

DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

DE LA DEFIANCE A L'ESPRIT DE RESPONSABILITE

ONZE PROPOSITIONS



Groupe de travail coordonné par François JEGER, Olivier PERALDI, co-fondateurs de l'Institut C&C

Membres du groupe de travail

Islem BELKOUS, Aude de CHAVAGNAC, Olivier COLLAS, Benoit DESAVOYE, Bertrand DUCLOS,
Laurent FERRIER, Nadia FRONTIGNY, Olivier GOUSSARD, Michel HAMOUSIN, Marc SIMON.

JANVIER 2022

DEMOCRATIE REPRESENTATIVE
DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

DE LA DEFIANCE A L'ESPRIT
DE RESPONSABILITE

*« plus personne écoute, tout l'monde s'exprime /
personne change d'avis, que des débats stériles /
tout l'monde s'excite parce que tout l'monde s'excite /
que des opinions tranchées / rien n'est jamais précis /
plus le temps de réfléchir / tyrannie des chiffres (...) »*

ORELSAN
Chanteur

*L'Odeur de l'Essence, in Civilisation,
novembre 2021, 300 000 ventes en un mois,
triple disque de platine au 1^{er} janvier 2022*



Contexte

De janvier 2021 à janvier 2022, l'Institut Chiffres & Citoyenneté a rassemblé et animé un groupe de citoyens représentatifs de la diversité des sensibilités portés par les courants de pensée démocratiques et républicains pour un travail d'auditions et de réflexion sur les évolutions de l'articulation entre démocratie représentative et démocratie participative.

Les membres du groupe de travail se sont attachés, par-delà leurs éventuelles certitudes et restant toujours attentifs aux doutes, mais aussi au-delà des clivages politiques et des convictions personnelles, à reposer la question de l'exercice de la démocratie au quotidien telle que vécue, sous ces diverses facettes, en France ces dernières années. Cette question a, décennies après décennies, investie l'ensemble de la réflexion publique : évolution des politiques de protection sociale, pression fiscale et solidarité nationale, responsabilité et moyens d'action des collectivités territoriales, action de l'Etat et respect du paritarisme, mais aussi, rapport entre le fait collectif et les attentes individuelles, communautaires voire spirituelles, reconnaissance de groupes se qualifiant de « minorités », usage des réseaux sociaux dans l'expression de groupes d'influence ou de communautés, etc.

Beaucoup a été dit et écrit sur les divers mouvements de contestation ayant émergés de façon plus ou moins sporadique, depuis quelques années ; l'Institut C&C porte son regard sur l'évolution des facteurs de cohésion sociale, d'unité citoyenne et d'adhésion à l'intérêt général. Sur les phénomènes à l'œuvre dans l'éventuel effacement ou remplacement de certains de ces facteurs par d'autres, ou abandon de fondamentaux constitutifs d'un système démocratique particulièrement interrogé sans pour autant qu'émerge d'alternative suffisamment constituée pour créer l'adhésion de citoyens suffisante sans laquelle il n'est de réelle démocratie.¹

Échappant aux conflits traditionnels des « grandes grèves » des années 80 mettant en jeu des luttes catégorielles confinées essentiellement aux conditions de travail, les mouvements contestataires ont, dans les années 2000 et suivantes, débordé le seul cercle des négociations paritaires et pris une tournure plus transversale, interrogeant l'ensemble des facteurs du vivre-ensemble dans toutes ses dimensions de la société : sociale, économique, politique et sociétale.

La contestation populaire, bien souvent qualifiée par ses propres porte-paroles de « citoyenne », a pris plus récemment encore une dimension inédite par l'ampleur des doutes qui la motivent et des actions parfois violentes qu'elle suggère. Sans remonter trop loin, les membres du groupe de travail ont entendu, au gré des auditions, des références aux mouvements « bonnets rouges », « nuits debout », « manifestations contre la réforme des retraites », « marche pour le climat », « black lives matter », « gilets jaunes », « #balancetonporc », « colère dans les hôpitaux », « antivax », etc. Il ressort de ces témoignages, que la diversité des « fièvres citoyennes » n'a d'égale que la violence qui les accompagne ; nombreuses sont les études soulignant le rôle amplificateur dans la mise en œuvre, mais aussi réductrice dans l'expression de la colère, due à l'usage des réseaux sociaux².

Les travaux synthétisés dans la présente note, s'inscrivent dans une démarche participative en faveur du débat public. L'Institut C&C estime celui-ci largement en-deçà des nécessités d'une démocratie équilibrée entre les acteurs qui la constituent, pouvoirs exécutif, législatif et

¹ Voir également l'article de B. Desavoye et O. Peraldi, *Démocratie : représentativité et participation sont dans un bateau...* janvier 2021 : <https://bit.ly/3mJE1yK>

² Cf. notamment, Salvador Barbera and Matthew O. Jackson, *A Model of Protests, Revolution, and Information*, octobre 2019.

judiciaire, mais aussi asymétrique entre les décideurs publics et les citoyens, en défaveur de ces derniers.

Ce biais désormais récurrent dans l'exercice de la démocratie réduit drastiquement les occasions d'approfondissements et de partage des enjeux entre élus et administrés ; et lorsque le débat est organisé, particulièrement par l'exécutif, il apparaît trop souvent soit réduit à de simples oppositions dogmatiques, soit enfermé dans un carcan où calendrier, objectif et méthode sont fixés d'avance laissant peu de place à l'émergence d'une pensée plus directe, voire spontanée de la *vox populi*.

Pire encore, cette « orchestration » de la parole citoyenne ne leurre personne et se montre bien éloignée dans son intention comme dans son action à répondre à l'inquiétant phénomène de désaffection croissante des urnes par le citoyen.

Cet appauvrissement de l'engagement citoyen, que ce soit en tant qu'électeur ou militant au sein d'un parti, ne doit pas être confondu avec un hypothétique désengagement des Français pour la chose publique. De nombreuses études, notamment du Cevipof, indiquent clairement leur intérêt persistant pour les idées politiques, mais aussi leur défiance toujours plus forte envers le personnel politique et les structures partisanes.

Au moment où l'Institut Chiffres & Citoyenneté publie ce rapport, la campagne présidentielle de 2022 est engagée. Nos propositions seront intégrées dans le questionnaire que nous enverrons aux candidats.



Intention

Démocratie représentative et démocratie participative sont-elles compatibles ? Accélération du temps sociétal, entretien médiatique de l'opinion publique dans le feu émotionnel, inquiétude de chacun plongé dans la prise de conscience d'un monde bousculé de toutes parts, chantages géopolitiques, climat, pollution, pauvreté, virus...

La démocratie représentative peut-elle survivre à l'accélération des temps politiques ? Peut-il exister une participation citoyenne sans liant collectif ? Quelle place reste possible pour la préparation de l'action politique, face à l'immédiateté de l'attente de chacun, corporations et individus ? La raison du collectif démocratique semble céder un pas définitif à l'émotion sans frein de chacun.

Quelle responsabilité prendre ? Quelle délégation accorder ? Quelle limite se donner et quel espace accepter d'accorder au collectif ? En un mot, comment faire confiance dans une France qui doute, y compris d'elle-même ?

Pour 78 % des Français, la France est en déclin³. 7 sur 10 se déclarent pessimistes. Les Français doutent des institutions, de l'école et, parfois même, des valeurs républicaines, et quand ils sont une majorité à ne pas douter, comme ce fut le cas par exemple envers les forces de police au lendemain de drames nationaux, c'est encore l'expression minoritaire qui tient le haut des médias. Les parlementaires, plus que la loi, sont contestés par une opinion qui se détourne de plus en plus des urnes. L'union du désengagement et de la contestation n'est peut-être pas qu'un apparent paradoxe.

Communautarisme et fait religieux dans l'espace public deviennent, l'un comme l'autre, des sujets de polémiques au pays de la citoyenneté et de la laïcité. Plus de 7 Français musulman de moins de 25 ans placent l'Islam avant les valeurs de la République⁴. Les musulmans français étaient 33 % en 2011 à déclarer l'interdiction du port du voile intégral islamique dans les rues et les lieux publics comme « plutôt mauvaise chose » ; neuf ans plus tard, ils sont 59 %.

Les valeurs de la République et, plus largement encore, l'adhésion à la démocratie représentative, paraissent de plus en plus interrogées par une opinion publique apparemment versatile et révoltée. Mouvement de contestations, mobilisations sporadiques ou récurrentes, populisme et démagogie deviennent banals. Pourraient-ils devenir un mode de gouvernance démocratique, pour autant dégradé qu'il soit ?

La question se pose aujourd'hui de l'adhésion du citoyen à la démocratie représentative ; dans quelle mesure et sous quelles conditions peut-elle et doit-elle se renouveler ? L'Institut C&C a souhaité interroger tant le processus de décision politique que la capacité d'initiative du citoyen dans la marche de l'expression démocratique, des responsabilités individuelles et collectives que cela induit, pour mieux en dégager les aménagements nécessaires. Objectif : l'apaisement, au prix d'un nouvel équilibre entre l'opinion de soi et la confiance en l'autre.

Il ressort des travaux quatre grands axes de réformes sur lesquels l'Institut Chiffres & Citoyenneté souhaite alerter les décideurs publics autant que les citoyens : « Démocratie et éducation citoyenne », « Démocratie et territorialité », « Démocratie et institutions », « Quelle expression directe du citoyen ? »



³ Ipsos/Sopra Steria pour Le Monde, la Fondation Jean Jaurès et l'Institut Montaigne, sondage *La perception de la situation du pays*, septembre 2020.

⁴ Ifop pour Le Point et la Fondation Jean Jaurès, *Etude auprès de la population musulmane en France, 30 ans après l'affaire des foulards de Creil*, septembre 2019.

I.- La démocratie représentative : monument en péril ?

La démocratie représentative requière le débat, l'élection, la décision et le « rendre compte »⁵. Ces quatre éléments en constituent les fondements. Qu'un seul soit mis de côté, et l'édifice démocratique s'effondre ; certes à plus ou moins long terme, mais il s'effondre.

▪ *Le débat*

La question du débat, tout d'abord, est paradoxale. Alors que l'action publique s'appuie sur un nombre toujours plus grand de comités ou commissions d'experts, incluant la plupart du temps les représentants d'organismes publics, privés, paritaires et associatifs concernés, les Français estiment être de moins en moins compris, voire entendus, par les décideurs publics⁶.

A en croire le document préparatoire au Projet de loi de finances pour 2020, les seules commissions et instances, consultatives ou délibératives, placées directement sous l'égide du Premier Ministre ou de la Banque de France dépasse les 390⁷. Et encore, dix-huit venaient d'être supprimées dans l'année. Avec une telle profusion de sollicitations d'experts, les occasions de débattre ne manquent pas. Certes, la plupart traitent d'enjeux très spécifiques nécessitant une connaissance de haut vol, et potentiellement chargées en responsabilités ne pouvant être diluées, ni même partagées avec des citoyens non avertis. Pour certaines, il serait même contreproductif d'imaginer en alourdir le fonctionnement pour de simple question de principe. C'est le cas par exemple, de la « Commission chargée de donner un avis sur certaines opérations relatives aux matériels aéronautiques ou d'armements complexes », de la « Commission supérieure de codification », ou encore du « Conseil supérieur de la météorologie ».

Néanmoins, certains sujets mériteraient bien souvent un surcroît d'analyse, certainement renforcée par la consultation d'une plus grande diversité de profils au-delà des seules « personnalités qualifiées », augmentée de savoirs plus transversaux et de sensibilités puisant leurs points de vue dans la vie sociale ou citoyenne, telle que vécue par le plus grand nombre des personnes concernées. A titre d'exemple, les conflits de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre de la gestion la crise de la Covid-19, a montré une certaine limite de l'Etat dans sa capacité à prendre en compte des réalités territoriales, notamment en matière d'initiatives locales de gestion des flux (fermeture de commerces ou de marchés en plein air, interdiction de zones spécifiques telles que les plages, annulations d'événements, etc.) et de matériels (commandes, stockage et diffusion des masques, de gel, etc.), ou encore de coordination des acteurs de santé de proximité (officines pharmaceutiques, établissements publics et privé de santé, etc.).

Dernière tentative en date de recours à la seule qualité de citoyen pour rechercher un avis ou une orientation, la mise en place de « conventions citoyennes ponctuelles », comme ce fut le cas pour la Convention citoyenne pour le Climat qui s'est réunie d'octobre 2019 à février 2020⁸

⁵ Voir notamment Pierre-Henri Tavoillot, *Comment gouverner un peuple roi ?* éd. Odile Jacob, 2019.

⁶ Huit Français sur dix estiment que les décideurs politiques ne se préoccupent pas de ce que pense le reste de la population, *Baromètre de la confiance politique*, Cevipof, février 2021/

⁷ Annexe au Projet de loi de finances pour 2020, *Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives*, p. 3.

⁸ Cf. article Institut C&C, *La Convention citoyenne sur le climat : de l'imaginaire à l'action*, novembre 2021, <https://bit.ly/3sKTdji>.

n'a pourtant pas eu le succès que certains espéraient. Si l'exercice eut le mérite de mettre en avant l'idée que la décision publique devait trouver plus largement son inspiration dans le ressenti, voire les propositions, du citoyen, la conclusion est loin de faire l'unanimité sur son efficacité. La réflexion, nécessairement encadrée par les chargés de mission des ministères et les conclusions relues, amendées et validées par les conseillers des ministres, permirent d'éviter d'éventuelles « dérives » de « fausses-bonnes idées », mais de fait portaient également en germe la suspicion de contrôle de la parole et des idées.

Par ailleurs, l'application obligatoire des recommandations qui en seraient issues, souhaitée par 55 % des Français⁹, relève de la logique de responsabilisation de chacun, citoyens participants à la convention comme décideurs publics déléguant ainsi leur mandat à un tel panel, tout en posant de nombreuses questions sur la valeur de ce type de décisions au regard du mandat représentatif délégué aux Parlementaires, voire au Président de la République sur la base de son programme de candidat. Finalement, l'initiative de l'exécutif de confier un sujet d'importance sociétale telle qu'il nécessite de rassembler un panel de citoyens tirés au sort, aboutit à un renversement de responsabilité dès lors que les recommandations qui en seraient issues s'imposeraient sans passer sous les fourches caudines du pouvoir législatif.

Ainsi, le groupe de travail de l'Institut C&C a pu faire le constat, particulièrement lors des échanges en audition, que si la nécessité de l'expertise dans le débat public est incontournable et doit même certainement être renforcée, elle doit être complétée par un effort de prise en compte du « ressenti citoyen » avant la prise de décision, suivi d'une évaluation de ses impacts auprès des administrés.

La difficulté à puiser les attendus d'une décision politique en gestation à partir des attentes d'un panel plus diversifié d'acteurs entache la confiance des citoyens envers les élites politiques et les décideurs de l'administration centrale. De fait, sur les 41 pays comparés par l'OCDE quant à la confiance qu'accorde la population à leur gouvernement respectif, la France se situe dans la moitié basse du tableau, à la 15^e position¹⁰.

- *Le vote*

Dans une France qui connaît depuis les années 80, scrutin après scrutin, une longue descente vers l'abstentionnisme de masse¹¹, atteignant le record (provisoire ?) de 66,7 % aux premiers tours des deux dernières élections en dates, respectivement régionales et départementales en 2021, et alors que l'engagement au sein des partis ne cesse de régresser, le sens même du vote est interrogé. Alors que, pour la première fois depuis 1969, un second tour de la Présidentielle, le 7 mai 2017, recueille moins de votants que le premier tour, la question du sens de l'abstention se pose avec acuité. Derrière ce constat se profile une autre question, plus inquiétante encore, portant sur une certaine inadéquation entre l'offre politique et l'attente d'une grande partie du corps électoral.

A en croire plusieurs personnalités et citoyens auditionnés par le groupe de travail de l'Institut C&C, et contrairement à ce qu'indique le rapport parlementaire de 2019, le vote « blanc » n'est pas toujours le résultat d'un non-choix, mais bien pour une grande part celui d'un acte volontaire exprimant une protestation. D'ailleurs, la précision d'un électeur votant « blanc » sur trois (31%) indiquent qu'il s'agit pour eux de signifier qu'aucun candidat ne lui convient est

⁹ Baromètre de la confiance politique, Cevipof, février 2021.

¹⁰ OCDE (2021), Confiance envers le gouvernement (indicateur). doi: 10.1787/2f40018e-fr (Consulté le 01 janvier 2022).

¹¹ Voir notamment, *Rapport d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale*, X. Breton, Assemblée Nationale, décembre 2021.

particulièrement significative. Il conviendrait d'approfondir la réflexion sur les causes de l'abstention, et de voir celle-ci non pas comme une absence de motivation pour l'enjeu électoral, mais comme l'expression d'un refus d'entériner une offre trop éloignée des marques d'intérêt d'une grande partie des citoyens. De fait, le vote « blanc » doit être distingué de l'abstention.

Pour autant, le groupe de travail ne retient pas l'idée d'un décompte des votes « blancs » parmi les suffrages exprimés considérant qu'il y aurait un risque de blocage des résultats si leur nombre empêchait de dégager un vainqueur à l'élection¹², rendant ainsi aléatoire et instable le système électoral, pilier de la démocratie.

La proposition d'adjoindre au vote des mentions de « ressenti » de l'électeur envers les candidats à l'instar des questions posées régulièrement dans les sondages d'opinion¹³, permettrait d'affiner l'expression de l'électeur et, certainement, de mieux prendre en compte la réalité de leur intention.

Par ailleurs, les échanges en groupe de travail ont souligné que ceux qui se réclament le plus de la démocratie participative ne sont pas toujours ceux qui votent le moins, et il y aurait un paradoxe à demander plus de participation à un volume de moins en moins important de votants.

▪ *La décision*

Les élus sont régulièrement ramenés à leurs promesses de campagne. Ce rappel des engagements du candidats renvoie vers la construction de la décision politique et le jugement que le citoyen en fait. Il apparaît néanmoins que de nombreuses initiatives de détermination des mesures à prendre aboutissent trop souvent à des « non-décisions ». La déception est alors à la hauteur des attentes générées et les cérémonies de lancement de la concertation apparaissent alors comme de simples annonces non suivies d'effets. Il arrive trop souvent que les mesures prises à l'issue des débats parlementaires ne s'appliquent que dans un temps lointain, dont l'échéance se situe généralement au-delà de celle des mandats de ceux qui les ont prises, voire ne soient que des déclarations d'intention, ou tout simplement incantatoires.

A titre illustratif, il est possible de citer la loi de programmation militaire dont l'effort principal est reporté au-delà de 2022, alors que votée en 2017. Plus récemment, et toujours à titre d'exemple, la loi sur le Climat¹⁴ apparaît assez symptomatique du décalage entre la volonté affichée et le résultat concret dans le texte de la loi. Avec plus de 160 articles, la loi « Climat » porte de nombreux affichages d'objectifs à atteindre sur un temps long, mais peu de réelles décisions. Il est instructif de constater le nombre d'articles de la loi démarrant par le verbe « pouvoir », tel l'article 59, qui indique que les communes « peuvent » proposer des menus végétariens. Le législateur doit-il aller jusqu'à ce degré de précision, alors même que celle-ci ne reste qu'une « possibilité », une « option » dont la décision, en réalité, ne dépendra - et on peut le comprendre - que de l'exécutif local ?

¹² Voir le rapport de l'Assemblée Nationale : « (...) décompter les votes blancs dans les suffrages exprimés revient à les intégrer dans le calcul des majorités. Pour prendre l'exemple de l'élection présidentielle, rappelons l'article 7 de la Constitution qui prévoit que « le Président est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés », au premier ou, à défaut, au second tour. Ainsi, un candidat arrivé en tête au second tour mais ne remportant pas strictement plus que les voix de son adversaire ajoutées aux votes blancs ne pourrait pas être élu. Le risque d'une impasse est réel, obérant la confiance dans la capacité de notre démocratie à assurer la stabilité des institutions », p. 51.

¹³ Par exemple : « soutien total », « soutien en partie », « ne soutient pas ».

¹⁴ Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

- *Rendre compte*

Le « rendre-compte » attendu de la part de l'élu est la prolongation du mandat qui lui a été conféré par l'électeur. Le « bilan de mandat » est l'outil d'évaluation porté à la critique de l'électeur lorsque se profile la « sanction » d'un nouveau scrutin. Jugé insuffisant, décalé, voire absent, ce bilan est censé forger la satisfaction ou la déception de l'électeur envers celui pour qui il vota. Cette réciprocité engage la responsabilité de l'élu ; elle est inhérente au mécanisme de la démocratie participative.

Pour autant, l'accélération du temps médiatique et, de fait, du temps politique, impose des mécanismes d'information du citoyen à fréquences plus resserrées. Ne pas s'y plier est prendre le risque d'être dépassé par le rythme d'une information strictement émotionnelle qui forge l'hystérisation de l'opinion.

Cette accélération du temps de la vie publique, qui s'impose autant au citoyen qu'à l'élu, atteint son paroxysme quand la pression médiatique des réseaux sociaux va jusqu'à exiger des comptes-rendus avant même que les décisions n'aient eu le temps de porter leurs effets, voire que ces décisions n'aient même eue le temps d'être actées formellement.

Par ailleurs, en s'appuyant essentiellement sur un ressenti personnel hors de toute étape de mise en perspective temporelle et collective, cette hystérisation nuit à la compréhension pleine et entière de l'intérêt général.

Plus généralement, une question demeure : que devient le « rendre-compte » dans une démocratie où le « citoyen » s'abstient ?



II.- La démocratie participative : un chantier incertain

Intérêt personnel, intérêt général. Nation et communautarisme. Avec de tels antagonismes, la cohésion sociale est mise à l'épreuve.

Participation citoyenne et proximité

La recherche de levier pour reconnecter la décision publique aux attentes des administrés met parfois les pouvoirs publics face à leurs propres dissensions, jusqu'à prendre parfois des tournures contradictoires. Ainsi en va-t-il de la coexistence dans certaines communes (particulièrement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville), d'un côté, de « conseils de citoyens » placés sous l'égide du Préfet¹⁵ garant de l'application des politiques de la ville et en-dehors des élus du territoire concerné, et d'un autre côté, de « conseils de quartier » propres aux prérogatives du maire et de l'équipe municipale. De fait, les « conseils citoyens » ne réussissent pas à convaincre de la pertinence de leurs méthode et actions¹⁶. Ainsi, et contrairement à l'esprit du texte d'origine, les conseils de citoyens se sont rapidement trouvés placés sous le contrôle des services déconcentrés de l'Etat relevant de l'autorité du Préfet. L'absence d'élus en leur sein a fini de les rendre inefficients. L'Etat qui entend se substituer *urbi et orbi* aux pouvoirs locaux démontre ici son incapacité à éviter une « stratification » d'un conseil sans véritable dynamique, faute de réelle légitimité à dégager en interne des orientations, et peinant à motiver ses membres (citoyens tirés au sort et responsables d'associations et organismes constitués) sur la longueur de temps.

12

Le rendre compte ne peut s'appuyer que sur la base d'une évaluation post-action qui porte les moyens d'un débat avec les citoyens, ou les administrés selon le mandat concerné. Ce constat permet ainsi le partage de la réflexion avec l'électeur, voire le non-électeur, pouvant ainsi se forger une conviction. L'urgence de l'hystérie médiatique, la complexité croissante des procédures d'engagements publiques et d'opérationnalité de l'action publique, mais aussi l'exigence de transparence ou l'injonction du quotidien, conviennent peu au respect du temps long du processus d'études d'impacts. Les périodes de confinements liées à la crise sanitaire du covid ont néanmoins permis d'expérimenter une temporalité plus distendue.

En outre, les études d'impact réalisées en amont de la décision politique et destinées à en éclairer les attendus et objectifs, s'appuient trop rarement sur la prise en compte de réalités dont les moyens et effets sont trop souvent insuffisamment pris en compte.

¹⁵ Créé par la loi du 21 février 2014 relative à la programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Ils sont obligatoires dans chacun des 1 514 quartiers dits « prioritaires » de la politique de la ville (QPV), caractérisés par le bas revenu de leurs habitants. Ils sont composés d'habitants du quartier, pour partie tirés au sort, pour partie représentants des acteurs locaux (associations, entreprises, etc.). Leur principe de fonctionnement est celui de l'autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics, les élus locaux ne pouvant y siéger. Leur rôle est d'être l'interlocuteur des institutions pour la co-construction des politiques publiques sur le quartier, témoignant de « l'expertise d'usage » des habitants, en particulier dans le cadre du « Contrat de ville », dont les conseillers citoyens siègent au comité de pilotage. En savoir plus : <https://bit.ly/344vmQG>

¹⁶ J. Demoulin, M.-H. Baqué, *Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ?* Participation 2012 (2), n°24.

- *Communauté et communautarisme*

A l'occasion des diverses auditions, les membres du groupe de travail ont pu entendre élus et citoyens sur leur compréhension des termes « communautaire » et « communautarisme ». Des exemples concrets ont été développés, tel celui d'une association sportive portant un club de football en province pouvant être considérée comme une forme de communauté, dès lors que l'équipe est en déplacement sur le territoire national, mais pour autant, il ne s'agira pas en l'espèce de l'expression d'un « communautarisme ». Pour les élus entendus, et cela quelle que soit leur conviction politique, l'existence de communautés ne constitue pas en elle-même une difficulté au regard des règles de vivre ensemble dans le cadre d'une culture nationale française, démocratique et républicaine. La difficulté se pose quand une communauté s'inscrit dans l'idée qu'elle doit défendre des intérêts qui lui seraient propres et considérés comme supérieurs à l'intérêt général qui répond au cadre de la communauté nationale.

Pour autant, faire le tri entre les différentes interprétations des réglementations n'est pas toujours simple pour le décideur public ou le citoyen. Pour rester dans le domaine sportif, les autorités nationales doivent affirmer plus clairement, et particulièrement dans la perspective des Jeux Olympiques de Paris en 2024, les règles de vie en société propres à la France, alors qu'en boxe, par exemple, le port du voile est interdit lors de compétitions nationales, mais jusqu'alors admis lors de compétitions internationales, malgré l'article 50-2 du code de l'Olympisme traitant du principe de neutralité¹⁷.

- *Décision politique et proximité*

La décision politique intéressant la vie quotidienne de l'administré a été, sur de nombreux enjeux, éloignée de l' élu de proximité. Si le citoyen identifie encore le mandat et l' élu local, il apparaît de plus en plus déconnecté des réels lieux de décision de nombreux champs de la vie publique. En transférant, par exemple et souvent pour des raisons d'endettement de la collectivité, les compétences d'orientation et de gestion des politiques locales d'urbanisme aux intercommunalités, de nombreux élus se sont privés de la capacité d'agir au plus près des attentes de leurs administrés sur leur lieu de vie et/ou de travail. Cette intention de « rationalisation » budgétaire, a pour conséquence une distanciation entre le lieu de la décision politique et de ceux qui en valide l'adoption, avec le citoyen et la réalité telle qu'il la ressent au quotidien.

Si l'intention de la loi Nôtre¹⁸ était de « clarifier l'organisation territoriale » et de « simplifier les relations entre l'Etat et les collectivités », elle a eu pour effet d'éloigner la prise de décision des territoires sur lesquelles elles ont un impact comme c'est le cas par exemple pour les Etablissements publics de coopération intercommunales (EPCI), dont le vaste champ d'action peut faire perdre de vue l'intérêt à agir dans un sens ou dans l'autre, en même temps qu'il dilue les responsabilités.

¹⁷ Article 50-2 de la charte olympique : « Aucune sorte de démonstration ou de propagande politique, religieuse ou raciale n'est autorisée dans un lieu, site ou autre emplacement olympique. »

¹⁸ Loi du 7 août 2015 portant la nouvelle organisation territoriale de la République.

- *La confiance*

La Confiance à l'épreuve de la Covid

Neuf Français sur dix se disent profondément attachés à la Démocratie. Mais tout en la plébiscitant, ils veulent la changer ; tout en la critiquant, ils n'aspirent qu'à la rénover. Peuple d'individualistes, paraît-il ingouvernable ? En réalité, s'ils paraissent n'accepter le changement que sous le coup des grandes catastrophes, les Français s'avèrent plutôt d'accord pour être gouvernés. L'esprit français encore souvent qualifié de « rebelle », semble au regard de l'histoire accepter majoritairement de voir ses libertés atténuées, voire rognées, sous réserve qu'existe à la fois la confiance et une vision.

De l'étude de l'Observatoire de la Démocratie ressort en creux une aspiration forte à cette notion de Confiance¹⁹. Parmi les menaces portant atteinte à la notion de démocratie, sont cités en premiers : le laxisme des dirigeants et l'atteinte aux libertés. Ces deux points obèrent la confiance consentie aux dirigeants, appelant aussi à l'exemplarité, qui rejoint les aspirations à plus de modernité, plus de participation...

L'irruption du Covid sur la scène internationale a non seulement modifié l'ordre des urgences et des priorités – notamment par la question de la santé publique et individuelle devenue prévalente –, elle a modifié profondément les perceptions, les prises de consciences et ce qui en découle : les actions.

A émergé, avec force, le sens pour chacun de son utilité sociale. Ou, au contraire, de son inutilité ? Ne sommes-nous pas pour nombre d'entre nous, invités sinon contraints, pour mieux nous défendre, à rester confinés ? Pour d'autres, le télétravail qui bouleverse tant les temporalités que les relations familiales et les charges de travail, montre ses limites, et aussi interroge sur son bien-fondé, présent ou à venir.

14

Confiance versus défiance

La société française paraît être entrée durablement dans un contexte de défiance généralisée²⁰, mais aussi de confort universalisé anesthésiant. Ayant créé des illusions de joies, cela a asséché la part de vie intérieure indispensable au sentiment de bonheur. N'ayant jamais vécu la restriction, beaucoup en étaient venus à considérer naturelles, et l'abondance, et la liberté.

Dans une incrédulité assez mondialement généralisée le Covid-19 a fait irruption, en une marée montante, puis par vagues déferlantes mortelles.

La société française repose sur une architecture fiduciaire de confiance. « Celle qu'exige tout l'édifice de la civilisation et qui est l'œuvre de l'esprit (l'imaginaire) » selon Paul Valéry, qui disait aussi : « les mots sont des valeurs fondées sur la confiance accordée à l'instance qui les garantit ». C'est pourquoi la réalité doit être accréditée. « Mal nommer les choses c'est contribuer au malheur du monde » mettait déjà en garde Albert Camus. Chaque jour apporte

¹⁹ ViaVoice en 2016 pour un consortium : la Fondation Jean Jaurès, La Revue Civique, France Inter, LCP et la presse Régionale.

²⁰ Voir notamment, A. Peyrefitte, *La société de confiance*, éd. Odile Jacob, 1995, P. Cahuc, Y. Algan, *La société de défiance*, comment le modèle social français s'autodétruit, éd. de la Rue d'Ulm, 2016, ainsi que O. Peraldi, F. Jeger, *Chiffres & Citoyenneté, 16 mesures pour un sursaut démocratique*, éd. Hermann, 2018.

son lot de contestations : la confiance est bien affaire de compréhension, mais aussi de bonne foi, de partage...

Sortir de l'enfermement actuel dans la défiance nécessite de retrouver le chemin d'une vérité citoyenne ; vérité d'engagement, de conviction et de réflexion, vérité de débat qui doit trouver les moyens et effets pour surmonter l'hystérisation médiatique, la réduction des vecteurs de compréhension mutuelle, de co-construction sociale et sociétale, de prise de recul avec l'immédiateté émotionnelle...

« On n'entend que ce que l'on veut entendre », carillonne quotidiennement le *jingle* d'une des émissions de la radio nationale. Comme le soulignait Joël de Rosnay nous sommes d'abord à l'ère de l'« Egologie »²¹, mais, certes, l'engagement solidaire, connectif, collaboratif est difficile à insérer dans une stratégie globale d'intérêt général. Il faudra pourtant que les décideurs politiques s'y attèlent.

Changer les « référentiels » pour retrouver la confiance

La crise du Covid a bousculé les habitudes. Elle a bousculé les certitudes. Il y a unanimité pour dire : « demain ne sera plus comme hier. »

Intérêt général, utilité sociale, utilité publique ? La Fondation de France par exemple, comme un certain nombre d'autres réclame depuis longtemps de la part des pouvoirs publics une clarification. Porter les enjeux de confiance dans le « vivre-ensemble » en France, envers les élites de la part des Français, mais aussi envers les citoyens du côté des élites, est devenu une urgence sociétale. Pour résoudre cette urgence, la question de l'utilité sociale s'impose.

Il convient de raisonner désormais en termes de « chaînes d'efficacités » et de « chaînes de compétences » pour espérer modifier profondément les comportements en faveur, si ce n'est d'une confiance, de respect pour l'autre (il n'y a pas de confiance, il n'y a que des preuves de confiance, pourrions-nous dire en paraphrasant la célèbre maxime populaire). Cet « autre » peut-être le voisin, il peut surtout être le collectif national qui fait sens en termes de destin commun et de citoyenneté partagée.

Ainsi, accoler au mot « liberté », auquel les Français sont si attachés, en plus d'« égalité » celui d'« équité », pourrait-il changer des prismes d'analyses, la plupart du temps empreintes de subjectivités ? Vaste programme.



²¹ J. de Rosnay, *L'écologie et la vulgarisation scientifique, de l'égo-citoyen à l'écocitoyen*, éd. Fides, 2000.

III.- Démocratie connectée et citoyenneté

Les réseaux sociaux et la multiplication des forums ou blogs favorisent plus les réassurances et certitudes sociales, culturelles et identitaires, que le brassage et la confrontation d'idées d'horizons différenciés. Le contexte créé par leur développement pousse à la « cristallisation » des groupes sociaux et à la polarisation des échanges avec ceux qui partagent les mêmes passions et intérêts, les mêmes parcours culturels et histoires sociales ou familiales, les mêmes idéologies, parfois aussi – et autant le dire – les mêmes névroses. En bref, les réseaux sociaux, sont bien des liens entre les individus mais leur caractère social se résume à rapprocher ceux qui partagent les mêmes idées. Les seules confrontations entre opinions différentes tournent essentiellement à l'invective et à la vindicte.

En donnant accès à des contenus d'information en ligne, logarithmes et plateformes remodèlent leur hiérarchie. En premier lieu, PageRank de Google, qui classe les pages web en fonction du nombre de liens entrants dirigés vers chacune d'entre elles, redéfinit, selon le chercheur Matteo Pasquinelli « la valeur attentionnelle de n'importe quel objet, dans la mesure où cet algorithme est devenu la plus importante source de visibilité et d'autorité »²².

La régulation des intérêts naturellement contradictoires devient encore plus ardue quand les médias traditionnels ne font plus autorité. De fait, il convient de trouver un ou plusieurs espaces d'information et de dialogue, portés par une pluralité d'acteurs privés agréés sur la base d'un cahier des charges déontologique et éthique, appuyés sur les valeurs républicaines, respectueux de chacun, où puisse être partagé une information apaisée sans être édulcorée, partagée sans être lénifiante, précautionneuse mais sans excès, en un mot une doxa commune propre à alimenter le débat citoyen.

L'information du citoyen sur les politiques publiques s'appliquant au plus près du terrain, nécessite aussi l'initiative à l'échelon territorial, notamment communal, qui a un rôle important à jouer. C'est aux maires, seuls à bénéficier encore d'un crédit « confiance » auprès des administrés, d'organiser des lieux d'échanges y compris sur les sujets de portée nationale tels que, par exemple, la fiscalité, la qualité des soins et le financement des retraites.

Passer de la résistance à l'utopie, puis à la régulation d'un échange citoyen sur la chose publique passera par la prise en compte de l'environnement numérique de l'information et des usages qu'en ont aujourd'hui les Français. Les pouvoirs publics doivent créer les vecteurs numériques du débat citoyen, aujourd'hui chaînon manquant de l'information et de l'échange entre élus, administrations et administrés.

- *Intelligence artificielle et démocratie : « je t'aime, moi non plus »*

Le discours se veut rassurant : « la diffusion de l'Intelligence artificielle (IA) est une très bonne nouvelle pour la Démocratie »²³. Les auditions, notamment de médecins et d'experts de l'IA

²² Matteo Pasquinelli (ed.) *Gli algoritmi del capitale. Accelerazionismo, macchine della conoscenza e autonomia del comune*. Verona: Ombrecorte, 2014

²³ « Dès ses premiers romans, l'écrivain Isaac Asimov a formalisé ses « trois lois » applicables au comportement des robots. Ces « trois lois », qui s'apparentent à des règles éthiques, sont les suivantes :

- première loi, « un robot ne peut porter atteinte à un être humain ni, restant passif, laisser cet être humain exposé au danger » ;

par le groupe de travail ont permis de poser la question de son émergence dans le contexte démocratique, tant le potentiel de cet « ensemble de disciplines scientifiques et de technologies-clés du traitement de l'information »²⁴ interpelle, fascine parfois, inquiète souvent.

L'IA, une « bonne nouvelle pour la démocratie »

La traduction approximative en français de l'expression américaine « *artificial intelligence* » en réduit la compréhension et peut porter en germe des inquiétudes. Or, théorisée à partir des années 50 par Allan Turing et Marvin Lee Minsky, l'IA est définie comme une « informatique heuristique », c'est-à-dire constituée de programmes informatiques capables de se substituer à des raisonnements humains grâce à des algorithmes. Ces « matrices décisionnelles » (« chemins de décision ») codifiés de façon binaire (0/1), proposent des orientations, voire prennent des décisions, à chaque étape du raisonnement. Il s'agit de traitements informatiques algorithmiques.

Ces traitements informatiques existent et sont utilisés depuis plusieurs décennies dans la vie démocratique, y compris en France. Ainsi, par exemple, les résultats des élections sont traités par des algorithmes informatiques lors des soirées électorales par les Préfectures afin d'être remontés auprès du ministère de l'Intérieur. De même, l'extrapolation des échantillons de personnes interrogées lors de sondages est le résultat d'un traitement informatique algorithmique.

Plus récemment, les outils de participation aux débats publics portés par des associations de défense de droits civiques, de pétitions, etc., reposent sur des algorithmes entrant dans le domaine de l'IA. De fait, en termes d'organisation du débat public, l'IA a déjà montré ses atouts. Il serait contreproductif de s'en séparer.

La finalité reste l'amélioration de la qualité de diffusion de la pertinence de l'information proposée à l'usager de façon progressive.

Des risques à maîtriser : la « garantie humaine »

La technique embarque deux types de risques éthiques :

- la délégation de « décision » : l'usage d'un algorithme ne doit pas aboutir à la déresponsabilisation du décideur, qui plus est si ce dernier détient une charge publique, ou plus encore, un pouvoir politique ;

- deuxième loi, « un robot doit obéir aux ordres donnés par les êtres humains, sauf si de tels ordres sont en contradiction avec la première loi » ;

- troisième loi, « un robot doit protéger son existence dans la mesure où cette protection n'entre pas en contradiction avec la première ou la deuxième loi ».

Au-delà de l'articulation des « trois lois » de la robotique entre elles, Isaac Asimov a imaginé une quatrième loi, dite « loi zéro », élaborée par les robots eux-mêmes. Cette invention suit le changement d'échelle de la sphère d'influence des robots. Elle consiste en une généralisation de la première loi, par le passage d'un individu à l'humanité toute entière : « *nulle machine ne peut porter atteinte à l'humanité ni, restant passive, laisser l'humanité exposée au danger* ».

Bien qu'elles puissent avoir l'air infaillibles, ces règles peuvent être prises en défaut et atteindre leurs limites. L'œuvre d'Isaac Asimov montre que l'application et l'articulation entre ces trois lois ne vont pas de soi » in *Pour une intelligence artificielle maîtrisée, utile et démystifiée*, rapport public, Sénat, mars 2017.

²⁴ Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle, Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance : <https://www.economie.gouv.fr/la-strategie-nationale-pour-lintelligence-artificielle#>

- la délégation de « consentement » ou d'« acceptation » : un protocole de soins proposé par l'IA assis sur un grand nombre de cas ne peut être imposé au patient. En politique, le risque de recommandation de vote d'un algorithme, quand bien même cette recommandation serait assise sur le recueil d'un grand nombre de cas/opinions, présente un risque de délégation de consentement.

Elle embarque aussi un risque de tension en démocratie entre « intérêt individuel » et « intérêt collectif » : la « loi du plus grand nombre » présente un risque d'écrasement de l'individu et de « sur-rationalisme ». Où se situe alors, par exemple, le droit de ceux se situant du côté du « petit nombre » de la société, tels certaines personnes âgées en situation de difficultés sociales ou sanitaires, de minorités diverses, etc. Où est alors la garantie humaine de l'IA ?

L'IA nécessite une régulation pour éviter ce type de dérives et de risques. Cette régulation doit s'appuyer sur la notion de « garantie humaine » visant à déployer des méthodes de régulation positives, sous supervision humaine. A titre d'exemple, l'usage de l'IA dans le domaine de la santé doit être régulé dans le cadre du respect de la garantie humaine, par les autorités, y compris les collectivités territoriales compétentes.

Par ailleurs, l'IA peut entrer en résonance avec des dérives de la vie démocratique (Hubris) qui lui sont exogènes mais qu'elle peut hyperboliser par ses effets. De fait, l'IA peut apporter des réponses à certaines dérives et formes « illibérales » d'usage de la démocratie (ou actes malveillants, tentatives de manipulations de l'opinion, etc.) tels que le développement des fausses informations sur les réseaux sociaux, la captation/suppression par certains individus ou certaines organisations d'informations, la concentration d'algorithme dans les mains d'un seul individu, organisme ou groupe d'acteurs, etc.

Enfin, l'IA peut être un vecteur de dérive égalitariste en surreprésentant le plus grand nombre au détriment des différences.

Au total hors régulation, l'IA peut être une source de sur-accumulation d'informations, avec pour effet un « brouillage » de la réalité pour l'individu, une perte de jugement et de sens, et en toile de fond, un doute excessif envers son propre raisonnement logique (« mes sens me trompent »), au profit d'une confiance sans frein envers la machine/logarithme comme seule source « vraie » de compréhension du réel.

- *Démocratie sanitaire et citoyenneté*

Démocratie sanitaire et participation des usagers

La loi de modernisation du système de santé 2016, organise de façon opérationnelle les instances de pilotage des hôpitaux, notamment par la création de la Commission des usagers. Elle a pour principale mission de veiller au respect des droits des usagers et de faciliter leurs démarches afin qu'ils puissent exprimer leurs difficultés. Les représentants des usagers doivent appartenir à une association agréée.

La loi porte aussi sur des aspects plus stratégiques de planification avec la création des Conseils territoriaux de santé (CTS). Pilotés par les Agence régionale de santé (ARS) sur un territoire

défini avec cinq collèges : un collège professionnel de santé, état et Assurance maladie, représentants ARS, collectivités locales et usagers.

Par ailleurs, la loi Kouchner²⁵ consacre deux principes étroitement liés l'un à l'autre : le consentement libre et éclairé du patient aux actes et traitements qui lui sont proposés, et son corollaire, le droit du patient d'être informé sur son état de santé²⁶.

Le droit des patients et des malades stipule que ces derniers peuvent accéder aux documents suivants :

- les résultats de leurs différents examens médicaux ;
- les feuilles de surveillance ;
- les protocoles et prescriptions thérapeutiques ;
- les comptes-rendus de consultation ;
- les documents de correspondance entre médecins.

Il existe cependant des limites au droit des patients ou des malades à consulter leur dossier médical. Ainsi, les patients ne pourront avoir accès aux documents contenant des informations recueillies auprès de proches ou de personnes ne faisant pas partie du corps médical (par exemple une assistante sociale).

Il arrive également que des notes de professionnels de santé soient considérées comme des notes personnelles. Ces documents ne pourront être consultés. Le patient peut toutefois entamer une procédure en justice en cas de litige.

Un citoyen, acteur de sa santé

Le secret médical est un principe intangible à de rares exceptions prévues par la loi et qui ne peut être partagé entre médecins que s'il existe un bénéfice direct pour le patient. Néanmoins, l'émergence et le recours désormais massif et systématique aux divers « outils informatiques » peut faire craindre une altération de ce principe. Les hypothèses de diffusions intentionnelles ou non de données de patients à partir des serveurs des établissements de santé²⁷ doivent être modélisées afin de les prévenir.

Comment être un citoyen acteur de sa santé dans un contexte d'absence de maîtrise des outils proposés, notamment en interface avec le praticien ou les équipes médicales ? Collectes de données à l'insu des usagers (pharmacies : IQVIA²⁸), ou à partir d'un consentement insuffisamment éclairé font partie des risques – et de cas constatés – notamment à l'occasion de sondages sur les usages, les intentions, les ressentis de patients recourant à des plateformes ou des outils de gestion sanitaires.

La question de la préservation de conditions d'un colloque singulier entre le patient et le praticien est revenues à plusieurs reprises, au gré des auditions, dans les échanges du groupe de travail. Il a été rappelé notamment que le serment d'Hippocrate définit cet échange comme étant la rencontre d'une confiance et d'une conscience, constitué d'un interrogatoire (verbal et non-verbal) et d'un examen physique du patient.

²⁵ 24 mars 2002.

²⁶ Article L. 1110-2 du Code de la Santé Publique.

²⁷ Hacking, ransomware, protection insuffisante, non-respect du RGPD, etc.

²⁸ Entreprise privée de traitement des données de santé.

La délégation d'une part des attendus de gestion de la crise de la covid à des cabinets et instituts notamment étrangers²⁹ a également interpellé les membres du groupe de travail, notamment quant aux garanties de préservation du secret médical et des données de santé des patients.

L'une des solutions face aux éventuels risques de dérive pourrait être trouvée par l'intervention d'associations de patients.

Recours et limites à l'usage des données sur la vaccination

Un arrêté publié le 24 mars au Journal officiel (JO) autorise le Health Data Hub (HDH) et la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) à collecter les données issues du système d'information (SI) « Vaccin Covid ».

La Cnam et le Health Data Hub sont autorisés à recevoir ces données « aux seules fins de faciliter l'utilisation des données de santé pour les besoins de la gestion de l'urgence sanitaire et de l'amélioration des connaissances sur le virus Covid-19 ». Donc oui, les données sont versées dans le système.

Malgré la réglementation européenne sur la protection des données individuelles, la multiplication des bases de données, si gigantesques qu'incontrôlables, échappe à toute législation. Les pages d'accueil des sites mentionnent tant de précisions sur l'usage des données que l'internaute courant les accepte sans avoir le temps de le lire en détail.



²⁹ Par exemple, McKinsey®, KPMG®, Price® sur l'organisation de la campagne de vaccination, Doctolib® et Maïia® sur celle des planning d'injections, etc.

ONZE PROPOSITIONS

I.- Démocratie et éducation citoyenne

« *Le niveau des connaissances et des compétences des générations futures conditionne leur insertion sociale, citoyenne et professionnelle et leur capacité de répondre aux besoins de l'économie (...)* ». Faut-il encore s'étonner que la Cour des Comptes se trouve en situation de rappeler ce qui devrait être une évidence ?³⁰ Le constat est d'autant plus inquiétant qu'il se trouve corroboré par une étude du Centre national d'étude des systèmes scolaires (Cnesco) indiquant que près de quatre élèves de Terminal sur dix s'estiment incapables de participer à la vie politique. Pas étonnant dès lors que plus de huit jeunes de 18-25 ans n'aient pas participé en tant qu'électeurs au scrutin des Régionales en juin 2021.

Sans aborder la dégradation, année après année, des résultats obtenus par les élèves et étudiants français aux évaluations internationales dans les matières fondamentales - maîtrise des mathématiques et des principes scientifiques de base, ainsi que de la lecture³¹ -, l'instruction scolaire et universitaire des jeunes générations en France pêche par la faiblesse de la transmission des fondamentaux de la vie civique. L'évolution du programme et de la méthode de l'instruction civique à l'école par la loi de 2015 par la mise en place de l'Education morale et civique (EMC) est à saluer. Néanmoins, il convient de renforcer

Engagés à partir de 2016, les modules de l'EMC ont peu à peu été altérés de renoncements en renoncements par rapport à la volonté et à l'esprit de la loi. Ainsi, en est-il allé de la suppression de l'approche éducative par des exemples de mise en pratique, la notion d'« engagement moral » s'est réduite au fil du temps au seul exposé de l'« engagement » laissant de côté la valeur civique à la participation collective, pire encore, la notion de laïcité n'est plus systématiquement associée aux enseignements de l'EMC.

Ces renoncements nuisent à la bonne compréhension du jeune de sa place dans la société et des principes de bases qui forgent l'adhésion aux valeurs démocratiques, à l'engagement citoyen, et au respect des principes du vivre-ensemble.

Pour les républicains du XIX^e siècle, l'éducation était la clef de voute de l'émancipation. Elle était une condition nécessaire à l'avènement de la démocratie. La complexité croissante du monde contemporain nécessite de plus en plus de connaissances à la fois des institutions et des sujets économiques (commerce mondial, comparaison entre pays, écologie de l'énergie). Des bases communes doivent être enseignées à l'école au même titre que les savoirs fondamentaux. Cette connaissance commune est nécessaire pour permettre les débats fructueux, sinon ces débats deviennent des dialogues de sourds. Les choix des options politiques doivent s'appuyer sur la connaissance et la raison et non sur des slogans populistes basés sur l'émotion.

³⁰ Rapport public, *Une école plus efficacement organisée au service des élèves, Les enjeux structurels pour la France*, Cour des Comptes, décembre 2021.

³¹ Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), OCDE.

Proposition 1.- Sensibiliser dès le primaire aux modes de décision au sein d'un collectif.

Proposition 2.- Renforcer l'Education morale et civique (EMC), dès le collège, notamment en soulignant la dimension laïque de la société civile en France.

Proposition 3.- Rendre obligatoire au lycée deux heures de cours hebdomadaires sur le fonctionnement institutionnel et économique de la France. Introduire cette matière obligatoire au bac avec un coefficient significatif.

Actuellement l'horaire de cet enseignement est d'une demi-heure par semaine, en général assuré par le professeur d'histoire. Il sera évalué en 2022 par contrôle continu mais affecté d'un coefficient de 1/100. Cet enseignement serait assuré par le professeur d'histoire et le professeur d'économie avec l'intervention d'élus, de chefs d'entreprise, d'associations...



II.- Démocratie et territorialité

L'intérêt des citoyens est plus fort au niveau des décisions locales (communes, intercommunalité). Ils ont l'impression d'être à la fois plus concernés et plus en mesure d'infléchir les décisions. Les collectivités organisent parfois des réunions de quartiers où les habitants sont informés, et même parfois consultés, sur les projets en cours. Pour encourager la participation à la vie locale, une plus grande proximité avec les conseils de la collectivité est nécessaire.

Proposition 4.- Donner l'accès par internet à tous aux documents préparatoires du conseil municipal (ou conseil intercommunal ou d'agglomération). Possibilité d'y poser des questions écrites.

Dans le cadre des séances du conseil d'une commune (intercommunalité, agglomération) une question écrite doit pouvoir être posée par un citoyen ou groupe de citoyens, dès lors que ceux-ci sont inscrits sur la liste électorale de la collectivité ; la question serait transmise à un élu, qui en assurerait le portage à l'ordre du jour d'un prochain conseil et serait garant de la réponse qui y serait donnée, le tout dans les délais prévus au règlement du conseil de la collectivité.

Afin d'éviter un encombrement des séances du conseil de la collectivité, ou toute tentative d'obstruction des débats par une surabondance de questions, les questions écrites devraient pouvoir être posées par un citoyen inscrit sur les listes électorales de la commune. La question écrite passerait par l'intermédiaire du maire ou du président de la collectivité, d'un adjoint au ou conseiller municipal, pour que, selon sa nature et sa complexité, un délai de réponse puisse

être organisé avec un report éventuel à une prochaine séance du conseil. Une réponse immédiate ne pouvant être exigée.

Propositions 5.- Permettre le cumul de mandats entre un mandat parlementaire et un mandat local exécutif (maires et adjoints, président de communauté de communes) sous la condition de transparence et de plafonnement des indemnités.

Les députés représentent les citoyens de leur circonscription : ils doivent en connaître la vie quotidienne, leurs problèmes et leur attente vis-à-vis des politiques. Leur rôle n'est pas de recevoir les demandes de passe-droits individuels par clientélisme, mais des relais entre les citoyens et l'assemblée qui vote les lois. L'ancrage dans la vie locale leur permet de ne pas être à Paris des parlementaires « hors sol ». Une expérience d' élu local est donc un plus.

Proposition 6.- Instituer au niveau d'une circonscription des rendez-vous hebdomadaires par téléconférence où seraient débattus les textes à l'ordre du jour de la semaine suivante à l'Assemblée nationale. Les députés devraient alors justifier leur vote.

Les députés, élus au suffrage universel, sont la courroie indispensable entre les citoyens et la décision législative. Ils doivent représenter tous les habitants pas seulement leurs électeurs et porter leurs attentes à la chambre. Ils doivent aussi rendre compte des textes sur lesquelles ils ont voté à Paris.

Les habitants d'une circonscription ont confié un mandat essentiel à leur député : faire la loi. Les députés doivent rendre compte en continu à leur mandant. S'expliquer régulièrement est une contrepartie de leur pouvoir. Le débat en direct par téléconférence nécessiterait un médiateur qui puisse interrompre celui qui, le cas échéant, insulterait l' élu ou monopoliserait la parole.



III.- Démocratie et institutions

La réforme de 2001 instituant le quinquennat présidentiel a dénaturé l'esprit de la cinquième république. Les députés élus juste après l'élection présidentielle ont toujours confirmé la majorité présidentielle et forment une assemblée « godillot ». C'est donc le gouvernement, sous l'autorité du Président, qui « produit » les lois : l'Assemblée nationale ne fait que les entériner. Or la Constitution précise que le Premier ministre, responsable devant le Parlement, dirige la

politique du gouvernement. Le Président devrait être au-dessus des partis et assurer la cohésion sociale et le bon fonctionnement des institutions.

Proposition 7.- Découpler les élections législatives du calendrier de l'élection présidentielle

Pour renforcer le pouvoir et la pluralité de l'Assemblée nationale, son élection ne doit pas être une réplique de l'élection présidentielle. Une désynchronisation temporelle nécessite de modifier la durée de l'un des mandats. Il est proposé celui du président.

Proposition 8.- Allonger la durée du mandat présidentiel à six ans.

Un mandat présidentiel plus long que celui de la chambre législative permet d'assurer une continuité de l'Etat. Sept ans, en revanche, serait trop long au regard de l'accélération de l'histoire, six ans est la temporalité la plus équilibrée.



IV.- Quelle expression directe du citoyen ?

La demande de participation directe (sans passer par les représentants élus) est une alternative à la démocratie représentative, déconsidérée aujourd'hui. Ce peut être des référendums d'initiative populaire ou des conventions citoyennes. L'expérience de la consultation citoyenne sur le climat a été critiquée du fait de la promesse non tenue de reprendre les propositions « sans filtre ». C'est cette promesse qui a été critiquée, et non le principe de la convention.

Il existe déjà des formules de consultations de citoyens tirés au sort. La première a été les jurés d'assises. Il est admis cependant que les magistrats orientent fortement leurs verdicts, ce qui pose le problème de la complémentarité entre les jurys citoyens tirés au sort et les experts.

Le Conseil économique social et environnemental s'appuie aussi sur des panels de citoyens mais sur des thèmes particuliers. La faible visibilité de ces panels justifie d'élargir leur rôle.

Proposition 9.- Tirer au sort un panel de citoyens qui seraient membres à part entière du CESE (pour trois ans). Ils formeraient entre un quart et un tiers des 175 membres du CESE. Ces membres seraient tirés au sort mais volontaires : ils recevraient une indemnité égale à leur ancien salaire.

Par ailleurs, la mesure serait complétée par l'organisation de la participation citoyenne dans le cadre des travaux des CESER, de manière à impliquer un panel de citoyens engagés volontairement dans l'évaluation de l'actions publiques locales.

Proposition 10.- Définir un cahier des charges de l’audiovisuel (public et privé), imposant à des heures de pleine écoute la diffusion d’émission sur les initiatives citoyennes

Les médias ont tendance à privilégier le sensationnel et l’immédiat. De fait, ils soulignent le plus souvent des faits négatifs, pensant qu’ils suscitent plus d’émotions sur lesquelles est indexé l’audimat. Les catastrophes naturelles et les turpitudes des politiciens se disputent la une des journaux. Pourtant les initiatives visant la solidarité et la convivialité sont nombreuses. Elles méritent d’être valorisées et diffusées comme bonnes pratiques. Cela permettrait d’améliorer la vision du monde et de lutter contre le pessimisme et la tentation du repli sur soi.

Proposition 11.- Appliquer effectivement l’article L.1 du code du travail qui reconnaît la primauté des accords entre partenaires sociaux en matière de droit du travail.

Les corps intermédiaires doivent rester parmi les interlocuteurs reconnus constitutionnellement des pouvoirs publics. Parmi ceux-ci, les partenaires sociaux doivent rester en capacité d’être consulté et de formuler des propositions aux décideurs politiques sur l’ensemble des champs de l’expression démocratique, particulièrement en matière de démocratie au travail.

Le code du travail est inefficace de trop de complexités. Les textes s’empilent de décrets, en arrêtés et circulaires. L’interventionnisme de l’Etat a pris ces dernières années une ampleur telle que les partenaires sociaux ont réagi pour rappeler leurs prérogatives et insuffler une nouvelle étape de modernisation du paritarisme. Cette ambition s’est exprimée en juillet 2021 par la déclaration portée par l’ensemble des acteurs paritaires.

Objectifs : l’évaluation de la mise en œuvre de l’Accord national interprofessionnel de 2012 sur la modernisation et le fonctionnement du paritarisme, mais aussi le renforcement de la place des partenaires sociaux dans le débat sur les enjeux sociaux et économiques, ou encore le respect par les pouvoirs publics du périmètre de l’article L.1 du code du travail garantissant l’exigence de concertation préalable des représentants des employeurs et des salariés à toutes décisions relatives à l’encadrement du monde du travail.





Personnalités auditionnées

- Christian PLATON, ingénieur, ex directeur de campagne électorale locale
- Dr Emmanuel PROU, médecin
- Dominique de LEGGE, sénateur LR d'Ille-et-Vilaine
- Patrick HADDAD, maire PS de Sarcelle
- David GRUSON, directeur des programmes « santé » chez Jouve, président-fondateur d'Ethik-IA
- Hélène MARIN, chargée de mission à Ethik-IA
- Thibault DEVIENNE, porte-parole du mouvement des Gilets Jaunes
- Vincent LE ROUX, directeur de cabinet du président du CESE (2015-2021)
- Esther MARTIN, étudiante Sciences Po Paris
- Ines GARTOTE, étudiante Sciences Po Paris
- Jeanne KOCH, étudiante Sciences Po Paris



Nous suivre sur Internet et les réseaux sociaux



www.chiffres-citoyennete.fr



www.linkedin.com/company/institut-chiffres-&-citoyenneté



28

www.twitter.com/Institut_C_C

