaux responsables. En voici un exemple.

L'ordre du jour de l'assemblée de Banja Luka 2024 a été préparé conjointement par le facilitateur principal et les autres membres de l'équipe de projet. Un ordre du jour détaillé a été établi pour les six jours, répartis sur trois week-ends, incluant les tâches pour les semaines intersessions. La première journée était consacrée à des activités d'apprentissage et au développement de l'esprit d'équipe au sein du groupe. Elle comprenait des allocutions d'ouverture, une séance d'apprentissage sur les processus délibératifs, des jeux « brise-glace », une définition commune des principes de la délibération, ainsi qu'une conférence thématique et une délibération sur le contenu. La deuxième journée s'est poursuivie avec des conférences thématiques et des délibérations sur le contenu. Le troisième jour, plusieurs méthodes de facilitation ont été utilisées, notamment un forum ouvert, afin de recueillir et de consolider les réponses. Le quatrième jour, ces réponses ont servi à élaborer des recommandations politiques, qui ont ensuite été discutées et soumises au vote. Avant le cinquième jour, les acteurs politiques ont eu amplement le temps de faire part de leurs commentaires aux citoyens sur ces recommandations. Ces commentaires ont ensuite été discutés, analysés et révisés au cours de la cinquième journée. Le sixième jour a été consacré au

vote, à la rédaction du préambule du rapport et à la présentation des recommandations. Une journée supplémentaire, ou « temps de réserve », était également prévue en cas de besoin.

Cet exemple montre clairement que la délibération, que ce soit en petits groupes ou en séances plénières, occupe une part importante du temps de l'assemblée. Au moins la moitié du temps devrait être allouée aux discussions entre les membres, en plus des interventions d'experts sur le sujet et de l'analyse des observations des parties prenantes. Les facilitateurs étant les principaux utilisateurs de l'ordre du jour dans leur travail, il est essentiel qu'ils élaborent un ordre du jour qui oriente le processus vers l'atteinte de l'objectif : formuler des recommandations de qualité.

3.3. Questions d'organisation : où, quoi et qui ?

Une part importante de l'organisation d'une assemblée consiste à gérer tous les aspects organisationnels et à s'assurer que chacun connaît son rôle. L'instance principale responsable de l'organisation est l'équipe de coordination, dont les responsabilités sont réparties entre ses membres. L'équipe de projet doit veiller à ce que l'équipe de coordination soit informée de toutes les responsabilités organisationnelles, ces dernières pouvant être nombreuses.

Parmi les plus importantes, il convient de considérer l'emplacement, la taille et l'accessibilité du lieu de réunion. Ce dernier doit être suffisamment spacieux pour accueillir simultanément des séances plénières et plusieurs discussions de groupe. Si des participants viennent de quartiers éloignés de la ville, le transport peut être assuré ou leurs frais remboursés. S'il s'agit d'une assemblée régionale ou nationale, un hébergement dans le même bâtiment ou à proximité est requis. Le transport et l'hébergement doivent également être prévus pour les coordinateurs, les animateurs et les experts qui donneront des conférences sur des sujets pertinents. Étant donné que l'assemblée durera toute la journée, il est nécessaire d'organiser les repas et les boissons, y compris un déjeuner approprié et éventuellement un dîner.

Vient ensuite le paiement des rémunérations, dont les plus importantes sont les indemnités journalières des membres de l'assemblée. Il convient de tenir un registre des présences et de traiter les paiements rapidement après l'assemblée. Si certains participants ont des besoins spécifiques ou ont besoin d'une assistance, des mesures particulières doivent être mises en place pour permettre la participation des personnes en situation de handicap, la garde d'enfants et des services de traduction (écrite et orale, selon les besoins). Enfin, il est essentiel de prévoir le matériel audiovisuel, les imprimantes et les connexions internet, ou à tout le moins de vérifier le bon fonctionnement du

matériel existant. Cela implique d'obtenir le consentement des membres de l'assemblée et des autres participants pour l'enregistrement vidéo et la prise de photos pendant l'assemblée. Il est également nécessaire de fournir aux facilitateurs du matériel de travail, comme des post-it, des chevalets de conférence, des marqueurs, des badges, etc. Cette liste peut être plus longue, mais la tenue et la mise à jour régulière d'une liste de contrôle interne sont très utiles.

3.4. Information : sélection des experts

Les informations fournies aux membres de l'assemblée sont un élément essentiel de la planification du processus. Les citoyens doivent être suffisamment informés des différentes options pour résoudre un problème donné, ainsi que des principaux compromis à faire lors de la prise de décision. Ils doivent également être conscients des différents points de vue de certains groupes ou parties prenantes de la communauté sur la question traitée. Par ailleurs, notamment au niveau local, des contraintes de temps s'imposent et il faudra déterminer la quantité d'informations « suffisante ». Enfin, il est crucial de s'assurer que les personnes chargées de sélectionner les intervenants et les informations sont perçues comme neutres et légitimes dans leur rôle. Si quelqu'un souhaite contester les résultats de l'assemblée, il prétendra probablement que les membres n'ont reçu que des informations « partiales » ou « partisans ». Il est impératif de pouvoir prouver le contraire.

La première étape consiste à désigner les personnes chargées de la sélection des informations. Dans de nombreux cas, un groupe distinct est constitué à cet effet afin de garantir une plus grande légitimité. Le groupe chargé de sélectionner les informations pourrait donc être composé des membres suivants :

- **Experts en politiques publiques :** il s'agit souvent d'universitaires, mais cela peut aussi concerner des experts dans d'autres domaines d'activité. Ils connaissent les informations disponibles sur le sujet et les exemples d'autres villes susceptibles de servir d'inspiration.
- **Experts en délibération :** la présence d'un ou de plusieurs experts en délibération est nécessaire, car ces derniers savent quel volume d'informations convient à un groupe de citoyens, compte tenu de la durée prévue de la réunion. De plus, ils connaissent les différents types d'apprentissage (voir ci-dessous) et peuvent donner des conseils sur les différentes méthodes de présentation des informations.
- **Représentants des principales parties prenantes :** la participation des représentants des principales parties prenantes permet souvent de sélectionner un éventail d'informations aussi large que possible.

Quels *types d'informations* doivent être inclus dans le processus ? Fournir des informations à une assemblée citoyenne ne se limite pas à inviter des experts universitaires. Différents types d'experts et de sources d'information peuvent être identifiés. L'institution organisatrice peut envoyer son représentant, souvent invité à présenter la situation actuelle. Afin d'éviter toute politisation, il serait préférable que ce soit un haut fonctionnaire plutôt qu'un homme politique. Deuxièmement, il est important que les experts choisis possèdent des connaissances spécialisées, qu'elles soient académiques, techniques ou juridiques. Il peut s'agir de personnes ayant travaillé sur le même sujet dans une autre ville où des solutions innovantes ont été trouvées. Le troisième groupe est celui des parties prenantes ou des personnes actives. Ce sont des représentants des parties prenantes (citoyens ou groupes d'intérêt) qui défendent généralement une opinion particulière. Dans certaines assemblées, deux sources ou plus sont utilisées, mais cela demande un effort supplémentaire. La première source, ce sont les informations recueillies auprès du grand public. C'est le cas lorsque l'on permet aux citoyens de fournir des informations qui seront présentées à l'assemblée. Le problème de cette approche est que, en cas de forte affluence, il faut trouver un moyen de présenter toutes les informations reçues. D'autre part, il existe un risque que seul un petit nombre de citoyens s'expriment et que leurs avis convergent vers des positions militantes similaires. Dans certains processus, comme à Copenhague, ce problème a été résolu par l'organisation d'une « séance publique » de l'assemblée, où les membres dialoguaient avec les citoyens présents. Une dernière source d'information, parfois très utile, est constituée par les personnes ayant une « expérience concrète ». Si l'assemblée traite de la question du sans-abrisme, une présentation par des personnes sans domicile fixe sur les difficultés auxquelles elles sont confrontées peut être tout aussi utile qu'une présentation par un expert universitaire.

Pour que vos participants se sentent suffisamment informés, il est judicieux de leur demander, après la phase d'information, s'ils estiment disposer de toutes les informations nécessaires. Dans le cas contraire, vous pouvez leur demander quelles autres sources d'information ils souhaiteraient consulter pour prendre une décision éclairée. Cela renforce la légitimité du processus, mais peut aussi engendrer des problèmes d'organisation si le temps entre les séances est limité pour rechercher les sources ou informations requises.

Il est souhaitable d'inclure une ou plusieurs personnes expérimentées en matière de délibération au sein du groupe préparant les informations, car ces personnes connaissent les différents types d'apprentissage et les différentes méthodes de communication avec les experts. La plupart des experts ont tendance à présenter le sujet de manière académique, sous

forme de monologue et de diapositives. Ces présentations sont souvent très techniques et trop complexes pour le citoyen lambda. Il est conseillé de discuter avec les experts avant la présentation afin de rendre les informations plus accessibles. L'utilisation d'autres supports, comme la vidéo, peut également s'avérer utile, car elle permet de revoir les informations au besoin.

Bien entendu, tout cela dépend largement des ressources disponibles. Inviter des conférenciers à l'assemblée implique de prendre en charge leurs frais de déplacement s'ils viennent de loin. Trouver des intervenants pour les sessions programmées peut également s'avérer difficile si cela mobilise leur temps libre (par exemple un universitaire devant intervenir le week-end). C'est là que les visioconférences ou les présentations enregistrées peuvent contribuer à réduire les coûts. De même, lorsque vous demandez aux citoyens s'ils ont besoin d'informations complémentaires, ne leur demandez pas « qui » ils souhaitent entendre, mais « quel type d'informations ou de source ils recherchent ». Cette seconde question est beaucoup plus souple que la première, où ils pourraient demander une personne en particulier, dont la présence est impossible à garantir.

Information provision

CONTENU	EXPERTISE	FORMAT	TRANSPARENCE
Quelles informations souhaitez-vous fournir ?	Qui fournit ces informations ? Des experts, des parties prenantes, l'administration ?	Quels formats utiliseriez-vous pour fournir des informations (est-ce que les formats sont inclusifs) ? / (des formats qui sont inclusifs) ?	Comment mettriez-vous en place une procédure légitime et transparente pour décider/déterminer qui sera chargé de sélectionner les experts chargés de présenter les informations ?

Le compromis est toujours possible, mais il faut un minimum de bonne volonté pour que les gens s'assoient et discutent, ou au moins s'écoutent. Je pense que l'écoute des différents points de vue et de ce que les autres ont à dire est la clé de tout.

(Membre de l'assemblée, Banja Luka 2024)

3.5. Formulation des recommandations et vote

Le résultat concret du processus délibératif est constitué de recommandations relatives à la question initiale posée aux citoyens. Pour qu'un groupe de citoyens sans connaissance préalable du sujet puisse formuler ces

recommandations, des compétences spécifiques sont nécessaires, compétences qu'un facilitateur expert doit posséder. Cela souligne d'autant plus l'importance de bien choisir son facilitateur. Toutefois, certaines lignes directrices doivent être prises en compte.

Les citoyens doivent être libres de formuler leurs recommandations et le commanditaire ne doit pas les orienter « dans la bonne direction ». Dans de nombreux processus, ce sont les citoyens qui élaborent les recommandations après s'être entendus sur des solutions générales. Parfois, les facilitateurs les aident à formuler les recommandations, mais, là encore, il faut éviter de les orienter. Dans certains processus, les recommandations sont élaborées par des collaborateurs externes, puis les citoyens les examinent, les modifient ou les rejettent après avoir pris en compte toutes les informations. Bien que cela puisse accélérer le processus, cela signifie que les suggestions ne proviennent pas des citoyens. Une autre question importante est de savoir si l'on souhaite limiter le nombre de recommandations formulées par les citoyens. Bien que, à première vue, limiter le nombre de recommandations puisse sembler limiter l'ambition du processus lui-même, il convient de garder à l'esprit qu'un trop grand nombre de recommandations peut signifier que la plupart d'entre elles ne seront jamais mises en œuvre. C'est pourquoi, dans certains processus, le nombre de recommandations est restreint, mais ces dernières revêtent une plus grande importance car elles témoignent d'une réelle volonté citoyenne. À Miskolc, en Hongrie, par exemple, seules sept recommandations ont été formulées, dont la construction d'une ligne de tramway. Cet exemple démontre qu'un nombre réduit de recommandations n'est pas synonyme de manque d'ambition. En revanche, certains processus ont abouti à près d'une centaine, voire plus, de recommandations, ce qui est souvent excessif pour une municipalité. Il existe également des situations où de nombreuses assemblées forment entre 20 et 40 recommandations. Toute décision doit être expliquée et justifiée de manière transparente avant, et non pendant le processus.

Une fois que les citoyens ont rédigé la première version des recommandations, il est d'usage de permettre aux décideurs et aux parties prenantes de donner leur avis. Ces derniers peuvent ainsi indiquer si, selon eux, les propositions sont réalisables ou non. Ces retours sont précieux pour les citoyens lors de la rédaction de la version finale des recommandations, car ils permettent de s'assurer de la faisabilité de leurs propositions. Cette séance doit être rigoureusement encadrée afin que les responsables politiques n'influencent pas la décision finale ni ne rejettent les propositions qui leur déplaisent. Il est important que, à ce stade de l'élaboration des recommandations, tous les citoyens se sentent pleinement impliqués et que leurs opinions soient respectées. C'est une autre raison pour laquelle il est important d'avoir de bons facilitateurs qui encadrent le processus.

Dans la quasi-totalité des processus, à la fin, toutes les recommandations citoyennes sont soumises au vote. Bien que les citoyens travaillent collectivement à l'élaboration des recommandations, il est possible que certains ne les approuvent pas pleinement. Le vote renforce également la légitimité du processus, car il donne à ceux qui ne se sentaient pas toujours en mesure de participer pleinement l'occasion d'approuver ou de désapprouver le résultat. Une recommandation approuvée par un grand nombre de citoyens indique clairement qu'elle ne repose pas uniquement sur les intérêts de quelques personnes influentes. C'est pourquoi le vote ne devrait pas être public. Voter contre une recommandation après des semaines de travail en groupe peut s'avérer difficile si le vote est public. Le vote secret permet aux citoyens d'être à 100% libres dans leur prise de décision. Plusieurs méthodes de vote sont utilisées, du simple «pour» ou «contre» à une échelle permettant plus de nuances, mais qui peut parfois rendre l'interprétation des résultats complexe. L'expérience des années précédentes a montré que la plupart des recommandations recueillent un soutien très important. Cela s'explique en partie par le fait que les citoyens, avant de mettre quoi que ce soit par écrit, se réunissent d'abord et s'accordent sur la plupart des points de divergence.

Afin de donner plus de poids aux recommandations citoyennes, le seuil de vote n'est généralement pas fixé à 50 %, mais à un niveau supérieur. En Pologne, ce seuil était parfois de 80 %, tandis que dans d'autres cas il était de 75 % (dans les assemblées germanophones de Belgique) ou des deux tiers des voix. Quel que soit ce seuil, cette «super majorité» démontre que les recommandations adoptées sont bien celles qui bénéficient du soutien d'une très large majorité des membres de l'assemblée. Enfin, il est également courant de permettre à une minorité significative, si elle le souhaite, d'exprimer une opinion dissidente dans le rapport. Si une recommandation recueille 80 % des voix, les 20 % de membres restants peuvent justifier par écrit leur vote défavorable. Cela permet aux décideurs politiques de mieux comprendre les points de vue des groupes minoritaires de citoyens.

3.6. Transparence : communication et collaboration avec les médias

Tout au long de ce document, il est souligné qu'il est crucial que les personnes qui ne participent pas à ce processus le considèrent comme légitime. Par conséquent, une transparence totale tout au long du processus est un élément essentiel. De l'élection des membres à l'information des citoyens, en passant par l'adoption du règlement intérieur de l'assemblée ou de l'ordre du jour des séances, tout doit être public. C'est pourquoi un site web dédié à l'assemblée est nécessaire. Ce site peut être intégré au site web de la ville,

mais il doit constituer une section distincte regroupant toutes les informations. Des vidéos des travaux de l'assemblée en cours peuvent également y être publiées. De nos jours, la diffusion d'extraits de séances plénières sur un site web est devenue plus aisée, nous la recommandons donc. Ces enregistrements peuvent également être publiés ultérieurement.

Se limiter à la communication sur le processus délibératif par le biais d'un seul site web est une approche minimaliste. Les membres participant à votre processus représentent, d'une certaine manière, un groupe plus large de citoyens ; il est donc important de veiller à ce que ceux-ci soient informés. C'est pourquoi vous devriez impliquer votre équipe de communication dans le processus délibératif dès le début. Cette équipe peut assurer la visibilité de ce processus grâce à une collaboration avec les médias traditionnels et les réseaux sociaux. Il est souhaitable de définir certaines étapes du processus après lesquelles vous apparaîtrez dans les médias, telles que la sélection des membres, la première session, une présentation par un expert reconnu ou la présentation des recommandations finales.

Les membres de l'assemblée peuvent également communiquer avec les médias pour donner un visage au processus. Plusieurs éléments sont à prendre en compte : tous les citoyens ne sont pas prêts ou disposés à s'exprimer dans les médias ; cette intervention ne doit donc pas être obligatoire. En France, les membres de la Convention citoyenne pour le climat portaient des badges de couleurs différentes pour indiquer aux médias s'ils souhaitaient prendre la parole. D'autre part, dès le début de l'assemblée, il convient de familiariser les citoyens avec les règles de base relatives à la communication avec les médias. Il s'agit notamment de ne pas publier les opinions individuelles des membres sur le sujet abordé. Enfin, dans la plupart des processus, il est demandé aux citoyens de ne pas s'exprimer dans les médias sur le contenu des travaux jusqu'à la fin du processus, mais de se concentrer sur le déroulement de celui-ci.

Il existe plusieurs moments clés où il est nécessaire de s'adresser au grand public. Cela est particulièrement vrai avant l'invitation et la sélection des membres. Afin d'encourager le plus grand nombre de personnes possible à répondre à l'invitation, il est judicieux de mener une campagne d'information auprès des citoyens. Des informations de base sur l'assemblée doivent également être fournies afin que chacun comprenne son objet. Si vous souhaitez que les citoyens puissent faire des suggestions aux conseillers municipaux durant le processus, assurez-vous que le grand public soit informé de cette possibilité (voir point 3.4). De même, il serait judicieux d'informer les parties prenantes des différents moyens de contact avec l'assemblée. Il se peut donc que, dans certains cas, vous deviez les contacter individuellement pour vous assurer qu'elles savent qu'elles peuvent contribuer au processus.

En règle générale, pour la communication relative à l’assemblée, toutes les séances plénières et tous les documents sont publics, contrairement aux discussions en petits groupes. De nombreux citoyens seront peu désireux d’être filmés pendant une discussion. Le processus délibératif vise le résultat du groupe, et non des opinions individuelles. Afin de créer un climat propice à la pleine expression des opinions lors des travaux de groupe, l’accès ne devrait pas être autorisé aux médias. Afin de garantir la transparence de ce volet du travail, il peut être convenu que des observateurs (universitaires, par exemple) assisteront aux discussions de groupe, à condition qu’ils respectent des règles strictes concernant leur neutralité et s’abstiennent d’intervenir dans le processus ou de divulguer des opinions personnelles. En France, par exemple, il est courant que le processus soit supervisé par trois «garants» qui observent les travaux de l’assemblée et rédigent un rapport final.

Tout était si transparent, tant de gens étaient de bonne volonté. Leurs nombreuses idées et suggestions constructives étaient formidables.
(Membre de l’assemblée, Mostar 2024)

3.7. Liste de contrôle 3 – Pendant l’assemblée

LISTE DE CONTRÔLE 3				
Pendant l’assemblée				
#	Élément/Question	Responsable/ équipe	Délai (date clé)	Avancement/ Achèvement
1	Membres de l’équipe de facilitation sélectionnés et formés	Équipe de projet/ Équipe de coordination		
1.1	Facilitateur principal intégré à l’équipe de projet avec des responsabilités clairement définies	Équipe de projet		
1.2	Nombre suffisant de facilitateurs de soutien sélectionnés	Facilitateur principal/ Équipe de coordination		
1.3	Facilitateurs de soutien formés	Facilitateur principal/ Équipe de coordination		

2	Ordre du jour établi	Facilitateur principal/ Équipe de coordination		
2.1	Projet d'ordre du jour	Facilitateur principal		
2.2	Ajout d'événements avec des élus avant la finalisation de l'ordre du jour	Facilitateur principal/ Équipe de coordination et Équipe projet		
2.3	Durée précise de la séance déterminée (ordre du jour exécutif)	Facilitateur principal		
2.4	Ordre du jour susceptible d'être révisé entre les séances	Facilitateur principal/ Équipe de coordination		
3	Tous les problèmes organisationnels ont été résolus			
3.1	Où : un lieu approprié a été sélectionné et inspecté	Équipe de coordination		
3.2	Repas et boissons fournis	Équipe de coordination		
3.3	Transport et hébergement organisés pour les membres, les coordinateurs, les intervenants et les facilitateurs	Équipe de coordination		
3.4	Matériel technique fourni (audio, vidéo, matériel de travail)	Équipe de coordination		
3.5	Procédure de versement des indemnités journalières aux membres de l'assemblée adoptée	Équipe de coordination		
3.6	Besoins spécifiques des participants pris en compte (accessibilité, garde d'enfants, etc.)	Équipe de coordination		
3.7	Documentation fournie (photos, enregistrements)	Équipe de coordination		

3.8	Formulaires de consentement pour la prise de photos et d'enregistrements préparés (membres de l'assemblée, participants et autres)	Équipe de coordination		
4	La diffusion de l'information est transparente et indépendante	Équipe de coordination/ Équipe de projet		
4.1	Des procédures d'identification et de sélection des experts ont été adoptées : groupe d'experts externes ou équipe de coordination	Équipe de projet/ Équipe de coordination		
4.2	Préparation d'une liste d'experts potentiels et de leurs disponibilités	Groupe d'experts		
4.3	Tenir compte de la représentation des différents points de vue et des parties prenantes	Groupe d'experts		
4.4	Encadrer les experts pour une présentation accessible aux citoyens : terminologie simple, supports visuels, etc.	Groupe d'experts/ Équipe de coordination		
4.5	Demander aux membres de l'assemblée d'indiquer les sujets pour lesquels ils ont besoin d'informations complémentaires	Équipe de coordination		
5	La formulation des recommandations et le vote sont considérés comme légitimes	Équipe de coordination/ Équipe projet		
5.1	Veillez à ce que les règles de vote soient claires et publiques pour tous, y compris le nombre de recommandations autorisées	Équipe projet/ Équipe de coordination		
5.2	Déterminer qui peut donner son avis sur les recommandations ou aider les citoyens à les formuler, si possible	Équipe de coordination		

5.3	Publier les résultats dès que possible	Équipe de coordination		
5.4	L'assemblée élit des membres pour présenter les recommandations au commanditaire			
6	Assurer la transparence par la communication et la mobilisation des médias	Équipe de coordination		
6.1	Désigner les personnes responsables de la rédaction des contenus et de la mobilisation des médias, au sein de l'équipe de coordination ou d'une équipe de communication distincte	Équipe de coordination		
6.2	Créer un site web ou une section de site web et mettre à jour régulièrement son contenu avec le maximum d'informations possible	Équipe de coordination		
6.3	Diffuser en direct le plus grand nombre possible de séances d'information (en ligne), mais de préférence pas les délibérations	Équipe de coordination		
6.4	Planifier la production de supports promotionnels, tels que des vidéos et des photos du processus	Équipe de coordination		

Chapitre 4

Après – Suivi après l'assemblée

4.1. Impliquer la direction dans le processus

Lors de l'organisation d'une première consultation citoyenne, une attention particulière est portée, à juste titre, aux réunions citoyennes elles-mêmes. On oublie souvent que le travail essentiel pour garantir un véritable changement des politiques publiques doit être mené avant et après ces réunions de citoyens.

Lors de la planification de l'assemblée, il convient de définir à l'avance les règles et les délais d'action des décideurs politiques après la clôture de l'assemblée. Ces dispositions doivent figurer dans le règlement intérieur afin que l'institution commanditaire s'engage à respecter les recommandations après l'assemblée. Une autre étape importante avant le début de l'assemblée consiste à impliquer le ou les services qui travailleront sur les recommandations potentielles qui seront élaborées au cours du processus. Si un processus délibératif sur l'urbanisme est organisé, les services concernés pourraient inclure l'autorité organisatrice de la mobilité, le service d'urbanisme et le bureau du maire. Il conviendrait de les rencontrer en amont de la consultation afin de les informer de son déroulement et de la réception prochaine des recommandations et des plans d'action. Cela leur permettrait d'anticiper leurs activités et de se sentir pleinement impliqués dans le projet, au lieu d'avoir le sentiment d'être de simples observateurs. De même, il serait judicieux d'inviter les responsables de ces services à assister aux séances de consultation et à observer les travaux. Cela leur permettrait de mieux comprendre le processus d'élaboration des recommandations et le raisonnement qui les sous-tend. Les fonctionnaires chargés d'assister à la consultation peuvent jouer un rôle important dans l'instauration de cette coopération.

Quelles règles devraient être adoptées concernant le suivi des recommandations? Premièrement, il convient de déterminer le nombre de réunions obligatoires au cours desquelles les décideurs politiques feront part de leurs observations aux membres de l'assemblée sur la suite des travaux. Deuxièmement, il faut définir le format de ces observations. Concernant les

réunions obligatoires, trois réunions constituent un minimum. La première se tient à la fin de l'assemblée; les citoyens y présentent leurs recommandations finales et peuvent en expliquer les raisons. Un rapport reprenant ces recommandations est ensuite remis aux décideurs politiques. La deuxième réunion est généralement programmée trois à quatre mois plus tard. À ce stade, les décideurs politiques ont pu analyser le rapport et les recommandations, et décider lesquelles seront mises en œuvre et lesquelles ne le seront pas. La troisième réunion a lieu six à dix mois plus tard et les décideurs politiques y soumettent alors un rapport sur la mise en œuvre. Des réunions supplémentaires peuvent être organisées ultérieurement pour suivre cette mise en œuvre. Quant au format, la norme minimale acceptée est que, en plus de la communication orale, les observations soient également fournies sous la forme d'un document officiel traitant individuellement chaque recommandation. Une mauvaise pratique qui subsistait depuis le début dans ce domaine consistait pour les politiques à se contenter de réponses orales, sans formuler de recommandations individuelles. Cette approche est inadéquate et perçue par la plupart des citoyens comme un manque de respect pour leur travail. La réponse écrite doit inclure des échéances et des détails concrets pour chaque recommandation que la ville entend mettre en œuvre. Si les institutions n'envisagent pas de donner suite à une recommandation, elles doivent l'expliquer en détail. Là encore, cela doit être exprimé par écrit. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, en Belgique, en est un bon exemple. Dans son rapport, ce type de réponse est fourni par les différentes branches du gouvernement : le parlement indique ce qu'il peut et ne peut pas mettre en œuvre pour chaque recommandation, et les ministres concernés fournissent leurs réponses séparément. Afin de rendre ces rapports plus compréhensibles pour les citoyens, les recommandations sont identifiées par des couleurs différentes selon qu'elles sont suivies d'effet ou non. Ces rapports doivent être publiés. Après le début de la phase de mise en œuvre, un suivi public régulier, mis à jour par exemple sur un site web, contribue à instaurer un climat de responsabilité. Ce dispositif a été partiellement mis en place lors de l'Assemblée citoyenne de Mostar en 2021 ([en anglais uniquement](#)).

Les recommandations sont très réalistes, pertinentes et nécessaires pour Mostar. À la fin de la journée, je pense que la première assemblée citoyenne de 2021 a marqué un tournant décisif dans la création d'une entreprise municipale unique sur le territoire de la ville. Il s'agit là d'un processus sociopolitique véritablement exceptionnel qui a produit des résultats positifs directs pour la ville de Mostar.

(Vlatko Marinović, membre de l'assemblée de Mostar)

4.2. Transformer les recommandations en politiques

Le processus concret de mise en œuvre des recommandations de l'assemblée citoyenne a été expérimenté par le Conseil de l'Europe et la ville de Mostar dans le cadre de l'Assemblée citoyenne organisée à Mostar en 2021. Au total, 32 recommandations ont été traduites en un plan d'action municipal. Pour chaque recommandation, les services municipaux compétents ont été identifiés, des mesures potentielles ont été planifiées, incluant les indicateurs de mise en œuvre et les ressources nécessaires, ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre. Le plan d'action prévoyait la soumission annuelle, voire plus fréquente, de rapports d'étape au conseil municipal, permettant ainsi aux membres de l'assemblée et au grand public d'évaluer la manière dont la ville donnait suite à leurs recommandations. Deux rapports d'étape, pour 2022 et 2023, ont été soumis et adoptés par le conseil municipal. Un processus similaire a été appliqué lors des assemblées citoyennes de Banja Luka et de Mostar en 2024.

Le plan d'action de mise en œuvre devrait être élaboré par les personnes travaillant dans le domaine du sujet de l'assemblée citoyenne. Il devrait s'appuyer sur les recommandations, en définissant les responsabilités, les activités, les échéances de mise en œuvre et les ressources financières nécessaires.

(Équipe de projet Mostar, 2024)

4.3. Informer les membres de l'assemblée du suivi des recommandations

Il est d'usage que les membres de l'assemblée soient informés des suites données à celle-ci. Ils doivent également être invités aux différentes réunions de suivi mentionnées au point 4.1. Des recherches scientifiques menées sur de nombreuses assemblées tenues ces dernières décennies montrent que la participation à une assemblée a un effet stimulant sur les participants et renforce souvent leur sentiment d'engagement dans la communauté⁸. Dans de nombreux cas, on a constaté que, après avoir participé à une assemblée, des personnes s'engagent comme bénévoles dans des organisations de la société civile, s'investissent dans leur communauté, voire se présentent à des élections pour certaines fonctions.

8. Voir : Lindell M. (2023), « Internal dynamics at work », in Reuchamps M., Vrydagh J., Welp Y. (Eds.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, p. 257–270, pour un examen des résultats de recherche sur les effets que la participation au travail de l'assemblée a sur ses membres.

Cette énergie peut être mobilisée de multiples façons. On peut citer l'exemple de citoyens ayant participé à une assemblée sur les questions climatiques qui interviennent ensuite dans les écoles pour en discuter avec les jeunes. Dans certains cas, des décideurs politiques ont sollicité l'aide des citoyens pour analyser des politiques alternatives. Ce fut le cas en Belgique germanophone où, peu après la tenue d'une assemblée sur le logement, les autorités ont travaillé à une nouvelle loi sur le logement. Elles ont invité les membres de l'assemblée à débattre des projets de loi. Dans plusieurs cas, les citoyens se sont tellement enthousiasmés pour leur participation qu'ils ont créé des associations afin de se réunir et d'assurer le suivi des travaux. Ce fut le cas après la Convention citoyenne pour le climat en France, dont les membres ont créé une organisation non gouvernementale officielle appelée « Les 150 » (en référence au nombre de membres de l'assemblée) afin de promouvoir la mise en œuvre des recommandations. Enfin, dans certains cas (voir point 4.5 ci-dessous), d'anciens membres d'assemblées ont participé aux travaux d'assemblées institutionnalisées ou permanentes.

Il convient de tenir compte des compétences des autorités locales en matière de mise en œuvre des recommandations et de faire preuve de prudence lors de l'envoi de demandes de recommandations spécifiques aux échelons supérieurs de l'administration.

(Équipe de projet Banja Luka, 2024)

J'étais au départ un peu sceptique, mais je constate maintenant que les citoyens peuvent avoir une grande influence sur les structures gouvernementales et sur le fonctionnement des villes, y compris en Bosnie-Herzégovine. Le fait que les citoyens ayant participé à cette assemblée se sont adressé publiquement aux conseillers municipaux et leur ont posé diverses questions est un progrès.

(Membre de l'assemblée, Mostar 2024)

Les résultats d'une enquête menée auprès des membres d'assemblées citoyennes, avant et après celles de 2024 à Mostar et à Banja Luka, révèlent une meilleure appréciation du rôle consultatif de ces assemblées auprès des autorités locales à la suite du processus délibératif. Cela souligne l'importance du dialogue avec l'administration et lors des procédures ultérieures.

4.4. Évaluation de l'assemblée

Les assemblées citoyennes constituent une nouvelle forme de démocratie participative, plus significative, mais aussi plus coûteuse. L'évaluation après chaque assemblée permet de garantir une utilisation optimale des ressources et de s'assurer des progrès en matière de participation citoyenne. L'objectif global est d'améliorer la qualité des processus délibératifs futurs tout en respectant des normes minimales. Toutefois, l'évaluation des petites assemblées locales diffère sensiblement de celle des grandes assemblées nationales, et les règles spécifiques relatives au financement et aux rapports peuvent jouer un rôle déterminant. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré des bonnes pratiques et des lignes directrices pour l'évaluation. Celles-ci stipulent que l'évaluation doit être fondée sur des preuves, être transparente, menée de manière indépendante et être assortie de commentaires constructifs et de résultats accessibles.

La planification d'une évaluation débute généralement lorsque l'équipe de projet définit le calendrier et le budget. Le temps et les ressources doivent être planifiés, tandis que le périmètre des activités varie. Il s'agit notamment d'évaluer l'intégrité du plan de processus au moyen de rapports financiers et/ou d'autoévaluations narratives. Dans le cas des grandes assemblées, dont le coût est élevé, une évaluation externe est la norme. L'expérience délibérative est évaluée au moyen d'enquêtes auprès des membres de l'assemblée (généralement avant et après le processus), et l'impact du processus délibératif est évalué par des entretiens avec les parties prenantes. Les résultats de cette évaluation sont généralement approuvés par l'équipe de supervision et discutés lors de la dernière session de cet organe. Parallèlement, diverses institutions sont les destinataires finals de ces évaluations tels le commanditaire, les organismes d'audit de l'État, les organisations internationales, les organisations de la société civile, la communauté universitaire, les parlementaires eux-mêmes et le public.

Lors de l'assemblée, de nombreuses personnes se sont exprimées librement, ont partagé leurs opinions et leurs préoccupations, et une telle assemblée est vraiment nécessaire. Elle permet non seulement aux citoyens de participer, mais aussi de prendre des décisions importantes. Cette fois-ci, il s'agissait de jeunes entrepreneurs, et un processus de ce type était indispensable.

(Membre de l'assemblée, Banja Luka 2024)

4.5. Assemblées permanentes ou institutionnalisées

Dans certains endroits, après les premières assemblées ponctuelles, il a été décidé d'en faire un élément permanent de l'élaboration des politiques publiques. Bien que cela représente déjà une avancée, il peut être utile de comprendre comment ce type de processus peut devenir une caractéristique structurelle de la gouvernance. La plupart de ces assemblées permanentes présentent essentiellement les mêmes caractéristiques que celles décrites dans ce guide : un groupe de citoyens tirés au sort qui se réunissent pour examiner un sujet précis afin de formuler des recommandations en matière de politique publique. Bien entendu, même dotées d'un cadre légal, ces instances constituent toujours un organe consultatif du système représentatif, sans pour autant le remplacer. En quoi ces assemblées permanentes sont-elles différentes ? L'une des différences réside dans la manière dont le sujet est déterminé lorsque ce type d'assemblée se réunit régulièrement. Au Parlement régional de Bruxelles, par exemple, une assemblée citoyenne peut être convoquée sur la base d'une pétition signée par 1 000 citoyens. Cependant, les élus peuvent également proposer des sujets. Dans la Communauté germanophone de Belgique, il existe un conseil spécial dont les membres sont tous d'anciens participants aux assemblées citoyennes. Ce conseil de 25 membres sélectionne les thèmes des assemblées à organiser. Il est également chargé de veiller à ce que le parlement agisse conformément au règlement après chaque assemblée. La ville de Milan a mis en place une assemblée permanente pour aider les citoyens à mettre en œuvre le « Plan pour le climat et la qualité de l'air » de la ville. La composition de cette assemblée est renouvelée tous les neuf mois. Ainsi, bien que l'assemblée soit permanente en tant qu'institution, ses membres changent. Des villes comme Paris et Copenhague ont également organisé des formats spécifiques pour des assemblées citoyennes permanentes. Il n'existe pas encore d'exemples similaires en Europe centrale et orientale, mais cela ne devrait être qu'une question de temps. La création d'une base de données d'anciens membres d'assemblées, qui puissent servir d'experts et d'ambassadeurs, constitue une première étape essentielle et pertinente.

Il faudrait instaurer une assemblée citoyenne comme organe consultatif dans chaque ville, et particulièrement dans la nôtre, afin que la voix de la population soit entendue, qu'il s'agisse des retraités, des lycéens ou des personnes d'âge mûr de toutes les ethnies.

(Membre de l'assemblée de Banja Luka 2024)

4.6. Liste de contrôle 4 – Après l'assemblée

LISTE DE CONTRÔLE 4				
Après l'assemblée				
#	Élément/Question	Responsable/ équipe	Délai (date clé)	Avancement/ Achèvement
1	L'administration est prête à recevoir les recommandations	Équipe de coordination/ Équipe projet/ Commanditaire		
1.1	Participation prévue de l'administration au processus global, directement ou par l'envoi de notifications	Équipe projet/ Équipe de coordination		
1.2	S'assurer que les recommandations sont présentées aux décideurs	Équipe projet/ Commanditaire		
1.3	Instaurer l'obligation pour les décideurs de fournir un retour d'information aux membres de l'assemblée	Équipe projet/ Commanditaire		
2	Transformer les recommandations en politiques publiques	Équipe projet/ Commanditaire		
2.1	Analyser les meilleures façons de transformer les recommandations en propositions politiques	Équipe projet/ Commanditaire		
2.2	Identifier la responsabilité de cette transformation au sein de l'administration et proposer un accompagnement fondé sur les meilleures pratiques, telles que des plans d'action	Équipe projet/ Commanditaire		
3	Informar les membres de l'assemblée	Commanditaire/ Équipe projet		

3.1	Mettre en place des moyens de rendre compte directement aux membres de l'assemblée et de les informer une fois le projet terminé. Transférer cette responsabilité au personnel permanent	Commanditaire/ Équipe projet		
4	Réaliser une évaluation du projet d'assemblée citoyenne	Équipe de coordination/ Commanditaire		
4.1	Évaluation du processus fondée sur les meilleures pratiques et les normes	Équipe de coordination		
4.2	Évaluation financière	Équipe de coordination		
5	Examen de la tenue de la prochaine assemblée ou de son institutionnalisation	Commanditaire		
5.1	Planification des sujets et du budget de la prochaine assemblée	Commanditaire		
5.2	Examen de la création d'une base de données d'experts en délibération ou d'anciens membres de l'assemblée	Commanditaire		

Ressources

- Democracy Next (2023), « *Assembling an Assembly Guide* », disponible sur : <https://assemblyguide.demnext.org/>, consulté le 29 juillet 2024.
- Kapidžić D. et Dejaeghere Y. (2024), « *Inclusive topic selection : reflections on Mostar's first citizens' assembly* », *Deliberative Democracy Digest*, disponible sur : <http://www.publicdeliberation.net/inclusive-topic-selection-reflections-on-mostars-first-citizens-assembly>, consulté le 29 juillet 2024.
- OCDE, Kapidžić D. (2024), « *The Mostar Citizens' Assembly: Bridging diversity and division in Bosnia and Herzegovina* », *Participo*, disponible sur : <https://medium.com/participo/the-mostar-citizens-assembly-bridging-diversity-and-division-in-bosnia-and-herzegovina-48adc46cd00f>, consulté le 29 juillet 2024.
- PNUD et The New Democracy Foundation (2019), « *Enabling National Initiatives to Take Democracy Beyond Elections* », Programme des Nations Unies pour le développement, disponible à l'adresse suivante :
- <https://www.un.org/democracyfund/en/content/tools> consulté le 19 juillet 2024.
- White K., Hunter N. et Greaves K. (2022), « *Facilitating Deliberation – A Practical Guide* », *MosaicLab*, disponible sur : www.mosaiclab.com.au/the-big-book, consulté le 29 juillet 2024.

Liste de ressources du FIDE

Ressources de l'Assemblée citoyenne sur le climat du printemps (en anglais), disponibles à l'adresse suivante : <https://www.fide.eu/spring-school-2023>

Matériaux répertoriés dans ce guide

- Assemblée citoyenne de la ville de Mostar : <https://mostargradimo.ba/en/home/> (en anglais uniquement)
- Ordre du jour de l'Assemblée citoyenne de la ville de Banja Luka, 2024. Trouvez des informations supplémentaires (en anglais) sur : www.banjaluka.rs.ba/gradjani/skupstina-gradjana-grad/
- Outil de sélection aléatoire stratifiée (en anglais), disponible à l'adresse : <https://selection.newdemocracy.com.au/>
- Outil de tirage au sort *Panelot* (en anglais), disponible sur : <https://panelot.org/>

La participation citoyenne à la prise de décision est un élément essentiel de la bonne gouvernance et un principe fondamental des droits humains.

Ce guide s'adresse aux autorités locales souhaitant associer les citoyens à l'élaboration des politiques publiques par le biais de la démocratie délibérative, et plus particulièrement par le biais des assemblées citoyennes.

Le guide explique ce que sont les assemblées citoyennes et décrit les étapes à suivre avant, pendant et après le processus. Il propose des exemples concrets et des listes de contrôle pour le suivi des progrès, et aborde des sujets tels que les principes de la délibération, les raisons pour lesquelles une autorité publique devrait mettre en place une assemblée, ainsi que l'importance de s'engager dans le processus délibératif.

Ce guide vise à motiver, à susciter l'intérêt et à sensibiliser les élus locaux, les membres de l'administration et le grand public aux exigences d'un processus délibératif.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il compte 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une institution du Conseil de l'Europe, chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 46 États membres. Formé de deux chambres – la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions – et de trois commissions, il comprend 612 élus représentant plus de 130 000 collectivités territoriales.

www.coe.int

THE CONGRESS



LE CONGRÈS

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE