

Colloque sur la place du citoyen et de la société civile dans la décision publique - Compte-rendu

Jeudi 14 juin, de 9h à 13h

Hémicycle du Conseil économique, social et environnemental

Avant-propos

Annoncé comme « la chambre de la société civile », le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est au cœur du programme de la révision constitutionnelle présenté par le président de la République lors du Congrès de Versailles en juillet 2017. L'exécutif prévoit notamment d'actualiser le rôle du CESE en lui confiant la mission d'être la plateforme unique des consultations citoyennes et en renforçant son rôle de contributeurs des propositions et avis de la société civile sur les projets et propositions de lois.

Ce renouvellement ne se fera pas sans le CESE lui-même : le 17 novembre 2017, Patrick Bernasconi, président du CESE, a annoncé que le Conseil souhaitait être acteur de sa réforme et a présenté les axes de travail fixés par le bureau : la prise en compte du futur, la contribution à l'élaboration de la loi, l'intégration de l'expression citoyenne et le carrefour de la consultation publique. En outre, ces orientations ont été appuyées et précisées par le président de la République le 30 janvier dernier, dans un discours où il a réaffirmé sa volonté de faire du CESE « une grande interface de concertation entre les pouvoirs publics et la société civile ».

Alors que le CESE est sujet à une transformation profonde, comment en faire effectivement un canal privilégié de la participation citoyenne à la décision publique ? Dans quelle mesure la parole citoyenne peut-elle être institutionnalisée ? Telles sont les questions qui seront abordées dans ce colloque.

Introduction par Patrick Bernasconi, président du Conseil économique, social et environnemental

Qu'est-ce que le Conseil économique, social et environnemental ? Quelle est sa place parmi les institutions ? Quel rôle sera-t-il appelé à jouer à la suite de la révision constitutionnelle ? Le Conseil économique, social et environnemental est une ancienne et belle idée démocratique, remontant au siècle dernier. Apparue pour la première fois dans la Constitution française en 1948, ce qu'on nommait à l'époque le Conseil économique constituait alors les prémices d'une institution appelée à devenir l'assemblée de la société civile organisée – la notion de « société civile organisée » faisant aujourd'hui référence à l'ensemble des associations et organisations non gouvernementales. Au fil des réformes, ce qui fut le Conseil économique devint le Conseil économique et social, puis, en 2008, le Conseil économique,

social et environnemental. L'institution a ainsi connu d'importantes évolutions depuis sa création : de nombreuses associations y ont progressivement fait leur entrée, les missions de l'institution se sont étendues et elle est devenue paritaire. Aujourd'hui, le CESE réunit 80 organisations – patronales, syndicales et associatives – représentées par 233 conseillères et conseillers, qui portent la voix de plusieurs dizaines de milliers de Français. Le CESE est la troisième Chambre constitutionnelle, dont la vocation est d'apporter l'éclairage de la société civile sur les projets de réforme, et de permettre ainsi au gouvernement de mesurer la position des organisations non-gouvernementales.

Dans le cadre de la mandature actuelle, soit depuis fin 2015, le CESE mène une réflexion sur son rôle parmi les institutions et le projet collectif qu'il porte. « Le CESE est-il utile ? », a-t-on demandé lors de la mandature précédente. La réponse est oui : il s'agit de la seule institution où les corps intermédiaires se parlent. Toutefois, en vue de permettre au CESE d'endosser pleinement cette fonction de représentation, il importe de le ré-institutionnaliser. Cette démarche d'ancrage institutionnelle est déjà entamée : le CESE a dernièrement trouvé un équilibre entre les sujets relevant de la saisine du gouvernement et ceux relevant de l'auto-saisine gouvernementale. En outre, si le gouvernement s'empare peu des préconisations relevant de l'auto-saisine du CESE, il reprend régulièrement celles qui relèvent de la saisine gouvernementale dans des textes de loi ou des décrets. Néanmoins, les ministres communiquent très peu sur les rapports dont ces préconisations sont issues, si bien que le CESE connaît un certain déficit médiatique.

Le CESE a par ailleurs établi un comité de suivi des pétitions qui lui sont présentées, en vue de mieux identifier et traiter les préoccupations des citoyens. En 2013, le CESE avait été critiqué pour ne pas avoir traité le sujet du mariage pour tous, alors qu'une pétition d'opposition réunissant 700 000 signatures, soit 200 000 de plus que le seuil rendant la saisine du CESE obligatoire, lui avait été déposée. A la suite de cet incident, le CESE est devenu très vigilant quant aux sujets sociétaux adressés par les citoyens. Depuis le début de la mandature, l'assemblée a traité plusieurs sujets faisant l'objet d'inquiétudes au sein de la société, dont les déserts médicaux et la fin de vie. En outre, la qualité des rapports produits sur ces deux thématiques a été saluée.

Le CESE a également tenté de progresser sur la question des partenariats. La France compte un nombre important de collectivités, de comités, de juridictions. Malgré cette complexité institutionnelle difficilement lisible, le CESE s'est efforcé de travailler en partenariat avec chacune des institutions dont les projets lui ont semblé intéressants. Ainsi, la troisième Chambre a par exemple coopéré avec la Cour des comptes, juridiction dont les rouages ne sont pourtant pas des plus simples. Dans le cadre de ce partenariat, les deux institutions ont pu travailler conjointement sur un certain nombre de sujets, tels que l'emploi des seniors et les pôles de compétitivité, pour lesquels la Cour des comptes avait déjà effectué un exercice budgétaire et comptable, et sur lesquels le CESE a pu rendre des avis qualitatifs. Le CESE a également pu travailler en partenariat avec le Défenseur des droits, en vue de produire des rapports sur deux sujets difficiles : les discriminations syndicales et les violences faites aux enfants dans le cadre de la séparation conjugales. Le CESE souhaite poursuivre ces coopérations constructives et positives avec des organismes existants. En outre, des discussions avec France Stratégie et la CNDP sont actuellement en cours en vue d'établir de nouveaux partenariats.

Malgré ces avancées, le CESE est toujours confrontée à quelques difficultés. Tout d'abord, à chaque nouvelle mandature, l'institution fait face à un débat relatif à la nomination des personnes membres du CESE, et notamment à celle des personnalités qualifiées. Il importerait donc de réfléchir à un nouveau système de nomination, plus transparent, évitant le fait du prince et mettant fin à ce débat peu constructif. Dans le même temps, le CESE doit mener une réflexion plus large sur la question de la représentativité et de la légitimité de ses conseillers, afin que l'assemblée puisse travailler sereinement sur les sujets qui lui sont proposés.

Par ailleurs, le CESE peine encore à trouver sa place dans le dispositif institutionnel. Le CESE s'efforce de maintenir un équilibre entre la proportion de saisine et d'auto-saisine. Toutefois, cet équilibre ne dépend pas seulement de la bonne volonté du CESE, mais aussi de celle des autres acteurs. Il importe donc qu'une coopération accrue s'opère afin que le CESE puisse asseoir sa légitimité dans le dispositif institutionnel.

Cela fait écho à une troisième difficulté : celle de la visibilité et de la modernisation du CESE. Le 3 juillet 2017, le Président de la République a prononcé un discours devant le Congrès, dans lequel il a indiqué que le CESE pourrait devenir le trait d'union entre le citoyen et les pouvoirs publics : la troisième Chambre pourrait être impliquée davantage dans la fabrique de la loi et constituer le lieu du débat public. Le Président a ainsi évoqué plusieurs missions dont le CESE pourrait se charger, laissant entrevoir une ouverture importante pour l'institution. Au vu des difficultés rencontrées par le CESE, ce discours a trouvé une certaine résonance au sein de l'institution, et ce malgré l'annonce d'une réduction de moitié de ses membres. Les membres du CESE se sont donc réunis en séminaire dès la fin du mois d'août 2017, afin de réfléchir collectivement aux missions proposées par le Président de la République, et de présenter à leur tour des propositions d'évolution.

Depuis, un projet de révision constitutionnelle, répondant en grande partie aux aspirations du CESE, a été déposé. Ce texte suggère plusieurs ouvertures visant à renouveler l'institution : tout d'abord, il propose une évolution du nom du CESE, appelé à devenir « La Chambre de la société civile ». Ce choix n'est pas neutre : il implique un changement, concrétisé par un nouveau projet institutionnel porté par les acteurs de la société civile organisée. Ce projet tend vers un dialogue démocratique entre les différents corps intermédiaires qui, en outre, ont besoin d'un espace pour échanger. On notera que cette idée a séduit d'autres pays, tels que le Chili, les Balkans et la Côte d'Ivoire, qui ont fait appel au CESE pour établir sur leur territoire une assemblée similaire.

Le CESE doit par ailleurs être consulté de façon plus systématique dans la fabrique de la loi. Aujourd'hui, le CESE est déjà consulté de manière obligatoire sur les lois de programmation. L'idée serait qu'à l'avenir, le CESE porte également les avis obligatoires, législatifs, jusqu'ici soutenus par les comités ministériels. Toutefois, dans le même temps, cette extension des consultations du CESE devrait être rationalisée et réalisée dans les délais convenus. Une telle réforme permettrait au Parlement de connaître la position des différents acteurs la société civile organisée sur les sujets dont il doit traiter.

Enfin, le CESE doit être transformé en un espace de débat public et de dialogue, permettant aux corps intermédiaires d'échanger. Cela engendre plusieurs questions : comment devenir le trait d'union entre les citoyens et les pouvoirs publics en toute transparence ? Comment

traiter les pétitions de façon numérique et leur offrir une sortie institutionnelle ? Comment construire la légitimité du CESE auprès des citoyens, afin que ceux-ci voit dans la troisième Chambre une institution qui fait partie intégrante du processus législatif et qui peut porter leur voix auprès des décideurs ? Comment le travail de consultation réalisé par les corps intermédiaires peut-il faciliter le travail législatif des deux autres assemblées ?

Le CESE constitue l'un des beaux projets de la révision constitutionnelle. Il importe de se saisir de cette opportunité démocratique, malgré les difficultés qu'elle implique, en vue de moderniser l'assemblée, de lui permettre de trouver sa place parmi les institutions, et de renouveler ainsi le dialogue.

1^{ère} table ronde : L'institutionnalisation de la participation citoyenne : quel intérêt ? Quels enjeux ?

Modérateur : Xavier Marchal, membre expert à Synopia et président de la Société Allège

Séverine Bellina, directrice de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance

Au cours de ces deux dernières années, l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance a identifié et analysé plusieurs points de vigilance relatifs à l'institutionnalisation de la participation citoyenne, à partir d'expériences menées sur le territoire français et à travers le monde. J'ai choisi de centrer mon intervention sur l'un de ces points de vigilance, qui me semble être au croisement des enjeux liés à l'institutionnalisation du pouvoir : pour être pérenne, la participation doit être institutionnalisée par le bas.

On peut expliquer ce principe en s'appuyant sur la grille des fragilités, selon laquelle dès lors qu'un Etat et ses sociétés ne sont pas en mesure d'établir entre eux des relations constructives en vue de co-produire une culture politique et civique commune, ils se trouvent dans une situation de fragilité. Dans cette situation, caractérisée par la défiance et une peur réciproque, l'Etat est suspendu : figé dans sa forme instituée, il s'efforce de reproduire, par une approche gestionnaire, un modèle qui n'incarne désormais plus le pluralisme social, et il ne répond ainsi plus aux besoins de ses sociétés. De leur côté, les sociétés se replient sur elles-mêmes et tentent de pourvoir à leurs besoins par différents moyens : tandis que certains individus ont recours à des organisations autres que les institutions d'Etat pour exprimer leurs besoins et y répondre, d'autres s'investissent dans des mouvements citoyens en vue de proposer des modèles alternatifs et innovants sur le plan démocratique. Parmi ces derniers, certains considèrent que l'Etat s'est tellement éloigné du contrat social qui se dessine au jour le jour dans les pratiques des sociétés qu'ils envisagent l'autogestion. En outre, il serait bon d'interroger ce phénomène grandissant.

Cette situation de fragilité, qui ne touche plus seulement les pays en voie de développement mais également les pays occidentaux, soulève un point essentiel : celui de l'atrophie de l'espace public, c'est-à-dire l'absence de dialogue entre l'ensemble des acteurs dans un espace de rencontre permettant de retravailler collectivement le processus d'institutionnalisation. Dans ce paradigme, les interactions sont dominées par la défiance et

une peur réciproque. Cette situation n'est propice ni au dialogue constructif, ni à la résilience démocratique.

Pour y remédier, il importe de faire de la participation le vecteur de refondation des relations entre les différents acteurs, et non seulement une variable d'ajustement démocratique. Cela implique de tenir compte de quelques points de vigilance.

Un premier point de vigilance concerne l'ouverture d'espaces de dialogue à l'ensemble des catégories d'acteurs. Au niveau local, des initiatives participatives voient régulièrement le jour. Ces expérimentations nous confirment l'importance de parier sur l'égalité des intelligences ; de créer des espaces de rencontre et de dialogue ouverts à tous les acteurs, et notamment aux forces vives de la société civiles qui permettent de toucher les personnes les plus éloignées des institutions ; de mettre en place des processus qui permettent de travailler avec l'ensemble des catégories d'acteurs, et pas seulement le binôme élus-citoyens.

Un deuxième point de vigilance concerne le sens : pourquoi institutionnaliser la participation ? La participation n'est ni un label, ni un bien marchand, et son institutionnalisation ne doit pas relever d'une stratégie de marketing. La participation est un vecteur de refondation des institutions, et du dialogue que les « instituants » établissent avec les autres acteurs de la société dans un objectif de coproduction quant à la structuration du contrat social et des institutions.

Enfin, le troisième point de vigilance que je souhaite aborder concerne la révision constitutionnelle. A travers l'observation et l'analyse d'expérimentations participatives en France et à l'international, on a pu remarquer que toutes s'inscrivaient dans l'étymologie du mot « constitution » : *cum statuo*, « établir ensemble ». On ne peut pas produire une révision constitutionnelle et institutionnaliser la participation par le haut, par un Etat suspendu. Il importe de reconnecter les instituants avec les sociétés.

Floran Augagneur, vice-président de la Commission nationale du débat public (CNDP)

Tout d'abord, on peut s'interroger sur la manière dont la CNDP garantit le débat public. Créée par la loi Barnier en 1995, la Commission nationale du débat public est devenue une autorité administrative indépendante en 2002, dans le cadre de la loi relative à la démocratie de proximité. Elle a mené 90 débats publics, dont 16 ont été abandonnés, 39 modifiés et 19 restés à l'identique. La CNDP est ainsi une institution jeune qui innove, qui expérimente et qui tâtonne.

Contrairement au CESE, la CNDP ne peut pas s'auto-saisir. Elle est obligatoirement saisie, notamment sur les grands projets d'infrastructure et, depuis les ordonnances de 2016 ratifiées par la majorité parlementaire il y a quelques mois, sur les plan-programmes nationaux. Actuellement, la CNDP travaille sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, dont le débat sera clos le 30 juin, en lien avec le CESE. A partir de la rentrée, la CNDP travaillera sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs.

Dans la mesure où la CNDP demeure une institution jeune, il est difficile d'en faire un bilan mesuré et chiffré à ce stade, d'autant que la CNDP est ce que l'anthropologue Mary Douglas appelle « une institution pensante ». Dans son ouvrage *Comment pensent les institutions*, Mary Douglas explique que les institutions ne pensent pas, mais que la pensée des hommes dépend des institutions. Celles-ci leur offrent un cadre, une pensée commune et un langage commun, et elles orientent ainsi leurs réflexions. La CNDP trouve un écho dans cette idée : sa simple existence permet non pas de penser, mais d'agir différemment. La CNDP amène les individus à se configurer des problèmes et à mener des discussions qui ne se tiendraient pas si l'institution n'avait pas été créée, et elle oblige ainsi une certaine démocratie administrative, verticale, technocrate en chambre, à remettre en question ses pratiques et à agir autrement. En ce sens, la CNDP est une institution performative : si on ne peut en mesurer les résultats, elle ne cesse de performer la démocratie et de l'améliorer.

Il y a cependant des conditions à cette dimension performative :

- Son indépendance : Le fait que la CNDP soit une autorité administrative indépendante est une condition nécessaire, mais pas suffisante.
- Sa neutralité. :La CNDP ne donne jamais d'avis sur le fond des dossiers qu'elle traite, et ses membres ne prennent jamais position publiquement sur les sujets abordés dans le cadre des débats publics. C'est important, dans la mesure où le débat public a besoin d'un tiers garant indépendant et neutre, qui permette que la parole citoyenne ne soit pas instrumentalisée ou récupérée.

Concernant l'évolution et la réforme de l'institution, on peut d'abord se demander s'il serait utile d'étendre le champ de la CNDP. Il importe faire attention à la prolifération de l'offre dans le champ de la participation et de la concertation. En effet, cette prolifération pourrait nuire à la lisibilité des processus de concertation, et donc compromettre la participation citoyenne.

Par ailleurs, tandis que le CESE se positionne sur les projets de loi, et actuellement sur le projet de révision constitutionnelle, la CNDP intervient quant à elle dans un champ d'application tout à fait différent : elle travaille dans le cadre de la chaîne de décisions, et elle contribue à établir un dialogue sur des projets et programmes à portée environnementale. De plus, contrairement au CESE, elle ne rend pas d'avis sur ces projets. En revanche, le champ d'application de la CNDP qu'est celui du dialogue environnemental soulève certaines questions, dont celle de la lisibilité : en effet, la multiplicité des acteurs qui interviennent dans ce dialogue pourrait nuire à la lisibilité de la chaîne de décisions.

On peut enfin s'interroger sur l'hermétisme entre l'expertise scientifique et le débat public. La CNDP n'a pas la possibilité de vérifier les informations qu'elle soumet au débat. Le lien entre l'expertise et la CNDP est donc distendu, si bien qu'il est arrivé que des citoyens débattent sur des informations fausses dans le cadre d'un débat public, notamment dans celui sur le projet de construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes.

La CNDP et le CESE travaillent aujourd'hui ensemble sur la programmation pluriannuelle de l'énergie. Je souhaite que le CESE poursuive ses consultations, et qu'il continue de travailler en lien avec la CNDP.

Philippe Dallier, sénateur de Seine-Saint-Denis

Je souhaiterais commencer par une question : si le taux de chômage en France était de 5%, si l'on était à l'équilibre budgétaire, si la croissance était au rendez-vous, serions-nous là à nous poser ces mêmes questions relatives à la participation dans les mêmes termes ? Je n'en suis pas certain... Peut-être qu'avant de questionner nos institutions, leur mode de fonctionnement et l'efficacité de nos politiques publiques, il importe de se pencher sur le manque de courage politique observé au cours de ces dix dernières années, à droite comme à gauche. En effet, si le manque de courage politique n'avait pas été tel, peut-être que le populisme ne séduirait pas autant de Français comme c'est le cas actuellement. Aujourd'hui, on remet en cause les institutions et l'on essaie d'associer le plus largement possible nos concitoyens à la réforme de ces institutions.

En ce qui concerne la fabrique de la loi, je suis très attaché à la démocratie représentative. En outre, je ne suis pas certain que l'on puisse demander aux citoyens de trancher des décisions en répondant simplement par oui ou par non sur des plateformes numériques. Il me semble que la démocratie représentative demeure à ce jour le meilleur mode de fonctionnement.

Par ailleurs, il importe de rappeler qu'à la question « Qu'est-ce qu'une bonne constitution ? », Solon répondait : « Dites-moi d'abord en quel temps et pour quel peuple ». Nous ne sommes pas le peuple allemand, nous ne sommes pas le peuple anglais, nous sommes le peuple français, avec ses qualités et ses défauts. Notre constitution et nos institutions doivent être adaptées à ce que nous sommes. En outre, bien que nos institutions soient régulièrement critiquées, elles conservent malgré tout une immense qualité : celle de la stabilité. Les exemples récents de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne, ou encore les cas historiques de la IIIe et de la IVe République, nous rappellent qu'il est impératif de conserver cette stabilité dans le cadre de la réforme de nos institutions. Nos institutions doivent être solides et permettre au gouvernement de gouverner.

A travers cette recherche de stabilité, une question se pose : comment trouver un équilibre entre le Parlement et le gouvernement ? On a pu tendre vers cet équilibre au fil du temps. A cet égard, la réforme menée par M. Sarkozy en 2008 a été une bonne réforme, de deux points de vue au moins : du point de vue du citoyen, avec la mise en place de la question prioritaire de constitutionalité ; du point de vue du Parlement, avec une meilleure maîtrise par le Parlement de son ordre du jour.

Aujourd'hui, j'ai le sentiment que le projet de révision constitutionnelle nous propose de faire machine arrière. La révision constitutionnelle doit permettre au Parlement d'être plus efficace ; elle pose par ailleurs la question de la place du citoyen dans la fabrique de la loi. Je souhaite tirer la sonnette d'alarme sur les mesures proposées dans le cadre de ce projet : en préconisant la réduction du droit d'amendement, la limitation de la navette parlementaire, et la limitation du temps de parole, ces mesures incitent les parlementaires à aller toujours plus vite. Or, aujourd'hui, le problème d'efficacité est essentiellement dû à un manque d'organisation du temps de travail parlementaire : tandis que les trois premiers mois de la mandature ont été relativement creux, on nous demande désormais d'examiner des textes les uns après les autres, le plus rapidement possible. Restreindre les droits du parlement risque d'empirer la situation.

Le drame, c'est que si l'on consulte les Français sur cette réduction des droits et du nombre de parlementaires, la plupart y seront favorables, y voyant là une manière de faire des économies budgétaires. Consulter les citoyens sur de tels enjeux s'avère dangereux.

Une révision constitutionnelle peut être utile, mais il importe qu'elle se positionne sur les bons sujets, et avec précaution.

Ce que j'attendais personnellement de cette révision constitutionnelle, c'était un acte III de la décentralisation, qui soit enfin celui de la rationalisation. Cela me permet d'aborder à présent la question des collectivités territoriales. Nous ne sommes pas allés au bout de la décentralisation : si l'Etat accepte de déléguer, il conserve la majeure partie du pouvoir. De plus, les collectivités doivent régulièrement faire face à des coupes budgétaires, qui posent un certain nombre de difficultés. J'aurais donc préféré une réforme institutionnelle qui tende vers la rationalisation des mécanismes institutionnels. J'attends aussi que le Président se prononce enfin sur la Métropole du Grand Paris, qui constitue notre seule métropole de rang mondial.

Il me semble que dans la fabrique de la loi, la place du Sénat est la bonne : le Sénat représente les collectivités territoriales, ce qui est normal dans une République décentralisée. Il constitue par ailleurs l'une des deux chambres qui composent le Parlement, et il possède les mêmes pouvoirs que l'Assemblée nationale, si ce n'est qu'*in fine*, c'est l'Assemblée qui tranche, tandis que le Sénat conserve un droit de veto sur un certain nombre de dispositions.

Aujourd'hui, on s'interroge sur la manière dont on pourrait associer davantage les citoyens dans ce processus législatif. A cet égard, la révision constitutionnelle appelle le CESE à monter en puissance. Pourtant, bien que le CESE soit amené à consulter la société civile de manière plus systématique sur des projets de loi, il n'empêche que le rapporteur d'un texte de loi continuera à mener ses propres auditions auprès de syndicats, d'associations, et d'entreprises. Le processus législatif restera essentiellement le même, à ceci près que le CESE préparera le débat en amont – un rôle qu'il ne pourra exercer que s'il parvient à trouver une réelle légitimité auprès des acteurs de la société civile. La réforme du CESE est louable : elle pourrait promouvoir le dialogue entre des acteurs qui aujourd'hui ne se parlent pas, et intégrer davantage la société civile dans le processus législatif. Toutefois, le travail pour parvenir à cette réforme demeure considérable : à l'heure actuelle, bien peu de citoyens savent ce qu'est le CESE. Par ailleurs, il importe de rappeler les limites de cette réforme : si le CESE peut permettre de déblayer le terrain dans le processus législatif, le Parlement continuera à réaliser son travail, dans un souci d'efficacité.

Je souhaite enfin dire un mot sur la démocratie participative : j'ai été maire pendant 22 ans, et je tiens à rappeler que les équipes municipales sont élues sur des projets qu'elles sont tenues de mettre en œuvre au cours de leur mandat. Ces équipes peuvent consulter les habitants sur l'organisation et l'amendement de ces projets. D'ailleurs, je connais peu de maires qui ne le fassent pas : rares sont les élus qui considèrent qu'ils pourront trancher tous les problèmes depuis la salle du conseil municipal, et ceux qui le pensent perdent généralement les élections au bout d'un ou deux mandats.

Dans ce cadre, on peut se poser la question suivante : comment organiser la consultation ? J'ai personnellement toujours pratiqué les réunions publiques ouvertes à tous. Toutefois, ce

sont les élus qui finissent par trancher les décisions, en étant libres de tenir compte des avis des habitants ou non. Ce processus délibératif ne doit pas être remis en cause ; ce sont les pratiques que l'on doit adapter.

Antoine Dulin, vice-président du Conseil économique, social et environnemental

Cette réforme constitutionnelle est une immense opportunité pour le CESE, institution que j'ai la chance de fréquenter depuis déjà maintenant quelques années. Cette opportunité ne remet absolument pas en cause la démocratie représentative et la fabrique de la loi : la consultation de la société civile ne contribuera qu'à éclairer les décideurs publics, qui conservent toute leur légitimité.

L'institutionnalisation d'une saisine sur les projets de loi est une bonne chose car elle permettra de prendre en compte les avis de la société civile. Le CESE constitue déjà un lieu de dialogue pour les acteurs de la société civile depuis un certain nombre d'années – espace où l'on observe des consensus et des dissensus. L'enjeu est à présent de rendre compte, auprès des décideurs, de ces consensus et dissensus, et d'intégrer ces avis dans la fabrique de la loi. Toutefois, cette réforme ne pourra s'opérer que si les décideurs prennent leurs responsabilités et font preuve de volonté politique.

Avec la nouvelle mandature initiée en 2015, le CESE s'est interrogé sur la représentativité des corps intermédiaires, et il a entrepris une réflexion sur la manière dont il pourrait être plus représentatif des citoyens et tenir davantage compte de leurs préoccupations. De nouveaux mécanismes et outils de participation ont alors été suggérés : la mise en place d'un comité de suivi des pétitions, de plateformes numériques ; la présentation de préconisations par des citoyens au sein du CESE...

A l'heure où les citoyens sont frustrés de ne pas être entendus, on pourrait concevoir le CESE comme le réceptacle de la parole citoyenne. Celle-ci serait ensuite reprise par les corps intermédiaires sous la forme d'avis, qui éclaireraient les décideurs dans le processus législatif.

Dans ce cadre, la question de l'engagement de tous constitue un enjeu considérable. On déplore régulièrement le fait que les réunions publiques et les plateformes consultatives réunissent toujours les mêmes citoyens, et excluent constamment les « invisibles ». Face à cet enjeu d'inclusion sociale, le CESE est encore doté d'une immense marge de manœuvre : le tirage au sort. Le CESE s'interroge actuellement sur la manière dont il peut expérimenter un tel dispositif, en vue de mieux associer les citoyens, y compris sur des sujets qui ne semblent pas les concerner directement, comme la révision constitutionnelle. Cette réflexion engendre un certain nombre de questions, qui portent notamment sur l'expertise d'usage des citoyens et sur l'intérêt que l'on peut trouver à les consulter davantage. A l'heure actuelle, rien n'est acté. Par ailleurs, cette éventuelle ouverture du CESE à des citoyens tirés au sort nécessiterait la réalisation d'un travail d'éducation populaire au sein même des organisations. Bien souvent, ce travail d'éducation est déjà entamé : de nombreux corps intermédiaires remettent actuellement en question leurs modes de fonctionnement verticaux, et s'interrogent sur la manière dont ils pourraient davantage associer les citoyens.

Dans les institutions comme dans les organisations, la mise en place d'une démarche participative et inclusive tient à deux éléments :

- La pédagogie : Il faut impliquer directement les personnes dans les actions et dans le fonctionnement des structures, afin qu'elles apprennent par l'expérience.
- La sincérité de la démarche : La participation ne doit pas être un objet de marketing. Il importe de ne pas tromper les citoyens, et il est par ailleurs nécessaire de leur expliquer, en toute transparence, la manière dont leur parole sera effectivement prise en compte dans le processus décisionnel.

Matthieu Orphelin, député du Maine-et-Loire

L'intérêt de la participation citoyenne est avant tout de réconcilier les citoyens avec la politique. Je suis personnellement convaincu que l'on peut y arriver : bien que les citoyens semblent désabusés vis-à-vis de la politique actuelle, ils sont sincèrement intéressés par la politique. J'en fais moi-même le constat dès lors que je me rends sur le terrain et que je discute avec eux. Mais si les Français se sentent concernés par une grande variété de sujets, ils souhaitent désormais une politique en phase avec ce qu'ils vivent au quotidien. En effet, lors de la campagne électorale, combien de fois ai-je entendu des citoyens déclarer : « Ce que vous faites est déconnecté de ce que l'on vit » ? Il importe donc de reconnecter les citoyens avec la politique.

La révision constitutionnelle peut tendre vers cet objectif. Néanmoins, il existe déjà de nombreux mécanismes qui peuvent être mis en œuvre sans l'adoption d'une révision constitutionnelle. J'en citerai un exemple, que j'ai d'ailleurs pu expérimenter au sein de ma circonscription : la mise en place d'un Parlement ouvert, où l'on réunit toutes les parties prenantes sur des thématiques spécifiques. Il ne s'agit pas de refaire un CESE régional, mais simplement d'organiser un débat sur un thème en vue de faire des propositions au gouvernement. Dernièrement, les citoyens ont abordé le thème des EPAD ; en outre, ils ont proposé que les EPAD de l'Anjou expérimentent la simplification des procédures, qui font perdre du temps à la fois aux aides-soignants et aux personnels d'encadrement.

On peut aussi réinventer la démocratie participative de manière plus institutionnelle, sans pour autant en passer par une révision constitutionnelle : à titre d'exemple, je travaille actuellement avec la députée Paula Forteza sur la mise en place d'une plateforme recueillant les questions des citoyens à l'égard du gouvernement. Les parlementaires sont en effet tenus de participer à la fabrique de la loi, mais également de contrôler les actions du gouvernement. Les questions orales ou écrites constituent l'un des outils disponibles aux parlementaires pour réaliser ce contrôle. L'objectif du projet mené avec Paula Forteza est donc de permettre aux citoyens de poser des questions au gouvernement par l'intermédiaire d'une plateforme – dispositif qui existe déjà en Islande. Sur cette plateforme, les citoyens sont d'abord amenés à poser des questions, à y réfléchir et à en débattre ; les députés, qui seront au nombre de trente à participer à l'initiative à partir du mois prochain, s'engagent ensuite à sélectionner deux questions par mois pour les poser au gouvernement, au nom des citoyens. La plateforme a déjà été expérimentée : des questions ont pu être déposées par des citoyens et présentées aux ministres. En outre, ces derniers ont apprécié l'initiative. Un tel outil ne permettra sans doute pas de révolutionner la participation ; néanmoins, il peut contribuer à faire bouger les lignes.

Dans le cadre de ce débat sur la participation citoyenne, il me semble que ce que l'on doit veiller à ce que les discussions ne portent pas uniquement sur la question du lieu – que ce soit le CESE ou le Parlement – qui centralisera les contributions des citoyens. En effet, la participation, ou plutôt les participations, sont multifformes. A titre d'exemple, dans le cadre de la loi Agriculture et Alimentation, les citoyens se sont saisis d'un certain nombre de sujets, dont le bien-être animal. J'aurais aimé avoir un avis du CESE sur ce sujet : les citoyens m'ont en effet part de leurs questions, auxquelles je me suis efforcé de répondre individuellement – retours que les citoyens ont appréciés. Les autres députés ont dû être interpellés de la même manière. Il aurait été préférable que les citoyens puissent plutôt saisir le CESE.

Pour revenir à la révision constitutionnelle, je ne suis pas vraiment convaincu par le projet de réforme qui consiste à faire du CESE la Chambre de la société civile. C'est déjà plus ou moins le cas. Par ailleurs, je ne pense pas que le CESE soit le lieu adéquat pour traiter les pétitions citoyennes. En effet, les pétitions sont déjà réceptionnées par l'Assemblée et le Sénat ; on pourrait donc imaginer que ces deux Chambres endossent la mission de les traiter. En outre, il existe des niches parlementaires, à l'Assemblée comme au Sénat. On pourrait donc envisager la mise en place de niches citoyennes, où les pétitions, sur lesquelles le CESE pourrait donner un avis en amont, pourraient être traitées.

Il ne s'agit pas là de mésestimer le rôle du CESE, mais plutôt de lui permettre d'exercer pleinement son rôle de Conseil. Je pense en effet que la révision constitutionnelle devrait plutôt appeler le CESE à devenir le Conseil du long-terme. Aujourd'hui, la fabrique de la loi est réalisée à partir d'études d'impact plus qu'incomplètes, qui ne prennent pas en compte la compatibilité du projet de loi avec les enjeux de long terme. Cela doit changer, et le CESE pourrait se positionner sur cet enjeu, en devenant la Chambre du futur. Cela impliquerait non seulement le renforcement de cette troisième Chambre, mais aussi une nouvelle organisation de l'ordre du jour du Parlement, afin que le CESE ait effectivement le temps de rendre des avis sur les différents sujets d'interpellation des citoyens. A l'heure actuelle, je n'ai pas l'impression que la réforme constitutionnelle tende vers cet objectif : elle ne rajoute qu'un étage supplémentaire entre les citoyens et les parlementaires, au moment où l'on cherche précisément à renforcer le lien entre ces deux catégories d'acteurs. J'imagine que mon point de vue n'est pas des plus consensuels, mais il me semble que le CESE doit se recentrer sur son rôle de Chambre de futur ; c'est en effet là que se trouve notre plus grande marge de progression dans la fabrique de la loi française.

J'ajouterai enfin deux mots sur la question de la transition énergétique. La participation peut appuyer la transition énergétique. On observe en ce moment une progression dans ce sens. Je note en effet que le débat public organisé par la CNDP sur la programmation pluriannuelle de l'énergie rassemble 400 citoyens, là où le débat précédent sur la transition énergétique n'avait impliqué que 12 citoyens. A présent, il importe de s'interroger sur l'intérêt qu'il y a à faire participer les citoyens sur ces sujets. Plus particulièrement, dans quelle mesure les conclusions des citoyens vont-elles effectivement influencer sur la PPE, et sur quels thèmes exactement ? J'espère que ces conclusions vont servir, que le gouvernement s'en saisira pour améliorer la programmation.

Julie de Pimodan, fondatrice de Fluicity

Fluicity est une civic tech dont l'objectif est de redonner aux citoyens l'envie de participer. Il s'agit là d'une mission assez large et ambitieuse. Avant de mettre en place notre stratégie et notre méthodologie, nous avons pris le parti de recueillir les avis des citoyens sur le thème de la participation afin de mieux connaître leurs besoins, via des questionnaires en ligne et des interviews menées dans la rue. Nous nous sommes rendus compte que la principale raison du désengagement des citoyens était le fait de ne pas avoir d'impact : qu'ils se rendent à une réunion publique ou qu'ils votent lors d'élections, les citoyens ont le sentiment que leur avis n'est pas pris en compte.

Lors de la conception de Fluicity, nous nous sommes donc interrogés sur la manière dont nous pouvions restituer cet impact le plus directement possible et à tous les niveaux, en faisant reconnaître la voix des citoyens. Nous avons identifié cela comme la base de notre mission. Puis, nous avons mis en place une plateforme visant à rétablir le lien entre les citoyens et les élus à l'échelle locale. En effet, la démocratie commence en bas de chez soi, et tous les citoyens ont leur mot à dire sur leur environnement direct. Nous nous sommes donc fixés comme premier objectif de promouvoir une participation citoyenne à l'échelle locale.

Une vingtaine de collectivités territoriales a alors accepté de travailler avec nous, d'abord en France, puis en Belgique. Aujourd'hui, l'ensemble du territoire français a accès à notre plateforme. Nous travaillons désormais avec une variété d'acteurs qui souhaitent consulter les citoyens sur un territoire donné : députés, associations locales, nationales et internationales, entreprises de l'aménagement du territoire.

Les civics techs forment aujourd'hui un mouvement mondial qui progresse. Fluicity conserve toutefois une particularité : nous nous positionnons comme un tiers de confiance, qui met à disposition une plateforme où tous les citoyens et les élus sont invités à participer, quel que soit leur territoire de provenance ou leurs convictions politiques.

Notre plus-value tient par ailleurs au fait que :

- Nous parvenons à toucher une audience souvent absente des réunions publiques ;
- Nous gérons à la fois la transparence, la modération et la garantie de la qualité des échanges démocratiques, à l'inverse des réseaux sociaux par exemple ;
- Nous permettons à nos partenaires, qui sont généralement des élus, de mieux comprendre les préoccupations de leurs concitoyens, grâce à des outils de big data qui restituent en temps réels, dans le respect de la loi RGPD, des données qui vont leur permettre de prendre des décisions plus efficaces et plus en phase avec les besoins des habitants.

On peut à présent se demander quel est l'apport des civic techs dans le renouvellement des pratiques démocratiques. Je citerai ici quatre éléments pour répondre à cette question :

- 1) Le numérique est un accélérateur de participation citoyenne. Il permet aux personnes qui n'ont pas le temps de se rendre aux réunions publiques de participer à la vie démocratique et d'interpeller leurs élus depuis leur ordinateur ou leur téléphone. Le numérique favorise ainsi une meilleure accessibilité des citoyens aux institutions. A titre d'exemple, dans la ville de Vernon, où nous intervenons depuis un an et demi, au moins 12% des habitants, soit 500 personnes, sont connectés sur la plateforme et participent régulièrement aux débats de cette façon.

- 2) Le numérique, et les civic techs en particulier, permettent aux élus d'être plus efficaces dans leur prise de décisions. La plateforme permet en effet aux élus de mieux connaître les besoins, les préoccupations et les idées des citoyens. Dans l'une des villes où nous sommes intervenus, un citoyen avait proposé de mettre en place le Wifi dans l'ensemble des parcs publics de la ville. La plateforme a ainsi permis aux élus de prendre connaissance de cette idée, qui en outre avait trouvé une grande popularité auprès des citoyens. Toutefois, une telle mesure étant coûteuse, les élus ont souhaité installer le Wifi uniquement dans les parcs les plus fréquentés par les habitants. Ils se sont donc à nouveau appuyés sur la plateforme pour réaliser une enquête visant à identifier ces quelques parcs, où le Wifi a finalement pu être installé.
- 3) Les civic techs permettent de faire remonter des idées très originales, de la part de personnes qui n'ont pas l'habitude de s'exprimer dans le cadre des réunions publiques.
- 4) Les civic techs ont une dimension pédagogique : elles peuvent servir, aux députés notamment, à informer les citoyens sur des projets parfois très complexes, et ce à travers la mise en ligne de documents et de vidéos accessibles à tous. Les civic techs peuvent ainsi permettre de renforcer le lien entre les citoyens et les parlementaires.

Je souhaite enfin dire un mot sur les conditions nécessaires à la participation. Tout d'abord, pour que la participation soit viable, les moyens mis en place pour générer la participation doivent être non-institutionnels. Par ailleurs, nous avons pu constater qu'il existe déjà de nombreux canaux de participation ; il importe que ces plateformes créent des partenariats, afin d'éviter la prolifération d'outils et de rendre la participation plus lisible. Enfin, pour que les gens continuent à s'impliquer, il importe que les décideurs rendent compte des contributions citoyennes dans le processus décisionnel.

Questions des participants

Pourquoi les élus ne connaîtraient-ils pas les besoins des citoyens ? La participation citoyenne ne mettrait-elle pas l'Etat en danger ?

Séverine Bellina : Si elle fait partie d'une politique globale, la démocratie participative permet de refonder la démocratie représentative. Les élus ne peuvent pas connaître tous les besoins des citoyens ; par ailleurs, tant bien même qu'ils les connaîtraient, ils finissent toujours par se trouver déconnectés de l'évolution des besoins, à un moment au cours de leur mandat. L'intérêt de la participation est donc d'assurer la jonction entre les élus et l'évolution des besoins des citoyens.

Philippe Dallier : Le travail d'un parlementaire n'est pas seulement de voter la loi, mais aussi d'aller à la rencontre de ses concitoyens. Cette partie du travail n'a peut-être pas été assez valorisée ou mise en lumière auprès des citoyens, ce qui expliquerait l'émergence d'un mouvement participatif. En outre, la création d'outils numériques permettant de consulter plus largement est une évolution positive. Toutefois, ne laissons pas penser que les élus travaillent dans un espace reclus. Le CESE doit être une institution qui travaille dans une perspective de long-terme. C'est là aussi une caractéristique du Sénat : celui-ci subit sans doute moins la pression de l'actualité que l'Assemblée nationale, et il a donc la capacité de traiter des sujets de fond dans la durée. Toutefois, *in fine*, le vote de la loi demeure ce qu'il est, et il arrive toujours un moment où il faut trancher. C'est là le rôle de l' élu.

Comment la démocratie peut-elle effectivement inclure les « invisibles », c'est-à-dire les grands exclus, alors que les débats sont parfois très techniques ?

Séverine Bellina : La notion d' « invisible » n'est aucunement péjorative ; au contraire, elle reconnaît la nécessité d'intégrer la majeure partie des personnes en situation d'exclusion dans la vie démocratique. De fait, certaines personnes ne participent pas. Par ailleurs, cette notion d'invisible nous amène à un deuxième constat : le manque de prise en compte de la société civile, et des associations qui luttent contre la grande exclusion en particulier. Il importe en outre que la réforme du CESE permette à ces associations, qui connaissent les enjeux sociétaux profonds et les difficultés sur le terrain, de mieux se faire entendre.

Matthieu Orphelin : Il faut effectivement que la participation soit la plus inclusive possible, même si les sujets sont techniques. La participation nourrit les parlementaires : en leur permettant de mieux appréhender les enjeux sociétaux, elle renforce leur compréhension de la loi, et donc elle renforce la loi.

Comment rendre compte de la participation citoyenne ? En effet, pour que les citoyens continuent à participer, encore faut-il que leur parole soit prise en compte.

Séverine Bellina : Cette question fait écho à l'impact de la participation : il importe que les personnes partagent leur expertise d'usage et participent activement aux choix sociétaux. Aujourd'hui, un choix fondamental est celui de la transition écologique ; il est nécessaire que les citoyens soient impliqués dans la manière dont cette transition est conduite.

2^e table ronde : Comment recueillir et accueillir la parole citoyenne au sein des institutions d'Etat ?

Modérateur : **Alexandre Malafaye**, président fondateur de Synopia

Baki Youssoufou, fondateur de We sign it

We sign it est une plateforme utilisée par 4 millions de citoyens, dont 3,7 actifs. Je souhaiterais commencer mon intervention par une série de questions que nous nous sommes posées lorsque nous avons fondé We sign it. Tout d'abord, pourquoi cet engouement pour la participation citoyenne ? Pourquoi parle-t-on soudainement d'inclusion ? De délibération ? Est-ce dû à une directive européenne ? Est-ce dû à une volonté politique ? Ou est-ce un effet de mode ? Un business ?

Par ailleurs, quel est l'objectif de cette participation ? S'agit-il de co-construire la loi ? Dans quelle mesure la participation est-elle délibérative ?

Aujourd'hui, les démarches participatives ne peuvent plus séparer le fond de la forme. Lorsque nous avons fondé We sign it, nous avons veillé à articuler le fond et la forme.

A présent, on peut se demander quelles sont les règles communes qui doivent régir la création d'outils efficaces de participation citoyenne, numérique ou non.

Tout d'abord, il importe que ces outils soient co-construits, co-pensés *avec* les citoyens. Lors de la fondation de We sign it, nous avons organisé six hackathons pour impliquer les citoyens dans la conception même de l'outil. En effet, on ne peut pas imposer aux citoyens des outils conçus par des savants dans des lieux *offshore*. La démarche participative, qu'elle soit numérique ou non, ne fonctionnera pas ainsi. Un outil savant, un joli communiqué de presse,

une belle affiche, tout cela ne sert à rien si on n'a pas impliqué les citoyens dans la conception de ces outils.

Par ailleurs, certains députés ont affirmé dans leurs réflexions sur la révision constitutionnelle et sur la participation que la réforme de la participation citoyenne en France ne nécessiterait pas d'investissement de l'Etat. Cela m'a choqué. A titre d'exemple, la plateforme We sign it – qui représente 5 millions d'utilisateurs, dont 4 en France, 6 ans de travail, à plein temps pour moi qui suis délégué général bénévole – a fait l'objet d'un investissement de 200 000 euros. A présent, on voudrait nous laisser croire que la politique participative portée par la République française n'engendrera aucun coût pour l'Etat. S'agirait-il là d'une blague, adressée à nous autres, organisations de la société civile non-organisée, et donc non-représentée au sein d'institutions comme celles du CESE ? En outre, en tant qu'organisations de la société civile non-organisée, peut-être ne nous sentons-nous pas représentables au sein d'institutions qui portent cette conception de la participation à coût zéro, et ce quelle qu'en soit la réforme. De fait, peut-être ne souhaitons-nous finalement pas y être représentés, et préférons agir à l'extérieur, en toute indépendance. Sans doute n'avons-nous pas besoin d'une institution comme celle du CESE pour interpeler les élus.

Dans ce cadre, il importe de co-crée des règles communes, reconnues par la République, régissant la création et l'utilisation par les citoyens d'outils participatifs. Si nous ne réalisons pas ce travail, l'outil mis en place ne sera qu'un joujou de plus, qui n'assurera pas la participation citoyenne. Par ailleurs, il est impératif que l'organisation de la participation citoyenne fasse l'objet d'un investissement.

Quels sont les outils ? Quelles règles la République accepte-elle ?

La démocratie, les élections, les campagnes électorales, la participation, tout cela coûte cher. A We sign it, chaque citoyen qui participe à une campagne coûte un euro à la plateforme. Si l'Etat français refuse d'investir le moindre argent dans la participation, alors je ne sais pas ce que nous faisons ici car, techniquement, la politique participative à coût zéro ne peut aboutir à rien.

Alexandre Malafaye, président fondateur de Synopia

A Synopia, nous nous sommes également longuement interrogés sur la question des pétitions : comment héberge-t-on les pétitions ? Quel organisme doit-on dédier à cette mission ? Doit-on avoir recours à un outil unique ? Ou à une diversité d'outils ? Ce qui nous paraît essentiel en tout cas, c'est que des réponses soient apportées aux questions posées par les citoyens, et ce quelques soient les outils participatifs utilisés. On pourrait s'inspirer du système de pétitions mis en place sur le site du Parlement britannique : après s'être identifiés sur le site, les citoyens britanniques peuvent y signer des pétitions et formuler des questions adressées à l'Etat. Pour 10 000 personnes mobilisées sur une même question, le gouvernement s'engage à adresser une réponse aux citoyens, et pour 100 000 personnes mobilisées sur une même problématique, la Chambre des communes est tenue de débattre sur ce sujet. De telles pratiques permettent de renforcer le lien entre les citoyens et leurs représentants. Il s'agit là d'un point sur lequel nous avons beaucoup insisté dans nos préconisations pour la réforme du CESE ; en outre, nous avons le sentiment que le rapport du CESE en a généralement tenu compte. L'enjeu qui nous préoccupe à présent est la question

des seuils, qui demeurent trop élevés : avant d'obtenir la garantie d'une réponse de la part du CESE, 400 à 500 000 personnes doivent se mobiliser pour une même cause, ce qui nous semble excessif.

Par ailleurs, nous menons également une réflexion sur la question des jurys, et plus particulièrement sur les enjeux de justice et d'objectivité que ceux-ci sous-tendent. Aujourd'hui, on remet régulièrement en question la légitimité, la qualité et la sincérité des décisions publiques ; on le fait beaucoup plus rarement dans le cadre de la justice, notamment de la justice d'assises, où interviennent des jurys citoyens. Les citoyens doutent parfois de la légitimité des décisions de justice, mais ils les contestent très peu. En outre, si l'on faisait intervenir davantage des jurys citoyens dans le débat public, peut-être que les décisions nous sembleraient plus justes. Cela pose la question de la capacité des citoyens à objectiver les grandes questions de société. Parmi nos propositions, nous suggérons donc la création d'une Assemblée consultative citoyenne, composée de 15 à 25 citoyens tirés au sort à partir d'un panel de citoyens ayant préalablement accepté d'être mobilisés dans le cas où ils seraient appelés. Ces groupes de citoyens s'engageraient à siéger un à deux jours par semaine pendant 3 à 6 mois pour étudier des enjeux sociétaux qui posent question, comme le glyphosate, la condition de vie animale ou encore la construction d'un aéroport. Ils travailleraient en lien avec les différentes parties prenantes et seraient soutenus par des experts. Ils pourraient par ailleurs être hébergés au sein du CESE ; en outre, on pourrait même envisager que des membres du CESE participent aux groupes de travail. A l'instar d'un jury d'assises, cette Assemblée consultative citoyenne produirait finalement un avis, qui permettrait d'éclairer les pouvoirs publics sur des sujets sur lesquels ils doutent ou manquent de recul. Un tel dispositif permettrait non seulement d'apporter un peu plus d'objectivité aux décisions publiques, mais aussi de restaurer un lien de confiance entre les citoyens et les décideurs.

Loïc Blondiaux, professeur en science politique à l'Université de la Sorbonne (Paris I)

Avant de s'interroger sur les conditions de la participation citoyenne, on peut se demander quels en sont les obstacles.

Aujourd'hui, tout fait obstacle à l'institutionnalisation réussie de la participation citoyenne. Il faut d'abord revenir à un contexte culturel et historique : depuis la révolution, la démocratie française n'a jamais fait de la participation citoyenne un objectif prioritaire. Notre culture politique valorise l'autorité, l'incarnation du pouvoir dans les individus à la tête des exécutifs locaux et nationaux, et qui par ailleurs dévalorise le débat.

Je souhaite d'abord aborder cette question du débat, de la délibération démocratique qui précède la décision. On pense souvent que la délibération correspond au moment où l'on prend la décision, alors qu'il s'agit en fait de la discussion inclusive qui engendre la décision. Dans notre démocratie actuelle, la délibération pose problème : nous ne valorisons pas l'échange, qui est perçu comme un affrontement. Nous avons une vision conflictuelle et agonistique de la discussion. En somme, nous ne savons pas cultiver l'art de l'échange, et en particulier, de l'écoute de l'autre. De plus, la vie politique est aujourd'hui dominée par une idéologie, selon laquelle toute discussion est inutile dans la mesure où les réponses au débat sont déjà connues. En effet, pour le gouvernement technocratique actuellement au pouvoir, il n'est pas nécessaire de débattre car les solutions sont données par la connaissance de l'économie, ainsi que par des instruments qui encadrent le processus décisionnel en

s'appuyant sur des postulats irréfutables, coupant court à toute discussion. Face à l'émergence et à la consolidation de ce pouvoir technocratique fondé sur la science économique, on assiste à un rétrécissement des espaces de débat. Il n'existe plus de lieux où discuter des questions les plus importantes, notamment des décisions à caractère économique et social.

Ce contexte défavorable tient à la remise en cause du processus de représentation des citoyens dans toutes ces dimensions. La vision technocratique de la décision qui s'est imposée attaque de front les corps intermédiaires. Dans la mesure où l'on présuppose que l'on connaît les réponses et que l'on sait dans quelle direction aller, la discussion avec les corps intermédiaires est considérée comme inutile et chronophage. Les corps intermédiaires sont ainsi à la fois disqualifiés par les élites technocratiques, et remis en cause par les citoyens, qui s'en méfient. Dans cette situation, les décisions sont prises dans des cénacles sur lesquels les citoyens n'ont plus aucune prise, par des individus co-optés qui partagent un certain nombre d'intérêts. Les citoyens sont parfois consultés par l'intermédiaire de plateformes, mais ils sont avant tout observés et contrôlés. Entre cette élite technocratique et ces citoyens, il n'y a rien. La représentation de la société n'est plus. C'est contre ce cauchemar démocratique que l'institutionnalisation de la participation citoyenne peut tenter de lutter.

Enfin, la participation citoyenne est confrontée à un obstacle majeur : celui de l'éducation. Aujourd'hui, notre système éducatif ne forme ni à la participation, ni à la délibération, ni à la coopération, ni à l'écoute de l'autre. Ce système contribue à sélectionner et à former des élites, tout en ancrant chez ceux qui n'ont pas été sélectionnés dans une position de défiance, les laissant croire qu'ils ne sont pas légitimes à participer. Ce système éducatif, hyper-compétitif et hyper-individualiste, constitue ainsi un obstacle majeur à la participation. Or, le débat actuel sur l'école ne semble pas améliorer la situation : on y prône en effet un modèle d'individu toujours plus performant et capable de gagner la guerre économique. Un tel modèle n'est pas respectueux des individus.

Les obstacles à la participation sont ainsi innombrables. Toutefois, je garde espoir : en permettant aux citoyens de participer, l'institutionnalisation de la participation pourrait amener ces derniers à acquérir les réflexes et les compétences nécessaires pour débattre et se faire entendre dans le processus de décision.

A présent, on peut se demander comment on peut institutionnaliser la participation. Je ne ferai pas une entrée par les outils, dans la mesure où nous détenons déjà tous les outils nécessaires à la production d'intelligence collective, la consultation, la délibération, la prise de décision collective... Nous ne faisons pas face à un déficit d'outils. Néanmoins, pour que ces outils soient efficaces, trois conditions sont indispensables :

- La volonté : il importe que ceux qui organisent la participation aient véritablement envie et besoin qu'elle produise des effets. Il faut qu'ils considèrent réellement que la parole citoyenne a une légitimité et une importance. En effet, aujourd'hui, un problème majeur réside dans le fait que ceux qui organisent la participation citoyenne n'accordent aucune valeur à la parole qu'ils recueillent : une fois que la consultation a abouti, ces derniers considèrent qu'ils se sont acquittés de leur devoir de participation, et les contributions qui en sont ressorties n'interfèrent désormais plus avec le processus de décision.

- La crédibilité : il faut rendre crédible les dispositifs participatifs. Cette crédibilité ne peut pas s'acquérir d'emblée : on ne peut obliger les élus à prendre en compte la parole citoyenne. Toutefois, on peut mettre en place des démarches visant à donner de la crédibilité aux dispositifs participatifs auprès des habitants. Cela implique que ces derniers soient convaincus que leur parole est légitime et qu'elle peut peser dans la décision.
 - La mise en place de moyens : la participation ne peut fonctionner sans moyens. De même, elle ne peut fonctionner avec la simple mise en place d'une plateforme dépourvue de modérateur, collectant les opinions sans les traiter. La mobilisation de moyens humains et financiers, en amont et en aval du processus décisionnel, est nécessaire pour faire fonctionner les outils participatifs qui existent déjà, et pour que la participation soit ainsi viable. Par ailleurs, il importe de s'interroger sur la façon dont les contributions doivent être traitées et sur la manière dont elles peuvent être intégrées dans le processus de décision.
- La participation ne s'improvise pas. De même, comme l'a dit Baki Youssoufou, la démocratie coûte cher : on est souvent prêt à investir dans la démocratie représentative, mais pas dans la démocratie participative. Or, une politique participative à coût nul ou à coût constant est une escroquerie. Si on ne lui accorde qu'une valeur symbolique ou qu'on l'envisage comme un moyen de communication, alors la mise en place d'une démarche participative ne sert à rien.

Agnès Popelin, conseillère au Conseil économique, social et environnemental

Il est d'abord nécessaire de rappeler que les plateformes numériques, et les réseaux sociaux en particulier, ne sont que des outils. Ce qui importe, c'est l'usage qu'on fait de ces outils. Un couteau est un outil qui peut aussi bien servir à couper une mangue ou qu'à tuer son voisin. Au vu des différents usages que l'on peut faire des réseaux sociaux notamment, il est nécessaire d'équiper les utilisateurs en leur permettant d'acquérir un savoir-faire, mais aussi de responsabiliser les fabricants et les personnes qui développent ces plateformes.

Comme ont pu le démontrer les récentes révélations sur Cambridge Analytica, les plateformes numériques, et les réseaux sociaux en particulier, comportent des faiblesses, des biais et des risques. Parmi leurs faiblesses, on note leur propension à faire des utilisateurs de véritables marchandises, et ce à travers l'exploitation des données personnelles à des fins commerciales. Parmi leurs risques, on relève leur caractère excluant : bien que les plateformes numériques permettent a priori de toucher des personnes qui n'ont pas l'habitude de participer, on remarque malgré cela qu'elles sont majoritairement utilisées par une certaine catégorie de la population – des individus urbains, cadres supérieurs, blancs. Il faut donc veiller à ce que le recours au numérique dans les politiques participatives ne contribue pas à exclure encore davantage des personnes qui sont déjà éloignées des institutions, notamment celles qui n'ont pas la citoyenneté française.

Enfin, les réseaux sociaux tendent à établir des chambres d'écho, où les utilisateurs n'échangent et ne s'informent qu'auprès de personnes et de médias qui reflètent leurs intérêts et leurs positions. A titre d'exemple, en tant que représentant de France Nature Environnement, je ne vais être amenée à parler sur les réseaux sociaux qu'avec des

naturalistes, environnementalistes, opposés au nucléaire et en faveur de la préservation de la biodiversité. Ces chambres d'écho permettent aux utilisateurs de se rassurer entre eux, et elles les empêchent d'écouter toute opposition. Ainsi, les réseaux sociaux peuvent constituer un frein à la démocratie, et plus particulièrement à la discussion et à la confrontation d'idée.

Malgré ces faiblesses, biais et risques, les plateformes numériques demeurent des outils merveilleux dans la mesure où elles favorisent la coopération des liens faibles : elles permettent aux individus de se rencontrer et de multiplier leurs contacts, pour devenir une force citoyenne en capacité de parler et d'interpeler. Avant, on manifestait avec ses pieds, aujourd'hui, on manifeste via le numérique. Les plateformes numériques, comme Wikipedia, peuvent par ailleurs générer de nouvelles formes de pratiques collaboratives.

L'essentiel est donc de savoir utiliser ces plateformes. Dans le rapport « Réseaux sociaux : comment renforcer l'engagement citoyen ? », dont Gérard Aschieri et moi avons été les rapporteurs, nous avons axé nos propositions sur trois axes :

- 1) L'acculturation des administrations aux outils numériques : il est nécessaire que les pouvoirs publics, les agents territoriaux et les acteurs de la société civile s'approprient les réseaux sociaux, et les plateformes numériques en général. Il importe par ailleurs que dans chaque collectivité, un agent territorial soit en mesure d'aider les personnes qui n'ont pas accès au numérique ou qui sont illettrées à réaliser leurs démarches, administratives notamment, en ligne.
- 2) La lutte contre la fracture numérique : cette lutte implique d'abord la mise en œuvre d'une éducation au numérique, à l'école mais aussi tout au long de la vie. En effet, le numérique est un outil très évolutif. Il importe donc de former l'ensemble des citoyens au numérique tout au long de leur vie, et notamment de leur vie professionnelle. En outre, cette formation ne doit pas faire d'exclu. Actuellement, au nom de la réduction des coûts, les espaces numériques en province sont en train de fermer. A Paris, il n'existe quasiment plus d'espace numérique, sous prétexte que l'ensemble de la ville a accès à une connexion Internet. De tels phénomènes contribuent à exclure ceux qui ne peuvent pas investir dans un ordinateur ou une connexion Internet. La fracture numérique persiste. Ainsi, avant de promouvoir le numérique à travers la mise en place d'outils, il importe de prévoir une couverture sur l'ensemble du territoire et de lutter contre la fracture numérique. L'ouverture d'espaces publics numériques nous semble être l'un des leviers majeurs dans le cadre de cette lutte.
- 3) La responsabilisation des plateformes numériques : il faut aussi responsabiliser les plateformes, notamment en ce qui concerne l'utilisation des données des utilisateurs. Celle-ci est désormais régulée par la RGPD. Toutefois, on sait également que « quand c'est gratuit, c'est nous le produit ». En outre, les algorithmes utilisés par les réseaux sociaux doivent être plus transparents. Par ailleurs, il faudrait que tous les citoyens puissent signaler les tweets dangereux, insultants, harcelants, racistes, via un bouton commun à toutes les plateformes. Enfin, on constate que les promoteurs de réseaux sociaux tiennent beaucoup à leur réputation, dans la mesure où ils sont en compétition les uns avec les autres. Dans ce cadre, on ne saurait établir une gouvernance des réseaux sociaux. Toutefois, on pourrait imaginer l'élaboration d'une charte de bonnes conduites sur les réseaux sociaux, co-produite par des citoyens, des associations, des spécialistes, de la CNIL par exemple. Un rapport visant à évaluer ces bonnes pratiques et à signaler les dérives des réseaux sociaux pourrait ensuite être publié.

A présent, on peut s'interroger sur l'articulation entre le CESE et la participation citoyenne. Il importe de ne pas opposer le CESE et les citoyens : les conseillers du CESE que nous sommes sont en effet avant tout des citoyens engagés, qui ne siègent que quelques jours par semaine. Dans la mesure où nous concilions notre activité de conseiller au CESE avec une activité professionnelle et/ou militante, nous gardons un plein pied dans la vie citoyenne. Nous avons une double casquette.

Par ailleurs, Matthieu Orphelin affirmait qu'il serait dommage d'oublier ce rôle du CESE qu'est celui de la représentation de la société civile organisée. C'est tout à fait juste. De même, comme le disait Loïc Blondiaux, ce rôle est de plus en plus mis à mal. Trop de participation pourrait bien tuer la participation citoyenne : si l'on permet aux citoyens de participer à tort et à travers mais que l'on ne tient pas compte de leurs contributions, alors la démarche participative est inutile, et elle pourrait même conduire à une lassitude parmi les citoyens.

Aujourd'hui, l'essentiel est donc d'assurer un suivi de tout ce qui est exprimé via ces outils de participation. Il revient ensuite à la société civile organisée de relayer ces contributions, et de produire éventuellement un avis, notamment lorsqu'elle est saisie via une pétition.

Comme l'avait dit Matthieu Orphelin, laissons donc le CESE jouer son rôle de représentation de la société civile organisée et de promoteur de consensus parmi les représentants de la société civile, à l'aune du long-terme.

Henri Cabanel, sénateur de l'Hérault

Agnès Popelin a affirmé qu'elle est une citoyenne engagée et que c'est pour cela qu'elle participe aux travaux du CESE. Je rebondis sur cette déclaration : je suis moi aussi un citoyen engagé, et c'est pour cela que je fais de la politique. Par ailleurs, je suis arrivé où je suis arrivé non pas par carriérisme mais par opportunité. Quand les enfants que je viens régulièrement rencontrer dans les écoles ou les collèges me demandent « Qu'est-ce que votre métier de sénateur ? », j'ai à cœur de leur rappeler qu'être sénateur n'est pas un métier mais un engagement. En outre, je condamne et combats ce que font les partis politiques aujourd'hui : ces derniers sont devenus des machines électorales pour gagner les élections, alors que leur rôle initial est de faire des propositions pour tendre vers un idéal de société. La sphère politique a ainsi perdu la confiance des citoyens : ceux-ci se sont progressivement désengagés, comme en témoignent des taux d'abstention qui ne cessent d'augmenter au fil des mandatures.

Cette défiance et ce désengagement posent question ; c'est d'ailleurs pour cela que je me suis engagé au Sénat dans le cadre d'une mission portant sur l'étude des enjeux liés à la démocratie représentative, participative et paritaire. Lors de cette mission, parmi les 150 personnes que nous avons interrogées – des associations citoyennes, des élus, des philosophes, des professeurs de science politique – personne n'a remis en cause la démocratie représentative. Celle-ci demeure le socle de notre démocratie : *in fine*, il faudra toujours des femmes et des hommes qui prennent la responsabilité de décider la loi.

Toutefois, il faut évoluer avec notre société. Certains d'entre nous ont bien compris que même s'ils sont élus au suffrage universel, ils doivent rendre compte de leurs décisions et écouter les

citoyens au plus près. La démocratie participative comporte pourtant des risques : en tant que viticulteur, je ne peux m'empêcher de penser que les enjeux du débat sur le glyphosate ne sont pas appréhendés par tout le monde. En effet, le débat sur l'interdiction du glyphosate met en avant le principe de précaution et pointe du doigt l'agriculture, qui reste pourtant la première victime de cet herbicide. Par ailleurs, la responsabilité du législateur dans le cadre de ce débat est d'assurer la santé des Français. La question que l'on doit donc se poser est la suivante : « L'interdiction du glyphosate en France permettra-t-elle d'assurer la sécurité des Français ? ». La réponse est non : interdire le glyphosate n'empêchera pas l'entrée en France d'aliments qui en contiennent. La démocratie participative ne doit pas contribuer à éluder les enjeux du débat.

Le rapport produit dans le cadre de la mission sur la démocratie représentative, participative et paritaire étaye ces différents points. Néanmoins, si les personnes qui ont participé à la mission ont bien compris l'intérêt de ce travail, je doute que sur les 925 parlementaires, au moins 100 d'entre eux l'aient lu. Pour autant, ce rapport avance plusieurs propositions, parmi lesquelles je citerai le développement d'outils participatifs, et surtout la nécessité de donner accès aux citoyens à ces outils, de les former à leur utilisation et de les informer sur les enjeux liés à la démocratie. La culture politique et citoyenne française doit pour cela évoluer. Je suis convaincu que nous sommes actuellement dans une période de transition, et que cette évolution prendra du temps mais qu'elle aboutira.

Une autre proposition avancée dans ce rapport est celle d'un recours accru au référendum local. En effet, nous sommes persuadés que la démocratie participative sera plus viable si elle provient du bas, plutôt que si elle est dictée par le haut. Il importe donc de sensibiliser les citoyens à la démocratie participative d'abord au niveau des collectivités locales.

Toutefois, la mise en place de plateformes participatives, comme *Parlement et citoyens*, demeure complémentaire aux démarches locales. En outre, il importe que les parlementaires s'appuient davantage sur ces plateformes dans la fabrication de la loi : ces outils peuvent leur permettre de renforcer leur crédibilité, mais aussi d'accéder à une vision différente de celle qu'ils cultivent dans le microcosme qui est le leur. J'ai moi-même eu recours à la plateforme *Parlement et citoyens* : avec un collègue écologiste, nous avons formulé deux propositions de loi à partir de contributions citoyennes recueillies sur cette plateforme.

En ce qui concerne les pétitions, aujourd'hui, le droit de pétition existe. Pourtant, au Sénat, de 2007 à 2017, nous n'en avons recensé que 49. Cela s'explique par un manque de volonté de suivi de ces pétitions. Dans le cadre de notre rapport, nous proposons donc la mise en place d'un réel suivi des pétitions déposées au Parlement. Les pétitions ayant recueilli un certain nombre de signatures pourraient être discutées en Commission, voire débattues au sein de l'Hémicycle.

Telles sont les propositions formulées dans ce rapport sur la démocratie représentative, participative et paritaire. Je crois qu'il importe désormais de sensibiliser les élus afin qu'ils évoluent dans leurs pratiques, et ce en vue de retrouver progressivement la confiance des citoyens. En effet, cette perte de confiance constitue le problème majeur de notre démocratie. La confiance ne se décrète pas, elle se construit, voire se co-construit avec les

citoyens. Il est donc nécessaire de soutenir la démocratie participative, et de lui attribuer des moyens, ce qui dépend strictement de la volonté politique.

Questions des participants

Quid de ceux qui ne veulent pas ou ne peuvent pas participer ?

Loïc Blondiaux : Lors de mon intervention, j'ai passé sous silence deux éléments qui me semblent être importants : tout d'abord, l'enjeu de la représentation politique des citoyens. A bien des égards, les citoyens, et leurs problèmes notamment, ne sont plus représentés comme ils ont pu l'être autrefois. Organiser la participation citoyenne dans le cadre de la délibération préalable à la décision permet une meilleure représentation. Bruno Latour parlerait d'une cartographie des problèmes et des arguments qui peuvent être apportés comme solutions à ces problèmes.

Au-delà de la représentation des problèmes, il importe de souligner l'importance de la représentation des intérêts. Aujourd'hui, dans notre démocratie, deux types d'intérêts sont systématiquement contournés et sacrifiés :

- Les intérêts des catégories populaires, qui ne sont plus représentés ni entendus dans le débat politique, à l'inverse des intérêts des catégories aisées ;
- Les intérêts de la nature et de l'environnement, sur lesquels prévalent toujours les intérêts économiques. Or, la défense des intérêts de la nature constitue l'une des conditions de la survie de l'humanité et de la démocratie. La Chambre du futur doit s'emparer de cet enjeu.

Baki Youssoufou : En ce qui concerne l'exclusion, on remarquera que la démocratie représentative n'a toujours pas traité cette question : aujourd'hui, certains s'en trouvent encore exclus. Je considère donc qu'il faut envisager la participation sous forme de modèles prototypes : il faut expérimenter de nouveaux modes de participation, et donner aux citoyens la possibilité de participer via une diversité d'outils. La démocratie ne peut reposer que sur un seul outil.

On a beaucoup parlé des obstacles à l'institutionnalisation de la participation. Je souhaitais en souligner un autre : le temps. On en a la preuve dans ce colloque : on manque de temps pour échanger et débattre. Le débat prend du temps, et il est donc nécessaire d'accorder un temps long à la démocratie et au débat citoyen.

Loïc Blondiaux : Le temps est effectivement un élément de notre contexte qui est déterminant : on constate aujourd'hui une accélération du temps. Par ailleurs, ceux qui sont au pouvoir jouent de ce facteur temps en obligeant systématiquement les parlementaires à aller plus vite. La détermination du temps est un attribut du pouvoir. Néanmoins, les décideurs eux-mêmes y sont aussi contraints : ils doivent également réagir dans l'instant à des transformations et à des éléments qu'ils ne contrôlent pas. Il importe de démanteler cette idéologie et de réhabiliter l'idée fondamentale de la démocratie, selon laquelle chaque décision doit avoir été débattue au préalable par tous ceux qu'elle concerne, et du temps doit avoir été consacré à ce débat.

Baki Youssoufou : Comme l'a dit Loïc Blondiaux, le temps, ça s'attribue, et ça se prend aussi. Aujourd'hui, certains outils participatifs, numériques notamment, permettent de concilier le temps rapide qui régit nos vies actives avec la participation citoyenne : on peut participer à un débat sans être présent physiquement ; on peut voter à distance.

Agnès Popelin : On veut tellement raccourcir le temps que les consultations du public et le droit environnemental en pâtissent. Mme Chalopin, présidente de la Commission nationale des commissaires enquêteurs, dénonce la réduction du champ de l'enquête publique et le désengagement de l'Etat sur ce sujet. La question est donc la suivante : quand débat-on vraiment de l'opportunité d'un projet ? On attend souvent la fin de l'enquête publique pour que le commissaire enquêteur déclare, au bout de 10 ans : « Oui, LNGV est utile » ou « Ce stade est utile ». Il importe donc que l'on rétablisse un temps long, et que l'on ne détricote pas ce qui a été conçu sur les enquêtes publiques et sur le débat public.

Dans le cas où l'on établirait des jurys citoyens tirés au sort – dispositif qui fonctionne d'ailleurs très bien dans d'autres pays – pourquoi ne pas rendre leur voix impérative, au même titre que celle des élus ? Ainsi, la démocratie participative ne serait pas qu'un simple effet de comm'.

Loïc Blondiaux : Les jurys citoyens constituent un outil qui a produit des effets. Toutefois, dans la culture politique française, la distance entre le contexte de réception et l'instrument est telle que les effets des jurys citoyens demeurent très limités. En ce qui concerne la possibilité de donner à ces jurys citoyens un avis impératif, il s'agit là d'un débat important. Néanmoins, je ne suis pas sûr de souhaiter que des jurys citoyens tirés au sort puissent avoir droit de décider à la place de l'ensemble de la population. Je préfère encore confier mon destin à une assemblée représentative élue qu'à un groupe de citoyens tirés au sort. En revanche, je suis favorable à ce que des citoyens tirés au sort prennent part au processus décisionnel à titre consultatif.

Je trouve formidable qu'un sénateur, élu au suffrage universel indirect, soutienne avec tant de ferveur la démocratie participative. D'ailleurs, ne faudrait-il pas aller plus loin dans cette démocratie participative, en repensant notamment la question de l'élection des sénateurs ?

Henri Cabanel : La révision constitutionnelle n'a pas abordé de front la démocratie participative. C'est une occasion manquée. D'ailleurs, je souhaite revenir sur un élément : dans le cadre de ce débat sur la participation, il importe de ne pas oublier les enjeux. Vous suggériez que l'on repense l'élection des sénateurs. Or, il faut rappeler que tandis que les députés, élus au suffrage universel direct, sont les représentants des citoyens, les sénateurs, élus au suffrage universel indirect, sont les représentants des territoires. Ainsi, en tant que sénateur, je représente un territoire, et cela ne m'empêche pas de faire de la démocratie participative. Je ne prends jamais une décision pour un texte de loi sans avoir consulté auparavant les élus de mon territoire.

Mme Popelin, vous êtes engagée pour l'écologie. Pourquoi avez-vous donc fait un rapport sur les réseaux sociaux, en prétendant connaître le sujet ? Vous avez affirmé qu'il fallait éduquer les citoyens à l'utilisation de ces outils. Or, je ne pense pas qu'il faille former les citoyens, qui sont devenus des experts amateurs en la matière, mais les élus territoriaux, notamment dans les milieux ruraux. Que prévoit le CESE pour la formation de ces élus ?

Agnès Popelin : Je ne suis effectivement d'une pratiquante impénitente des réseaux sociaux, et pas une spécialiste. D'ailleurs, on remarquera que ce n'est le cas d'aucun d'entre nous au CESE. La section qui a travaillé sur le thème des réseaux sociaux comportaient une trentaine de membres, et l'avis et le rapport produits ont été le fruit d'une collaboration entre ces membres, qui se sont par ailleurs appuyés sur des auditions. En tant que membres de la section, Gérard Aschieri et moi nous revendiquons comme non-spécialistes des réseaux sociaux et citoyens acculturés, et nous nous sommes avant tout appuyés sur notre bon sens

pour produire ce rapport et cet avis. Aussi, je vous invite à lire ces documents, car nous y préconisons précisément l'acculturation des élus, ruraux et urbains, des administrations et des administrés à l'usage des réseaux sociaux. En outre, lors de la réalisation de ce travail, je me suis longtemps interrogée sur l'exactitude de nos propos ; or de nombreux sociologues et spécialistes, dont Mounir Mahjoubi, ont salué notre travail.

Mme Popelin, quid de l'anonymat sur Internet ?

Agnès Popelin : Dans notre rapport, nous avons préconisé la défense de l'anonymat : nous avons notamment indiqué que les lois visant à lutter contre le terrorisme devaient s'attacher à préserver cet anonymat sur Internet, sauf dans des cas très exceptionnels.

3^e table ronde : Quels sont les effets de la participation citoyenne dans le processus décisionnel ?

Modérateur : **Patrice Carré**, président du conseil scientifique de Décider ensemble

Dominique Gillier, vice-président du Conseil économique, social et environnemental

Le projet de révision constitutionnelle, et notamment l'idée d'une consultation systématique sur les projets de loi par le CESE, nous ont amené à mener une réflexion sur le rôle de l'institution dans le processus décisionnel.

Dans cette réforme, il apparaît essentiel de conserver les spécificités du CESE. Le CESE est une institution qui tire sa légitimité des corps intermédiaires et de leur expertise d'usage dans le quotidien : dans le travail, le loisir, la santé... C'est aussi une institution qui a la capacité de porter la parole citoyenne dans un cadre collectif : les corps intermédiaires transforment la parole d'émotion en proposition, non seulement pour donner de l'écho à cette parole brute, mais aussi pour lui donner des perspectives et un débouché institutionnel.

Pour préserver ce rôle des corps intermédiaires, le défi est de rendre compatible ce temps consultatif, qui nécessite des délais, avec le temps législatif, qui lui-même a ses contraintes de calendrier. Il est inconcevable de mener une réforme qui entraverait le temps législatif.

On peut répondre à ce défi à travers un travail de préparation par le CESE, consistant à étudier les sujets en amont de la saisine sur un projet de loi. On proposera pour cela des modalités qui permettent d'entretenir un dialogue continu et mieux organisé entre le gouvernement, le Parlement et le CESE, afin que ce dernier soit prêt à rendre un avis au moment où les projets de loi sont discutés, et que le temps législatif ne soit ainsi pas entravé.

Par ailleurs, on soulignera le fait que le processus décisionnel ne passe pas seulement par des lois. Le CESE a cet avantage de se situer dans la chaîne de représentation des citoyens, du local, avec les CESER, au national, avec le CESE, jusqu'au niveau européen et international, en partenariat avec des institutions étrangères.

Certes nous rendons des avis sur les lois, mais nous nous adressons aussi directement aux collectivités territoriales et aux partenaires sociaux, très fréquemment et sur de nombreux

sujets. L'Etat n'est pas le seul à détenir les solutions sur les questions citoyennes. Il faut donc que la réforme tienne compte de cette dimension de démocratie sociale. Celle-ci se traduit notamment par la capacité de saisine d'initiative du CESE, qui lui permet de s'auto-saisir de sujets qui ne sont pas désignés par le gouvernement et le Parlement ou qui n'atteignent pas les seuils minimaux de saisine par les citoyens. Elle se traduit enfin par le besoin de préserver, et même de renforcer, la capacité des citoyens d'interpeller le CESE à travers les pétitions citoyennes.

En ce qui concerne l'aval de la participation citoyenne, le rôle du CESE doit être celui de promouvoir les avis auprès des décideurs et de l'opinion. Pour cela, il est nécessaire de d'instituer une étape qui surpasse le rendu d'un avis, et qui consiste à accompagner sa prise en compte.

En tant que membre, j'attends du CESE qu'il soit garant du respect de la démocratie sociale autant que la démocratie représentative. Il a fallu des décennies pour établir des modalités associant des partenaires sociaux dans les processus de construction de normes. Il importe donc de préserver cet espace de participation, de même qu'il faut veiller au maintien des autres formes de représentation des citoyens qui sont complémentaires au CESE.

Je pense qu'en tant que corps intermédiaire, il est nécessaire que nous puissions porter les valeurs qui animent tous les acteurs de la société. En cela, le CESE est un levier important. En outre, la loi nous invite à réaliser cette collaboration, que nous menons entre corps intermédiaires, à différentes échelles (CESER, CESE, Comité européen).

Nous concevons notre mission comme celle d'animateurs du débat public, œuvrant dans un esprit d'éducation populaire, c'est-à-dire dans un esprit visant à faire monter le débat en qualité par une approche horizontale.

Ainsi, notre contribution à la décision se situe tant en amont qu'en aval. Il s'agit d'ailleurs là du rôle des corps intermédiaires : se confronter à la colère et à l'indignation des citoyens, en vue de l'instituer et de lui donner un débouché.

On a évoqué la manière dont le CESE pouvait porter ses avis. Toutefois, il importe désormais que cette réforme soit associée à des moyens nouveaux : des moyens renforçant notre mobilité sur l'ensemble du territoire, mais aussi des moyens audiovisuels, comme une chaîne publique. La mise à disposition de ces nouveaux moyens doit permettre de valoriser le travail du CESE, ainsi que les éléments de débat qui doivent avoir leur place dans l'opinion.

Anne Levade, professeure en droit public à l'Université de Paris-Est Créteil Val-de-Marne

Au regard des implications de la réforme du CESE pour la participation citoyenne et pour le processus décisionnel, je vais mener cette intervention en deux temps : d'abord en m'appuyant sur le registre objectif du droit, puis en présentant mon expérience particulière de l'organisation des primaires de 2016.

D'un point de vue juridique, je trouve que la réforme annoncée est intéressante dans ses intentions et dans le choix des mots qu'elle emploie : on nous propose une transformation, voire une révolution du CESE. Dans son exposé des motifs, le projet de révision constitutionnelle annonce une réforme visant à établir « une démocratie plus représentative, responsable et efficace ». Il ne s'agit pas de renoncer à la démocratie représentative, mais d'introduire, dans un modèle de démocratie représentative, une valeur ajoutée par la participation dans la prise de décision.

Il me semble que la logique induite traduit une volonté de rétablir la confiance entre les citoyens et les institutions, et donc le modèle démocratique. Rétablir la confiance est un enjeu très délicat, mais nécessaire, à l'heure où l'on prend conscience que le lien démocratique s'est délité. Par ailleurs, il s'agit là d'un enjeu plus large que le cadre juridique : la société est régie par des procédures juridiques et des règles, et pourtant, si le processus décisionnel n'est plus accepté et qu'il n'est plus légitime, c'est tout le système qui se trouve discrédité. De ce point de vue, il faut rendre sa légitimité au processus décisionnel.

Pour cela, une attention particulière doit être portée aux mots utilisés dans cette réforme. Dans le projet de loi constitutionnelle, la transformation du CESE est présentée comme un moyen « d'ouvrir » les institutions aux citoyens. Cette formulation n'est pas forcément adéquate, car en démocratie, les institutions sont censées être ouvertes aux citoyens, à commencer via le processus électif.

Il nous faut aussi porter une attention particulière au terme « société civile », une forme de mot-valise dans lequel chacun y met ce qu'il veut bien entendre. D'ailleurs, le conseil d'Etat, consulté en amont du projet de loi constitutionnel, demeure prudent quant à la manière dont il définit ce terme : il fait référence à des définitions européennes, selon lesquelles la société civile constitue l'ensemble des acteurs ne relevant pas de l'État et des institutions. Ceux-ci incluent donc les corps intermédiaires, les organisations syndicales, les organisations représentatives, mais aussi des organisations environnementales et religieuses. Ainsi, cette définition ne fait pas référence aux « citoyens », au sens de « peuple », mais à un ensemble de corps intermédiaires. L'emploi du terme « société civile » peut être trompeur : il induit une vision selon laquelle le public participerait directement, alors que ce sont les corps intermédiaires qui sont concernés. Or, sans nier leur légitimité, ces derniers ne sont pas le « peuple ». L'ouverture des institutions aux citoyens, au-delà de la société civile, est d'ailleurs une partie de la réforme rarement évoquée.

Outre ces définitions, il faut aussi s'intéresser à la faisabilité de la réforme du CESE et de ce que l'on en attend. En effet, cette réforme prévoit une consultation systématique sur les projets de loi à caractère économique, social et environnemental, qui constituent en outre quasiment l'ensemble des projets de loi. De plus, la réforme du CESE tend vers un renforcement du suivi des pétitions citoyennes. Enfin, elle prévoit que la « Chambre de la société civile » prépare le processus législatif amont, en apportant aux décideurs un éclairage sur les grands enjeux du futur, et ce en s'appuyant sur des consultations publiques.

Ma crainte est que la société civile soit déçue par le projet fini. La participation citoyenne suscite de nombreuses aspirations ; pourtant, il reste difficile de l'intégrer dans la prise de décision politique. De plus, l'emploi du terme de « société civile » dans sa conception la plus

extensive, la plus diluée, laisse croire que tous les citoyens pourront prendre part au débat public d'une manière ou d'une autre. Or, cela semble bien difficile dans le cadre du processus délibératif : chaque individu est attaché à l'importance de sa propre opinion et n'est pas nécessairement soucieux de tenir compte de l'opinion des autres dans la construction d'une décision commune. Ainsi, plus le cercle est large, plus la délibération est complexe ; et plus on restreint le cercle, moins chacun a le sentiment que son opinion a été prise en considération. Ce défi permanent suppose beaucoup de pédagogie en amont, mais aussi du renoncement de la part de chacun. En somme, le risque de l'ouverture des institutions aux citoyens est que la prise de décision ne prenant pas en compte l'opinion de chacun soit délégitimée ou considérée illégitime *in fine*.

Je souhaiterais à présent revenir sur une expérience particulière, portant sur l'organisation du processus électif des primaires de 2016. On notera que cette organisation ne relevait pas du registre de la décision publique en tant que tel, puisqu'elle ne concernait pas directement une règle de droit ou une décision politique. En effet, la Haute autorité qui a organisé les primaires ne relève ni de l'État ni d'une institution, et elle constitue en ce sens un acteur de la « société civile ». Elle n'avait pas pour autant vocation à se substituer à une institution ou à l'Etat. En réalité, la Haute autorité a été désignée pour organiser une opération électorale, un processus de sélection des candidats qui relevait des partis politiques. Ainsi, c'est davantage la légitimité des partis politiques à désigner leur candidat que de la participation citoyenne dans la décision publique qui pose question, et ce dans tout le spectre politique.

Les primaires se sont finalement bien déroulées, et cela tient avant tout à une cristallisation de la confiance dans le processus de sélection. Cette cristallisation de la confiance résulte d'abord de la confiance des candidats dans les organisateurs des primaires, et donc de l'engagement de candidats dans un processus qu'ils légitiment. La confiance des électeurs dans les primaires s'inscrit quant à elle dans la légitimité que les candidats confèrent au processus : si les candidats avaient porté des doutes sur le processus de sélection, il en aurait été autrement de la confiance des électeurs. Par ailleurs, cette cristallisation de la confiance tient également au fait que les primaires se sont déroulées au bon moment, au moment où les électeurs avaient envie de choisir un candidat.

L'organisation des primaires a requis beaucoup de travail préparatoire, débutant dès juin 2015, pour une opération qui s'est ensuite déroulée sur deux journées de scrutin. En outre, on remarquera que la mise en œuvre du processus s'est effectuée sans débat public. Il s'agissait en effet d'organiser une opération électorale, et non une consultation sur une décision publique. En cela, la comparaison des primaires avec une opération de participation citoyenne est discutable. Toutefois, la participation citoyenne électorale massive, de 4,5 millions d'électeurs, a permis de légitimer ce processus de désignation, si bien qu'il n'était plus possible de le remettre en cause, sauf par le seul candidat désigné. De plus, l'opération a été légitimée à travers le soutien des électeurs, qui n'ont pas contesté son déroulement.

Luc Picot, directeur de Décider ensemble

Quels sont les effets de la participation citoyenne dans le processus décisionnel ? Je vais répondre à cette question en trois points.

Le premier concerne le rapport que la société française entretient avec la décision, et la manière dont elle conçoit l'intérêt général. On est pétri de cette notion d'intérêt général, qui est associée à une vérité qu'il faut découvrir et révéler. Certains acteurs considèrent qu'ils représentent intrinsèquement l'intérêt général, comme la haute fonction publique, d'autres considèrent qu'ils le représentent parce qu'ils l'ont mérité, comme les élus.

On observe actuellement un glissement de « l'intérêt général » vers « l'intérêt commun ». On ne recherche plus la vérité dans la décision, mais le processus légitime qui permettra de construire cette décision. Dans ce cadre, la participation citoyenne porte moins sur le fond de la décision que sur la procédure qui a abouti à la décision. Le nouveau postulat, sous-jacent à cette évolution, est ainsi que la décision est le produit d'une construction, et non plus d'une simple argumentation d'acteurs. Cette évolution tend à renforcer l'importance de la participation dans la fabrique de la décision.

Par ailleurs, la fabrique de la décision se fait à plusieurs niveaux : au niveau légal, c'est-à-dire institutionnel, mais aussi au niveau de l'ensemble des parties prenantes, comprenant notamment les acteurs de la société civile. Le processus décisionnel doit donc s'opérer à tous ces différents niveaux.

Le deuxième point que je souhaitais évoquer concerne le lien à la décision. La participation citoyenne est un processus, mais ce processus aboutit à la décision par un seul décideur. La démocratie participative n'est donc pas en opposition à la démocratie représentative. Le décideur est doté d'une responsabilité, et il prend un risque. Néanmoins, cette responsabilité implique de rendre compte et de défendre publiquement la décision. Il s'agit là du pendant de la notion d'« accountability ».

Dans le cadre de la révision constitutionnelle, il faut être attentif aux articles relatifs à la fabrique de la loi, et notamment à ceux qui traitent du lien du gouvernement et du Parlement avec la Chambre de la société civile. En outre, il importe d'être particulièrement vigilants quant aux modalités du dialogue avec cette troisième chambre, c'est-à-dire à la manière dont celle-ci va être auditionnée cette chambre et ses avis seront pris en compte. Il sera nécessaire d'institutionnaliser, de formaliser, ce dialogue qui permettra de co-construire la loi. En s'inscrivant essentiellement dans des processus informels, la participation n'est toujours pas intégrée dans la fabrique de la loi. Il importe donc non seulement que les décideurs aient la possibilité d'écouter les avis qui leur parviennent, mais aussi que la participation soit pleinement intégrée dans le processus délibératif.

Le troisième et dernier point concerne les objectifs de la participation. D'après Yves Sintomer, on peut en dénombrer trois :

- L'objectif managérial : la participation doit permettre aux acteurs et parties prenantes de qualifier la décision et d'enrichir le cahier des charges, dans le but d'acquérir une expertise d'usage.
- L'objectif social : la participation doit engendrer du lien social et du vivre-ensemble.
- L'objectif démocratique : le processus participatif doit être une école de la démocratie. Comme l'a souligné Mme Levade, à travers leur implication dans la vie

démocratique, les citoyens doivent apprendre à écouter l'opinion des autres en vue de construire une décision commune. En effet, la participation est un processus délibératif à travers lequel se construit une décision collective, qui n'est pas la somme d'intérêts individuels, mais le produit d'une intelligence collective.

La participation pose néanmoins un défi majeur : comment déterminer la place qu'elle doit occuper dans la décision, alors même qu'on ne sait pas l'évaluer, qu'elle constitue un dispositif de participation ou une politique publique participative ? Il est insuffisant d'appeler systématiquement à l'écoute des citoyens et de la société civile, comme si leurs contributions étaient positives par nature. Nous devons pouvoir être en capacité de déterminer si la participation a eu apport ou pas.

Je pense que c'est dans le champ académique que l'on peut travailler sur ce sujet de l'évaluation des dispositifs et des politiques publiques de la participation. En effet, ce travail de recherche est nécessaire, dans la mesure où l'on ne pourra pas, sur le long-terme, continuer à plaider pour l'ouverture et la transparence des processus délibératifs et décisionnels, si l'on n'est pas capable d'évaluer les apports de la participation. Le sujet est complexe, mais il n'en demeure pas moins stratégique.

Questions des participants

Est-ce qu'une déclinaison de la révision constitutionnelle est prévue pour les CESER ?

Dominique Gillier : Une déclinaison formelle de la réforme du CESE pour les CESER n'est pas prévue par la révision constitutionnelle. Néanmoins, cela ne nous empêche pas de développer des relations plus régulières avec les CESER, mais aussi avec le comité européen. En outre, il s'agit là d'une bonne pratique que nous avons déjà commencé à adopter dans cette enceinte et que nous comptons poursuivre. Il importe en effet de décentraliser physiquement le débat au niveau des régions en vue de rallier localement les sujets de société qui concernent l'ensemble du territoire. Néanmoins, il n'y a pas besoin de loi pour formaliser cette pratique.

Dans la participation, on parle beaucoup du citoyen... Mais de quel citoyen ? On parle aussi beaucoup de corps intermédiaire, mais de quels corps intermédiaires ?

Anne Levade : Un élément pour lequel le droit ne peut pas grand-chose, mais qui demeure central dans la sphère de la participation, est celui de la culture de la démocratie. On constate que la participation fait à la fois l'objet de grandes aspirations mais aussi d'un rejet, notamment parce que certains débats citoyens se sont transformés en conflit entre partisans et opposants. Dans cette situation, on peut parler « d'obstruction démocratique ». Celle-ci s'effectue pendant les débats, par une instrumentalisation de toutes les procédures à disposition. Cette pratique nuit à la participation.

Alors certes on peut réviser la constitution, mais c'est avant tout une révolution culturelle à laquelle il faut opérer en vue de légitimer la participation citoyenne. On touche ici à l'une des raisons pour lesquelles la notion de « société civile » est complexe à appréhender. Telle que le gouvernement l'évoque, la « société civile » fait à la fois référence au corps des citoyens et aux corps intermédiaires. Néanmoins, depuis que la société civile a fait irruption dans la vie politique, la définition du terme est peut-être désormais plus restreinte. On perçoit donc dans ce cas un risque d'incompréhension.

Luc Picot : La question de la confiance est centrale dans l'ensemble de nos réflexions sur la révision constitutionnelle. Nous faisons face à un paradoxe : celui de devoir recréer de la confiance dans une société où la défiance généralisée. Le grand pari de cette réforme est celui de ré-instaurer la confiance du haut vers le bas, notamment à travers l'établissement d'un dialogue sur le sujet politique, conflictuel par nature. La confiance entre les parties prenantes est essentielle à l'instauration de processus participatifs et de construction collective.

Conclusion par Alexandre Malafaye, président fondateur de Synopia

L'enjeu de ce colloque était de mener une réflexion sur la place du CESE dans le cadre de la grande transformation que pourrait engager la révision constitutionnelle. Cette révision doit permettre à la troisième Chambre de continuer de grandir, afin d'assumer pleinement son rôle et de mener à bien les missions qui lui sont assignées. Pour cela, il fait sens de lui donner une vraie place dans le processus décisionnel : il y a un besoin de recréer des liens forts dans la démocratie. Il est possible de faire mieux, de faire ensemble.

La crise de la démocratie représentative est due une insuffisance de production de résultats. La transformation du CESE doit engendrer une meilleure production de résultats, sans quoi cette autre forme de démocratie qu'il représente – démocratie participative – restera une « démocratie palliative ».

Dans un contexte où la demande démocratique est de plus en plus exigeante, où les citoyens sont mieux formés, mieux renseignés et ont envie de participer, il faut re-fabriquer l'équilibre entre démocratie représentative et démocratie participative. Cela passe par la restauration de la confiance, mais aussi par la réforme du processus décisionnel.

A l'issue de ce colloque, on peut retenir quelques mots-clefs :

- La confiance, car il y a un besoin de restaurer cette confiance dans notre démocratie ;
- La légitimité, parce qu'il est essentiel d'exercer la responsabilité et la décision avec légitimité ;
- L'acceptabilité, car si les enjeux ne sont compris, s'ils ne sont pas acceptés, les citoyens ne sont plus partie prenante des processus de décision et de changement.

Sans ces éléments, les faits politiques restent des annonces. Or, il est aujourd'hui devenu urgent de retisser un lien de confiance, et ce à travers la production de résultats tangibles.