

De meilleures politiques publiques grâce à la démocratie délibérative ?

Face à la crise démocratique, dont le taux de vote est un indicateur, et à l'urgence de défis comme la transformation écologique, un nouveau paradigme de l'action publique émerge : la démocratie délibérative. Elle vise à définir des politiques publiques en s'appuyant sur l'intelligence collective pour intégrer la complexité des points de vue. Les décideurs politiques pourraient en mobiliser les atouts, à condition qu'ils fassent preuve de rigueur et de sincérité, et que les procédures de travail permettent d'intégrer toutes les dimensions de ces choix souvent difficiles. C'est ce que nous avons voulu éclairer d'un regard d'ingénieur, par l'analyse de nombreux exemples et une étude approfondie des travaux publiés sur ce sujet...

La France connaît aujourd'hui une véritable crise démocratique, comme l'ont montré les récentes abstentions aux élections. Les Français font de moins en moins confiance aux politiques, aux médias et aux corps intermédiaires¹.

Par ailleurs, les défis du XXI^e siècle, notamment la transformation écologique, sont complexes et ne seront pas résolus de manière individuelle. C'est en tout cas ce que rappelle le Manifeste étudiant pour un réveil écologique de 2018 : « Malgré les multiples appels de la communauté scientifique, malgré les changements irréversibles d'ores et déjà observés à travers le monde, nos sociétés continuent leur trajectoire vers une catastrophe environnementale et humaine. » Pourtant, chaque tentative de réforme, de bifurcation, se heurte à une opposition de diverses sphères de la société, qui considèrent que les arbitrages sont injustes, inéquitable, et donc inacceptables.

Face à ces tendances alarmantes, il devient pressant d'inventer de nouveaux mécanismes de prise de décision. Parmi les réponses possibles à cette crise, la démocratie délibérative a attiré notre attention. Nous en avons donc fait



le sujet de notre mémoire de 3^e année du Corps des mines. Au-delà des principes qui la sous-tendent, la compréhension de la démocratie délibérative nécessite de s'interroger sur les sujets qu'elle permet de couvrir, d'étudier les enjeux de pouvoir qu'elle induit et d'analyser l'ingénierie sous-jacente que la puissance publique doit s'appropriier.

De quoi la démocratie délibérative est-elle le nom ?

Définition de la démocratie délibérative

La démocratie délibérative constitue l'une des formes les plus abouties de participation des citoyens aux politiques publiques. Un processus délibératif se déroule en plusieurs temps². D'abord, une question à laquelle il s'agit de répondre est définie et un comité de gouvernance est mis en place pour garantir la bonne organisation du processus. Ensuite, un échantillon de citoyens – comportant parfois une proportion d'élus – est tiré au sort selon plusieurs

critères (âge, sexe, catégorie socioprofessionnelle, lieu d'habitation...). Une fois l'assemblée délibérante constituée, ses membres sont formés aux enjeux de la question à laquelle ils devront répondre. Cette formation vise à refléter l'ensemble des points de vue associés à ces enjeux. Les citoyens peuvent alors débattre, pendant une durée qui peut s'étendre de quelques jours à plusieurs mois, pour enfin formuler collectivement des propositions engageantes. Le produit final d'un tel atelier délibératif est donc un ensemble de propositions citoyennes.

Une vague délibérative en France et à l'international

La démocratie délibérative connaît un essor depuis une dizaine d'années, en France comme à l'international, avec, en moyenne, une quarantaine de processus délibératifs organisés chaque année. Locaux, nationaux ou supranationaux, ils peuvent être appliqués à toutes les échelles. Les thèmes abordés, ainsi que les modalités précises d'organisation sont également d'une grande diversité. Certaines expérimentations sont pérennisées, à l'instar du conseil de citoyens du parlement germanophone de Belgique. D'autres initiatives sont seulement temporaires, telle, en France, la Convention citoyenne pour le climat de 2019. Les citoyens délibèrent le plus souvent seuls, mais ils peuvent être rejoints par des parlementaires, comme lors de la Convention constitutionnelle irlandaise, qui conduisit, en 2015, à la légalisation du mariage homosexuel. De nombreux sujets sont traités par ces assemblées : aménagement du territoire (Convention citoyenne d'Est Ensemble), controverses éthiques (légalisation de l'avortement en Irlande) ou des questions prospectives (conférence sur l'avenir de l'Europe organisée en 2021 à l'échelle de l'Union européenne).

La démocratie délibérative : quand et pour quels sujets ?

Inscrire les dispositifs délibératifs dans le cycle des politiques publiques

Le cycle des politiques publiques est composé de quatre étapes distinctes jalonnées d'évaluations. La première étape consiste à définir les problèmes prioritaires à résoudre. Ainsi, des ateliers délibératifs ont été organisés pour, par exemple, imaginer l'avenir de l'Europe ou penser comment habiter la France en 2030³.

La deuxième étape correspond à la formulation de politiques pour répondre aux problèmes préalablement identifiés : c'est, par exemple, l'usage qui a été fait des ateliers délibératifs lors de la Convention citoyenne pour le climat. La formulation de ces politiques est suivie d'une évaluation *ex ante* qui éclaire les décideurs intervenant à l'étape suivante. Elle gagne à comporter plusieurs scénarios pour s'assurer de la réactivité requise lorsque des paramètres majeurs évoluent.

La troisième étape revient à choisir, parmi les solutions possibles, lesquelles seront appliquées. Cette prise de décision est, aujourd'hui, du ressort des élus nationaux ou locaux en fonction des compétences des différentes instances.

Enfin, la quatrième étape est la mise en œuvre des politiques décidées. Une évaluation *ex post* permet, par la suite, d'en vérifier la réalisation et l'efficacité. Le Conseil d'orientation des retraites utilise, par exemple, des ateliers délibératifs pour évaluer des caisses de retraite.

La démocratie délibérative paraît pertinente pour trois étapes du cycle des politiques publiques : définir des problèmes prioritaires – notamment dans une logique de prospective –, formuler des politiques publiques en jugeant *ex ante* de leur acceptabilité et évaluer leur mise en œuvre.

Les sujets adaptés à la démocratie délibérative

Toutes les politiques publiques peuvent a priori être traitées par la délibération. D'après nos analyses de cas concrets, chaque étape semble néanmoins être particulièrement adaptée à certains types de sujets. Pour la définition de problèmes prioritaires, il s'agit de sujets associés à une vision de long terme, par exemple dans le cadre des lois de programmation pluriannuelles, ou encore pour l'évolution des institutions. Pour la formulation de politiques publiques, la démocratie délibérative peut aboutir à des propositions sur des sujets que le commanditaire estime essentiels et sur lesquels les parties prenantes peinent à trouver un consensus. Quant à l'évaluation de la mise en œuvre de politiques publiques, l'usage de la délibération citoyenne y reste très marginal et mériterait, selon nous, d'être plus expérimenté. Les processus délibératifs peuvent donc porter sur des sujets variés, en fonction de l'étape du cycle des politiques publiques pour laquelle ils sont mobilisés.

L'articulation des pouvoirs dans la démocratie délibérative

Comment penser la gouvernance de la démocratie délibérative afin de garantir un juste partage du pouvoir entre les parties prenantes ?

Initier des ateliers délibératifs

Nos observations et nos lectures de travaux sur le sujet nous amènent à penser que plusieurs groupes d'acteurs peuvent initier des ateliers délibératifs : les citoyens à travers des pétitions, les parlementaires de l'Assemblée nationale via un projet de loi et, enfin, le président de la République sur proposition du Gouvernement.

L'épineuse question du devoir de suite

Le devoir de suite correspond à l'ensemble des engagements pris par le décideur quand il convoque un dispositif délibératif et la manière dont il en assure le respect. Il doit porter sur deux dimensions : la qualité du dispositif et l'impact de la délibération sur les politiques publiques. Ceci permet de tirer des enseignements méthodologiques de l'expérience et de montrer aux citoyens, à l'issue du dispositif, dans quelle mesure leur contribution a été prise en compte.

L'existence et le respect de cet engagement sont des éléments clés pour la crédibilité des démarches. S'ils ne sont pas mis en œuvre correctement, ils peuvent accentuer la méfiance vis-à-vis de la puissance publique. Ainsi, un sondage d'OpinionWay de fin 2021 indique que 68 %

« 68 % des citoyens considèrent que la démocratie participative est une opération de communication, voire un exercice permettant de légitimer une décision déjà actée. »



des citoyens considèrent que la démocratie participative est une opération de communication, voire un exercice permettant de légitimer une décision déjà actée⁴.

Aujourd'hui, la convocation d'un dispositif délibératif n'est pourtant pas conditionnée à l'obligation d'appliquer un devoir de suite rigoureux. Il est donc essentiel que le commanditaire s'engage, en amont de la délibération, sur une suite à donner, de manière transparente et précise, et qu'un dispositif de suivi adéquat soit mis en place, comme c'est le cas par exemple à Nantes⁵.

Le regard des ingénieurs : la rigueur méthodologique, garantie de qualité des dispositifs délibératifs

Le dernier élément du succès de la démocratie délibérative est de s'appuyer sur une ingénierie rigoureuse.

Le cadrage du dispositif et sa gouvernance

La qualité des exercices délibératifs repose sur la capacité du commanditaire à définir avec clarté et sincérité l'objet et le périmètre de la délibération qu'il souhaite engager⁶. À travers la définition d'un mandat, il passe ainsi un contrat moral avec les participants.

Pour être *clair*, le mandat doit expliciter, de manière compréhensible par tous les citoyens, le problème à résoudre, l'objectif à atteindre et les suites qui seront données à la délibération. Pour être *sincère*, il doit porter

sur des questions qui ne sont pas déjà arbitrées ou en cours d'arbitrage, et être suivi d'un respect des engagements relatifs à la reprise des recommandations citoyennes⁷.

Aussi basique qu'elle puisse paraître, la question du mandat n'est pas toujours correctement traitée par les commanditaires. Par exemple, de nombreux Français ont critiqué le collectif citoyen sur la campagne de vaccination contre la Covid-19 mis en place en 2021, considérant que la question traitée était déjà arbitrée.

L'inclusivité de la sélection et de la parole

Le tirage au sort pour la sélection des participants est une condition constitutive des ateliers délibératifs. Cependant, ce mode de sélection ne garantit pas à lui seul la représentativité statistique du panel. C'est pourquoi la sélection aléatoire doit être assortie de critères de représentativité, en utilisant la méthode dite *d'échantillonnage par quotas*. Outre les quatre variables sociodémographiques de base (sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle et origine géographique), des filtres complémentaires peuvent intervenir en fonction du sujet de la délibération, tel le niveau de diplôme ou la densité de la zone d'habitation.

Le fait de rendre obligatoire la participation aux processus est controversé. En effet, le volontariat présente un biais. Il entraîne une potentielle surreprésentation des personnes les plus intéressées par l'objet de la délibération et une sous-représentation de certains publics pour des raisons diverses, comme la faible confiance dans les institutions,

la timidité, ou encore des raisons économiques. Ceci peut compromettre la diversité des points de vue au sein du dispositif délibératif. Néanmoins, la motivation contribue à la qualité du processus délibératif, car les personnes volontaires tendent à montrer une plus grande aptitude au dialogue. Il semble donc nécessaire d'arbitrer entre représentativité et engagement des citoyens. La neutralité du secrétariat est aussi un enjeu majeur.

Il est toutefois possible de concilier ces deux besoins. Par exemple, afin d'accroître la disponibilité des participants, des garanties vis-à-vis de l'employeur peuvent être mises en place, telle une extension aux citoyens délibérants du régime de garanties qui s'applique aux jurés d'assises. Lors des débats, certains participants peuvent être confrontés à des obstacles tels que prendre la parole en public ou oser donner son avis. Les facilitateurs professionnels jouent un rôle primordial, à travers la mobilisation de techniques variées, pour permettre à chacun de s'exprimer.

Le choix des experts et la formation des citoyens

L'accès à une information plurielle et de qualité est indispensable pour que les citoyens puissent s'appropriier le sujet à traiter et formuler des recommandations éclairées. Cette formation est souvent le fruit d'échanges avec des experts (scientifiques, fonctionnaires, parties prenantes...).

Le recours à l'expertise s'accompagne toutefois de deux risques majeurs : le choix biaisé des intervenants et l'influence excessive de certains experts sur les citoyens.

L'information dispensée aux citoyens doit donc avoir pour objectif de les confronter à la plus grande pluralité des avis et intérêts sur la question qu'ils ont à traiter. Cela implique de produire une cartographie des groupes d'intérêt concernés et d'organiser des échanges avec leurs représentants qui doivent expliciter d'où ils parlent.

Afin de réduire le risque d'une trop grande influence du commanditaire ou du comité de gouvernance, les citoyens doivent systématiquement participer à la cartographie des acteurs, pouvoir exprimer leurs besoins en information et faire appel aux experts de leur choix. Le modèle de la conférence sur l'avenir de l'Europe est à ce sujet remarquable : non seulement les citoyens participent au choix des experts, mais, en plus, les spécialistes n'interviennent que sur leur demande.

Pour limiter l'influence des experts sur les citoyens, il faut, de plus, encadrer leur intervention. La Convention constitutionnelle irlandaise est un exemple intéressant : les citoyens avaient défini un cadre précis d'intervention qui interdisait les interactions entre citoyens et experts hors des temps sanctuarisés, encadrait de manière stricte les temps de parole et imposait un envoi préalable des documents.

Conclusion

La démocratie délibérative est un outil pour relever les défis du XXI^e siècle, dont l'utilisation s'est accrue au cours de la dernière décennie. Pour en garantir l'efficacité, il est nécessaire que plusieurs principes soient respectés.

Tout d'abord, il faut clarifier le droit des parties prenantes d'être à l'initiative de la mise en place de ce type de dispositif et l'utiliser à bon escient selon le cycle des politiques publiques. Ensuite, il est nécessaire que le pouvoir décisionnel s'engage sur la suite donnée aux propositions citoyennes au regard du mandat transmis par l'initiateur. Enfin, des pratiques méthodologiques rigoureuses (place des experts, inclusion...) doivent être appliquées pour garantir le succès du dispositif.

Juliette Kahn et Angel Prieto, ingénieurs des mines

NOTES

- 1 Selon Cévipof, en janvier 2022, les Français éprouvent à l'égard des politiques de la "lassitude" à 40 % et de la "méfiance" à 37 % (non exclusif); 55 % éprouvent de la "méfiance" vis-à-vis des médias. Par ailleurs, près de 10 % des salariés adhéraient à un syndicat en 2019, alors qu'ils étaient près de 30 % en 1949.
- 2 C. Chwalisz, « Good practice principles for deliberative processes for public decision making », *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions : Catching the Deliberative Wave*, éditions OCDE, Paris, 2020 – <https://doi.org/10.1787/b40aab2a-en>
- 3 Cf. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DP_HabiterLaFranceDemain.pdf
- 4 Sondage OpinionWay, « Les Français et la concertation citoyenne », décembre 2021.
- 5 « Représentation et participation : réinventer la démocratie européenne », policy paper de l'Institut Jacques Delors, 2020.
- 6 « *Enabling National initiatives to take democracy beyond elections* », rapport du Fonds des Nations unies pour la démocratie et de la Fondation pour la démocratie nouvelle, 2020.
- 7 En d'autres termes, le mandat ne doit pas laisser entendre que les propositions des citoyens seront reprises in extenso, afin que cette démarche ne soit pas perçue comme un exercice de communication. Le flou du "sans filtre" de la Convention citoyenne pour le climat en est un exemple.

La Gazette de la société et des Techniques

La Gazette de la Société et des Techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse :
<http://www.annales.org/gazette.html>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS Dépôt légal Septembre 2022

La Gazette de la Société et des Techniques

est éditée par les *Annales des mines*
120, rue de Bercy – télédéc 797 – 75012 Paris
<http://www.annales.org/gazette.html>
Tél. : 01 42 79 40 84 – Mél. : michel.berry@ecole.org
N° ISSN 1621-2231

Directeur de la publication : Grégoire Postel-Vinay

Rédacteur en chef : Michel Berry

Illustrations : Véronique Deiss

Réalisation : École de Paris du management

Impression : Graph'Imprim

