



# DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE

*Le Modèle Waldenia*

Marcin Gerwin

# DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE

## Le Modèle Waldenia

### Sommaire

Introduction	2
Au-delà des élections générales	2
Principes de base du modèle	5
Les panels de citoyens en tant qu'élément principal de la démocratie	7
Indication de la voie de développement de l'état – panels stratégiques	8
Nomination des ministres	10
Le fonctionnement du gouvernement	12
Mécanismes de contrôle	14
Organisation des panels de citoyens	16
Comment mettre en place la démocratie délibérative ?	17
Annexe : infographies	20

Logo du modèle Waldenia : Ewelina Rivillo

Illustrations en couleur : Ewa Hapek

Infographies : Katarzyna Kozakiewicz

Center for Blue Democracy

[bluedemocracy.pl](http://bluedemocracy.pl)

Février 2022

## **Introduction**

L'objectif de ce texte est de présenter de manière brève et dans des termes accessibles, le fonctionnement de la démocratie délibérative dans toutes ses dimensions. Pour ce faire, nous avons besoin d'une formule précise, d'un mode d'organisation du système démocratique et nous utiliserons ici le modèle Waldenia (ang. *Waldenia Model*). Les panels de citoyens constituent la base de ce modèle.

La démocratie délibérative dans toutes ses dimensions signifie que les élections générales n'existent pas. C'est ce grand pas qui est à faire – imaginer que la démocratie peut fonctionner sans les élections générales. Et qu'elle peut fonctionner de manière efficace. Nous commencerons alors par répondre à cette question. Ensuite, je présenterai les principaux éléments du modèle Waldenia qui lui confèrent un fonctionnement efficace, ses institutions et les solutions relatives aux procédures. Ce modèle peut être décrit encore plus en détail, mais l'objectif est avant tout de montrer ici que la démocratie délibérative est possible dans toutes ses dimensions et que le modèle Waldenia peut fonctionner en pratique.

Pourquoi envisager l'introduction d'un tel modèle ? Que peut apporter la démocratie délibérative ? Le modèle Waldenia est une véritable démocratie où les gens ont la possibilité de prendre des décisions importantes relatives aux questions qui concernent leur vie et où ils ont le contrôle sur ce qui se passe dans le pays. Ce modèle permet de prendre des décisions réfléchies en considérant une perspective plus large et à long terme, des décisions qui ne reposent pas sur la concurrence des partis. Ce dernier aspect se traduit parfaitement par des changements considérables dans la prise de décisions. Le modèle Waldenia est également un outil réel de contrôle de l'activité du gouvernement dans les mains de la société et une vraie possibilité de corriger ses actions, si nécessaire. C'est la possibilité d'améliorer le mode de fonctionnement du pays et donc de la qualité de vie.

Mais commençons par le début.

### **Au-delà des élections générales**

J'étais trop jeune pour participer aux premières élections de l'après Seconde guerre mondiale, partiellement libres en Pologne, qui ont eu lieu en juin 1989. Néanmoins, si j'avais pu le faire, j'y aurais participé volontiers. Je reconnais également

leur valeur – elles ont ouvert la voie aux transformations démocratiques, sociales et économiques en Pologne. Elles sont l'exemple du pouvoir de la société qui, grâce aux élections, peut changer le cours de l'histoire et le régime du pays pour le meilleur. Évidemment, les élections démocratiques ont été un moteur de changement important pas seulement en Europe, mais aussi en Asie et en Amérique du Nord et du Sud.

La grande qualité des élections est leur caractère universel – tous ceux qui veulent peuvent y prendre part. Ce qui permet aux gens de se sentir acteurs des événements. Des contraintes existent bien évidemment, résultant par exemple de l'âge, la possibilité de voter est toutefois garantie à la grande majorité de la société. Ce qui fait que les résultats des élections sont respectés par la société et que les gens acceptent que ces résultats donnent mandat à des personnes choisies pour prendre des décisions en leur nom. Pourquoi alors j'estime qu'il convient de renoncer aux élections générales ?

Tout d'abord, je pense qu'il est possible de concevoir un système démocratique qui nous apportera des décisions et des solutions de meilleure qualité, bien meilleures que ce qu'a fait la démocratie représentative jusqu'à présent. Il existe de nombreux sujets où la démocratie actuelle se retrouve souvent dans une impasse, tels que le climat ou la biodiversité, ce que les rapports sur l'état de notre planète nous montrent encore et encore. D'autres problèmes sociaux restent aussi à régler, tels que la pauvreté ou l'accès à l'éducation. Évidemment, il y a des pays qui se débrouillent mieux et d'autres qui ont un peu plus de difficultés. Il ne faut pas généraliser. Cependant, dans chaque démocratie représentative un élément est potentiellement toxique, à savoir les élections.

Les élections sont synonyme de rivalité pour le pouvoir et ceci crée une atmosphère de conflit qui est envenimé par les partis politiques dont l'objectif est d'achever les concurrents politiques. Ce conflit est alimenté par la presse, la télévision et Internet et ensuite, transféré sur la société qui y prend part aussi. En théorie, les principes de la démocratie représentative paraissent bons, mais des retombées très importantes y sont liées, qui, à mon avis, ne servent pas du tout la société. Il suffit d'observer le débat parlementaire et la manière dont les politiciens communiquent en campagne électorale, le débat entre Joe Biden et Donald Trump lors de la campagne de 2020 n'en est qu'un exemple. Les divisions marquées dans la société américaine sont liées à la question de qui vote pour qui. Aux États-Unis, on est très loin d'une société harmonieuse.

De l'autre côté, nous avons une nouvelle forme de démocratie représentée par des panels de citoyens choisis aléatoirement. La composition du groupe reflète des critères démographiques choisis, comme le sexe, l'âge, le niveau d'instruction ou le lieu de résidence. J'ai pu vivre une expérience intéressante en soutenant le premier panel de citoyens en Bosnie à Mostar. Un groupe d'habitants choisi aléatoirement s'est vu attribuer la tâche d'élaborer des recommandations visant à améliorer la propreté dans la ville. Quand, fin 2019, je suis arrivé à Mostar avec ma présentation sur les panels de citoyens, il n'y avait toujours pas de fenêtres dans certains immeubles et sur certaines façades on voyait encore des impacts de balles – les vestiges de la guerre civile en ex-Yougoslavie. De plus, pendant 10 ans, il n'a pas été organisé d'élections locales et le maire de la ville a profité des lacunes de la législation pour maintenir son pouvoir. En décembre 2020, les élections locales ont pu enfin avoir lieu et un conseil municipal légal a été élu. Il est important d'expliquer le contexte pour comprendre quelle était la situation politique au moment où le panel de citoyens a été organisé en 2021. Dans le cadre du tirage au sort du panel, le critère ethnique a été pris en considération le critère ethnique. Le groupe comprenait donc des Croates, des Bosniaques et des Serbes, pour parler ensemble des questions qui touchent leur ville.

Après un mois ponctué de réunions et de rencontres qui se sont déroulées dans une bonne ambiance, le panel de citoyens à Mostar a adopté 32 recommandations, dont la majorité ont recueilli plus de 90% des suffrages (pour adopter une recommandation, au moins 80% des citoyens participant au panel devaient être favorables). Dans les villes polonaises, les recommandations des panels sont aussi retenues à un taux d'au moins 80%. Il en existe des dizaines et le fait qu'ils fonctionnent surprend même parfois les participants aux panels.

Imaginons maintenant que les parlements en Pologne, en Grande Bretagne, en Allemagne ou aux États-Unis prennent les décisions de cette manière, à une majorité d'au moins 80% des suffrages exprimés. Ce serait compliqué. Parfois, même la majorité simple est difficile à atteindre dans le parlement.

Comment se fait-il que les citoyens réussissent à le faire facilement et les députés se heurtent à de grandes difficultés ? Cela s'explique entre autres par une motivation différente des participants aux panels qui sont totalement libres dans leurs opinions. Ces personnes ne sont pas soumises à la discipline du parti, elles n'ont aucune obligation envers les sponsors des campagnes électorales,

elles ne raisonnent pas en termes de carrière politique. La liberté des participants aux panels est due au tirage au sort. Autrement dit, cette liberté est assurée par l'absence d'élections au panel de citoyens. Ainsi, ils peuvent se concentrer sur les solutions et décider lesquelles sont les plus avantageuses et comment les mettre au point. De plus, ils peuvent s'entendre complètement sur le sujet.

Une longue expérience de plusieurs dizaines d'années, avec différentes formes de processus délibératifs et des groupes de participants sélectionnés de manière aléatoire, y compris des panels de citoyens, a démontré que ce système démocratique fonctionne bien et qu'il fonctionne comme devrait le faire une vraie démocratie – en assurant une discussion de fond et une prise de décisions raisonnables. Le potentiel des panels de citoyens est toutefois encore plus important que la résolution de questions particulières de temps à autre. Ils peuvent être le fondement de tout un système politique.

La démocratie est comme un système d'exploitation dans l'ordinateur, nous pouvons la comparer aux systèmes Windows ou MacOS, selon les équipements utilisés. Pour pouvoir utiliser Internet, recevoir des e-mails ou tout simplement imprimer une page de texte, nous avons besoin d'un système d'exploitation performant. Il en est de même pour le fonctionnement d'un pays – un système de prise de décisions efficace est nécessaire pour traiter des questions relatives à l'alimentation, l'éducation, la santé, l'agriculture, l'économie ou l'environnement. De plus, il ne s'agit pas d'un système démocratique dont le seul rôle est de prendre des décisions, mais d'un système qui permettra aux gens de mener une vie heureuse. Voici l'objectif principal du modèle Waldenia de démocratie délibérative.

### **Principes de base du modèle**

Le modèle Waldenia a été élaboré comme un modèle pratique. Il doit permettre la prise de décisions réfléchies, de haute qualité et une gestion efficace de l'État. Ce n'est cependant pas un modèle de démocratie où les citoyens s'occupent directement de tout. Car ceci n'est ni nécessaire ni pratique. Pour gérer efficacement un état, déléguer les tâches aux personnes employées s'avère une solution parfaitement adaptée. Ce qui est nécessaire pour garantir son caractère démocratique, c'est que la société puisse, à travers les panels de citoyens, indiquer la voie de développement du pays, surveiller efficacement les actions du gouvernement et prendre, si nécessaire, quasi toute décision qui peut être liée au fonctionnement de l'État.

En d'autres termes, le principe du modèle Waldenia n'est pas l'implication directe de la société dans tous les détails de la politique du pays, car les questions à traiter sont trop nombreuses. Dans ce modèle, la société indique la direction dans laquelle le navire doit naviguer et les experts doivent le conduire à bon port. Et si la société remarque que ce navire dérive, elle a la possibilité, si elle le veut, de corriger le cap.

Le modèle se fonde sur le constat que, grâce aux panels de citoyens, les gens savent prendre des décisions réfléchies qui favorisent l'amélioration de la qualité de vie dans le pays.

La démocratie s'entend comme une prise de décisions commune afin d'assurer une bonne qualité de vie dans la société. Considérant que la prise de décisions réfléchies demande beaucoup de temps car, très souvent, il est nécessaire de se familiariser avec divers aspects de la question donnée (et les pays d'aujourd'hui sont assez grands pour rendre les réunions de tous les habitants peu pratiques), les citoyens sont invités à participer à des panels de citoyens choisis de manière aléatoire et ce groupe ainsi constitué devient un état condensé (dans les petites communautés, d'autres solutions peuvent être appliquées).

Le principe directeur de l'organisation des panels de citoyens est le fait que la démocratie est pour tous, ce qui signifie dans la pratique que chaque personne majeure peut potentiellement être choisie au hasard pour participer au panel de citoyens et que chacun peut envoyer au panel ses remarques, ses propositions et ses commentaires et enfin, que la partie éducative est diffusée en direct et donc qu'elle peut être suivie. De plus, les ressources éducatives transmises aux participants du panel sont publiées sur le site web du panel et sont rendues accessibles à tous. Il s'agit de donner la possibilité aux personnes qui n'ont pas été choisies pour participer au panel de contribuer à ses travaux.



Nous retrouvons ici également un autre fondement important et il concerne les bases de la démocratie – de nature, toute personne est importante et possède sa dignité intérieure. Ce qui signifie que chacun est libre et peut décider de lui-même et donc, décider aussi, avec les autres, de ce qui se passera dans la société dans laquelle il vit. C'est le point de départ de la démocratie.

### **Les panels de citoyens en tant qu'élément principal de la démocratie**

Grâce aux expériences acquises lors de l'organisation des panels de citoyens et d'autres formes de processus délibératifs, on sait dans quels domaines ils fonctionnent le mieux et ce qui est nécessaire pour qu'un panel de citoyens soit une réussite. Le sujet du panel doit être choisi de manière à ce qu'il soit abordé avec tous les détails nécessaires et que les avantages et les inconvénients des solutions proposées soient bien analysés, le tout dans le cadre de la partie éducative. Les participants au panel doivent avoir suffisamment de temps pour bien analyser les informations reçues, afin qu'ils voient clairement ce qui est important pour eux et quel objectif ils veulent atteindre en traitant un sujet donné. Ce qui peut aider dans cette situation, ce sont les discussions en petits groupes – élément phare de chaque panel de citoyens. Une bonne animation, la création d'une ambiance amicale de discussion et l'élaboration d'un processus qui soutient le travail sur des solutions efficaces, par exemple à travers la consultation des versions initiales des recommandations avec les experts, sont d'une importance capitale.

Il est également essentiel de faciliter le plus possible la participation aux panels de citoyens, ils doivent être accessibles. Pour ce faire, les réunions peuvent être organisées le week-end pour que les personnes qui travaillent puissent y participer. Des réunions plus courtes en ligne peuvent se dérouler les après-midis en semaine. De plus, tous les participants aux panels reçoivent une indemnité.

La durée totale d'un panel ne doit pas être trop longue. S'il doit par exemple durer plus d'un an, pour certaines personnes ce sera une trop grande exigence et elles peuvent ne pas se décider à y participer. Ainsi, le nombre de personnes qui pourraient participer au panel diminue, ce qui en conséquence a un impact sur la représentativité du panel. Il semblerait que la durée optimale d'un panel de citoyens est de six mois. C'est une évaluation intuitive car, à ma connaissance, aucune étude détaillée n'a été menée sur le sujet. En résumé, les panels qui durent plus d'un an peuvent s'avérer

une trop grande charge pour nombre de personnes, même si les réunions ne se font qu'une fois par mois.

Ainsi, dans l'hypothèse qu'un panel de citoyens dure moins d'un an, que pouvons-nous établir dans son cadre pour croire qu'il apportera des décisions mûrement réfléchies ? Le premier point établi concernera certainement les orientations d'action dans le domaine concerné, par exemple une liste de 10 priorités, d'objectifs à réaliser dans le cadre du mandat à venir qui peut durer 4 ou 5 ans. Il convient aussi d'adopter les règles générales pour savoir quelle voie choisir si les décisions concernant des questions non traitées par le panel doivent être prises.

Toutefois, il ne s'agit pas de créer une liste de priorités pour tous les domaines politiques de l'État par un seul panel. Ce serait une charge absolument trop grande. Il serait donc préférable de diviser le tout en des parties plus petites et d'organiser parallèlement 12-15 panels qui s'occuperaient chacun d'un domaine précis, par exemple l'agriculture, l'éducation, la culture, l'économie, la politique sociale ou l'environnement. Et chacun de ces panels, définis comme des « panels stratégiques » car ils ont pour objectif de fixer les principes de la politique de l'état, établira une liste de priorités pour son propre domaine.

Qui sera chargé de mettre en œuvre ces priorités ? La personne choisie et engagée par le panel stratégique après l'adoption des priorités pour le domaine concerné. La fonction de ministre sera confiée à cette personne.

### **Indication de la voie de développement de l'état – panels stratégiques**

La situation où ce sont les citoyens eux-mêmes qui décident des objectifs politiques de l'État, à travers des panels de citoyens, changera complètement le monde. Pourquoi ? Parce que les personnes qui participent aux panels ont une réflexion à long terme, elles ne sont pas limitées par les campagnes électorales, par la recherche de financements ou par les résultats des sondages. Les participants des panels peuvent prendre leur temps et réfléchir calmement aux meilleures solutions pour eux, leur famille et la société. Mais évidemment, leurs perspectives sont différentes. Aujourd'hui, tout le monde n'est pas capable de considérer le bien commun au sens large. D'ailleurs, même si chacun pense uniquement à ce qui est le meilleur pour lui, le résultat obtenu sera aussi la perspective d'un bien commun, car les participants aux panels représentent l'état condensé (en raison des critères démographiques entrant

dans sa composition). Pour cette raison, en prenant une décision dans le cadre du panel, être honnête envers soi-même constitue un élément crucial.

Il est bien connu aussi qu'un panel bien conduit permet de mobiliser la sagesse collective ou autrement dit, l'intelligence collective. Comment ceci fonctionne ? Si par exemple une personne ne remarque pas un aspect, une autre le fera et transmettra l'information au groupe. Ainsi, le niveau de connaissance et de compréhension du sujet augmente dans tout le groupe. Un groupe peut être constitué de personnes aux différentes expériences de vie, de différents âges, possédant des valeurs et des connaissances différentes. Et chacune de ces personnes est indépendante. Comme le confirment les résultats des études, un groupe hétérogène est plus apte à prendre des décisions pertinentes qu'un groupe homogène. La diversité du panel est d'emblée assurée par les critères démographiques, tels que le sexe, l'âge, le niveau d'instruction, le lieu de résidence (en ville ou à la campagne) et tout autre critère considéré comme important dans le pays donné (p.ex. la langue ou le groupe ethnique).

Le panel stratégique qui traite un domaine précis doit être assez grand – il peut compter de 120 à 200 personnes. Sa taille devrait lui donner de la crédibilité aux yeux de la société et lui permettre de créer des sous-groupes qui pourraient traiter des questions plus détaillées, si elles apparaissent et en cas de nécessité. De ce point de vue, les panels comptant plus de participants peuvent s'avérer meilleurs. Ceci augmente les coûts de leur organisation, mais ils restent toujours moins coûteux que les élections générales.

L'organisation de quelques panels en même temps constitue un certain défi d'ordre organisationnel. Toutefois, si leur formule est soigneusement préparée, ceci devrait s'avérer assez facile : chaque panel dispose d'une équipe de coordination qui veille à sa réalisation et les équipes de surveillance se chargent de son bon déroulement (l'une est responsable de contrôler la conformité du panel et l'autre s'occupe de la programmation de la partie éducative). La clé du succès réside dans l'élaboration adéquate du processus et de la structure organisationnelle.

Les réunions du panel peuvent se tenir une fois toutes les quelques semaines et des rencontres en ligne peuvent être par ailleurs organisées entre les réunions extérieures. Ces rencontres en ligne d'une heure peuvent être d'une grande aide dans l'organisation des panels nationaux et permettent d'enrichir leur programme. C'est par exemple une solution parfaite pour des consultations avec des experts,

dans le cadre d'une discussion informelle (on peut appeler ceci « un café avec des experts »).

La bonne préparation de la partie éducative a une importance fondamentale. Il convient d'établir à l'avance la liste des questions essentielles à traiter, relatives au domaine concerné. Évidemment, les participants aux panels peuvent ajouter d'autres points, mais l'existence d'un contenu déjà préparé facilite considérablement le travail. Cette liste peut être élaborée dans le cadre d'ateliers organisés avec la participation d'experts et de parties liées à la question abordée, dont les organisations non gouvernementales et les institutions scientifiques. La possibilité de transmettre des propositions, des suggestions et des commentaires doit être accordée à tous afin que le panel garde son caractère ouvert. L'étape de préparation peut commencer même un an avant la tenue de la première réunion du panel.

Les panels stratégiques peuvent être lancés en janvier et durer jusqu'à fin juin. D'ici là, la première étape des travaux devrait s'achever, à savoir l'élaboration des priorités d'action et des principes généraux. Ensuite, les participants au panel auraient deux mois de pause avant le lancement de l'étape suivante dont je vais parler un peu plus tard.

Du point de vue pratique, je souhaiterais porter à votre attention le fait que deux, trois, ou plusieurs des panels peuvent s'intéresser aux mêmes questions. Un mécanisme spécial devrait être alors mis en place pour trancher ce type de situations. Il peut aussi s'avérer qu'un panel constate que certaines questions sont trop complexes pour qu'elles puissent être réglées jusqu'à fin juin. Il doit alors avoir la possibilité de prendre la décision que ces sujets seront traités par des panels de citoyens spécifiques, choisis l'année qui suivra.

Le panel stratégique est assez libre dans l'établissement des priorités d'action pour le mandat suivant. Néanmoins, elles doivent correspondre aux valeurs essentielles qui découlent de la constitution du pays donné.

### **Nomination des ministres**

La deuxième étape d'action du panel stratégique commence, selon le calendrier proposé ici, après les vacances. Ce sont les panels stratégiques qui nomment les ministres, car ce sont leurs participants qui ont déterminé les tâches à réaliser et par conséquent, ils savent pertinemment qui est le meilleur candidat pour les réaliser.

Cette étape devrait se faire avec le soutien de spécialistes en matière de recrutement qui avec les facilitateurs concevront tout le processus de recrutement.

La procédure de recrutement pour le poste de ministre devrait être ouverte et il faudrait supposer que plusieurs candidat(e)s peuvent postuler. Pour simplifier la procédure, la sélection préliminaire peut être faite par une équipe de recrutement pour présenter au panel un choix de cinq personnes. Évidemment, le panel doit avoir la possibilité de s'entretenir avec chaque personne qui a posé sa candidature, y compris celles qui ne font pas partie du groupe des cinq personnes recommandées. Cette sélection préliminaire constitue une sorte de précaution au cas où les candidats seraient trop nombreux.

Dans l'idéal, le ministre devrait être un excellent expert dans son domaine mais aussi un bon manager car il serait également responsable de la gestion de tout le ministère, de tous ses bureaux et départements. Il pourrait être soutenu dans cette tâche par des spécialistes en gestion.

Grâce à cette formule, les candidats sont conscients de ce qu'on attend d'eux directement après l'ouverture du recrutement et peuvent découvrir si les objectifs proposés leur correspondent. À titre d'exemple, si quelqu'un est partisan de l'agriculture industrielle avec l'utilisation d'une grande quantité de substances chimiques et le panel indique comme priorité le développement de l'agriculture biologique, des petites exploitations familiales et des coopératives, cette personne saura alors que la mission n'est pas faite pour elle car elle est contraire à ses points de vue. Les participants des panels, quant à eux, auront la tâche de vérifier si les personnes déclarant leur volonté de réaliser les objectifs indiqués par les panels stratégiques sont vraiment capables de le faire.

Je suis très curieux du déroulement de ces entretiens. Quelles questions les participants des panels poseraient-ils ? Cette partie devrait-elle alors être retransmise en direct ? A mon avis – non. Il est important que les candidat(e)s se sentent à l'aise, tout comme les participants aux panels. Si quelqu'un a des questions à poser, il ne doit pas se préoccuper de la question : de quoi ça aura l'air à la télé ou sur Internet. Les candidats, eux aussi, doivent se sentir à l'aise et avoir des conditions favorables pour donner des réponses honnêtes. Je miserais ici sur le confort de l'entretien à mener. La crédibilité du processus peut être assurée par la participation d'observateurs et les participants aux panels peuvent motiver leur choix. Ainsi s'achèverait la deuxième étape du panel stratégique.

## **Le fonctionnement du gouvernement**

Quand tous les ministres sont nommés, le gouvernement peut commencer à réaliser les missions qui lui ont été confiées. Il serait certainement nécessaire de coordonner ses actions car certains objectifs peuvent exiger la coopération de quelques ministères, il serait donc nécessaire de créer des équipes transversales. Il conviendrait donc de nommer un coordinateur des actions du gouvernement. Ce ne serait toutefois pas le rôle du premier ministre, mais plutôt d'un facilitateur.

Qui serait responsable des relations étrangères ? Ce serait le rôle du ministre des affaires étrangères. Et la défense ? Il serait bien entendu également nécessaire de nommer un ministre de la défense. Selon les pays, la liste des différents ministères peut évidemment varier. Certains domaines pourraient être réunis et d'autres séparés. L'énergie peut faire par exemple partie du ministère de l'environnement ou constituer un ministère à part entière. Un ministère de développement durable peut être créé ou bien on peut considérer que ce n'est pas nécessaire. Tout est lié à la spécificité du pays donné, c'est une problématique à résoudre au sein de l'État lui-même.

Le budget pourrait bien entendu devenir le sujet qui fâche, car chacun des ministres voudrait en profiter le plus. C'est ici que le coordinateur des travaux du gouvernement pourrait entrer en action, son rôle serait d'animer des discussions et des ateliers de projets pour concilier les besoins de tous. Si nécessaire, un mécanisme de sécurité pourrait être mis en place, sous forme d'un panel de citoyens spécial, qui résoudrait les points litigieux relatifs aux dépenses budgétaires. Néanmoins, en règle générale, ce serait le rôle des ministres et du coordinateur des travaux du gouvernement d'élaborer une solution qui satisferait tout le monde.

Dans ce modèle de démocratie, ce sont les ministres qui créent la nouvelle législation en édictant des décrets. Pourquoi choisir cette méthode ? Il existe en théorie la possibilité de créer un parlement permanent, constitué de citoyens choisis aléatoirement qui adopterait les lois, mais à mon avis ce serait peu pratique. Dans l'année, des dizaines de projets de lois peuvent être créés et assurer pour chacun d'eux une partie éducative suffisante pourrait aller à l'encontre de l'objectif visé. C'est un des aspects qui a déjà été vérifié lors des panels de citoyens qui ont eu lieu. Le panel de citoyens est une solution parfaite dans la situation où il est nécessaire de régler un problème concret et si d'une part la partie éducative est bien préparée et d'autre part la période de temps suffisante pour assurer les délibérations. Tandis que submerger le parlement citoyen de dizaines de projets de lois n'est pas

une bonne idée. Certes, on peut supposer qu'un tel parlement citoyen serait très grand et compterait quelques centaines de personnes et alors, les différents projets de lois seraient traités par des commissions thématiques, comme cela se fait actuellement dans les parlements. Sauf que les commissions seraient alors peu nombreuses, ce qui réduirait leur représentativité et la quantité de projets de lois à analyser pourrait toujours rester assez considérable.

La surveillance de l'activité des ministres, particulièrement en termes de création de la législation, est indispensable. C'est un fait incontestable. Comment s'y prendre alors ? Le mécanisme fondamental assurant la bonne réalisation des missions par les ministres est la transparence de leurs actions. Tous les projets de lois pourraient être par exemple publiés en amont, ils pourraient être envoyés aux participants aux panels et l'adoption de chaque modification de la loi exigerait l'organisation de consultations sociales sous forme d'ateliers avec la participation des parties intéressées et des experts. Je pencherais d'abord sur une procédure transparente de création de la législation.

Si nécessaire, il devrait exister la possibilité d'une intervention rapide des ministres, prenant en compte des consultations sociales abrégées. Mais ceci devrait être réservé aux situations exceptionnelles, telles que les catastrophes naturelles, et mené selon une procédure claire.

Les rapports annuels de la mise en œuvre des objectifs prioritaires par les ministres seraient également essentiels. Ils pourraient être envoyés par e-mail aux participants aux panels, mais aussi à tous les citoyens. C'est en effet la société, dans sa totalité, qui est le destinataire des actions du gouvernement. Par exemple, tous les citoyens Estoniens possèdent des adresses e-mail officielles où les informations des ministres peuvent être envoyées. Ceci faciliterait à la société de remplir son rôle de surveillance.

Mais qu'en est-il des questions pour lesquelles le panel de citoyens n'a pas défini les tâches concrètes à réaliser ? Dans ce cas, le ministre serait tenu de suivre les principes généraux et les valeurs fixés par le panel. Prenons comme exemple la situation suivante : en hiver, des bisons sont sortis sur les champs agricoles et ont fait des ravages en causant des pertes aux agriculteurs. Le panel stratégique en matière de l'environnement n'a pas traité la question des bisons, mais il a indiqué une ligne directrice de respect de la nature, de la conservation des habitats et de la biodiversité. Cette ligne directrice indique au ministre la voie à suivre pour ses actions et, selon moi,

il s'agit ici de choisir d'indemniser les agriculteurs plutôt que de faire le choix d'abattre les bisons, car la recommandation était la protection et pas l'élimination.

Le ministre publie ainsi sur le site web du ministère le projet du décret visant à indemniser les pertes causées par les bisons et consulte leur montant et les modalités de paiement avec les agriculteurs de la zone concernée. La communauté scientifique peut aussi s'exprimer. Le ministre prépare un rapport du processus d'élaboration du nouveau décret et le transmet à un organe de surveillance spécial – le Conseil pour les normes et les procédures. Le ministre peut signer le décret et verser les indemnisations seulement lorsque le Conseil n'émet aucune réserve.



### **Mécanismes de contrôle**

Et si le ministre décide d'abattre les bisons ? Il existe ici des mécanismes de contrôle. Il y a quelques réponses possibles et une autre institution du modèle Waldenia peut entrer sur scène, à savoir le Sénat citoyen.

Le Sénat citoyen serait composé de 250-500 anciens participants aux panels, nommés de manière aléatoire parmi les volontaires et en prenant en compte les critères démographiques. Son mandat est d'un an et demi. On voit que le groupe est assez important mais ceci est dû au fait que le Sénat doit avoir la possibilité de créer des commissions thématiques pour tous

les domaines traités par les panels stratégiques et ces commissions doivent être relativement grandes (quelques dizaines de personnes chacune pour assurer une diversité adéquate). Mais le Sénat ne résoudrait pas lui-même directement les questions liées à la politique de l'État, car connaître les détails de la question traitée serait trop complexe. Le Sénat aurait la possibilité de mettre en route des panels pour les questions choisies et remplir ainsi la fonction de contrôle.

Par conséquent, pour revenir à notre cas d'abattage des bisons, la commission sénatoriale pour l'environnement pourrait premièrement, dans le cadre d'une « approche non contraignante », appeler le ministre à présenter ses explications.

Elle pourrait le faire de sa propre initiative ou sur demande de toute personne intéressée. Une telle demande peut être déposée par tout citoyen. Lors de la réunion avec la commission sénatoriale, le ministre expliquerait que la population des bisons s'est reproduite de manière excessive, selon lui, et que les pertes causées aux agriculteurs sont tellement grandes et les coûts si élevés que la solution la plus simple serait d'abattre les bisons. En plus, cette solution permettrait d'augmenter les recettes budgétaires grâce à la délivrance de permis de chasse aux chasseurs étrangers.

Supposons que la commission ait un avis différent et que le ministre ne veuille pas céder en raison de ses contraintes budgétaires. La commission aurait deux options d'action – elle pourrait soumettre au vote du Sénat citoyen la demande de réaliser un panel spécialisé qui se chargerait de la question des indemnisations pour les pertes causées par les bisons et prendrait la décision finale. Elle pourrait aussi conclure que le ministre ne comprend pas la voie choisie par le panel stratégique et les valeurs défendues par la société et soumettre ainsi au vote du Sénat citoyen la demande d'organiser un panel qui traiterait la question de la démission du ministre.

C'est le panel stratégique qui aurait la possibilité de démettre directement le ministre de ses fonctions. C'est lui qui a choisi le ministre, il connaît les valeurs indiquées et sait quelles sont les priorités d'action adoptées. Si le ministre ne remplit pas les attentes des participants au panel, ils ont alors la possibilité de le démettre de ses fonctions, en invoquant leurs droits spéciaux.

On pourrait tout d'abord penser que les ministres ont un très grand pouvoir se traduisant par la possibilité de créer des règlements. Mais la signature d'un tel règlement exigerait tout d'abord le respect des procédures relatives à la transparence et à la participation dans la création de la législation. Ensuite, des mécanismes de contrôle très puissants existent, notamment : la demande d'éclaircissements, l'organisation d'un panel spécialisé pour la question donnée, la mise en route d'un panel traitant de la démission du ministre. Ceci permet de contrôler les actions des ministres et de réagir le cas échéant.

Mais ce n'est pas tout. La possibilité de mettre en route un panel spécialisé ne devrait pas être accordée uniquement aux panels stratégiques. Les « simples » citoyens devraient également avoir ce droit, après la collecte d'un nombre adéquat de signatures. Une approche ascendante devrait être également assurée

pour l'organisation d'un panel de démission. Ainsi, la fonction de contrôle ne reposerait plus uniquement sur le Sénat citoyen mais sur toute la société.

Des normes et des procédures soigneusement sélectionnées, relatives au fonctionnement des panels de citoyens sont cruciales pour le bon fonctionnement de ceux-ci. Un organe chargé de la détermination de ces normes et procédures et traitant les questions liées à leur interprétation est nécessaire. Les normes ce sont entre autres : le choix aléatoire des participants aux panels, la représentativité du panel selon les critères démographiques, la garantie de participation pour toutes les parties intéressées, la possibilité d'inviter des experts par les participants aux panels et autres. Tandis que les procédures sont constituées de dispositions détaillées du règlement du panel et concernent par exemple, les missions des experts dans la partie éducative ou le mode de se présenter en tant qu'observateur.

Ce serait la mission du Conseil pour les normes et les procédures d'adopter les normes et les procédures pour les panels de citoyens. Le nom de ce conseil peut évidemment être librement choisi et plus insolite, mais son rôle doit être clairement défini. Le conseil devrait être un organe fixe d'experts et être constitué de 5-7 personnes. Le conseil aurait également pour tâche de surveiller le bon déroulement de la création de la nouvelle législation par les ministres. Ce serait une institution avec un personnel assez conséquent qui serait chargé de questions spécifiques. C'est auprès du conseil que les citoyens pourraient émettre des réserves ou avertir du non-respect des procédures, ce qui pourrait arrêter la mise en œuvre des nouvelles lois.

Qui élirait les membres du conseil ? Ce serait le Sénat citoyen. Outre sa fonction de contrôle, il serait aussi chargé d'élire les personnes pour les postes clés – les membres du Conseil pour les normes et les procédures et le Directeur du Centre de coordination des Panels de citoyens, dont je parlerais dans un instant. C'est pour cette raison que le Sénat doit posséder autant de membres.

### **Organisation des panels de citoyens**

L'organisation des panels nécessite la réalisation de tirages au sort, l'invitation d'experts, la préparation du calendrier des réunions de la partie délibérative dans le cadre de laquelle les décisions du panel sont élaborées, l'engagement des facilitateurs pour animer les discussions et beaucoup d'autres activités. Ce sont les coordinateurs des panels qui s'occuperaient de cette tâche. Il faudrait alors

une institution qui les choisirait, qui assurerait leur formation et apporterait son soutien, si nécessaire. Elle serait également chargée de travailler sur de nouvelles solutions (études et développement). Ce serait le rôle du Centre de coordination des panels de citoyens. Ce serait le cœur de la démocratie délibérative qui fonctionne efficacement ou en d'autres termes, moins poétiques, son moteur.

La surveillance continue des différents panels tant spécifiques que stratégiques serait assurée par leurs équipes de contrôle. Chaque panel devrait posséder des équipes de contrôle. Leur rôle serait de veiller au respect des normes et des procédures et en cas de graves infractions, de dénoncer auprès du Conseil pour les normes et les procédures ces actes, le Conseil pourrait alors décider de démettre le coordinateur du panel donné. De plus, les participants au panel devraient également avoir la possibilité de démettre le coordinateur (cette option devrait concerner également les facilitateurs).

Ces mécanismes de démission peuvent ne jamais être utilisés car, en pratique, une simple recommandation émise par l'équipe de contrôle ou le Conseil pour les normes et les procédures pourrait suffire. Néanmoins, ils devraient exister comme mesures de sécurité. Sur le même principe, en organisant actuellement des panels de citoyens, nous avons recours à l'arbitrage d'experts, dans le cas où l'équipe de coordination et l'équipe de contrôle ne peuvent pas parvenir à un accord. Mais jusqu'à présent, nous n'avons jamais été obligés d'y avoir recours. Bien que sa seule existence soit utile et la possibilité de sa mise en œuvre peut avoir un impact sur la prise des décisions.

Le Directeur du Centre de coordination des panels de citoyens serait une personne qui donnerait le ton à la réalisation des panels et qui serait chargé de choisir les bonnes personnes pour le faire. Un certain nombre de points dépendent du directeur et c'est pour cette raison qu'il devrait être choisi par le Sénat citoyen qui est composé de personnes qui ont déjà de l'expérience dans le domaine des panels de citoyens et connaissent les points de vigilance. Ceci assure également le contrôle de la société sur le ton donné à l'organisation des panels de citoyens, à leur atmosphère et à leur nature.

### **Comment mettre en place la démocratie délibérative ?**

La démocratie délibérative dans toutes ses dimensions peut être mise en place quasiment partout, dans chaque pays qui le souhaiterait et qui voudrait découvrir

comment celle-ci fonctionnerait. La condition sine qua non est d'avoir une équipe de projet et d'organisation capable et qui va savoir comment le faire. Pour mettre en place la démocratie délibérative dans toutes ses dimensions, il est évidemment nécessaire de modifier la loi et d'élaborer une nouvelle constitution (ou au moins quelques chapitres) pour donner le pouvoir aux nouvelles institutions nécessaires au fonctionnement du modèle Waldenia ou d'une autre forme de démocratie délibérative.

La majorité des pays où le régime de démocratie parlementaire est instauré possède une constitution qui définit les principes essentiels de fonctionnement de l'État. Et c'est également la constitution qui comporte les modalités de changement du régime. En Pologne par exemple, un projet de loi visant à modifier la constitution peut être déposé par au moins 1/5 des députés, par le Sénat ou le président. C'est la Diète qui décide d'adopter ou non la modification de la constitution à une majorité d'au moins 2/3 des députés et en la présence d'au moins la moitié des députés ainsi que le Sénat à la majorité absolue et en la présence d'au moins la moitié des sénateurs. C'est la procédure. L'autre question à se poser est de savoir si dans le parlement polonais, il y a une majorité qui souhaiterait adopter ces modifications. Mais en règle générale, cette possibilité juridique de passer au régime de démocratie délibérative existe. Mais pour que ce changement se produise, c'est la volonté de la société qui est la plus importante. Car si la société exprime cette volonté, elle peut voter aux élections pour des partis qui déclareront dans leurs programmes qu'ils souhaitent mettre en place la démocratie délibérative. Ainsi, les élections peuvent encore servir à quelque chose.

Les endroits où la démocratie délibérative est souhaitable sont les pays qui sortent d'un conflit armé, par exemple d'une guerre civile ou des nouveaux pays qui se créent aux termes d'un conflit. Car le modèle Waldenia permet d'éliminer la lutte pour le pouvoir qui a lieu à l'occasion des élections parlementaires. Dans le modèle Waldenia, le pouvoir reste dans les mains de la société qui, certes, choisit des personnes entrant au gouvernement mais dans le cadre de panels stratégiques. Ainsi, la lutte pour le pouvoir sous forme de campagnes électorales n'a pas lieu et la participation dans la prise de décisions de tous les groupes sociaux est assurée par les critères démographiques. Ce qui crée par la suite des conditions favorables pour la transformation vers un État de paix.

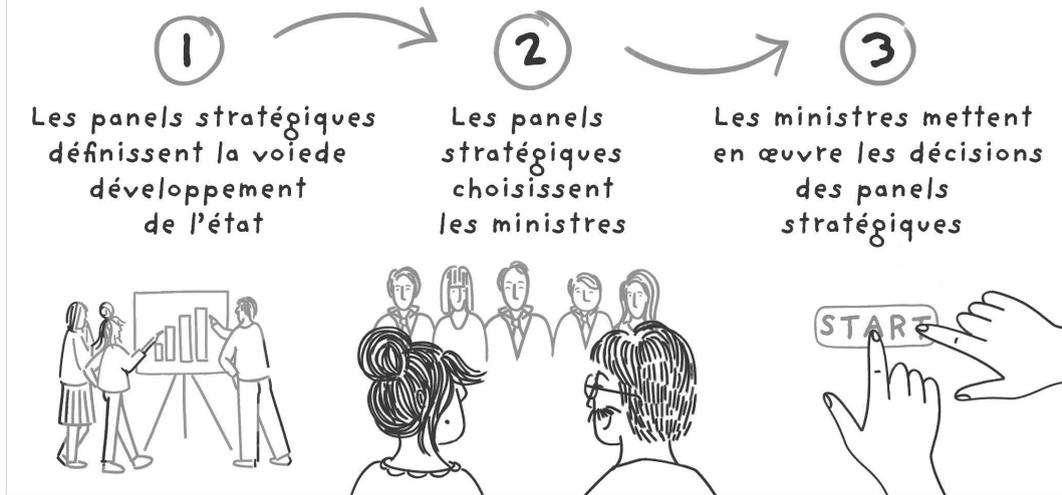
Ce changement peut ne pas convenir à certains, car la possibilité de prendre le pouvoir par un groupe politique disparaît, ce qui peut faire objet de résistance. La vision d'un avenir où il n'est plus possible de gagner dans des élections, qui ne se déroulent tout simplement pas, peut ne pas plaire à tous. On peut donc supposer que tous ne seront pas contents. Mais la grande majorité de la société peut être satisfaite et elle peut confirmer les modifications de la constitution dans un référendum.

Le modèle décrit ici concerne le niveau national, mais il est également possible de mettre en place la démocratie délibérative à un autre niveau, par exemple au niveau régional, surtout dans les cas où le niveau d'administration donnée n'a pas encore été fixé. Il est donc clair que le plein potentiel de la démocratie délibérative repose sur le niveau national et le choix de la voie de développement de tout le pays. Et au niveau national, on peut aussi ajouter le niveau régional et local.

En observant de nouveau les avantages que peut apporter la démocratie délibérative dans toutes ses dimensions, je peux dire que ce sont avant tout de meilleures décisions et solutions, ce qui se traduira par une meilleure qualité de vie. C'est également une plus grande harmonie dans la société car la lutte électorale disparaît.

Près de deux cents pays existent aujourd'hui dans le monde. Un jour, la société de l'un d'eux pourrait décider de mettre en place la démocratie délibérative dans son entièreté. Je croise les doigts pour son succès.

# MODÈLE WALDENIA EN BREF



# INSTITUTIONS CARACTÉRISTIQUES POUR LE MODÈLE WALDENIA

