

ASSOCIATION DES SECRETAIRES
GENERAUX DES PARLEMENTS



ASSOCIATION OF SECRETARIES
GENERAL OF PARLIAMENTS

COMMUNICATION

de

Dr. Silke ALBIN
Secrétaire générale adjointe du Bundestag allemand

sur

**« Le potentiel des conseils citoyens pour les parlements : expériences recueillies
dans le cadre du premier conseil citoyen du Bundestag allemand »**

Session de Genève
mars 2024



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Unité Conseils citoyens

Le potentiel des conseils citoyens pour les parlements : expériences recueillies dans le cadre du premier conseil citoyen du Bundestag allemand

Silke Albin, secrétaire générale adjointe au Bundestag (Allemagne), réunion de l'ASGP, Genève, 24 au 26 mars 2024

Chères collègues, chers collègues,

« **L'innovation pour les parlements** » ou « Le renouvellement de la démocratie » est un thème qui nous accompagne depuis bien des années. Mais aujourd'hui, son actualité est plus brûlante que jamais : nombreux sont les États qui voient se multiplier les attaques perpétrées de l'intérieur et de l'extérieur contre la démocratie et le parlementarisme par des forces autoritaristes et populistes. Il faut agir, et ce dès maintenant, pour mettre un coup d'arrêt à la perte de confiance envers nos systèmes politiques, et surtout envers nos parlements.

Le Bundestag allemand a pris la décision d'expérimenter un nouvel instrument : les **conseils citoyens**. Notre secrétaire général Michael Schäfer vous en a déjà parlé lors de la réunion à Luanda à l'automne dernier. Les conseils citoyens sont prometteurs d'une valeur ajoutée pour les députés et l'institution du Parlement dans son ensemble, mais aussi pour la société et la confiance envers le système politique. **Nous venons de clore il y a quelques semaines le premier conseil citoyen au Bundestag.** Il était consacré au thème de « La nutrition en transition », et plus précisément à la question du rôle que l'État doit jouer dans une alimentation saine et durable.

Laissez-moi vous donner aujourd'hui un bref récapitulatif des expériences que nous avons recueillies dans le cadre de ce conseil. J'espère réussir à piquer suffisamment votre curiosité pour que nous discussions plus en détail de ce thème lors d'une de nos prochaines réunions.

Les conseils citoyens sont une forme de **démocratie délibérative**. Ils misent sur l'échange et la discussion, sur la recherche de bons compromis – et non sur l'adoption forcée de revendications et de positions maximalistes. En ce sens, ils s'apparentent davantage à des débats parlementaires, à la différence près que les participants à un conseil citoyen ne focalisent pas leur action sur une réélection,

mais sur un résultat aussi pérenne que possible sur une question précise. Cette approche laisse la place à des discussions d'une tout autre nature.

Comment se déroulent les conseils citoyens ? Les participants sont tirés au sort dans l'ensemble de la population, il s'agit donc d'un **choix aléatoire**. Les discussions ne s'adressent pas aux « habitués de ce type d'événement » mais à un échantillon représentatif de la population générale. En fonction du thème, les participants se réunissent au cours de plusieurs week-ends. Ils **discutent** du sujet qui leur a été confié par le Bundestag sur la base de faits, de manière équitable et d'égal à égal, en vue de pouvoir finalement formuler des **recommandations** à l'intention des députés dans un rapport d'expertise du conseil citoyen. L'objectif est de parvenir à des recommandations portées par la grande majorité des participants, susceptibles de constituer par la suite une base adéquate pour trouver des compromis politiques au Parlement. Pour que cette « délibération » porte ses fruits, les participants bénéficient de **contributions** de scientifiques et d'experts de la pratique couvrant tout l'éventail des positions scientifiques et politiques. En même temps, ils sont aidés par une **équipe d'animateurs** neutres qui veille à ce que les débats se déroulent réellement d'égal à égal. Un **conseil scientifique** accompagne le processus et une **évaluation scientifique** analyse la qualité de ce dernier.

Pourquoi faudrait-il justement que les parlements convoquent des conseils citoyens, alors que les discussions ont à l'évidence une certaine similitude avec les débats que mènent les députés ? Parce que les conseils citoyens ont une véritable **valeur ajoutée pour le parlementarisme**. Bien évidemment, ils ne doivent pas remplacer le travail des parlements. Ils constituent un nouvel **instrument de conseil additionnel** qui fournit aux députés d'autres informations que celles transmises par les commissions, les dialogues citoyens ou les documents de lobbying classiques. Ils peuvent – et ils doivent aussi – faire fonction de déclencheur pour des débats et processus parlementaires. Naturellement, le pouvoir de décision reste uniquement aux mains du Parlement. Il convient de le rappeler avec insistance.

Selon le sujet débattu, un parlement peut en tirer une valeur ajoutée assez variable : d'une part un conseil citoyen peut révéler aux députés quelle est la position d'une société sur un thème, dès lors qu'elle délibère des aspects-clés d'une question en débattant sérieusement, et leur montrer où se trouvent des lignes de compromis susceptibles de réunir une majorité dans la population. En quelque sorte, il fait fonction de **sismographe** doté d'une précision bien supérieure à celle des sondages d'opinion. D'autre part, un conseil citoyen peut mettre en lumière quelles seraient les **priorités** des citoyennes et des citoyens entre différents aspects thématiques ou quelles pistes de solution ils privilégieraient et à

combien s'élèveraient les **coûts** qu'ils seraient prêts à accepter de payer. En tout cas, les conseils citoyens sont toujours – et à vrai dire uniquement – bons lorsque les députés ont **vraiment une question** à poser et veulent vraiment entendre une réponse : le processus donne lieu à une vraie *appropriation*, une vraie curiosité, une vraie ouverture pour les recommandations, et dès lors la probabilité est grande que le Parlement se saisisse par la suite de ces recommandations et finisse par les mettre en œuvre. Même si le processus ne s'enclenche pas toujours immédiatement, mais parfois seulement après un bon moment.

Comment les choses se passent-elles concrètement dans la pratique ? Je vous propose de nous pencher ensemble sur le **conseil citoyen « La nutrition en transition** : entre préoccupations privées et responsabilités gouvernementales » que le Bundestag allemand a organisé entre septembre 2023 et février 2024, et qui s'est soldé par un grand succès en termes de contenus, de résultats, de satisfaction des participants et d'attention du public. Examinons les éléments qui ont particulièrement bien fonctionné.

Au cours de trois weekends en présentiel et de six sessions en ligne, les citoyennes et les citoyens ont délibéré sur un sujet très vaste – et sont finalement tombés d'accord pour formuler **seulement neuf recommandations**, toutes justifiées par une bonne argumentation. Les députés sont ainsi en mesure de comprendre pourquoi les délibérations ont précisément abouti sur ces recommandations. Le sujet de délibération assorti de plusieurs aspects particuliers à traiter avait été défini dans **la décision** du Bundestag allemand **instituant le conseil citoyen**, toutefois les citoyennes et les citoyens avaient la faculté de déterminer eux-mêmes les principaux axes de leur travail et de prioriser ainsi les thèmes secondaires. Cette manière de procéder a rencontré un franc succès comme l'illustre le rapport d'expertise du conseil citoyen. La très **grande souplesse dans l'encadrement du processus** a constitué le gage et la condition de cette réussite.

Un **conseil scientifique** a été nommé par les groupes parlementaires du Bundestag allemand afin de garantir la qualité des contenus et de permettre ainsi de s'assurer de la qualification de l'expertise et de la prise en compte de tout l'éventail du spectre politique. Les membres du conseil ont fait preuve d'un engagement qui a largement dépassé les limites attendues et qui témoigne de surcroît d'un processus réussi. Les **parties prenantes** de la société ont également été impliquées, bénéficiant de la possibilité de commenter le concept et de soumettre des propositions avant même le lancement du conseil citoyen. Nous réfléchissons actuellement à élargir encore cette participation à l'avenir en perspective d'aspects thématiques fondamentaux et d'ancrer ainsi les conseils citoyens du Parlement encore mieux dans la

société au sens large. Le thème de la transparence et la légitimité aux yeux de la société impliquent également la mise en place d'une forme d'autocontrôle. Une équipe externe indépendante réalise une **évaluation scientifique** de l'ensemble du processus et contrôle si les objectifs que nous avons définis ont été atteints puis identifie les points potentiellement améliorables. Cette approche autocritique visant à exploiter réellement les possibilités d'amélioration a largement fait ses preuves.

La prise en compte **d'expériences pratiques**, en plus des informations scientifiques, a également fait ses preuves : le programme comportait notamment des excursions dans une ferme et une cantine, tout comme une expérience pratique dans un supermarché. Ces **différentes approches** du thème sont importantes car le conseil citoyen n'est pas uniquement composé de personnes qui ont fait des études supérieures, bien au contraire. Les personnes qui abordent le thème de manière émotionnelle ou tactile doivent également pouvoir apporter leur contribution. Dans les futurs conseils citoyens, nous voulons recourir encore davantage à ce genre de méthodes innovantes.

La diversité des participants tire sa réussite de notre **tirage au sort**, conçu comme une « loterie citoyenne » organisée sous l'égide de la présidente du Bundestag allemand.

20 000 personnes tirées au sort dans toute l'Allemagne ont été conviées par la présidente à participer au tirage des membres. Une place au conseil citoyen à remporter, une lettre adressée personnellement par la présidente du Parlement : ces deux paramètres réunis ont débouché sur un taux de participation exceptionnel de 11 % des personnes contactées par courrier. Pour l'avenir, nous réfléchissons à aller encore plus loin et à réaliser un entretien personnel sur le pas de la porte pour motiver celles et ceux qui se sont abstenus de répondre la première fois.

L'accompagnement étroit par la **présidente du Bundestag** et par un groupe de rapporteurs du Conseil des doyens composé de secrétaires de tous les groupes parlementaires ainsi que l'utilisation des bâtiments parlementaires pour certaines des séances ont largement contribué à la réussite. Les citoyennes et les citoyens ont eu le sentiment de se trouver réellement là où les décisions sont prises et d'être véritablement perçus et appréciés par la présidente du Parlement et les groupes parlementaires. La disponibilité des **politiciennes et politiciens spécialisés** de tous les groupes parlementaires à échanger directement avec les participants s'est avérée tout aussi importante : les uns se sont familiarisés avec les contraintes et les perspectives des parlementaires tandis que les autres ont pu voir de leurs propres yeux le sérieux du travail mené au conseil citoyen.

L'engagement de la présidente a certainement constitué l'une des raisons pour lesquelles le conseil citoyen Nutrition a connu un écho extrêmement **large dans les médias**. Aussi bien l'instrument du conseil citoyen et sa fonction pour un parlement que les expériences des participants et les résultats en termes de contenu ont suscité un intérêt d'une ampleur exceptionnelle. Cela s'explique certainement aussi par la situation décrite en introduction et la pression exercée actuellement sur la politique dans son ensemble. Les **manifestations des agriculteurs** dans plusieurs pays européens en sont l'illustration. Le conseil citoyen Nutrition est un modèle qui prend le contre-pied de ces protestations. Il n'y règne pas la colère, mais la compréhension et la priorité y est donnée au bien commun et non aux intérêts particuliers. Les conseils citoyens viennent enrichir la démocratie parlementaire au lieu d'encourager la polarisation grandissante de la société. Pour nos parlements, cette voie représente un moyen nettement plus gratifiant d'engager un dialogue intensif avec les citoyennes et les citoyens que face à des barricades en feu. Je serais très heureuse qu'à l'occasion d'une de nos prochaines réunions, nous discutons de manière plus approfondie des opportunités et des enjeux qu'offrent les conseils citoyens à nos assemblées.