

Citoyens et question climatique : Vers un processus de décision innovant dans les politiques publiques climatiques ?

Changement climatique et érosion de la démocratie : des défis interconnectés

Les deux principales crises du XXI^e siècle sont l'érosion des normes et des libertés démocratiques et le changement climatique (IPCC, 2023 ; International IDEA, 2023). Tandis que les effets du changement climatique sur les êtres humains, la nature et les sociétés s'intensifient et deviennent de plus en plus visibles, le niveau d'insécurité sociale et économique augmente, ce qui a une incidence négative sur les institutions démocratiques. Les interconnexions entre ces deux crises pourraient entraîner un renouvellement de l'engagement démocratique et favoriser une politique climatique plus dynamique, innovante et porteuse de fortes exigences sociales. Sous certaines conditions, des cadres innovants pour un dialogue démocratique et de nouveaux mécanismes de participation citoyenne pourraient permettre aux citoyens de s'engager dans une consultation approfondie et une délibération sur l'action climatique, mais aussi de créer un consensus sur les choix politiques en matière de climat

et de permettre la co-construction de voies communes pour les communautés vers la création de sociétés sans dette énergétique.

Dans ce contexte, une nouvelle approche des politiques climatiques prend la forme des assemblées citoyennes, qui profitent d'une popularité croissante auprès des gouvernements et des organisations de la société civile à l'échelle mondiale (Meija, 2023). Elles ont généralement recours à une sélection aléatoire et par tirage au sort afin de rassembler un groupe diversifié et représentatif de citoyens sélectionnés par une loterie démocratique et rassemblés dans l'objectif d'étudier, de délibérer et de se mettre d'accord sur des recommandations. Cette recherche suggère que l'adaptation au changement climatique et la résilience peuvent tout particulièrement bénéficier de la délibération communautaire puisque des politiques d'adaptation climatique durable nécessitent non seulement des interventions techniques, mais aussi une délibération au sein de la communauté sur la détermination de priorités communes. Quels sont les principaux apprentissages tirés des pratiques de délibération ?

Auteurs

David Rosén (International IDEA)
Mirka Snopckova (AFD)

Promesses et premiers apprentissages tirés de la vague délibérative sur la question climatique dans les pays du Nord

Les assemblées citoyennes et les pratiques délibératives, bien qu'elles bénéficient d'un regain d'intérêt depuis quelques décennies, ont des racines très lointaines sur tous les continents (depuis la démocratie athénienne en Occident aux assemblées précoloniales dans les pays du Sud). L'étude résumée ici s'intéresse aux pratiques récentes et plus spécifiquement aux assemblées qui débattent des effets du changement climatique et des stratégies visant à y faire face. Parmi les exemples analysés, qui se situent principalement dans les pays du Nord – et bien que les éléments qui garantissent le succès d'une assemblée sur le climat puissent varier en fonction des objectifs de l'assemblée –, quatre grands constats ressortent :

- **Des citoyens ordinaires peuvent offrir des perspectives utiles et des connaissances localisées**

Des citoyens ordinaires peuvent apporter de nouvelles manières de faire face aux problèmes et proposer des solutions qui coïncident davantage avec leurs propres intérêts, besoins et habitudes. La participation citoyenne peut montrer qu'une action climatique bien plus ambitieuse que ce que les politiciens avaient pu anticiper est soutenue par le grand public. Or, un soutien plus large peut permettre aux dirigeants de prendre des mesures plus fortes tout en réduisant le risque de capture des politiques par une influence excessive ou par le lobbyisme, par exemple, de l'industrie des énergies fossiles ou d'autres intérêts commerciaux. Lorsque les citoyens sont invités à réfléchir à la complexité des enjeux et à trouver des solutions communes, cela peut renforcer l'acceptation publique et la légitimité à engager des politiques climatiques plus ambitieuses. Les assemblées sur le climat sont souvent plus enclines que les gouvernements à se confronter à des choix difficiles et à proposer de réduire la consommation et de réglementer les activités commerciales. Cela a notamment été le cas lors de la Convention citoyenne pour le climat, qui s'est tenue en France en 2021, où des citoyens ont proposé une interdiction des vols intérieurs pour les trajets sur lesquels le train représentait une alternative viable.

Le fait de rassembler des citoyens issus de l'ensemble du spectre politique afin de délibérer du bien commun peut aider à surmonter les clivages et à trouver un terrain d'entente pour l'action climatique. Bien que cette initiative ne soit pas immunisée contre le risque de fracture entre citoyens, l'espace de délibération créé par ces assemblées citoyennes semble fonctionner relativement bien, même dans les sociétés marquées par de forts taux d'inégalité et de polarisation. Ces assemblées participent donc à créer un espace de délibération dans des sociétés polarisées et à transformer la contestation.

- **Le contexte politique global et les dynamiques de pouvoir exercent une influence et doivent être pris en compte**

Puisque les espaces de délibération citoyenne existent déjà dans un certain nombre de pays, il est nécessaire

d'adapter les nouvelles formes de pratiques de délibération citoyenne, comme les assemblées sur le climat, à leur contexte et de les relier aux institutions délibératives locales en place ou aux traditions autochtones (à la fois dans les espaces de délibération revendiqués et proposés). En tant qu'innovations démocratiques et outils de participation citoyenne, les assemblées sur le climat doivent maintenir l'équilibre entre le besoin d'être intégrées à leurs contextes politiques et la capacité à remettre en question les rapports de force inégaux qui compromettent l'action climatique. En pratique, le poids politique et la prise en compte des solutions proposées dépendent largement du contexte politique et des dynamiques de pouvoir dans lesquels l'assemblée sur le climat s'inscrit.

Les assemblées sur le climat doivent être resituées et appréhendées dans leur contexte politique global, depuis les dispositions constitutionnelles relatives à l'institution de la délibération citoyenne jusqu'aux défis et limites spécifiques de celle-ci dans les démocraties faibles, les régimes hybrides ou les régimes autoritaires. Les recherches sur le rôle ou l'effet de la délibération citoyenne dans différents types de régimes politiques ne sont pas concluantes.

- **Quels que soient leurs résultats, les assemblées sur le climat renforcent la culture de la délibération en elle-même**

Lorsque certaines conditions sont remplies, les assemblées sur le climat permettent d'inclure un public plus large dans les discussions sur les enjeux climatiques et les solutions apportées aux injustices sociales et climatiques. Grâce au tirage au sort et à la sélection aléatoire des membres, la composition des assemblées, par sa constitution même, permet aux citoyens les plus vulnérables au changement climatique et à ceux qui sont actuellement exclus du débat politique d'avoir voix au chapitre en proposant des politiques climatiques.

Les investissements effectués dans les assemblées sur le climat peuvent être considérés comme des outils de renforcement des capacités délibératives au sein de l'architecture globale de la gouvernance climatique. Bien qu'elles ne puissent pallier les institutions démocratiques faibles, les assemblées sur le climat permettent de renforcer la capacité des communautés à résister collectivement à la désinformation et à résoudre les conflits civiques et les profonds clivages, des facteurs qui pourraient affaiblir les transitions ou la consolidation d'une démocratie. Si l'on ne se limite pas à des cas uniques et spécifiques de délibération citoyenne et que l'on favorise le développement de communautés de pratique rassemblant tous les acteurs impliqués dans le processus d'assemblée sur le climat, les chances d'apprendre des futures pratiques délibératives et de les améliorer augmenteront. Les citoyens qui participent aux assemblées ont tendance à développer des compétences en communication permettant de gérer les conflits liés à la question climatique, un atout crucial dans les pays du Sud vulnérables au changement climatique. En envisageant des compromis, en formulant des avis informés et en trouvant ensemble des solutions, les citoyens

deviennent plus émancipés et plus confiants dans le traitement des problèmes liés au changement climatique. Cela encourage une citoyenneté davantage informée et politiquement engagée.

● **Mesurer les effets d'une assemblée sur le climat n'est pas toujours chose aisée et peut faire débat**

La recherche identifie quatre principaux types d'effet des assemblées sur le climat : sur les politiques publiques, sur les acteurs politiques et les institutions, sur le discours public et sur les participants. La combinaison de ces effets les rend potentiellement puissants et prometteurs mais également difficiles à mesurer.

En fonction du mandat de l'assemblée citoyenne, mesurer ses effets peut s'avérer difficile, et ce d'autant plus que la réforme des politiques publiques est un processus graduel et non linéaire, dans lequel il est difficile d'isoler et de mesurer la contribution spécifique de l'assemblée sur le climat. Il est essentiel d'établir un objectif clair et bien défini ainsi que des critères de mesure de l'impact dès le début du processus. Cela permet de s'assurer que l'assemblée s'intéresse aux problèmes voulus, réponde à de réels besoins en matière de politique climatique et propose des recommandations adéquates. Si l'assemblée sur le climat émet des recommandations pertinentes et opportunes pour la politique climatique, cela peut renforcer sa légitimité, à la fois parmi les membres de l'assemblée et parmi le public.

Les observateurs des assemblées sur le climat analysent souvent l'influence des recommandations sur les politiques publiques, en partant de l'hypothèse que les autorités publiques qui initient et financent ces assemblées ont intérêt à voir ces dernières influencer leur processus de décision. En effet, susciter dès l'origine l'adhésion des politiques est un autre point de départ clé. Dès le début du processus, il est essentiel d'encourager des relations constructives avec les responsables politiques auxquels le rapport de l'assemblée est destiné et d'entretenir l'adhésion des différents acteurs du processus. Il est important de comprendre que la délibération citoyenne tend à produire des types de recommandations politiques différents des processus politiques existants. Cela suppose de prendre en compte la volonté des responsables politiques à appliquer les recommandations de l'assemblée et à partager leur pouvoir d'élaboration des politiques et de prise de décision avec les citoyens qui constituent l'assemblée.

En pratique, les recommandations issues des assemblées citoyennes ou de processus similaires ne sont jamais adoptées intégralement par les parlementaires ou les gouvernements qui ont sollicité ces assemblées et en reçoivent les recommandations. La recherche établit à cet égard un bilan nuancé des assemblées sur le climat, bien qu'il y ait plusieurs exemples d'assemblées ayant joué un rôle essentiel avéré dans la réforme des politiques climatiques (comme l'Assemblée des citoyens irlandais de 2016-2018).

Au moment de clore la démarche participative, la réponse des institutions publiques aux recommandations de l'assemblée est déterminante pour faire perdurer la confiance des participants dans le système politique. Une réponse inadéquate ou défailante aux recommandations risque d'augmenter leur défiance envers les institutions politiques. La réponse d'une institution publique est essentielle pour que les recommandations de l'assemblée sur le climat se retrouvent dans les politiques climatiques.

Les délibérations climatiques dans les pays du Sud

Le point précédent pourrait bénéficier aux pratiques délibératives dans les pays du Sud. En effet, plusieurs façons d'inclure les citoyens et les communautés dans les processus de délibération climatique ont été mises en place sur les différents continents du Sud global ; elles sont souvent ancrées dans des pratiques de délibération locales et fondées sur des cadres légaux comme la constitution du pays (Datta, 2019). Les défaillances de ces pratiques délibératives sont principalement liées à leur conception institutionnelle, qui ne garantit pas toujours l'inclusion et l'égalité des voix des personnes marginalisées en raison de leur genre, âge, niveau d'éducation et statut socio-économique. L'accès à l'information dans d'autres formats que des textes écrits peut aussi constituer un levier pour la participation égale de tous les citoyens, dont ceux qui disposent d'un niveau d'éducation formelle minime ou inexistant.

Les assemblées citoyennes sont confrontées à la complexité de maintenir l'équilibre entre le besoin d'être intégrées dans les contextes politiques dans lesquels elles s'inscrivent, afin de gagner en légitimité, et celui de renverser les relations de pouvoir qui entravent l'action climatique.

Plusieurs exemples d'assemblées sur le climat émergent dans les pays du Sud, comme au Brésil, en Colombie, aux Maldives, en Inde et au Liban. Bien qu'ils ne soient pas nombreux, ils ouvrent la voie à une utilisation et une compréhension accrues de pratiques délibératives innovantes dans de nouveaux pays et proposent des réponses aux limites et aux défis de la délibération climatique. Les exemples suivants montrent des pratiques de délibération citoyenne qui bénéficient d'un contexte institutionnel et politique enclin à enrichir l'action publique des résultats de la délibération. Par exemple, l'Assemblée itinérante des citoyens de Bogota a été organisée par le Conseil de Bogota entre 2020 et 2023. Il s'agissait de trois assemblées citoyennes interconnectées axées sur des questions locales, comme l'environnement et les services environnementaux, les services environnementaux urbains, la mobilité, l'espace public et l'utilisation des terres. La première assemblée a réuni 110 personnes dans des délibérations publiques et a soumis un rapport au gouvernement dans lequel avaient été identifiés 30 défis et 34 propositions.

Au Brésil, l'Assemblée climatique s'est tenue en novembre et décembre 2022 à Salvador. Les 40 participants à l'assemblée devaient étudier les questions prioritaires du plan municipal d'atténuation et d'adaptation au changement climatique de la municipalité de Salvador et émettre des recommandations. Des scénarios possibles ont été présentés pour traiter à la fois de l'atténuation du changement climatique et des moyens de s'y adapter.

Les membres de l'assemblée citoyenne ont remis leur rapport et leurs recommandations à la mairie et mis au point la base d'un projet de réglementation envoyé au conseil municipal.

Regarder vers l'avenir : qu'est-ce qui se profile ?

● La construction d'une culture de l'apprentissage autour des pratiques de délibération sur la question climatique

L'étude montre qu'il est nécessaire de connaître de manière plus systématique comment, quand et pourquoi les assemblées sur le climat sont initiées afin de créer une plateforme alimentée par des données qu'il sera possible d'utiliser pour augmenter le recours à ces pratiques et les implanter dans de nouvelles régions. Les initiateurs des projets doivent identifier et mieux rendre compte de l'impact des assemblées sur le climat afin d'apprendre de manière plus systématique de leurs expériences. Le cadre d'évaluation développé par *Knowledge Network on Climate Assemblies* (KNOCA) offre une synthèse conceptuelle utile des types d'effets à repérer et de la méthodologie à suivre pour y parvenir.

Les réseaux et les centres d'excellence régionaux pourraient assurer un rôle de premier plan dans ce processus. Ils peuvent permettre un partage des connaissances et de l'expertise dans les pays du Sud à moindre coût, développer les compétences et diffuser les apprentissages tirés et les résultats sur le rôle des assemblées sur le climat auprès des gouvernements officiels, des ONG et des réseaux internationaux.

● Horizon à long terme

La plupart des assemblées qui se sont tenues à ce jour dans les pays du Nord ont été initiées par des processus *ad hoc* et mandatées par des gouvernements. Sur le court terme, il est probable que cela reste l'approche la plus courante. Deux démarches proposent des directions

alternatives aux processus *ad hoc* de la plupart des assemblées sur le climat : les assemblées permanentes, comme celles des villes de Bruxelles et Milan, et des assemblées mandatées par la société civile, comme la première assemblée globale sur la crise climatique et écologique (*Global Assembly*) au monde, qui s'est tenue en 2021. Ces deux démarches s'inscrivent dans le cadre d'interrogations plus larges sur la manière d'intégrer au mieux ces assemblées au sein de l'écosystème démocratique global qui vise un objectif commun : contribuer à la reconstruction d'une gouvernance climatique démocratique.

Conclusion

Les outils de délibération innovants comme les assemblées sur le climat représentent un moyen prometteur de combiner une gouvernance climatique efficace à des pratiques démocratiques renouvelées et fondées sur des recommandations et des solutions ascendantes et issues des citoyens.

Les assemblées citoyennes et les autres formes de mini-publics délibératifs ne constituent pas les seuls moyens de faire participer les citoyens à l'élaboration des politiques, ni l'unique solution pour créer une gouvernance climatique portée par les citoyens. Néanmoins, la multiplication des expériences à travers le monde permet d'obtenir des connaissances approfondies sur la manière d'organiser, de mener et de mettre en pratique ce genre d'exercices dans des contextes variés, afin que ces initiatives puissent répondre à la spécificité de chaque situation tout en traitant le problème principal que représente le changement climatique pour les communautés, les villes et les pays concernés.

Cette question de développement (QDD) est la synthèse d'une étude menée par International IDEA : « *Deliberative Democracy and Climate Change: Exploring the Potential of Climate Assemblies in the Global South* », commanditée par l'AFD et disponible [ici](#).

Bibliographie

Datta P. K. (2019), "Exploring the dynamics of deliberative democracy in rural India: Lessons from the working of gram sabhas in India and gram sansads in West Bengal", *Indian Journal of Public Administration*, 65(1) : 117–35.

Demski C. et Capstick S. (2022), *Impact Evaluation Framework for Climate Assemblies*, version 1.0, Knowledge Network on Climate Assemblies (KNOCA), 30 Juin.

International IDEA (2023), *The Global State of Democracy 2023: The New Checks and Balances*, International IDEA, Stockholm.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2023), *Climate Change 2023 : Synthesis Report*, IPCC, Geneva, <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>

Lage J., Thema J., Zell-Ziegler C., Best B., Cordroch L. et Wiese F. (2023), "Citizens call for sufficiency and regulation – A comparison of European citizen assemblies and National Energy and Climate Plans", *Energy Research & Social Science*, 104.

Mejia M. (2023), "2023 Trends in Deliberative Democracy : OECD Database Update", *Participo*, 7 Décembre.

Agence française de développement (AFD)
5, rue Roland Barthes | 75012 Paris | France
Directeur de la publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation eDeo-design.com
Traduction Cadenza Academic Translations

Dépôt légal 4^e trimestre 2024 | **ISSN** 2277-7404
Crédits et autorisations
Licence Creative Commons CC-BY-NC-ND
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD.

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

