GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Rapport

Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique

50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française

Rapport de M. Patrick BERNASCONI,
Ancien Président du Conseil économique social et environnemental, au Premier ministre

Rapporteurs :
M. David DJAÏZ (IGF)
et **M. Clément TONON** (Conseil d'État)

Février 2022

Table des matières

1. LES DISPOSITIFS DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE OU DELIBERATIVE PEUVENT CONTRIBUER A RESOUDRE LA GRAVE CRISE DEMOCRATIQUE DANS LAQUELLE SONT PRISES LES DEMOCRATIES OCCIDENTALES, EN PARTICULIER LA FRANCE..... 12

1.1. Depuis les années 1980, les sociétés démocratiques occidentales traversent une récession démocratique, particulièrement marquée en France..... 12

1.1.1. Dans l'après-guerre, les démocraties occidentales se sont stabilisées 12

1.1.2. Depuis les années 1980 les piliers de la stabilité démocratique ont été ébranlés, en occident et en particulier en France 13

1.1.3. La récession démocratique est mesurée en France par des indicateurs objectifs et subjectifs 13

1.1.4. La crise démocratique française se singularise en revanche par un niveau de défiance plus élevé vis-à-vis du système représentatif et des institutions publiques..... 16

1.2. L'introduction de dispositifs participatifs et délibératifs assurerait un meilleur fonctionnement du système démocratique à condition d'être bien articulés aux institutions représentatives 18

1.2.1. Une amélioration de la teneur participative et délibérative de notre démocratie représentative concourrait à une amélioration de la confiance que les citoyens portent au système démocratique 18

1.2.2. Il convient de distinguer participation et délibération même si ces deux dimensions doivent se conjuguer dans l'esprit de la mission..... 19

2. LA MISSION PROPOSE TOUT D'ABORD UN RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS ET DELIBERATIFS QUI ONT FAIT LEURS PREUVES, TANT A L'ECHELLE LOCALE QUE POUR CERTAINES POLITIQUES PUBLIQUES BIEN DEFINIES 25

2.1. L'échelle locale a longtemps constitué le terrain d'expérimentation privilégié de la démocratie participative ou délibérative 25

2.1.1. Les dispositifs existants : consultation, droit de pétition, référendum local 26

2.1.2. La mission préconise de rendre plus effectif, en même temps que moins procédural, le droit de la participation à l'échelle locale 28

2.2. La participation en matière d'environnement est consacrée depuis longtemps par le droit..... 38

2.2.1. Les sources du droit de la participation environnementale 38

2.2.2. Au niveau national, des procédures de participation anciennes, un équilibre en construction..... 39

2.2.3. La mission préconise de fluidifier et de rendre plus effectives les participations liées à l'environnement 41

2.3. La démocratie en santé, un champ de participation en plein essor 44

2.3.1. L'essor du concept de « démocratie sanitaire »..... 44

2.3.2. Un mécanisme de démocratie en santé qui a fait ses preuves : les états généraux de la bioéthique 45

2.3.3. Faire de la sortie de crise sanitaire une opportunité pour renforcer la démocratie en santé 46

2.4. Elargir la démocratie sociale aux nouvelles formes de participation 48

3. FAIRE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE UNE COMPOSANTE A PART ENTIERE DE LA DECISION PUBLIQUE, GAGE DE SA QUALITE ET DE SON ACCEPTABILITE 51

3.1. Refonder le référendum d'initiative partagée (RIP) pour assouplir le droit des citoyens à intervenir dans la vie publique..... 51

3.2. Vers un droit autonome de la participation 53

3.2.1. La mission propose de consolider dans la loi les principes d'une bonne association du public..... 54

3.2.2. Pour aller plus loin, il serait possible de consacrer un principe général de participation sur le modèle du principe de négociation figurant à l'article L. 1 du code du travail..... 55

3.3. Créer une véritable Haute autorité de la participation citoyenne et renforcer les moyens de l'actuel centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) 58

3.3.1. Faire de la Commission nationale du débat public (CNDP), aujourd'hui centrée sur la participation environnementale, une véritable Haute autorité de la participation citoyenne (HAPC) à vocation transversale 58

3.3.2. Renforcer l'actuel Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC), bras armé des concertations de l'Etat 60

3.4. Formaliser les engagements des parties prenantes de la participation 63

3.4.1. Les droits et devoirs du citoyen participant 63

3.4.2. Les engagements du tiers-garant 65

3.4.3. Les engagements du commanditaire..... 66

3.5. Structurer une filière française de l'ingénierie démocratique..... 67

3.6. Pour une politique d'éducation et de formation à la délibération 69

4. LE GRAND DEBAT NATIONAL (GDN) ET LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT (CCC) ONT CONSTITUE DES PRECEDENTS INNOVANTS DONT IL CONVIENT DE TIRER LES ENSEIGNEMENTS..... 72

4.1. Le Grand débat national (GDN) : une expérience participative à large échelle, demeurée inaboutie 72

4.1.1. Présentation et contexte du GDN..... 72

4.1.2. Évaluation de l'exercice participatif *73*

4.2. La Convention citoyenne pour le climat : une expérimentation délibérative à l'échelle d'un mini-public, prometteuse mais à parfaire 75

4.2.1. Un processus de sélection satisfaisant à l'exception du biais de « convictions politiques » *75*

4.2.2. Une gouvernance et des règles du jeu définis de manière itérative *77*

4.2.3. Le déroulement des travaux *79*

4.2.4. Une conclusion contestée et déceptive *80*

4.2.5. Évaluation globale de la CCC *82*

5. LA MISSION PROPOSE LA MISE EN PLACE D'UN VERITABLE « CYCLE DELIBERATIF NATIONAL » 84

5.1. Certains dilemmes ou controverses nationales nécessitent d'être résolus par un surcroît de délibération 84

5.2. Les différentes phases d'un « cycle délibératif national » efficace et inclusif 85

5.2.1. Une double initiative du Parlement et du Gouvernement *85*

5.2.2. Le grand débat public *86*

5.2.3. La « double délibération » : assemblée des corps intermédiaires et assemblée des citoyens *87*

5.2.4. La transmission au Gouvernement ou au Parlement et la reddition de comptes *89*

5.2.5. Quel niveau de norme pour le cycle délibératif national ? *90*

5.3. Le CESE et le Parlement, piliers institutionnels du cycle délibératif d'action publique . 91

5.3.1. Approfondir la réforme du CESE pour en faire le vrai réceptacle de la démocratie participative et délibérative *91*

5.3.2. Adapter le fonctionnement du Parlement à l'essor de la participation citoyenne *94*

Introduction

Par lettre de mission en date du 25 juin 2021, le Premier ministre M. Jean Castex a confié à M. Patrick Bernasconi une mission relative à la participation citoyenne. Il lui était notamment demandé de réfléchir aux scénarios d'évolution institutionnelle permettant à la participation citoyenne de trouver sa place dans nos institutions comme méthode d'action publique aussi bien que comme modalité d'action pérenne du gouvernement.

Cette mission devait notamment s'appuyer sur :

- un état des lieux des différents dispositifs participatifs ou délibératifs en France, aux niveaux national et local, ainsi qu'une identification des éventuels freins réglementaires ou opérationnels à leur mise en œuvre ;
- une typologie des acteurs de la participation précisant leur périmètre d'action, les modalités de saisine, les méthodologies et les outils et moyens mobilisés ;
- une analyse, qualitative et quantitative, de l'impact des démarches participatives sur la qualité des décisions publiques et le fonctionnement de la démocratie.

Les travaux se sont déroulés entre septembre 2021 et décembre 2021 et la mission a procédé à plusieurs types d'investigations :

- l'audition de près de 120 interlocuteurs - élus, dirigeants d'institutions publiques, acteurs privés ou associatifs de la participation citoyenne, ainsi que des experts de haut niveau (cf. Annexe 2) ;
- la lecture et la « méta-analyse » de l'abondante production scientifique ainsi que des *policy papers* relatifs à la démocratie participative et délibérative ;
- l'inventaire des dispositifs juridiques – constitutionnels, conventionnels, législatifs et réglementaires – encadrant à droit constant la participation du public ;
- l'évaluation des deux grandes expériences de démocratie participative et délibérative à l'échelle nationale : le Grand Débat national (2019) et la Convention citoyenne pour le climat (2019-2020) ;
- des voyages d'études aux fins de réaliser des comparaisons internationales. La mission s'est notamment rendue en Belgique afin d'observer les travaux de la commission délibérative du Parlement francophone de Bruxelles ainsi qu'en Suisse pour rencontrer des acteurs du système institutionnel suisse. Des entretiens ont également été conduits avec des responsables du *Danish Board of Technologies* au Danemark ;
- une consultation réalisée auprès des organisations membres du CESE.

Synthèse

Au terme de ses travaux, la mission fait le constat que l'infrastructure démocratique dont nous disposons, modelée pour une société démocratique stabilisée des « Trente Glorieuses », **a des difficultés croissantes à assurer ses missions de production de légitimité et de prise de décision collective** dans les profondes transformations économiques, écologiques et sociales que nous traversons. Plusieurs indicateurs objectifs et subjectifs le révèlent :

- alors que l'abstention aux élections municipales de 1965 n'était que de 21,8 %, elle grimpe à 32,6 % aux municipales de 2001, pour atteindre 36,5 % à celles de 2014, sans parler des municipales de 2020, où le taux d'abstention a atteint 55,4 %[1]. L'abstention suit une dynamique comparable aux élections législatives : elle n'était que de 21 % durant les décennies 1960 et 1970, de 29 % les deux décennies suivantes, puis atteint 42 % durant les décennies 2000 et 2010[2] ;
- en Europe de l'Ouest, la France affiche le troisième score moyen de confiance vis-à-vis des institutions le plus faible, après l'Espagne et l'Italie, avec une moyenne de 20 % de confiance. L'écart avec l'Allemagne est significatif, de l'ordre de 16 points. Cette défiance française s'explique par une désaffection profonde des Français vis-à-vis des institutions de la démocratie représentative. Les variables économique ou interpersonnelle ne jouent presque pas[3].

A la suite de la crise sociale des « Gilets jaunes », qui a révélé une fracture croissante entre représentés et représentants, le Président de la République a lancé deux initiatives sans précédent :

- **le Grand débat national** a recueilli près de 2 millions de contributions sur la démocratie, l'organisation de l'Etat, la fiscalité ou encore la transition écologique. Il s'agissait d'un exercice participatif de grande ampleur visant à recueillir le point de vue des citoyens français en dehors des échéances électorales et de l'exercice du droit de vote ;
- par la suite, **la Convention citoyenne pour le climat** a amené 150 citoyens à réfléchir aux voies et moyens de réduire de 40 % nos émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, en auditionnant des experts et en confrontant des points de vue variés. Il s'agissait d'un exercice délibératif, dont l'objectif était de produire des recommandations de qualité à l'attention des pouvoirs publics, informées par une délibération approfondie en petit comité.

Malgré certains dysfonctionnements, ces deux expérimentations démocratiques ont fait apparaître combien les exercices participatifs ou délibératifs, **à condition d'être bien conçus et articulés avec les institutions représentatives,** pouvaient être un vecteur de rénovation de notre vie démocratique. **Les propositions de la présente mission (cf. Annexe 1) visent donc à organiser le « tournant délibératif » de la démocratie française**, condition essentielle du rétablissement de la confiance des citoyens vis-à-vis de la représentation nationale.

---

[1] Source : Ministère de l'Intérieur. Il faut prendre ce chiffre avec des précautions en raison des circonstances sanitaires exceptionnelles dans lesquelles se sont tenues ces élections.

[2] Source : Ministère de l'Intérieur.

[3] Source : CEVIPOF, 2021.

La mission s'est attachée à formuler trois catégories de propositions :

- optimiser et améliorer les dispositifs participatifs existants, tant à l'échelle locale que dans certaines politiques publiques (environnement, santé) ;
- structurer juridiquement et opérationnellement un champ autonome de la démocratie participative, comme il existe un champ de la démocratie sociale ;
- créer un véritable « cycle délibératif national » portant sur des politiques publiques touchant aux grandes transitions afin d'associer participation citoyenne et délibération des corps intermédiaires, tout en préservant les prérogatives du gouvernement et du législateur.

Optimiser et améliorer les dispositifs participatifs existants, tant à l'échelle locale que dans certaines politiques publiques (environnement, santé)

À l'évidence, le champ des collectivités territoriales est celui dans lequel les expériences de démocratie participative et délibérative se sont déployées avec le plus d'aisance. Toutefois, d'une part, la révision constitutionnelle de 2003 est restée au milieu du gué en matière de participation locale, d'autre part, la mission fait le constat que la sur-institutionnalisation de la consultation locale va souvent de pair avec la désaffection des citoyens et des élus à l'égard des instances créées par sédimentations législatives successives. La mission propose ainsi, notamment :

- de donner toute sa portée au droit de pétition local déjà contenu dans la Constitution ;
- d'instaurer un référendum d'initiative partagé local qui laisserait, après saisine citoyenne, le dernier mot à l'assemblée délibérante de la collectivité ;
- de consacrer un principe général d'association du public aux décisions des collectivités les plus importantes et leurs groupements présentant de *« forts enjeux socio-économiques ou ayant des impacts significatifs sur la vie des habitants ou le fonctionnement des services publics dont elles ont la charge »* (passer d'une logique de l'instance à une logique du projet).

Dans les politiques publiques nationales, c'est en matière environnementale que la participation du public est la plus structurée et la plus ancienne. Cependant, les modifications législatives successives du régime de la participation du public en matière d'environnement ont conduit à un édifice complexe de procédures pour la réalisation des projets soumis à évaluation environnementale, qui sont mal appropriées par les maîtres d'ouvrage, les services instructeurs et le public, ce qui en retour appauvrit la concertation, et rend fragiles les projets. La lenteur d'exécution des projets d'infrastructures après la phase d'autorisation, ainsi que la prolifération des contentieux voire des occupations illégales s'expliquent en partie par cette mauvaise qualité du débat en phase amont. Pour y remédier la mission propose d'établir un véritable *continuum* de la participation afin de créer un chaînage vertueux entre les différentes étapes, de la phase amont du projet jusqu'à son autorisation, voire au-delà. **Le garant de la concertation en phase amont resterait présent pendant l'enquête publique en tant que tiers-garant, ce qui équivaut à une fusion des fonctions de garant et de commissaire enquêteur.**

Enfin, le champ de la « démocratie sanitaire » est en plein essor depuis le milieu des années 1990, mais pâtit d'un manque de réflexion d'ensemble. La mission estime qu'une réflexion principielle et organisationnelle sur la démocratie en santé et, plus largement, sur les droits et les devoirs du citoyen, du patient et de l'usager du système de santé devrait être lancée à l'issue de la crise sanitaire. **La crise sanitaire sans précédent traversée par notre pays a suscité une attente**

sociale forte en matière de santé qui justifierait la consécration d'un véritable droit à la participation en matière de santé, afin de donner un socle juridique solide à la démocratie en santé.

Structurer un champ autonome de la démocratie participative, comme il existe un champ de la démocratie sociale

L'institutionnalisation de l'engagement des citoyens dans la vie politique nationale suppose d'abord d'assouplir les conditions de déclenchement du référendum d'initiative partagée (RIP), qui permet aux citoyens d'intervenir dans la vie politique. Les deux modifications du dispositif de référendum d'initiative partagée portées par le projet de loi constitutionnelle de 2019 étaient pertinentes **et devraient être effectivement intégrées au texte constitutionnel dans l'hypothèse d'une future révision constitutionnelle.**

La mission préconise en outre de formaliser les différents principes méthodologiques de la participation issus de la jurisprudence *Occitanie* du Conseil d'Etat et de la loi CESE de 2021 au sein d'une nouvelle rédaction, étoffée, de l'article L. 131-1 du code des relations du public avec l'administration (CRPA), **afin d'offrir aux parties prenantes de toute participation un socle harmonisé de garanties procédurales :**

- rendre publiques les modalités de la procédure ;
- prévoir que la définition du périmètre du public associé garantisse une représentativité appropriée ;
- mettre à disposition les informations utiles ;
- assurer un délai raisonnable à la procédure elle-même et à la prise en compte de ses résultats par l'autorité publique ;
- veiller à ce que la procédure respecte les principes de sincérité, d'égalité, de transparence, d'impartialité ;
- s'assurer que les suites envisagées soient rendues publiques et motivées.

Pour aller un cran plus loin, la mission estime qu'il serait possible d'introduire dans le CRPA une disposition miroir à l'article L.1 du code du travail pour **consacrer, aux côtés de la démocratie représentative et de la démocratie sociale, la participation des citoyens au processus de décision publique comme troisième champ de la démocratie.** Concrètement, tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental envisagé par le Gouvernement ferait l'objet d'une obligation de participation citoyenne, à un stade, donc, situé suffisamment en amont de la décision pour la rendre effective et de façon suffisamment souple pour laisser au Gouvernement toute latitude quant aux modalités de la participation, dans le respect des principes méthodologiques susmentionnés.

La mission propose également de faire évoluer la CNDP pour la transformer en Haute autorité de la participation citoyenne (HAPC). La nouvelle autorité n'aurait pas vocation à organiser elle-même des exercices participatifs mais serait la garante, neutre et indépendante du fait de son statut d'autorité administrative indépendante (AAI), du respect des principes unifiés de la participation inscrits à l'article L. 131-1 du CRPA et de la qualité des procédures, dans un contexte de prolifération des démarches de participation citoyenne de qualités inégales. Elle constituerait pour ce faire un « réservoir » de garants formés et expérimentés mobilisables, de façon automatique pour les consultations prévues par la loi ou sur saisine de la collectivité concernée dans les autres cas, à l'appui d'une procédure de participation. Les missions et le fonctionnement de la Haute autorité de la participation citoyenne seraient inscrits au sein du code

des relations entre le public et l'administration (CRPA) et non plus du code de l'environnement. Le collège de cette Haute autorité serait refondu par rapport à la composition actuelle. Y siègeraient des représentants du Parlement, mais aussi du CESE ainsi que des différentes associations d'élus des collectivités territoriales (AMF, AMRF, APVF, Villes de France, Régions de France, AdCF…) et des acteurs de l'écosystème de la participation citoyenne. Les missions du centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) seraient également renforcées, pour en faire un lieu de formation et d'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière d'ingénierie de la participation à destination des administrations de l'État, centrales comme déconcentrées.

La culture de la participation citoyenne faisant encore trop souvent défaut dans la plupart des administrations publiques, de l'Etat comme des collectivités territoriales, **la mission émet enfin la recommandation d'intégrer un module sur l'association des citoyens à la décision publique dans les cursus des écoles de service public**. Elle estime que sensibiliser les fonctionnaires, quel que soit leur futur métier, à ces pratiques est la meilleure assurance de construire un cycle de vie des politiques publiques qui favorise l'association du public à chaque étape, de la définition des priorités d'action à l'évaluation *ex post*.

Créer un véritable « cycle délibératif national » sur des politiques publiques touchant aux grandes transitions

Certains sujets d'intérêt national ne recoupent pas ou plus les traditionnelles divisions de la démocratie représentative – entre gauche et droite par exemple – ou de la démocratie sociale – entre syndicats et patronat. Ils sont pourtant de la plus haute importance et appellent des solutions politiques acceptées de tous. C'est le cas de sujets touchant aux grandes transitions, énergétique, agricole, ou encore démographique. C'est pourquoi leur bonne conduite ne peut se faire par le seul truchement de la norme ou du règlement. Pour être efficaces, anticipées, profondes, elles doivent être délibérées et requièrent de compléter la démocratie représentative par des modalités plus directes de sollicitation, d'association et d'implication de toutes les parties prenantes. **La mission préconise ainsi de donner au Parlement et au Gouvernement la possibilité de déclencher un grand exercice délibératif d'envergure nationale sur les sujets « *relatifs aux questions de société ou à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation*. »**

Après son déclenchement, l'objet du cycle délibératif d'action publique serait porté à la connaissance des Français sous la forme d'un grand débat public, pour une durée de trois mois. La restitution, supervisée par la Haute autorité de la participation citoyenne, mettrait l'accent sur les dilemmes et les controverses issus de cette large séquence participative**. Mandat serait alors donné au CESE rénové d'organiser deux exercices délibératifs en parallèle**, axés sur la résolution des controverses et des dilemmes issus du grand débat :

- d'une part, les représentants des corps intermédiaires siégeant ordinairement au CESE travailleraient sur le sujet lors d'une session extraordinaire ;
- d'autre part, une convention citoyenne formée de citoyens tirés au sort travaillerait en format délibératif.

A l'issue de la séquence délibérative organisée par le CESE rénové, une transmission de l'avis produit serait effectuée au pouvoir public commanditaire : au Gouvernement, s'il est à l'origine de l'initiative, qui serait chargé de préparer, s'il y a lieu, un projet de loi sur cette base, ou au Parlement si l'initiative provient des parlementaires, qui pourraient alors construire une proposition de loi. Pour ce qui est du traitement des suites du cycle délibératif par le Parlement, **la mission préconise soit la création d'une délégation à la participation citoyenne au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur le modèle de la délégation aux collectivités**

territoriales, soit la transmission directe de l'avis à une commission spéciale ou à la commission compétente au fond. Une délégation parlementaire à la participation citoyenne pourrait en outre avoir vocation à instiller une culture de la participation au Parlement en associant, par exemple, les citoyens à la préparation des propositions de loi portées par les parlementaires, en portant des amendements issus de la participation citoyenne en cours d'examen des textes ou encore en impliquant le public dans la procédure budgétaire.

Afin de permettre au CESE de devenir cette institution centrale pour le tournant délibératif de la démocratie française, **la mission recommande de remettre sur le métier le projet de révision constitutionnelle d'août 2019,** en modifiant cependant ses termes en ce sens :

- le CESE rénové serait l'institution accueillant les deux délibérations simultanées lors des cycles délibératifs nationaux : la délibération de l'assemblée ordinaire sur le sujet précédemment soumis au Grand débat et la délibération d'une convention de citoyens tirée au sort et animée par un comité de gouvernance et des garants ;
- le CESE rénové aurait également vocation à organiser les consultations citoyennes nationales prévues par la loi (états-généraux de la bioéthique sous maîtrise d'œuvre du CCNE, par exemple).

1. Les dispositifs de démocratie participative ou délibérative peuvent contribuer à résoudre la grave crise démocratique dans laquelle sont prises les démocraties occidentales, en particulier la France

1.1. Depuis les années 1980, les sociétés démocratiques occidentales traversent une récession démocratique, particulièrement marquée en France

1.1.1. Dans l'après-guerre, les démocraties occidentales se sont stabilisées

Les sociétés occidentales sont presque toutes des **systèmes représentatifs démocratisés**. Représentatifs parce que le mode de sélection des gouvernants repose principalement sur l'élection, notamment parlementaire mais aussi présidentielle. Démocratisés, parce que les régimes représentatifs apparus aux XVIIIe et XIXe siècles, initialement censitaires, ont vu le suffrage universel s'imposer et s'élargir progressivement, quant à son assiette. Après 1945, durant ce que l'on a appelé les « Trente Glorieuses »[4], **la vie démocratique des sociétés occidentales s'est pacifiée et stabilisée, faisant suite à trente années de guerre et de crise économique continues.**

Les vecteurs de cette stabilisation démocratique durant les trois décennies d'après-guerre furent les suivants :

- une organisation de la vie politique autour d'un système de clivages stabilisé (centre/périphérie ; rural/urbain ; Église/État ; bourgeoisie / prolétariat[5]) ;
- une organisation partisane polarisée autour de grands partis de gouvernement, en général l'un d'inspiration libérale-conservatrice, l'autre d'inspiration sociale-démocrate. Durant cette période, dans 15 pays d'Europe occidentale disposant d'élections libres (Autriche, République fédérale d'Allemagne, Danemark, Belgique, Finlande, France, Grande-Bretagne, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse), la droite modérée, d'inspiration libérale-conservatrice, réalise un score moyen de 54,5 % tandis que la social-démocratie réalise un score moyen de 30,5 %, malgré l'existence de partis communistes forts dans certains de ces pays ;
- un essor de la participation électorale a été constaté, y compris dans les milieux populaires. Elle est supérieure à 80 % en moyenne sur l'ensemble des 15 pays considérés durant cette période ;
- une relative stabilité dans les engagements politiques a été mesurée par une faible volatilité électorale. L'indice de volatilité électorale construit par le politiste Pierre Martin est de 0,7 entre 1951 et 1960 et de 0,6 entre 1961 et 1970.

[4] L'expression a été utilisée pour la première fois par Jean Fourastié dans *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible,* Fayard, 1979.

[5] Seymour Lippset et Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments. Cross national perspective*, New-York, Free Press, 1967.

1.1.2. Depuis les années 1980 les piliers de la stabilité démocratique ont été ébranlés, en occident et en particulier en France

Or, depuis les années 1980, nos sociétés sont traversées par des évolutions majeures qui ébranlent le système représentatif démocratisé qui s'est stabilisé après 1945 :

- le ralentissement de la croissance économique dû à la faiblesse des gains de productivité et à la mondialisation des échanges. Le taux de croissance moyen du PIB dans les pays de l'actuelle zone euro était de 4,1 % sur la période 1950-1973, puis de 2,0 % sur la période 1973-1998, avant de remonter légèrement à 2,2 % sur la période 1998-2007. Entre 2008 et 2015, il tombe en territoire négatif, à – 0,2 %. Or, la croissance économique forte constituait pour les grands partis au pouvoir un levier de régulation politique et sociale considérable, qu'ils ont perdu à partir des années 1980. Les recompositions économiques et sociales induites par la mondialisation des échanges, et notamment l'ouverture commerciale, induisent également une forte polarisation sociale et territoriale à l'intérieur des sociétés occidentales ;
- la révolution des nouvelles technologies encourage la désintermédiation et la dérégulation des relations politiques. L'information est disponible tout de suite ; elle encourage l'individualisme – les citoyens ressentant moins le besoin d'une intermédiation par les partis ou les syndicats. La relation entre les citoyens et l'État démocratique ressemble de plus en plus à une transaction marchande. Or la mécanique de la délibération et de la décision ne repose pas sur les mêmes ressorts que le simple acte de consommation. Comme l'écrit M. Pierre Martin, « *l'action politique subsistante devient de plus en plus négative, utilisant des voies non conventionnelles et prenant souvent la forme de mobilisations protestataires* (…) *Les décisions politiques ne sont plus reliées à des visions cohérentes de la société mais acceptées ou rejetées par les citoyens*». [6]

Ces changements systémiques, économiques, culturels, sociaux et même anthropologiques ne sont pas sans impact sur notre infrastructure démocratique. À cet égard, le constat dressé par la mission est simple : **l'infrastructure démocratique dont nous disposons, modelée pour une société démocratique représentative et stabilisée des « Trente Glorieuses », échoue à prendre en charge les profondes transformations économiques et sociales de nos sociétés démocratiques.**

L'impact de ce désajustement sur la vie démocratique est sans appel : **nous traversons une « récession démocratique » c'est-à-dire un recul de l'engagement, de la participation et de la vitalité de notre système démocratique.**

Cette récession démocratique se mesure à l'aune de quelques indicateurs, aussi bien objectifs (baisse de la participation, hausse de la volatilité électorale) que subjectifs (érosion de la confiance) et prend un tour particulier en France, avec un niveau de défiance particulièrement élevé.

1.1.3. La récession démocratique est mesurée en France par des indicateurs objectifs et subjectifs

Trois indicateurs objectifs permettent de mesurer en France la récession démocratique envisagée sous l'angle de la crise de la légitimité démocratique : le progrès de l'abstention ; la volatilité électorale accrue ; la chute du nombre d'adhérents à des partis politiques. À ces indicateurs

[6] Pierre Martin, *Crise mondiale et systèmes partisans*, Presses de Sciences-Po, 2018.

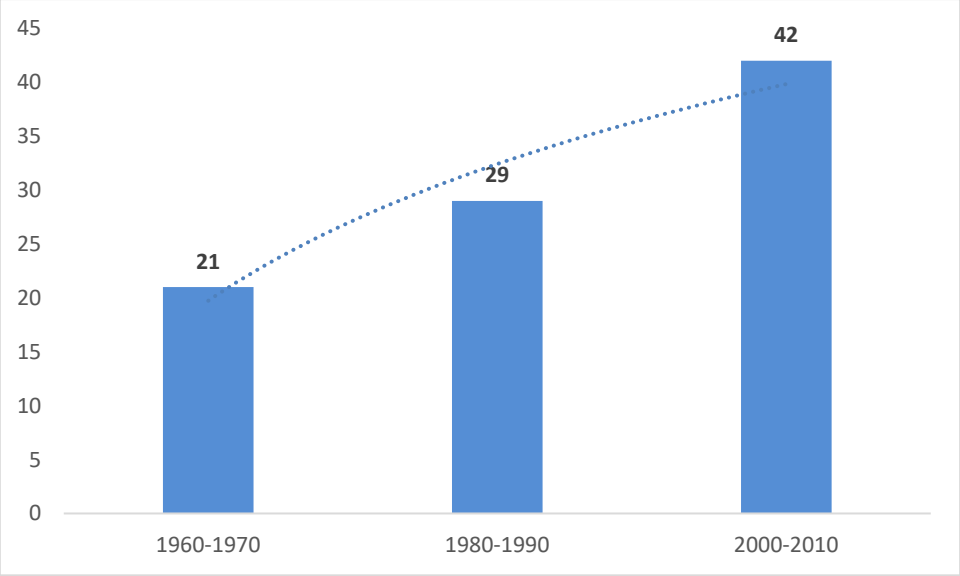
objectifs s'ajoutent des indicateurs subjectifs comme l'érosion de la confiance dans les institutions publiques – particulièrement marquée dans notre pays.

1.1.3.1. Chute du taux de participation

Le taux de participation aux élections françaises, hors élection présidentielle, s'est constamment affaissé depuis 1970. **Alors que l'abstention aux municipales de 1965 n'était que de 21,8 %, elle avait grimpé à 32,6 % aux municipales de 2001, pour atteindre 36,5 % à celles de 2014** ; sans parler des municipales de 2020, où le taux d'abstention a atteint 55,4 %[7].

Aux élections législatives françaises, le niveau moyen d'abstention monte également, décennie après décennie : **il n'était que de 21 % durant les décennies 1960 et 1970, il passe à 29 % les deux décennies suivantes, puis explose à 42 % durant les décennies 2000 et 2010** (cf. Graphique 1).

Graphique 1 : Taux moyen d'abstention aux élections législatives pour deux décennies (en %)



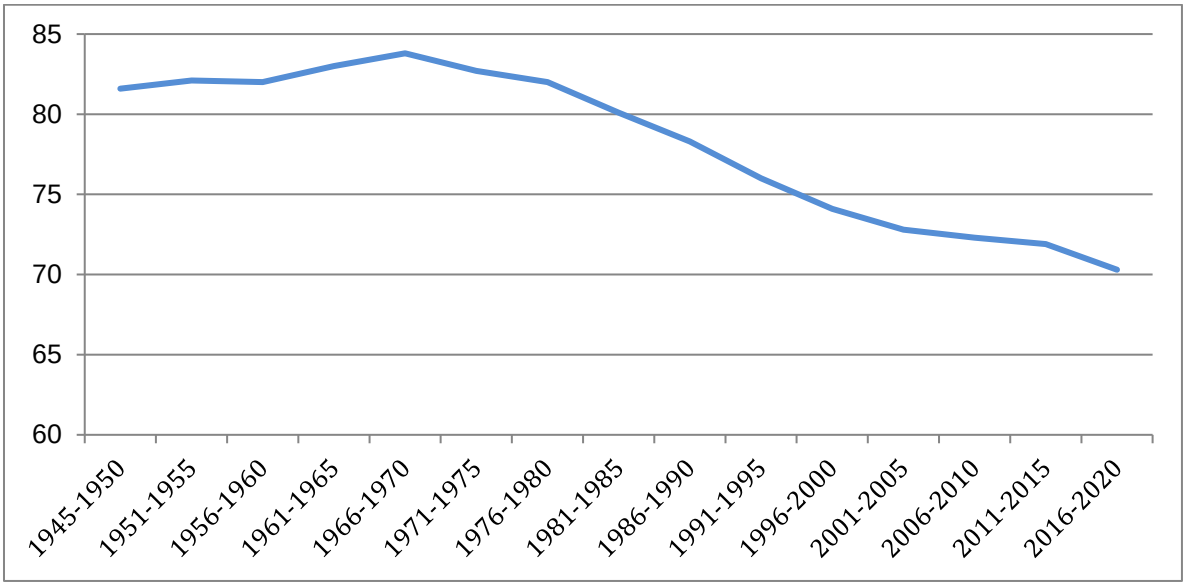
Source : Calculs mission d'après Ministère de l'Intérieur.

Ces symptômes ne sont pas propres à la France : ils traversent l'ensemble du monde occidental. Dans les douze pays développés comparés par le politiste Pierre Martin, la baisse de la participation, toutes élections confondues, entre les années 1960 et les années 2000 est nette et continue (cf. Graphique 2). Les grands pays d'Europe de l'Ouest accusent les baisses les plus fortes, avec une chute de la participation de 11 points en moyenne en Italie, 10 points en Allemagne, 13 points en Grande-Bretagne**. La France détient le record, à – 14 points**[8]**.**

[7] Il faut prendre ce chiffre avec des précautions en raison des circonstances sanitaires exceptionnelles dans lesquelles se sont tenues ces élections

[8] Pierre Martin, op cit.

Graphique 2 : Évolution du taux moyen de participation, toutes élections confondues, dans 15 pays d'Europe entre 1945 et 2020 (en %)

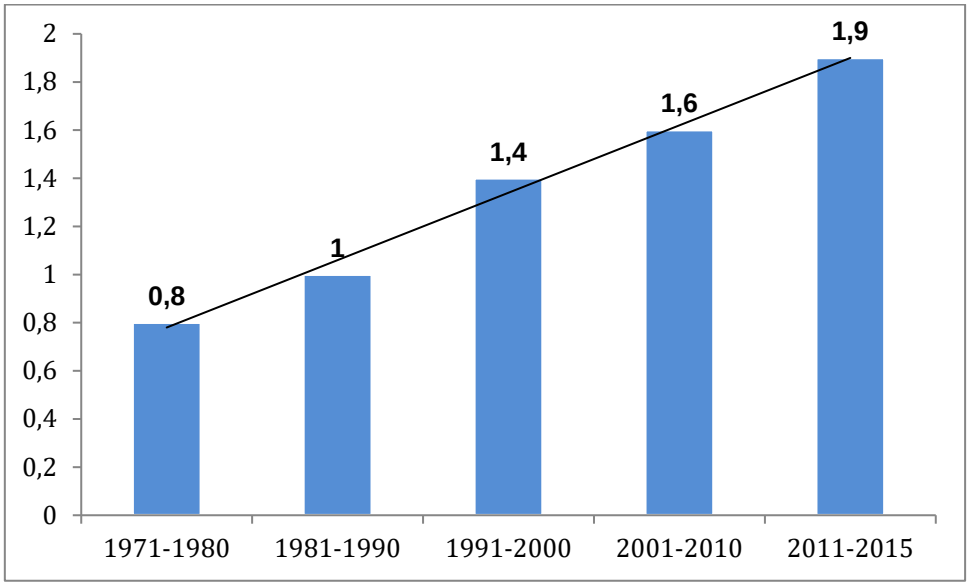


Source : Pierre Martin ; retraitement mission.

1.1.3.2. Volatilité électorale et éclatement partisan

L'accroissement de la volatilité électorale est également à l'œuvre dans tous les pays industrialisés. L'indice construit par M. Pierre Martin mesure le nombre de fois où un parti a connu un recul ou une progression de 5 points ou plus à une élection par rapport à l'élection précédente rapporté au nombre total d'élections organisées sur la période considérée. Si cet indice est supérieur à 1, cela veut dire qu'en moyenne à chaque élection au moins un parti connaît une variation importante de son score électoral. Sur la base de cet indice, on peut identifier deux périodes : durant les Trente Glorieuses la volatilité électorale est très limitée, indice de stabilisation du système politique et d'augmentation du consentement ; **puis elle augmente de manière forte et régulière ensuite comme le fait valoir le Graphique 3.**

Graphique 3 : Évolution de la volatilité électorale entre 1971 et 2015 (indice)



1.1.3.3. Baisse du militantisme politique

Un autre indicateur de la crise démocratique est fourni par l'érosion du nombre de militants dans les partis politiques des pays d'Europe occidentale. A l'exception du Portugal, de la Grèce et de l'Espagne, qui amorçaient à ce moment-là une transition démocratique, la baisse du nombre de militants se vérifie dans tous les pays entre 1979 et 2012 (cf. Tableau 1). En France et au Royaume-Uni, les partis politiques ont par exemple perdu de l'ordre d'un million de militants entre 1979 et 2012, **ce qui représente une chute de 66 % du total des militants au Royaume-Uni et 56 % en France**.

Tableau 1 : Chute du nombre de militants dans les partis politiques entre 1979 et 2012

Pays	Évolution du nombre de militants (en valeur absolue)	Évolution du nombre de militants (en %)
Royaume-Uni	-1 118 274	-66,05
Norvège	-284 603	-61,75
France	**-974 465**	**-56,09**
Suède	-241 130	-47,46
Irlande	-50 856	-44,67
Suisse	-178 000	-43,22
Finlande	-260 261	-42,86
Danemark	-109 467	-39,70
Italie	-1 450 623	-35,61
Belgique	-191 133	-30,97
Autriche	-422 661	-28,61
Pays-Bas	-121 499	-28,19
Allemagne	-531 856	-27,2
Portugal	4 306	1,28
Grèce	335 000	148,89
Espagne	1 208 256	374,60

Source : Peter Mair, Thomas Poguntke, Ingrid Van Biezen, "Going, Going… Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe", European Journal of Political Research, 2012.

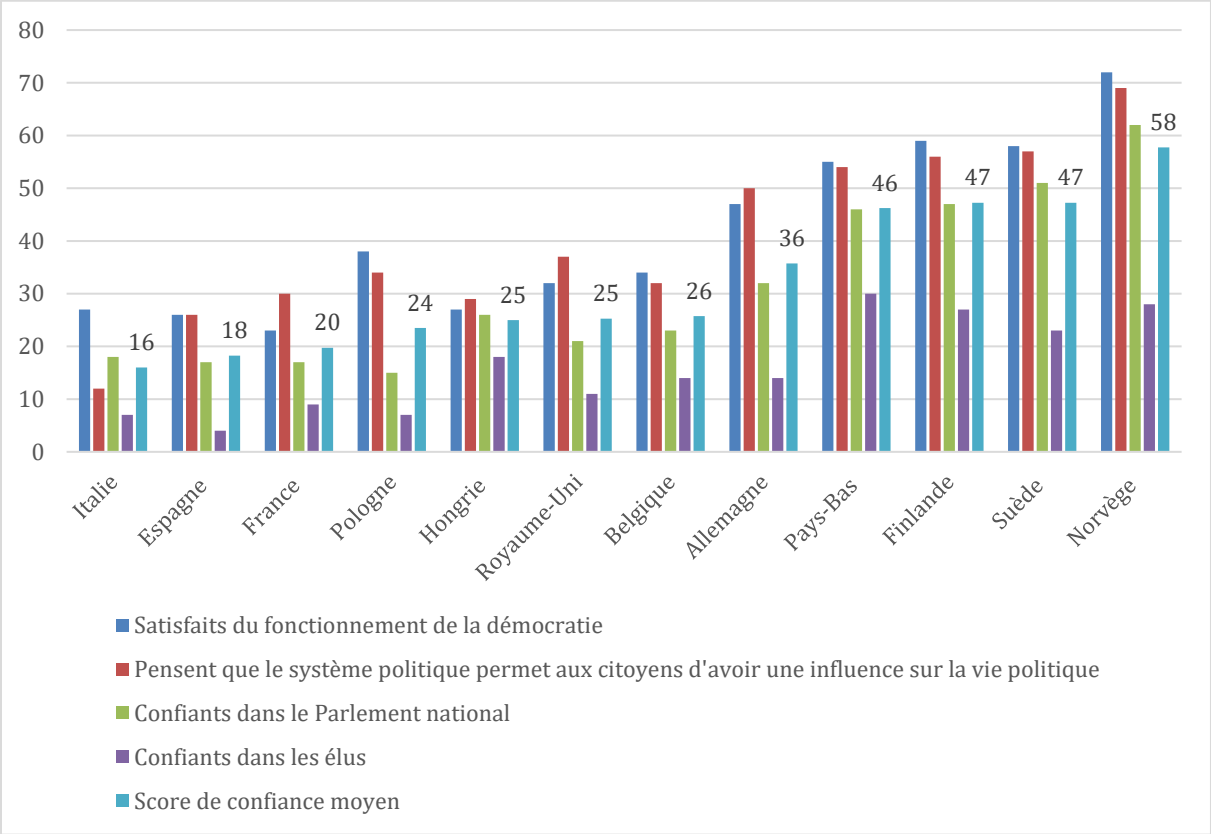
1.1.4. La crise démocratique française se singularise en revanche par un niveau de défiance plus élevé vis-à-vis du système représentatif et des institutions publiques

La confiance est un sentiment subjectif, par définition plus difficile à mesurer que la participation électorale. L'enquête *European Social Survey* est administrée dans douze pays européens. Les citoyens interrogés sont invités à mettre une note allant de 0 à 10 pour répondre à quatre questions portant sur le fonctionnement de la démocratie : satisfaction vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie ; sentiment que le système politique donne sa place aux citoyens ; confiance dans le Parlement national ; confiance dans les élus en général.

Plusieurs constats peuvent être tirés, à partir des résultats présentés dans le Graphique 4 :

- le niveau de corrélation entre les différents items varie d'un pays à l'autre ; en France, il est relativement fort ;
- la France affiche le troisième score moyen de défiance le plus élevé, après l'Italie et l'Espagne, avec une moyenne de 20 % de confiance. L'écart avec l'Allemagne est significatif, de l'ordre de 16 points.

Graphique 4 : Indicateurs de confiance des citoyens européens dans la vie politique et les institutions de leurs pays (en %)



Source : European Values Survey ; calculs mission.

Pour comprendre les ressorts de la défiance durant la crise sanitaire en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, le Cevipof (Centre d'études de la vie politique française) a réalisé une enquête approfondie. Il a interrogé les Français, les Allemands et les Britanniques sur un grand nombre d'items. A partir de ces items, il a bâti des indices composites de plusieurs natures : politique, économique et interpersonnel (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Les ressorts de la défiance des Français, Allemands et Britanniques durant la crise sanitaire – indices composites et régression

Ces items ont été regroupés en plusieurs indices composites, parmi lesquels :

- un indice de libéralisme économique ;
- un indice d'autorité ;
- un indice de citoyenneté critique, mesurant le niveau de rejet de la démocratie représentative. Cet indice synthétique repose sur la part des réponses positives aux questions suivantes :
  - les hommes politiques sont plutôt corrompus ;
  - un bon système politique est celui où les citoyens et non un gouvernement décident ce qui leur semble le meilleur pour le pays ;
  - la démocratie fonctionnerait mieux si les députés étaient des citoyens tirés au sort.
- un indice de confiance interpersonnelle ;
- un indice fondé sur des variables socio-économiques.

L'analyse de régression réalisée ensuite par les chercheurs du Cevipof fait apparaître que c'est l'indice de citoyenneté critique, c'est-à-dire la critique, comprise comme défiance, des institutions et du système représentatif, qui explique le niveau particulièrement élevé de la défiance en France, la confiance interpersonnelle ne venant par exemple qu'en quatrième position tandis que la situation économique des enquêtés ne joue aucun rôle. Au contraire, en Allemagne, la confiance interpersonnelle arrive en deuxième position, et au Royaume-Uni la confiance est surdéterminée par le positionnement politique des enquêtés.

Contrairement au Royaume-Uni, à l'Allemagne ou à l'Italie, la défiance française s'explique d'abord par une variable sociopolitique, davantage que par des variables interpersonnelles ou économiques, et en particulier par une désaffection profonde vis-à-vis des institutions de la démocratie représentative, jugées dysfonctionnelles[9].

Le rétablissement de la confiance politique passe donc en grande part en France par une amélioration des mécanismes démocratiques. Les dispositifs participatifs ou délibératifs, à condition d'être bien pensés et articulés avec les institutions représentatives, peuvent contribuer à réparer le lien rompu entre représentés et représentants et rendre effectives leurs responsabilités respectives[10].

1.2. L'introduction de dispositifs participatifs et délibératifs assurerait un meilleur fonctionnement du système démocratique à condition d'être bien articulés aux institutions représentatives

1.2.1. Une amélioration de la teneur participative et délibérative de notre démocratie représentative concourrait à une amélioration de la confiance que les citoyens portent au système démocratique

Pour tout ce qui vient d'être dit précédemment, il ne semble pas pertinent à la mission de formuler des recommandations relatives à la démocratie participative et délibérative sans prendre en compte ce niveau de défiance et son explication spécifique à la France.

Par conséquent, le principal objectif de notre démarche demeure la rénovation et l'amélioration du système démocratique français par un rétablissement de la confiance et de la connaissance [11] des citoyens à l'égard des institutions et de leurs représentants ainsi qu'un meilleur fonctionnement du système démocratique dans son ensemble.

Un principe simple a ainsi guidé la mission dans ses travaux : aborder la démocratie comme un système complexe et contextualisé. Un système désigne « *un ensemble de parties distinctes, différentes les unes des autres, mais dans une certaine mesure interdépendantes, comportant souvent une répartition des fonctions et une division du travail et qui sont reliées de façon à former un tout complexe*[12] ». Le système démocratique se compose d'un ensemble d'acteurs et de procédures qui doivent fonctionner ensemble.

---

[9] Sur ce sujet voir Luc Rouban, *Les raisons de la défiance*, Les Presses de Sciences Po, 2022.

[10] Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

[11] Bernard Reber. « Précaution et innovations démocratiques », *Archives de philosophie du droit*, Tome 62, Paris, Dalloz, 2020, pp. 399-426.

[12] Sur ce sujet voir notamment : Bächtiger A., Dryzek J.S., Mansbridge J., et Warren M. (éd.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2018 ; Parkinson J., « Deliberative System », in Bächtiger A., Dryzek J.S., Mansbridge J., et Warren M. (éd.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University

Dès lors, l'enjeu n'est pas tant d'opposer la démocratie participative à la démocratie représentative que :

- d'améliorer **la teneur délibérative de chacune des composantes du système démocratique d'ensemble** ;
- d'améliorer ou d'imaginer **des dispositifs d'association des citoyens qui s'articulent avec les autres composantes, représentative ou sociale, de la démocratie**, tant à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale (voire internationale avec l'exemple récent de la Conférence sur l'avenir de l'Europe), et qui soient susceptibles d'améliorer le fonctionnement de la démocratie **sur un triple plan épistémique (qualité des décisions), éthique (respect mutuel, mais aussi la place de l'éthique au sein de la société[13]) et inclusif (association de toutes les parties prenantes).**

La mission est persuadée que ces deux objectifs, s'ils sont atteints, contribueront à restaurer la confiance nécessaire à la légitimité démocratique et à l'efficacité de l'action publique. Quelques définitions s'imposent à ce stade pour permettre à chacun de comprendre les spécificités de la démocratie participative et délibérative, et surtout en quoi leur renforcement dans notre système institutionnel permettrait de résorber la grave crise démocratique identifiée *supra*.

1.2.2. Il convient de distinguer participation et délibération même si ces deux dimensions doivent se conjuguer dans l'esprit de la mission

1.2.2.1. Démocratie participative et démocratie délibérative sont deux ensembles distincts.

L'expression « démocratie participative » apparaît initialement en 1962 aux États-Unis, dans la Déclaration de Port Huron, au cours des protestations estudiantines en faveur de l'affirmation des droits civiques. Après un premier développement théorique dans les années 1960 et 1970, le concept émerge en Europe dans les années 1990. **Cette reconnaissance d'un nouveau rôle du citoyen est en rupture avec le concept de démocratie représentative, selon lequel le citoyen délègue une partie de sa souveraineté à ses représentants**, choisis parmi un certain nombre de candidats. Le rôle du citoyen est envisagé essentiellement sous l'angle du « geste électoral ».

Avec la démocratie participative est ainsi théorisée l'implication du citoyen dans la vie politique au-delà de l'élection, sous diverses formes, à l'instar des consultations publiques, des budgets participatifs ou encore des jurys citoyens. Avec l'expérience de budget participatif de Porto Alegre[14], certaines organisations internationales, comme la Banque mondiale, inscrivent cette thématique à leur agenda. La démocratie participative, en tant qu'exercice du pouvoir par le représentant après participation du citoyen à la décision, a d'abord été utilisée **dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, avec les conseils de quartier et les ateliers populaires d'urbanisme, avant d'être étendue à l'environnement et l'action locale via le droit de pétition et les référendums locaux**. Après la démocratie participative est

---

Press, 2018, p. 442-446 ; Parkinson J., et Mansbridge J. (éd.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

[13] Bernard Reber, « Argumenter et délibérer entre éthique et politique », dans Reber B. (dir.), *Vertus et limites de la démocratie délibérative*, *Archives de Philosophie*, 74/1, avril-juin 2011b, p. 289-303

[14] En 1989, un an après son élection à la tête de l'exécutif municipal de Porto Alegre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul au Brésil, Olivio Dutra décide du lancement d'un premier budget participatif afin d'associer les habitants aux décisions qui modèleront l'avenir de la ville. Sur les 1,2 million d'habitants, environ un millier s'est exprimé. Concrètement, les habitants étaient appelés à participer aux assemblées plénières régionales et thématiques au cours desquelles ils contribuaient à déterminer les grandes priorités d'investissement qui concernaient leur vie quotidienne.

apparue, dans les années 1980, la démocratie délibérative, lorsque la délibération a été perçue comme clef de la légitimité démocratique[15]. **Si la démocratie participative s'est développée par le biais de mouvements sociaux de revendications diverses, la démocratie délibérative s'est avant tout constituée sous l'angle de la théorie politique**, notamment via« *l'étude de la délibération en conditions réelles* »[16] au sein de panels représentatifs de citoyens constitués par tirage au sort ou encore d'institutions publiques, ou même dans des parlements nationaux ou européens.

Néanmoins, si démocratie participative et démocratie délibérative sont liées, elles renvoient à deux paradigmes bien distincts de théorie politique. Leurs objets sont différents. La démocratie participative, en tant qu'elle vise l'inclusion des citoyens dans la vie politique, peut être définie comme « *l'ensemble des formes d'inclusion politique des citoyens en dehors des élections* »[17]. Ainsi, le code de l'environnement rappelle que la « *participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » vise aussi bien à améliorer la qualité de la décision publique en assurant sa légitimité démocratique qu'à sensibiliser, éduquer et informer le citoyen sur la protection de l'environnement. La participation relève alors autant d'une question de légitimité démocratique de la décision que d'éducation démocratique du citoyen sur un sujet donné. C'est dans cet esprit que, par exemple, les citoyens ont été invités à s'exprimer jusqu'au 9 janvier 2022 sur le projet « Horizeo » portant sur le développement de l'énergie photovoltaïque en France, et plus spécifiquement en Nouvelle Aquitaine. Pour nourrir leurs avis, la Commission nationale du débat public (CNDP) a mis à disposition des citoyens le dispositif « Je me fais mon idée ! », afin d'explorer les grandes questions du débat et parcourir les arguments déjà entendus.

A contrario, la démocratie délibérative, ne recherchant pas en priorité l'inclusion politique des citoyens mais la promotion de la délibération comme processus légitime de prise de décision démocratique, s'entend comme l'« *ensemble des procédures afférentes à la manière dont ces décisions sont prises* »[18]. Même si l'histoire de la théorie de la démocratie délibérative est composite, ses promoteurs se réclament fréquemment des écrits de Jürgen Habermas et John Rawls. La démocratie délibérative se distingue de la démocratie participative en tant qu'elle avance que « *la légitimité et la rationalité des décisions collectives reposent sur un processus de délibération collective, conduit rationnellement et équitablement entre des individus libres et égaux* »[19]. C'est dans cet esprit, par exemple, qu'a été menée à partir du 7 décembre 2010 une concertation avec les acteurs concernés par le développement de la filière photovoltaïque sur la mise en place d'un nouveau cadre de régulation, en adoptant une démarche constructive et transparente associant les élus, les représentants des consommateurs et des organisations environnementales. L'argumentation, le raisonnement, l'interprétation, la narration et plusieurs autres sortes de capacités communicationnelles entre citoyens égaux sont mis en avant[20]. En toute

---

[15] Sur ce sujet, voir: Floridia, N., *From Participation to Deliberation: A Critical Genealogy of Deliberative Democracy,* Colchester: ECPR Press, 2017. Voir également Floridia N., "The Origins of the Deliberative Turn", in Bächtiger, A., Dryzek J.S., Mansbridge J., et Warren M. (éd.), The Oxford Handbook of Deliberative Democracy. Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 35-55.

[16] Eric Buge, « A la recherche du diamant de Micromégas », 2020, p. 6. Sur ce sujet, voir également : Steiner J., *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012 et Steiner J., Bächtiger A., Spörndli M. et Steenbergen M.R., *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge University Press, 2004.

[17] Ibid. p.6.

[18] Ibid. p.6.

[19] Sheyla Benhabib, « Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy », *in* Sheyla Benhabib (dir.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

[20] Bernard Reber, « Entre participation et délibération, le débat public et ses analyses sont-ils hybrides du point de vue des théories politiques ? », *Klesis. Revue philosophique, Philosophie et sociologie,* 2007, N° 6/1, pp. 46-78. Voir : http://revueklesis.org/index.php?option=com_content&task=view&id=45&Itemid=63

logique, c'est l'intérêt général qui est recherché au cours de ce processus, un intérêt général que seuls des débats argumentés entre citoyens permettent d'atteindre. Pour qu'il y ait délibération il faut qu'il existe des désaccords, des incertitudes, des choix, d'où le recours à la production de raisons publiques, de justifications, tant pour se faire comprendre que pour chercher à convaincre.

Ces deux formes de démocratie se distinguent également par la taille de l'effectif qu'elles impliquent. En effet, si une délibération est efficace en nombre restreint de participants, permettant à chacun de s'exprimer librement et de faire valoir ses arguments, le succès d'une participation croît avec le nombre de participants. Tandis qu'une participation ne sous-entend aucune pré-sélection, la délibération suppose à l'inverse une sélection préalable dans le but d'élaborer un échantillon représentatif, surtout si l'on cherche à faire apparaître et traiter des désaccords. Ainsi, la participation sur l'énergie photovoltaïque est ouverte à tout citoyen qui souhaite s'exprimer sur la plateforme dédiée tandis que la concertation sur le cadre de régulation de la filière n'avait été réservée qu'aux acteurs concernés. **Enfin, les règles de procédure de la démocratie délibérative sont par nature plus restrictives et contraignantes que celles qui sont mobilisées par la démocratie participative,** qui recherche moins la complexité de la *discussion* et la nécessité d'arriver à des accords et des décisions, que l'authenticité de l'*expression*.

1.2.2.2. Ces diverses formes de démocratie ne sont pas exclusives l'une de l'autre et conservent pour objectif commun de renforcer la confiance des citoyens dans le système démocratique en leur permettant d'exercer des responsabilités nouvelles

Les définitions et termes relatifs aux diverses formes de démocratie non-représentative ne sont pas encore pleinement stabilisés. Comme elles ne sont pas des formes fixes, démocratie participative et démocratie délibérative doivent s'appréhender par les objectifs qu'elles se fixent et les résultats qu'elles délivrent.

Les objectifs[21] de la démocratie participative sont multiples et visent généralement à faire valoir l'avis du citoyen :

- avant de demander l'avis du citoyen, elle peut permettre de l'informer, par exemple du développement d'un projet sur son territoire ;
- elle peut aussi considérer le citoyen comme un « usager de la politique publique » et requérir son expertise d'usage pour améliorer la gestion publique ;
- elle cherche aussi à recueillir les avis des citoyens afin de prévenir les potentiels conflits et optimiser les solutions et décisions en restant au plus proche des désirs des citoyens, à l'instar des « revendications de voisinage » (sujets du quotidien) au sein des comités de quartier ;
- la participation du citoyen peut aussi déboucher sur une prise de décision lorsque l'autorité compétente décide de suivre les avis exprimés et de prendre les décisions qui ont reçu un avis positif au cours de la participation.

Ainsi, la démocratie participative permet d'assurer une certaine confiance, fondée sur la connaissance, dans le système politique et la prise de décision en impliquant davantage le citoyen au sein d'espaces de dialogue, générant du lien social et renforçant la confiance entre les autorités publiques et leurs administrés. Parler de démocratie participative revient

[21] Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), « Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils ».

généralement à mettre l'accent sur l'implication d'un grand nombre de personnes, éventuellement au détriment de la qualité des échanges.

La participation et la délibération, notamment avec des expériences voulues comme innovantes, convoquant des citoyens ordinaires, devraient répondre à une série de questions pour savoir ce qu'on en attend. Or, ces questions sont souvent des présupposées. Selon la politiste Cécile Blatrix et le philosophe Bernard Reber, ces questions sont les suivantes :

- Quels sont les sujets à traiter et selon quelle temporalité ?
- Quels sont les buts de la participation citoyenne ?
- Qui sont les participants à inviter ?
- Comment les sélectionner ?
- Quelle est la plus-value attendue de cette forme de participation ?
- Quels experts mobiliser et pour quelle contribution ?
- Quelles procédures choisir ?
- En quoi les citoyens invités se distinguent-ils des citoyens représentants (élus ou conseillers du CESE) et des citoyens qui ne sont pas sélectionnés ?
- Quelles sont les relations impliquées entre citoyens lors des processus participatifs (ontologies sociales) ?
- Quelles garanties apporter (du design des procédures à la qualité des résultats en passant par l'évaluation des processus) ?
- Quelles légitimations et justifications ?
- Comment les expériences de participation citoyenne trouvent-elles leur place dans le système institutionnel existant ?

Pour les seuls objectifs recherchés à l'occasion d'une démarche délibérative, tant dans la théorie que dans la pratique, ils ont été recensés (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Etat de l'art des objectifs d'une délibération

- Démocratisation de la démocratie ;
- Ouverture du jeu politique à des acteurs qui tendent à en être exclus ;
- Amélioration de la prise en compte des enjeux environnementaux ou d'autres types d'enjeux ;
- Amélioration des projets et des décisions ;
- Renforcement de la légitimité des décideurs ;
- Régénération de la démocratie représentative ;
- Nouvelles formes de gouvernance et d'évaluation comparée des performances ;
- Évaluation des conséquences et des options techniques ;
- Extension de la perspective pour la politique de recherche et développement ;
- Mise en agenda politique ;
- Cartographie de controverses scientifiques publiques ;
- Recadrage du débat (redéfinition des « cadrages » au sens de la manière d'aborder les sujets discutés) ;
- Médiation, avec des types d'accords variés (allant du consensus au compromis en passant par le désaccord délibératif) ;
- Évaluation des conséquences des politiques et des lois ;

- Faire le tour des arguments ;
- Pour les décideurs « faire leur marché » sans obligation de reddition de comptes.

Source : Cécile Blatrix et Bernard Reber, in Gillier Dominique et alii, « Rapport et recommandations du groupe de retour d'expérience de la convention citoyenne pour le climat », volet de réflexion sur les enjeux démocratiques et institutionnels de la participation citoyenne, 2021, pp. 26-62.

En réalité, ces objectifs hétérogènes et d'une importance inégale peuvent être regroupés en trois grands ensembles, qui sont autant de fonctions de la démocratie délibérative :

- **une fonction épistémique** de la démocratie délibérative, en tant qu'elle « produit des préférences, des opinions et des décisions correctement informées par les faits car résultant d'une prise en considération substantielle et approfondie de raisons pertinentes[22] » ;
- **une fonction éthique** qui vise à désamorcer les conflits et encourager le respect mutuel et la culture du compromis plutôt que le recours à la violence physique ou verbale pour le règlement des différends ;
- **enfin, une fonction d'inclusion** car une bonne délibération permet de faire entendre des préoccupations, intérêts et opinions que l'on entend peu, ce qui s'avère primordial eu égard à certaines politiques publiques impliquant des publics fragiles ou précaires qui ont peu l'habitude de s'exprimer. **Parler de démocratie délibérative, c'est généralement mettre l'accent sur la qualité au sein des échanges, parfois privilégiée par rapport à la quantité des citoyens mobilisés.** Les arguments et leur diversité comptent davantage que le nombre de ceux qui les portent. Il existe d'ailleurs moins d'arguments que de potentiels participants.

Démocratie participative et démocratie délibérative sont donc loin de s'exclure mutuellement et peuvent même être considérées comme compatibles, aussi bien entre elles qu'avec la démocratie représentative. Certains utiliseront une expression plutôt qu'une autre pour mettre en exergue les aspects qui les intéressent le plus, à l'exemple du choix entre quantité et qualité des échanges. C'est pourquoi démocratie participative et démocratie délibérative seront conjuguées dans les recommandations d'évolutions institutionnelles préconisées par la mission.

Quelle que soit la forme de démocratie non-représentative, la promotion d'une certaine confiance entre les citoyens et les autorités publiques, et les citoyens entre eux, peut être vue comme un objectif commun. Démocratie participative et délibérative permettent l'une comme l'autre de mieux faire face aux défis du pluralisme et de mieux s'armer pour résoudre certains conflits d'intérêts et normatifs. Dans la délibération, le citoyen est appelé à rechercher et formuler le bien commun, tout en étant capable de légitimer ses choix par la justification, voire même d'émettre des critiques justifiées à l'égard d'autres propositions. Un effort est demandé aussi bien aux citoyens qu'aux représentants. Si ces derniers doivent justifier voire argumenter les décisions qui seront finalement prises eu égard aux résultats de la délibération, les citoyens doivent eux être capables de justifier leurs choix et de ne pas en rester à des propositions souvent ambiguës et instables qui relèvent davantage de la pétition de principe que de la réflexion, en particulier dans notre démocratie instantanée et désintermédiée.

Cependant pour que ces formes alternatives à la démocratie représentative contribuent à rétablir la confiance entre les représentés et les représentants, plusieurs conditions sont requises :

- il doit y avoir un engagement de reddition des comptes de la part du commanditaire, ce qui suppose une fixation claire des objectifs et du mandat ;

[22] Ibid. p. 41

- toutes les contributions des parties-prenantes doivent être prises en compte selon des modalités différentes afin d'éviter tout sentiment de mésestime, dommageable pour les projets futurs ;
- si une décision doit être prise, son processus d'élaboration doit être rendu public et une évaluation de la délibération *in itinere* aussi bien qu'*a posteriori* est nécessaire, selon des standards de qualité bien définis.

Trois partis-pris ont ainsi structuré les travaux de la mission :

- celui d'appréhender la démocratie comme un système impliquant différents institutions et acteurs et de passer toutes ses recommandations au tamis du « système » ;
- celui de rechercher des solutions issues de la démocratie participative aussi bien que de la démocratie délibérative, avec une combinaison harmonieuse des deux ;
- celui de formuler des recommandations visant à rétablir la confiance entre représentés et représentants et partant de penser les dispositifs de démocratie participative et délibérative comme susceptibles de revigorer la démocratie représentative, pas de la remplacer.

2. La mission propose tout d'abord un renforcement des dispositifs participatifs et délibératifs qui ont fait leurs preuves, tant à l'échelle locale que pour certaines politiques publiques bien définies

2.1. L'échelle locale a longtemps constitué le terrain d'expérimentation privilégié de la démocratie participative ou délibérative[23]

« C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, elle n'a pas l'esprit de la liberté ».[24] Dans son analyse de la démocratie américaine, Alexis de Tocqueville insiste sur le rôle structurant de l'échelle locale comme lieu d'apprentissage et de pratique des processus démocratiques.

En France, si l'échelon local est traditionnellement au cœur de l'engagement citoyen, l'organisation décentralisée de la République est fortement marquée par l'esprit de la loi du 14 décembre 1789 qui crée 44 000 « municipalités » et institue le principe d'un maire élu par les citoyens en tant qu'organe exécutif de la commune. Peu de dispositifs de participation directe des citoyens sont ainsi mis en place par les grandes lois fixant l'organisation territoriale de la République, qui renforcent le rôle et les prérogatives de l'exécutif et de l'assemblée délibérante locale (loi du 28 mars 1882 instituant l'élection de tous les maires par les conseils municipaux, loi du 5 avril 1884 consacrant la « clause de compétence générale » du conseil municipal...).

Ce n'est qu'après les premières vagues de décentralisation que la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République introduit pour la première fois un droit à l'information et à la consultation des habitants sur les affaires communales, désormais codifié à l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Encadré 3 : Les principes d'information et de consultation des habitants de la commune consacrés à l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales

> *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs.*

Source : CGCT

La révision constitutionnelle de mars 2003 constitue une véritable rupture en la matière **en consacrant l'un de ses quatre axes à la démocratie locale directe et en instituant trois nouveaux instruments de participation citoyenne locale** (cf. 2.1.1). Plus récemment, la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a permis une nouvelle avancée en formalisant, à côté des principes d'information et de consultation, la faculté des collectivités territoriales d' *« associer le public à la conception ou à l'élaboration de ces politiques, selon les modalités prévues à l'article L. 131-1 du code des relations*

[23] Le rapport de l'OCDE de juin 2020 intitulé « Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions : Catching the Deliberative Wave » révèle que cette prévalence de la démocratie participative au niveau locale est généralisée dans les pays de l'OCDE avec 52 % des dispositifs recensés.

[24] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique,* 1835, T1, Paris, Flammarion, 1981, p.123.

entre le public et l'administration », inscrite à l'article 1111-2 du CGCT consacré au principe de libre administration.

Enfin, la France a ratifié par la loi du 27 janvier 2020 le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Ce protocole oblige les Etats Parties à établir ou maintenir un cadre législatif qui facilite l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale. Son article premier consacre un véritable « *droit de participer aux affaires des collectivités locales* » défini comme « *le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale* ». Son article 2 définit les mesures de mise en œuvre du droit de participer.

Encadré 4 : Mesures de mise en œuvre du droit de participer fixées à l'article 2 du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires de collectivités locales

1. Les Parties prennent toutes les mesures nécessaires afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale.

2. Ces mesures concernant l'exercice du droit de participer doivent prévoir :

i. l'habilitation des collectivités locales à permettre, promouvoir et faciliter l'exercice du droit de participer établi dans le présent Protocole ;

ii. l'établissement effectif :

a. de procédures de participation de la population qui peuvent inclure des procédures de consultation, des référendums locaux et des pétitions, et, lorsque la collectivité locale est fortement peuplée ou géographiquement très étendue, des mesures pour faire participer la population à un niveau proche d'elle ;

b. de procédures concernant l'accès, en conformité avec l'ordre constitutionnel et les obligations juridiques internationales de la Partie, aux documents publics détenus par les collectivités locales ; c. de mesures de prise en compte des besoins des catégories de personnes qui sont confrontées à des obstacles particuliers à participer ; et

d. de mécanismes et de procédures en vue du traitement et de la réponse aux réclamations et suggestions concernant le fonctionnement des collectivités locales et des services publics locaux ;

iii. L'encouragement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour la promotion et l'exercice du droit de participer énoncé dans ce Protocole.

3. Ces procédures, mesures et mécanismes peuvent énoncer différentes dispositions pour différentes catégories de collectivités locales, au regard de leur taille et de leurs compétences.

4. Au cours du processus de planification et de prise de décision concernant les mesures à adopter afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale, les collectivités locales doivent être consultées autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée.

Source : Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales

2.1.1. Les dispositifs existants : consultation, droit de pétition, référendum local

Depuis une trentaine d'années, plusieurs dispositifs de démocratie locale ont été consacrés aux niveaux constitutionnel et législatif : la consultation des électeurs, le droit de pétition local et le référendum local[25].

En premier lieu, la loi du 6 février 1992 est la première à autoriser la consultation des électeurs sur toutes les décisions prises par les autorités municipales pour régler les affaires de la

[25] Les instances consultatives locales sont examinées plus bas (cf. 2.1.2.4).

compétence de la commune. L'initiative de cette consultation relevait d'une proposition du maire, d'une demande écrite de la moitié des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants ou du tiers des conseillers municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus. Dans le sillage de la révision constitutionnelle de 2003, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales **a étendu le dispositif des consultations locales à toutes les collectivités territoriales**, et non plus seulement aux communes, sur les décisions que les autorités des collectivités en question envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de leur compétence. Le dispositif de la consultation locale est désormais codifié à l'article L. 1112-15 du CGCT.

En deuxième lieu, un droit de pétition local limité existait antérieurement à la révision constitutionnelle de 2003 : la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire avait posé le principe de l'initiative populaire en permettant au cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de demander au conseil municipal ou à l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d'organiser une consultation sur une opération d'aménagement relevant de sa compétence. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République généralise ce dispositif en inscrivant à l'article 72-1 de la Constitution un droit de pétition pour les électeurs de chaque collectivité, **permettant de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence, les élus locaux restant libres d'y donner suite**[26]. Ce « filtre » préalable a été introduit à l'initiative du Sénat, qui a précisé que le texte constitutionnel reconnaît aux électeurs le droit de *« demander »* mais non d'« *obtenir »* - terme qui figurait dans la rédaction initiale - l'inscription à l'ordre du jour d'une question. Pour l'application de ces dispositions, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a inséré dans le CGCT un article L. 1112-16 qui prévoit désormais qu'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales d'une commune et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée, un électeur ne pouvant signer qu'une seule demande par an.

En troisième lieu, la révision constitutionnelle de 2003 a ouvert aux collectivités territoriales la faculté d'organiser, dans des conditions déterminées par la loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local, des référendums locaux à valeur décisionnelle sur des projets de délibération ou d'acte relevant de leur compétence. Le référendum local permet ainsi au corps électoral de se substituer au conseil municipal pour prendre une décision sur une affaire communale. Toutefois, l'initiative du référendum est réservée aux assemblées délibérantes et non aux électeurs : **il n'existe pas de référendum d'initiative citoyenne local**. Le tribunal administratif de Grenoble (TA Grenoble, 24 mai 2018, *Préfet de l'Isère*, n° 1701663) et la cour administrative de Lyon (CAA Lyon, 09 juillet 2020, *Ville de Grenoble,* n° 18LY02733) **ont annulé pour ce motif un dispositif de votation citoyenne de la ville de Grenoble permettant, dans l'hypothèse où le conseil municipal n'adopte pas un projet de pétition recueillant 2 000 signatures, qu'il soit soumis directement à référendum**. Le caractère décisionnel du référendum est en outre conditionné par un niveau suffisant de participation des électeurs, fixé à la moitié des électeurs inscrits. Ce dispositif est codifié aux articles L.O. 1112-1 à L.O. 1112-14 du CGCT.

On peut noter que les dispositifs précités ne sont pas limitatifs. Dans son arrêt d'Assemblée du 19 juillet 2017 (*Association citoyenne pour Occitanie Pays Catalan et autres*, nos 403928, 403948, au Recueil, ci-après jurisprudence *Occitanie*), le Conseil d'État a jugé que les dispositions du CGCT régissant les consultations et référendums locaux n'ont ni pour objet ni pour effet de

[26] Pour les dispositifs mis en place à l'intérieur ou en marge de ce droit de pétition constitutionnel voir Romain Rambaud, « Le droit d'interpellation citoyenne », AJDA 2016. 22

faire obstacle à ce que les collectivités territoriales puissent **associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte en procédant à une consultation du public selon des modalités qu'elles fixent**. Dans ce cadre, elles sont toutefois soumises au droit général de la participation figurant à l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (cf. infra).

À l'évidence, le champ des collectivités territoriales est celui dans lequel les expériences de démocratie participative et délibérative se sont déployées avec le plus d'aisance. Toutefois, la mission partage le constat dressé par les députés Mme Emilie Chalas et M. Hervé Saulignac dans leur rapport du 6 février 2019 sur la démocratie locale et la participation citoyenne[27] : aujourd'hui, la participation citoyenne à l'échelon local repose avant tout sur la motivation des élus, qui sont souvent confrontés au désintérêt des citoyens face à des méthodes inadaptées. D'autre part, le cadre normatif de la participation locale n'est pas encore stabilisé et les avancées de la révision constitutionnelle de 2003, qui est restée, malgré son caractère novateur, au milieu du gué sur les sujets de participation, peuvent être approfondies. La mission propose quelques avancées, à droit constitutionnel constant, pour donner pleine effectivité aux principes et aux dispositifs consacrés en 2003.

2.1.2. La mission préconise de rendre plus effectif, en même temps que moins procédural, le droit de la participation à l'échelle locale

2.1.2.1. Consacrer un véritable droit de pétition local

Le droit de pétition local demeure encore aujourd'hui en-deçà de la volonté exprimée par le constituant en 2003. L'article 72-1 de la Constitution dispose en effet que *« la loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ».* **Cependant la loi prévue par l'article 72-1 n'a jamais été adoptée, le Gouvernement considérant que la procédure prévue à l'article L. 1112-16 CGCT suffit à son application**[28], alors qu'il ne permet, pour rappel, que de demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée.

La mission propose ainsi, à droit constitutionnel constant, de donner toute sa portée au droit de pétition contenu dans la Constitution[29]. Selon le dispositif proposé, voisin de celui qui est inscrit dans l'article 4 du « projet de loi dite 3D », un dixième des électeurs de la collectivité pourrait demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'examen d'une pétition sur toute affaire relevant de la compétence de cette assemblée. Dans ce cas, l'assemblée délibérante pourrait inviter le ou les organisateurs de la pétition à venir lui en présenter les termes. Si l'examen de la pétition n'était pas inscrit à l'ordre du jour, la mission propose d'instaurer une obligation à l'égard de l'exécutif de la collectivité, lorsqu'elle est recevable, d'en faire rapport à la plus prochaine séance de l'organe délibérant sur le modèle de ce

[27] Communication de Mme Emilie Chalas et de M. Hervé Saulignac du mercredi 6 février 2019 pour la mission « flash » de l'Assemblée nationale sur la démocratie locale et la participation citoyenne : Communication+MF+Démocratie+Locale.pdf (assemblee-nationale.fr)

[28] Rép. min. no 92180 : JOAN, 1er mars 2011, p. 2030.

[29] Et qui est largement utilisé au niveau local dans les démocraties voisines de la France, par exemple en Allemagne (*Bürgerantrag*).

qui avait été proposé par l'article 28 du projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale du 10 avril 2013.

<u>Proposition n° 1</u> : Intégrer un article L. 1112-25 nouveau au code général des collectivités territoriales portant sur le droit de pétition, qui pourrait prendre la rédaction suivante :

« Dans une collectivité territoriale, un dixième des électeurs peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'examen d'une pétition sur toute affaire relevant de la compétence de cette assemblée. Lorsque la pétition est recevable, l'exécutif de la collectivité en fait rapport à la plus prochaine séance de l'organe délibérant. Lorsque son examen est inscrit à son ordre du jour, l'assemblée délibérante peut inviter le ou les organisateurs de la pétition à venir lui en présenter les termes.

Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule pétition pour une même collectivité territoriale.

Le ou les organisateurs d'une pétition dans une collectivité territoriale autre que la commune sont tenus de communiquer à l'organe exécutif de cette collectivité une copie des listes électorales des communes où sont inscrits les auteurs de la demande.

Après examen de la pétition, l'assemblée délibérante rend public, dans un délai de 4 mois, les suites motivées qu'elle propose d'y donne ».

Deux aménagements d'ordre constitutionnel pourraient en outre être envisagés afin de donner une pleine portée au droit de pétition local :

- d'une part, **il pourrait être envisagé de revenir à la rédaction initiale de l'article 72-1 de la Constitution, qui reconnaissait aux électeurs le droit d'« *obtenir* » et non de « *demander* » l'inscription à l'ordre du jour d'une question relevant de la compétence de la collectivité**. Il semble à la mission que les arguments du Sénat[30] sur l'embolisation possible de l'ordre du jour des assemblées délibérantes du fait de l'inscription automatique d'une pétition recevable ne résiste pas au retour d'expérience sur l'usage extrêmement limitatif du dispositif actuel, et à la persistance d'un seuil de signatures élevé au regard des dispositifs nationaux (cf. infra). D'autre part, si les assemblées parlementaires ont bien institué des procédures de filtre (par un rapporteur à l'Assemblée nationale et par la Conférence des Présidents au Sénat), il n'en va pas de même au CESE ;

[30] Aux termes du rapport n° 27 (2002-2003) de M. René GARREC, fait au nom de la commission des lois : *« En effet, l'automaticité de l'inscription à l'ordre du jour pourrait paralyser le bon fonctionnement de ces conseils, composés de représentants du peuple élus au suffrage universel. Traditionnellement, le droit de pétition vise à permettre aux signataires d'émettre des voeux. Enfin, il n'est pas souhaitable que des groupes de pression non représentatifs, par une tactique de harcèlement, puissent maîtriser l'ordre du jour des assemblées délibérantes locales et paralyser leurs délibérations. »*

- d'autre part, **peut être questionnée la limitation de ce droit aux seuls « électeurs » par le texte constitutionnel**. Cette limitation ne trouve pas son origine dans le droit naturel de pétition qui concerne depuis l'Ancien Régime l'ensemble des résidents, et non simplement des citoyens. On ne trouve d'ailleurs pas trace de cette restriction dans le droit de pétition national : le droit de pétition au CESE concerne les « *personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France* » et les règlements des assemblées ne portent pas de conditions particulières à ce titre. Cette restriction conduit le juge administratif à annuler systématiquement les dispositifs de pétition locale ayant pour effet d'étendre ce droit à des habitants non électeurs, notamment les résidents de plus de 16 ans (voir par exemple CAA Versailles, 6 nov. 2014, *Département de l'Essonne* n° 13VE03124). Il ressort des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 2003 que cette restriction avait été motivée par des difficultés d'organisation et la remise en cause du lien traditionnel entre les citoyens et les décisions de leurs représentants élus. Si la mission estime que ce premier obstacle pourrait être levé en exigeant des pétitionnaires qu'ils apportent la preuve de leur résidence sur le territoire de la collectivité (un avis d'imposition par exemple), le second lui semble méconnaître la portée exacte du droit de pétition : si la notion d'électeur est pertinente dans le cas du référendum local, qui est par nature décisionnel, elle l'est moins pour un dispositif ayant vocation à attirer l'attention de l'assemblée délibérante sur un sujet touchant l'ensemble des résidents de la collectivité.

<u>Proposition n° 2</u> : Étudier l'opportunité d'une révision de l'article 72-1 de la Constitution permettant aux habitants de chaque collectivité territoriale, par l'exercice du droit de pétition, d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

2.1.2.2. Développer les conventions citoyennes locales

Dans le sillage de la Convention citoyenne sur le climat, plusieurs collectivités ont fait le choix de répliquer cet exercice sur leur ressort géographique, sur des thématiques liées à l'environnement (par exemple la région Occitanie) ou avec un rôle plus général d'orientation et de propositions (par exemple la ville de Nancy).

Encadré 5 : La Convention citoyenne pour l'Occitanie

La Convention citoyenne pour l'Occitanie a réuni 100 hommes et femmes tirés au sort. Ils ont travaillé en septembre et octobre 2020, durant 7 journées d'ateliers, de débats, de choix collectifs pour proposer 52 mesures prioritaires pour une région « *plus juste, plus durable et plus préparée aux crises telles que la crise sanitaire du COVID-19* ». L'avis citoyen final délibéré par la convention contient au total 347 propositions et idées, relevant de différents niveaux de compétences publiques.

Ces mesures ont été étudiées par les élus régionaux qui en ont intégré 207, soit 60 %, dans le Pacte Vert – Green New deal voté en novembre 2020, dont 47 des 52 mesures prioritaires de la convention.

En janvier 2021, un comité de suivi a été installé. Il réunit 15 parmi les 100 citoyens de la convention citoyenne, volontaires et ayant fait l'objet d'un tirage au sort assurant un équilibre femme/homme et territorial (urbain/rural). Aux côtés des citoyens siègent également les deux co-présidents du comité de pilotage indépendant de la convention ainsi que quatre élus de la Région Occitanie.

<u>Source</u> : Région Occitanie ; mission.

Les assemblées d'habitants (*Bürgerversammlungen)* existent depuis longtemps dans la démocratie allemande : elles peuvent être convoquées soit à l'initiative du maire soit à celle d'une partie de la population (3 à 10 % des administrés) et permettent aux habitants d'interroger les élus sur la conduite des politiques publiques. La *Bürgerversammlung* est encore fréquemment pratiquée dans des communes bavaroises (notamment à Nuremberg).

Afin de donner un cadre juridique à cette pratique en développement de la part des collectivités et, surtout, de permettre aux citoyens d'en obtenir le déclenchement, la mission propose **d'intégrer un article L. 1112-24 nouveau au code général des collectivités territoriales portant sur les conventions citoyennes locales.** Aux termes de ce nouvel article, l'assemblée délibérante ou un dixième des électeurs[31] pourraient déclencher un tel exercice. Pour des raisons juridiques (ce dispositif pourrait être assimilé au droit de pétition local par le Conseil constitutionnel au sens de l'article 72-1 de la Constitution) et pratiques, il est proposé que la réunion d'une telle convention demeure, sur saisine citoyenne, une simple faculté de l'assemblée délibérante. Après examen des travaux de la convention citoyenne locale, l'assemblée délibérante aurait en revanche une obligation de motivation et de publication des suites envisagées, mais conserverait son pouvoir de décision.

<u>Proposition n° 3</u> : Intégrer un article L. 1112-24 nouveau au code général des collectivités territoriales portant sur les conventions citoyennes locales, qui pourraient prendre la rédaction suivante :

« L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale, de sa propre initiative ou à celle d'un dixième des électeurs, peut réunir une convention de citoyens tirés au sort, dans des conditions fixées par décret, sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée.

Le ou les organisateurs d'une demande de convocation d'une convention citoyenne dans une collectivité territoriale autre que la commune sont tenus de communiquer à l'organe exécutif de cette collectivité une copie des listes électorales des communes où sont inscrits les auteurs de la demande.

L'examen des travaux de la convention ainsi réunie est inscrit au plus prochain ordre du jour de l'assemblée délibérante à compter de leur remise à l'exécutif de la collectivité. Les suites motivées qu'elle entend donner à ces travaux ainsi que leur synthèse sont rendues publiques par l'assemblée délibérante dans un délai de quatre mois à compter de son examen des travaux de la convention ».

2.1.2.3. Ouvrir la possibilité d'un référendum local d'initiative partagée

La révision constitutionnelle de 2003 a inscrit le principe du référendum local dans l'article 72-1 de la Constitution, qui prévoit que *« les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité. »* Pour l'application de ces dispositions, la loi organique dispose que seul l'exécutif d'une collectivité territoriale peut proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local un d'acte relevant de sa compétence.

En pratique, force est de constater que ce dispositif est :

- peu utilisé par les exécutifs locaux : **dix par an depuis 2003 en moyenne** ;

[31] Pour les raisons qui ont été exprimées plus haut, cette faculté pourrait être ouverte à tous les habitants de la collectivité territoriale et non aux seuls électeurs dans le cas d'une modification en ce sens de l'article 72-1.

- suscite une faible participation : **le seuil de 50 % de participation nécessaire pour donner force obligatoire au résultat n'a été atteint que dans 5 des 18 référendums organisés en 2021 ;**
- suscite parfois des contestations et des instrumentalisations[32].

Afin de revitaliser ce dispositif, la mission estime qu'il est nécessaire d'améliorer l'information des citoyens à son égard et de mieux impliquer ces derniers dans la formulation de la question soulevée.

Par symétrie avec le référendum d'initiative partagé national, la mission propose ainsi d'instaurer un référendum d'initiative partagé local qui laisserait, après saisine citoyenne, le dernier mot à l'assemblée délibérante de la collectivité. Un tel dispositif ne serait pas sans rappeler la « demande de référendum » (*Bürgerbegehren*) possible au niveau local en Allemagne, où l'initiative citoyenne (*Volksinitiative* au niveau du *Land*) n'est qu'une étape préliminaire qui permet à un problème d'être formulé pour pouvoir ensuite être transformé en demande de référendum par des représentants élus[33].

La mission estime que ce dispositif ne contrevient pas à la lettre de l'article 72-1 de la Constitution, qui dispose qu'un projet de délibération est soumis à référendum à l'initiative de la collectivité territoriale. Si le Conseil constitutionnel devait en décider autrement, une révision constitutionnelle supprimant l'incise « à son initiative » du texte serait alors nécessaire.

<u>Proposition n° 4</u> : Rédiger comme suit l'article LO. 1112-2 du code général des collectivités territoriales :

« L'exécutif d'une collectivité territoriale, ou un cinquième des électeurs de la collectivité, peut proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions de cette assemblée, à l'exception des projets d'acte individuel ».

2.1.2.4. Passer d'une logique de l'instance à une logique de projet en matière de participation locale

Au-delà des dispositifs de démocratie directe précités, un grand nombre d'instances consultatives locales ont été instituées par sédimentations législatives successives. **La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a notamment créé trois instances consultatives locales principales :**

- les conseils de quartier (article L. 2143-1 du CGCT), **dont la création est obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants et facultative pour les villes de 20 000 à 80 000 habitants**, peuvent être consultés par le maire et lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Ils peuvent également être associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier ;

[32] Denis Cosnard, « Très peu utilisés, hors des clous juridiquement : le grand flop des référendums locaux », Le Monde, 2 décembre 2021 : Très peu utilisés, hors des clous juridiquement : le grand flop des référendums locaux (lemonde.fr)

[33] Christophe Premat, « La pratique du référendum local en France et en Allemagne. Le moment référendaire dans la temporalité démocratique », Sciences de l'Homme et Société, Université Montesquieu - Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2008.

- les comités consultatifs (article L. 2143-2 du CGCT) **réunissent élus, associations, professionnels, habitants et usagers sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune.** Le conseil municipal fixe leur composition pour la durée du mandat en cours et désigne le président parmi les membres du conseil municipal ;
- les commissions consultatives des services publics locaux (article L.1413-1 du CGCT) ont pour objet d'associer les citoyens à la gestion des services publics locaux (eau potable, gestion des déchets, transports urbains, etc.) gérés par délégation de service public ou exploités en régie.

A ces instances consultatives viennent s'ajouter, notamment :

- depuis la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, **des conseils citoyens** qui sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville ;
- depuis la loi Voynet du 25 juin 1999, modifiée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », **des conseils de développement** (article L. 5211-10-1 du CGCT), mis en place obligatoirement dans les EPCI de plus 50 000 habitants et constitués de citoyens bénévoles et de représentants des milieux économiques, associatifs et culturels ;
- depuis la loi du 27 janvier 2017 dite « égalité et citoyenneté », **des conseils de jeunes** de moins de trente ans pour émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de jeunesse ;
- depuis la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, **des conseils consultatifs**, créés par les conseils municipaux dans les communes de moins de 3500 habitants, au niveau de chaque bourg, hameau ou groupement de hameaux, sur demande de ses habitants (article L. 2143-4 du CGCT) ;
- depuis l'ordonnance du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre Ier du code de la construction et de l'habitation, dans les communes de 5 000 habitants et plus, **des commissions communales pour l'accessibilité** (article L. 2143-3 du CGCT) qui dressent le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports et détaillent l'accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Ces instances ont été inégalement évaluées, mais leurs limites relevées par la littérature académique[34] et administrative[35] font consensus, comme l'ont confirmé les auditions menées par la mission :

- **manque de diversité socio-économique du public touché** (le « cens caché » de la participation[36)] ;
- **surreprésentation des associations locales et de certaines populations** (syndrome du « toujours les mêmes ») ;
- forte hétérogénéité de la participation en fonction des territoires ;
- réticence des élus locaux à co-construire les politiques concernées ;

[34] Pour une revue de littérature sur les conseils citoyens, voir notamment : Demoulin, Jeanne, et Marie-Hélène Bacqué. « Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? », Participations, vol. 24, no. 2, 2019, pp. 5-25.

[35] Voir par exemple le rapport de la Commission nationale du débat public (CNDP) consacré aux conseils citoyens dans les quartiers prioritaires, rendu public le 28 janvier 2019.

[36] Thomas Fromentin, *Les conseils de quartier : une nouvelle forme de production du politique ?* in « Les constructions locales du politique », p. 27-41

- manque de méthodologie délibérative ayant pour effet de produire « des gens qui ne parlent pas et des choses qu'on ne peut pas dire »[37] ;
- manque d'indépendance (une délibération « domestiquée » selon les termes de M. Loïc Blondiaux) ;
- impact limité à l'échelle du territoire : **à ce jour, environ 1 200 conseils citoyens et moins de 2 000 conseils de quartier ont été installés.**

<u>Proposition n° 5</u> : Prévoir une évaluation plus régulière et plus systématique des instances locales de participation citoyenne, centrée sur leur efficacité, leur effectivité et les éventuels biais sociologiques des participants.

S'il est largement admis qu'elles ont permis de construire des lieux d'expression innovants créateurs de solidarités locales, **il est apparu à la mission que la sur-institutionnalisation de la consultation locale allait de pair avec la désaffection des citoyens à l'égard des instances créées par sédimentations législatives successives.** La mission fait le constat que, malgré leur intérêt certain et de réelles réussites dans certains territoires, ces dispositifs ne sont pas parvenus à créer, de façon générale, une culture de la participation citoyenne locale, ni auprès des élus, ni auprès des citoyens.

Force est de constater que malgré l'intention louable qui a présidé à leur création, les instances consultatives locales, du fait de leur caractère obligatoire et de leur formalisme, ne sont pas en mesure, en l'état, de répondre au déficit démocratique ressenti par les citoyens. Pire, elles pourraient conduire à estimer que le droit des citoyens à être informé et consulté est formellement respecté au niveau local et à décourager des approches plus effectives de la participation.

Face à ce constat, plusieurs collectivités ont fait le choix de passer « d'une logique de l'instance à une logique de projet » en matière de participation, privilégiant une consultation effective des citoyens sur les projets locaux et les politiques structurantes suivant des modalités innovantes, ajustées à chaque fois aux besoins du projet. C'est par exemple le cas de l'agglomération de Nantes qui a initié depuis 2014 un dispositif convaincant de « dialogue citoyen ».

Encadré 6 : La transformation de la place de la Petite-Hollande à Nantes

La concertation sur la transformation de la place de la Petite-Hollande a associé 30 citoyens, sélectionnés par questionnaire pour assurer une diversité de profils (parité femme/homme, âge, commune / quartier etc.), qui ont réfléchi lors de plusieurs temps de travail aux futurs usages de la place, ainsi qu'à l'articulation de cette future place aux autres quartiers et à la Loire. L'avis citoyen a été remis en juin 2019.

La concertation sur le projet s'est opérée également par d'autres moyens, notamment via des contributions numériques et des ateliers collectifs qui ont permis aux acteurs du territoire (représentants d'associations, de clubs d'entreprises, de chambres consulaires, de membres d'instances participatives et citoyennes et de partenaires) de livrer leurs expertises et point de vue, à partir des scénarii d'évolution présentés.

Entre septembre 2018 et juin 2019, 800 personnes, citoyens, acteurs professionnels, ont pu exprimer leurs points de vue de façon individuelle ou collectivement, à l'occasion de temps d'enquête sur site, de balades, de contributions numériques et d'ateliers spécifiques.

<u>Source</u> : Mission.

[37] Loïc Blondiaux, « La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », Hermès 26-27, 2000.

Cette logique de « sur-mesure » semble à la mission la plus porteuse de sens en ce qu'elle permet d'adapter les modalités de la consultation du public à la nature du projet ou de la politique en question pour en maximiser l'effectivité.

Afin d'améliorer l'effectivité de la participation locale, la mission préconise ainsi :

- **d'une part, l'édiction d'un droit à la participation étendu à l'ensemble des collectivités territoriales**. Aujourd'hui, le droit des habitants à être informés et à être consultés sur les décisions qui les concernent n'est consacré qu'à l'échelle de la commune par l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales (cf. 2.1.1.). Pour la mission, une telle limitation à l'échelon communal ne se justifie plus au regard du développement des compétences des autres niveaux de collectivités et de la nécessité de mieux associer les citoyens à leurs décisions. En outre, les obligations internationales de la France, figurant notamment dans le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, consacrent bien un droit à la participation applicable « *à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie* ».

- d'autre part, **la mise en place d'une obligation d'association des citoyens, applicable aux collectivités et à leurs groupements, en amont de la mise en œuvre d'un projet d'aménagement ou d'une politique publique d'envergure sous la forme d'un débat pluraliste et informé**. Cette obligation laisserait néanmoins la collectivité libre quant aux moyens afin de privilégier le « sur-mesure » (instances consultatives existantes, consultation numérique, jury citoyen...). Ce principe d'association des citoyens serait cependant opposable et il devrait respecter un certain nombre de réquisits méthodologiques détaillés par la mission *infra*. Afin de ne pas compliquer ou alourdir inutilement la prise de décision locale, la mission préconise toutefois de mobiliser une notion issue du droit de l'environnement[38] pour réserver l'association du public à la conception ou à l'élaboration des projets « *dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur la vie des habitants ou le fonctionnement des services publics dont elles ont la charge* », c'est-à-dire en pratique un programme de réaménagement urbain important pour une commune ou un schéma directeur structurant pour une région Ce débat pluraliste et informé permettrait au contraire d'améliorer sensiblement la qualité des projets, conformément à la fonction épistémique de la délibération. **Ce dispositif, qui demande un niveau minimal d'ingénierie territoriale, pourrait n'être consacré que pour les collectivités et les EPCI les plus importants, via un seuil de population fixé à 10 000 habitants** (environ 1000 communes), qui est aussi celui de la mise en place de la commission consultative des services publics locaux.

<u>Proposition n° 6</u>: Consacrer un droit à la participation des citoyens aux affaires de l'ensemble des collectivités et non plus des seules communes, en insérant dans le code général des collectivités territoriales(CGCT) un article qui pourrait prendre la rédaction suivante

« Le droit des habitants d'une collectivité territoriale à être informés des affaires de la collectivité et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs. »

[38] Cf. article L. 121-1 du code de l'environnement.

<u>Proposition n° 7</u> : Consacrer un principe général d'association du public aux décisions des collectivités et de leurs groupements de plus de 10 000 habitants présentant de forts enjeux socio-économiques ou ayant des impacts significatifs sur la vie des habitants ou le fonctionnement des services publics, en insérant dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) un nouvel article qui pourrait prendre la rédaction suivante :

« En dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, dès lors qu'elles présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur la vie des habitants ou le fonctionnement des services publics dont ils ont la charge, les collectivités territoriales et leurs groupements de plus de 10 000 habitants associent le public à la conception ou à l'élaboration des projets de décisions qu'ils envisagent sous la forme d'un débat pluraliste et informé, dans le respect des principes fixés à l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration. »

2.1.2.5. Donner un cadre législatif sécurisé aux budgets participatifs

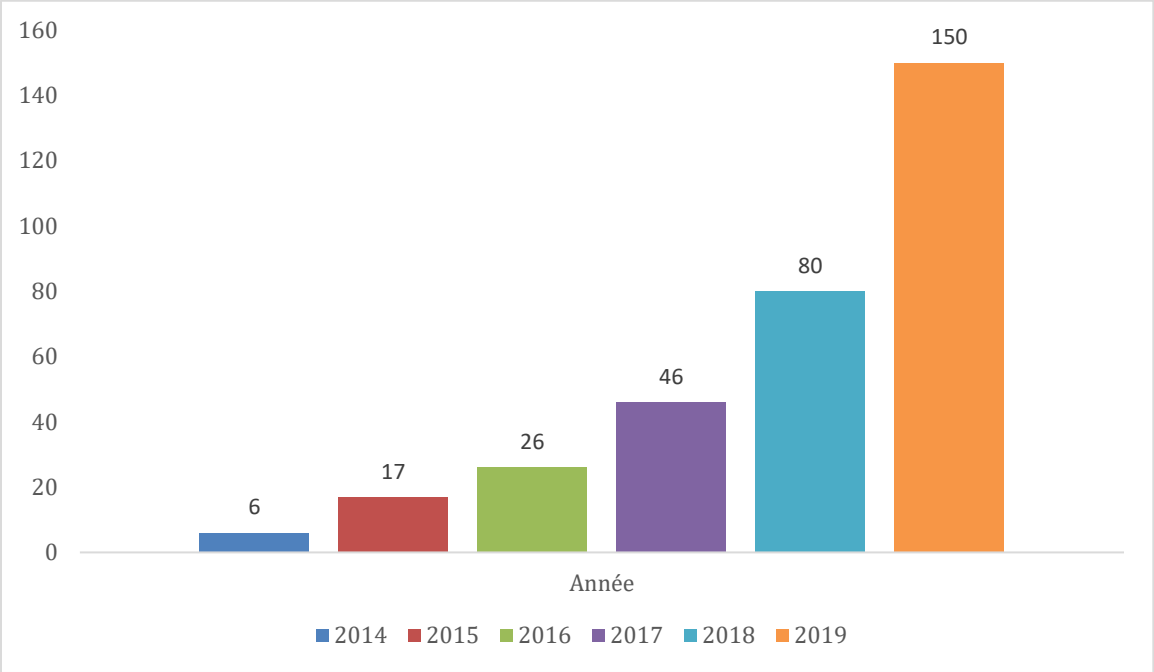
Selon la définition proposée par le professeur Yves Sintomer[39], les budgets participatifs sont *« un dispositif qui permet à des citoyens non élus de participer à la conception ou à la répartition des finances publiques ».*

Dès la fin des années 1990, des villes françaises se sont inspirées de l'expérience pionnière de Porto Alegre, au Brésil, pour associer les citoyens aux décisions budgétaires. Morsang-sur-Orge (Essonne) et Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) sont les premières villes en France à lancer un budget participatif en 1995 et 1997. Mais c'est surtout depuis les élections municipales de 2014 que les budgets participatifs connaissent un essor en France, avec un doublement annuel du nombre de communes engagées dans un tel dispositif : 6 en 2014, 17 en 2015, 46 en 2017, 80 en 2018, 150 en 2019, soit plus de 6 millions d'habitants concernés[40]. **La commune-type engagée dans un budget participatif compte un peu plus de 25 000 habitants mais de nombreuses grandes villes ont décidé de se doter d'un tel dispositif** (Paris, Nice, Strasbourg, Rennes...).

[39] Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke, « Les budgets participatifs en Europe, Des services publics au service du public », La Découverte, Recherches, Paris, 2008.

[40] Antoine Bézard, « Budgets participatifs : la nouvelle promesse démocratique ? » , Fondation Jean-Jaurès, octobre 2018.

Graphique 5 : Evolution du nombre de communes françaises déployant un dispositif de budget participatif



Il existe deux modes d'action traditionnels afférents aux budgets participatifs :

- soit les habitants définissent des priorités dans les choix budgétaires et chargent des délégués de porter leurs projets auprès des services de la ville – c'est le modèle pyramidal ;
- soit tous les habitants peuvent prendre part à la décision, de la proposition au vote – c'est le modèle horizontal. Ce modèle dit horizontal représentait 90 % des budgets participatifs en 2018 .

La mission ajoute à cette typologie le modèle géographique, développé par exemple par la commune d'Agen, reposant sur une gestion décentralisée d'une enveloppe budgétaire via des « contrats de quartier ».

Encadré 7 : Les contrats de quartier à Agen

Dès leur mise en place, en 2008, la municipalité agenaise a décidé de donner aux conseils de quartier la mission de définir, en lien avec les habitants, des actions prioritaires d'aménagement du quartier. Cette tâche, généralement effectuée par les services de voirie de l'administration de la ville, a été confiée aux citoyens en même temps que le budget prévu à cet effet. C'est ainsi que chaque conseil de quartier s'est vu attribuer la gestion d'un budget de 375 000 euros pour les 6 ans de mandat, soit plus de 8 millions d'euros au total, en restant libre sur la façon de les dépenser pour aménager leur environnement de vie.

Afin de formaliser cette autonomie financière, chaque conseil de quartier a signé un « contrat de quartier » avec la Ville. Ce contrat de quartier prend la forme d'une convention de 6 ans dans laquelle figure l'engagement pris par la municipalité qu'elle n'interviendra à aucun moment dans les choix effectués par les conseils de quartiers. Chaque année, une rencontre annuelle physique est organisée durant laquelle une évaluation du dispositif est faite avec les élus de la municipalité. Les conseils de quartier décident des travaux à effectuer, des rues qu'ils souhaitent rénover (et comment ils le souhaitent), puis l'administration de la ville vérifie la faisabilité des demandes et lancent les travaux de construction. En 2020, la municipalité a complété ce dispositif par une enveloppe de 3000 euros par an dédiée à l'animation du quartier à la main des conseils de quartier.

Source : Mission.

Face à cette pratique en plein essor de la part des collectivités, la mission fait le constat que son développement n'est encadré par aucun dispositif juridique et que les budgets participatifs s'affranchissent parfois des contraintes légales pesant sur d'autres formes de participation : ces dispositifs sont décisoires ou quasi-décisoires dans la mesure où les projets remportant les suffrages des habitants sont réalisés par la personne publique, parfois sans passage devant l'assemblée délibérante. Très souvent ouverts aux non électeurs, ils ne font pas l'objet de l'encadrement méthodologique applicable aux autres consultations publiques. La mission propose ainsi d'en formaliser les grands principes (transparence, reddition de compte, dernier mot laissé à l'assemblée délibérante...) dans la loi pour sécuriser ces procédures tout en laissant une souplesse d'utilisation aux collectivités.

<u>Proposition n° 8:</u> Formaliser un cadre juridique applicable aux budgets participatifs en conservant la souplesse du dispositif

2.2. La participation en matière d'environnement est consacrée depuis longtemps par le droit

2.2.1. Les sources du droit de la participation environnementale

2.2.1.1. Le droit international

Se plaçant dans la continuité de la déclaration environnementale internationale de Stockholm en 1972, le principe n°10 de la déclaration de Rio qui couronne le Sommet de la Terre en 1992 consacre le principe de participation publique en matière environnementale en affirmant que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient* ». Ainsi, dès le début les politiques publiques environnementales se sont-elles trouvées liées avec la démocratie participative et délibérative.
Le document international de référence en matière de participation environnementale est la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, dite « Convention d'Aarhus ». C'est le premier texte de droit international contraignant en matière de participation, dont les effets en droit interne ont été reconnus à plusieurs reprises par le Conseil d'État[41]. Dans son préambule, les États signataires reconnaissent « *que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci* ».

La convention fixe un certain nombre de principes et de garanties méthodologiques visant à assurer la participation « effective » du public, notamment entourant le moment de la participation du public - qui s'exerce le plus en amont possible *« lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* » sur la décision – et les résultats de celle-ci - les résultats de la participation du public devant être *« pris en considération dans toute la mesure du possible ».*

[41] C'est le cas par exemple des stipulations du paragraphe 9 de l'article 6 de la convention (CE, Ass, 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT et autres*, n° 342409..., au Recueil) ou encore, très récemment, du a) du paragraphe 1er de l'article 6 de la convention (CE, 6 octobre 2021, *Associations PRIARTEM et Agir pour l'environnement*, n°s 446302 et 446494, aux Tables).

On peut relever que la convention d'Aarhus, qui ne concerne que les décisions individuelles, les « plans et programmes » et les actes réglementaires de portée générale exclut du champ de l'obligation les autorités publiques « *agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs* ».

2.2.1.2. Le droit de l'Union européenne

En 2003, les pays de l'Union ont adopté la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Cette directive étend le niveau d'accès à l'information prévu dans la directive 90/313/CE et abroge celle-ci à partir du 14 février 2005. Son objectif est d'assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et de fixer les conditions de base et les modalités pratiques par lesquelles cette information doit être rendue accessible.

L'Union européenne en outre est partie, en tant que telle, à la convention d'Aarhus, depuis mai 2005. En conséquence, l'Union européenne a adopté en 2006 le règlement (CE) nº 1367/2006 qui exige des institutions et des organes de l'Union qu'ils exécutent les obligations découlant de la convention d'Aarhus.

2.2.2. Au niveau national, des procédures de participation anciennes, un équilibre en construction

Dans le droit national, la loi n° 83-630 relative à la démocratisation des enquêtes publiques du 12 juillet 1983, dite « loi Bouchardeau », modernise la procédure d'enquête publique dont on peut retracer l'histoire jusqu'au début du XIXème siècle et qui était précédemment centrée sur la protection de la propriété privée. Cette loi a étendu son périmètre aux « *aménagements, d'ouvrages ou de travaux, exécutés par des personnes publiques ou privées [...] lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement* ».
La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », renforce le rôle de l'enquête publique et crée la procédure de débat public placée sous la responsabilité d'une nouvelle Commission nationale du débat public (CNDP). La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dite « loi Vaillant », modifie en profondeur la procédure de débat public et érige la CNDP au rang d'autorité administrative indépendante, « *chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national [...] dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

La loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 et l'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relatives à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement créent quant à elle une procédure de mise à disposition du public pour les décisions ayant une incidence sur l'environnement, et non soumises à une procédure particulière de participation du public. L'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, ancien article L. 120-1 du code, vient ainsi préciser les conditions de mise en œuvre du principe de participation du public défini par la Charte de l'environnement, pour les décisions qui *« ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. »* Enfin, le cadre juridique issu de cette sédimentation législative a été profondément revu par quatre ordonnances publiées entre avril 2016 et janvier 2017. Ces textes ont visé deux objectifs : encourager la participation du public lors de la phase amont du projet, d'une part, moderniser et simplifier les procédures, d'autre part.

De manière synthétique, il résulte de ces évolutions successives que la participation du public à l'élaboration d'un projet d'infrastructure ou d'aménagement peut prendre deux formes principales, auxquelles viennent s'ajouter les procédures transversales introduites par les ordonnances de 2016 :

- **la participation du public sur l'opportunité du projet, lors des phases d'étude, et en amont de toutes les décisions majeures pour le projet** repose sur la procédure de débat public ou la concertation préalable, qu'elle soit prévue soit par le code de l'environnement soit par le code de l'urbanisme[42]. Depuis l'ordonnance « participation du public » du 3 août 2016, quatre cas de figure sont possibles lors de la phase amont d'un projet d'infrastructure, le choix du format (débat public ou simple concertation) incombant à la CNDP, en fonction du coût et des enjeux du projet ;
- **la participation du public lors de la demande d'autorisation d'un projet, ou d'approbation d'un plan ou programme, s'appuie principalement sur la procédure d'enquête publique**. En l'absence d'enquête publique, une participation du public par voie électronique peut être organisée par l'autorité publique ;
- enfin, les ordonnances n° 2016-488 du 21 avril 2016 et n° 2016-1060 du 3 août 2016 ont créé deux procédures pour surmonter d'éventuels blocages : la consultation locale, d'une part, et la conciliation de la CNDP, d'autre part.

Ces aménagements successifs des procédures d'association du public en matière d'environnement n'ont toutefois pas permis, à ce jour, d'atteindre un équilibre satisfaisant entre l'effectivité de la consultation du public et la capacité des porteurs de projet à les réaliser dans des conditions satisfaisantes. Force est de constater que les grands projets d'aménagement se caractérisent toujours par la combinaison de délais trop longs et d'une association insuffisante du public :

- d'une part, les délais des grands projets d'infrastructure n'ont pas connu d'abaissement significatif et demeurent parmi les plus longs d'Europe : **pour les projets ferroviaires, le délai moyen entre la fin du débat public et la mise en service des équipements est environ de vingt ans, pour les projets routiers, il se passe en moyenne seize ans entre la fin du débat public et la mise en service et pour les projets de liaisons de transports d'électricité, il faut cinq à dix ans**, alors que les travaux ne durent, en eux-mêmes, que dix à douze mois[43]. Certains projets symboliques illustrent cette difficulté : pour le projet du canal Seine-Nord-Europe, la première concertation s'est déroulée en 1993, le démarrage des travaux étant prévu en 2022 pour une livraison en 2028 ; le grand contournement Ouest de Strasbourg a vu son premier débat public en 1999, pour une mise en service initialement prévue pour 2022 ;

[42] Le droit de l'urbanisme, bien qu'il soit moins en prise que le droit de l'environnement avec le droit international et européen, a intégré dès 1985 l'obligation de concertation du public préalable à certaines opérations d'aménagement (article L. 300-2 du code de l'urbanisme) ou à l'adoption de documents de planification. Depuis la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, l'article L. 103 2 du code de l'urbanisme regroupe sous le régime de la concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme, aux modalités souples, les procédures de modification et de mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale et du PLU ainsi que l'élaboration et la révision de la carte communale. Les articles L. 103-3 à L. 103-7 en définissent le régime procédural.

[43] Voir à ce sujet le rapport d'information « Décider en 2017 : le temps d'une démocratie coopérative » de M. Philippe Bonnecarrère, fait au nom de la mission d'information « Démocratie représentative, participative, paritaire », n° 556 tome I (2016-2017), 17 mai 2017.

- d'autre part, malgré la complexification des procédures d'association du public, on constate **la persistance d'une faible acceptabilité des projets, qui peut se traduire par une inflation contentieuse (à titre d'exemple, près de 70 % des autorisations délivrées en matière de projets éoliens font l'objet de recours devant les tribunaux administratifs)** voire, dans sa manifestation la plus extrême, par des occupations illégales (du type « zone à défendre »).

Encadré 8 : Notre-Dame des Landes, un projet abandonné 50 ans après sa création

L'initiative de la recherche d'un nouveau site aéronautique dans le cadre de la métropole d'équilibre Nantes-Saint Nazaire est lancée dès 1963 par la DATAR. Notre-Dame des Landes est identifiée en 1968 comme site préférentiel.

Après une phase de mise en sommeil, le projet est réactivé au début des années 2000, période qui correspond à la montée des oppositions. Conformément aux dispositions de la nouvelle loi Barnier de 1995, la nécessité d'un débat public sur le projet émerge également. La CNDP est saisie le 13 janvier 2001 par l'« Union française contre les nuisances des aéronefs » (UFCNA), agissant à la demande d'une association écologiste locale. Elle décide le 9 juillet 2001 d'organiser un débat public.

L'enquête publique se déroule quant à elle cinq ans plus tard, du 18 octobre au 30 novembre 2006 : elle montre que, non seulement le mouvement de contestation n'a pas été résorbé par la tenue du débat public, mais qu'il a été plutôt renforcé, le consensus des élus locaux tendant à s'effriter.

Face au blocage du projet et à l'installation d'une importante « zone à défendre » (ZAD) depuis 2008, le Gouvernement décide le 26 juin 2016 d'utiliser pour la première fois la faculté ouverte par l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 de recueillir l'avis des citoyens les plus directement concernés par un projet d'aménagement. Malgré l'approbation du projet par 55,17 % des suffrages, le projet est abandonné le 17 janvier 2018.

Source : Mission.

Par comparaison avec les autres pays européens, les projets français sont ainsi perdants sur les deux tableaux : **les procédures de concertation ou de débat public, trop formelles, manquent leur cible, tandis que les délais s'allongent et que les contentieux voire les occupations illégales se multiplient.** La mission est convaincue qu'une refonte des procédures dans le double sens d'une fluidification et une association plus effective du public en phase très amont du projet est en mesure d'augmenter l'acceptabilité des projets et partant de réduire leur délai de réalisation global, ainsi que le risque contentieux ou d'occupation illégale. Il faut accepter de « *perdre un peu de temps en phase amont pour en gagner beaucoup ensuite* ».

2.2.3. La mission préconise de fluidifier et de rendre plus effectives les participations liées à l'environnement

Au terme de ses travaux et des nombreuses auditions conduites, la mission partage le constat exposé dans le rapport récent du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) relatif à la modernisation de la participation du public et des procédures

environnementales[44] : **les modifications législatives successives du régime de la participation du public en matière d'environnement ont conduit à un édifice complexe de procédures pour la réalisation des projets soumis à évaluation environnementale, qui sont mal appropriées par les maîtres d'ouvrage, les services instructeurs et le public, ce qui en retour appauvrit la concertation, et rend fragiles les projets**.

Elle en endosse en particulier les propositions, esquissées dès 2017 par le rapport Bonnecarrère précité et qui sont également ressorties de la plupart de ses échanges, qui ont trait au **développement de la participation dès l'initiation des projets, à l'instauration d'un véritable continuum de la participation tout au long du cycle de vie du projet, à une meilleure information du public et à une harmonisation du champ des procédures aux projets soumis à évaluations environnementales systématiques ou au cas par cas, y compris les « petits » projets.**

La mission formule à cet égard plusieurs diagnostics et recommandations.

Premièrement, l'exercice de comparaisons internationales effectué dans le rapport du CGEDD précité démontre que de nombreux pays européens débutent la concertation avant même la production de l'étude d'impact. C'est notamment le cas au Royaume-Uni où des consultations sont prévues dès la première phase de « *pre-application* » (phase très amont) puis à chaque étape du projet afin de permettre un chaînage vertueux entre les différentes phases et un suivi des engagements du porteur de projet.

Dès l'initiation du projet, les parties prenantes devraient y être associées par une riche variété de méthodes. Par exemple le cabinet « Grand Public » a fait un travail de cette nature avant même le lancement de l'appel d'offres par la SOLIDEO en vue de la réalisation du village olympique ; les architectes internationaux candidats ont rencontré des habitants de Saint-Denis sans passer par les comités de quartier.

<u>Proposition n° 9</u> : Permettre l'engagement de la participation du public dès le stade de l'intention du projet sur la base d'un document de cadrage élaboré par le maître d'ouvrage.

Deuxièmement, à l'issue de cette première phase de concertation, un continuum de la participation devrait être établi afin de créer un véritable chaînage entre les différentes étapes du projet jusqu'à son autorisation, voire au-delà. Aujourd'hui, l'association du public n'est effective que lors de la période délimitée de la concertation ou du débat public en phase amont. Même si la CNDP a la faculté de maintenir un garant jusqu'au démarrage de l'enquête publique, il arrive qu'il s'écoule plusieurs années entre la fin de la concertation ou du débat public et la déclaration d'utilité publique. **En outre, le garant de la concertation et le commissaire-enquêteur sont deux personnes différentes qui ne disposent pas du même « fonds de dossier ».**

Afin d'assurer un suivi cohérent de ces différentes étapes, **le garant de la concertation resterait présent pendant l'enquête publique en tant que tiers-garant qui se substituerait aussi bien au garant de la concertation amont qu'au commissaire-enquêteur de l'enquête publique au stade intermédiaire ou des consultations prévues par la loi à l'étape aval de l'autorisation environnementale ou urbanistique**. Il est ainsi proposé de fusionner complètement ces deux fonctions sous l'égide de la nouvelle Haute autorité de la participation publique (cf.3.3) alors qu'actuellement les garants sont rattachés à la CNDP et les commissaires enquêteurs aux

[44] Jérôme Dietenhoeffer et al, « Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales relatives à l'autorisation des projets et à l'approbation des plans-programmes », Conseil général de l'environnement et du développement durable, octobre 2021 : rapport_no_013721-01_cle782c7e.pdf (developpement-durable.gouv.fr)

tribunaux administratifs. La nouvelle autorité serait chargée de recruter et de former ces agents, qui seraient dotés d'un statut rénové.

Au-delà de la personnalité du garant, la dynamique de concertation engagée en phase amont pourrait se poursuivre jusqu'à l'autorisation du projet. L'enquête publique ne serait qu'une séquence supplémentaire d'un long processus de concertation qui aboutit à la DUP, à l'autorisation environnementale puis à la mise en service du projet. Cette continuité, de la personne comme de la méthode, permettra d'améliorer le dialogue entre toutes les parties prenantes. Elle diminuera également le niveau de conflictualité lié aux projets d'aménagement. Des améliorations continues, *in itinere*, pourront ainsi être apportées par le maître d'ouvrage pour répondre aux attentes exprimées par les citoyens aux différents stades du projet.

Proposition n° 10 : Instaurer un continuum de la participation en matière environnementale animé par un garant unique, placé sous l'égide de la future Haute autorité de la participation publique.

Troisièmement, l'information du public devrait être rationalisée et améliorée à toutes les étapes du projet. A cet égard, la mission relève que la CNDP consacre une part importante de son budget à faire imprimer des cahiers pour les acteurs et à organiser les différentes séquences participatives, sans qu'il soit procédé à une évaluation approfondie de la pénétration de la participation du public. Au stade de l'enquête publique, les dossiers font parfois plusieurs milliers de pages d'une grande technicité, qui rendent en pratique la participation du public extrêmement difficile. Enfin, il ressort de l'audition de l'association nationale des commissaires enquêteurs que la publicité effectuée préalablement à la tenue d'une enquête publique est souvent trop limitée, ce qui conduit à exclure de fait une grande partie de la population des démarches de ce type, notamment les publics les plus fragiles.

Face à ce constat, la mission préconise, d'une part, un effort massif de simplification et de dématérialisation de la documentation nécessaire aux différentes démarches de consultation du public au sein d'une plateforme dédiée, gérée par la nouvelle Haute autorité de la participation citoyenne, d'autre part, la mise en œuvre d'une véritable politique d' « aller vers », conduisant à impliquer collectivités, associations et spécialistes de l'ingénierie démocratique dans la diffusion de l'information relative aux concertations environnementales de proximité.

Proposition n° 11 : Créer un portail numérique unique dédié aux procédures de participation en matière d'environnement avec un accès libre aux documents relatifs à chaque projet.

Proposition n°12 : Améliorer l'information du public sur les différentes phases de participation environnementale en lien avec les acteurs du territoire concerné.

Enfin, comme le préconise le CGEDD dans son rapport précité, tous les projets publics ou privés soumis à évaluation environnementale systématique et les projets dont la procédure de cas par cas a abouti à les soumettre à évaluation environnementale aux termes de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, c'est-à-dire y compris de « petits » projets, seraient intégrés à ce continuum de participation. Pour des projets à enjeux limités mais qui peuvent constituer de véritables irritants sur un territoire, **la concertation préalable pourrait être adaptée (information du public, unique réunion publique…) pour ne pas allonger les procédures tout en permettant une participation effective des habitants concernés.**

Proposition n° 13 : Étendre le continuum de participation environnementale, en adaptant ses modalités, à tous les projets soumis à évaluation environnementale.

2.3. La démocratie en santé, un champ de participation en plein essor

2.3.1. L'essor du concept de « démocratie sanitaire »

Avec l'environnement, la santé est le champ de politique publique aujourd'hui le plus investi par les mécanismes de participation du public. Toutefois, à la différence de la participation en matière d'environnement, des mécanismes de « démocratie sanitaire » se sont développés dans les années 1990[45] sans référence explicite au droit international ou constitutionnel[46].

C'est la loi du 4 mars 2002 qui est présentée la première comme une loi de « démocratie sanitaire », impliquant une gouvernance participative où les usagers citoyens prennent une part active au processus décisionnel, notamment dans les instances hospitalières et de santé publique. La loi du 2 janvier 2002 prévoit quant à elle la participation des usagers dans les services et établissements sociaux et médico-sociaux. La loi Hôpital Patient Santé Territoire du 21 juillet 2009 crée la Conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA), organisme consultatif qui contribue à la définition et à la mise en œuvre de la politique régionale de santé. Sa composition et ses missions en font l'instance principale de démocratie sanitaire au niveau déconcentré.

Enfin, **la loi de modernisation de notre système de santé de 2016 est venue renforcer les instances de la démocratie sanitaire** par la création des conseils territoriaux de santé à l'échelle des « territoires de démocratie sanitaire » définis par les agences régionales de santé (ARS), en rendant obligatoire la représentation des usagers dans les instances de gouvernance des agences sanitaires nationales et en créant la commission des usagers dans les établissements de santé. Elle consacre en outre dans le code de la santé publique, en tant qu'objectifs de la politique de santé, l'information et la *« participation de la population »*, directe ou par l'intermédiaire d'associations, aux débats publics sur les questions de santé et de risques sanitaires ainsi qu'aux processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique de santé (article L. 1411-1 du code de la santé publique). A ce titre, le Gouvernement s'est adjoint l'appui d'un organisme consultatif, la Conférence nationale de santé (CNS), qui a pour objet de permettre la concertation sur les questions de santé (article L. 1411-3 du même code).

Le principe de participation trouve notamment à s'appliquer dans la définition de la stratégie nationale de santé. L'article R. 1411-3 du code de la santé publique prévoit désormais que « *préalablement à l'adoption ou à la révision de la stratégie nationale de santé, le Gouvernement procède à une consultation publique (qui) porte sur les objectifs et les priorités du projet de stratégie nationale de santé* ».

Au-delà de ce cadre général de la démocratie en santé, les enjeux de bioéthique ont fait l'objet de mécanismes propres de participation.

---

[45] Danièle Cristol, « Le droit à la participation dans les lois des 2 janvier et 4 mars 2002 », RDSS 2012. 453

[46] Les travaux préparatoires à la loi du 4 mars 2002 se réfèrent à des textes de valeur juridique inégale (préambule de la Constitution de 1946 pour le droit à la protection de la santé, textes internationaux comme la déclaration de l'Organisation Mondiale de la Santé sur la promotion du droit des patients, code de déontologie, charte du patient hospitalisé...).

2.3.2. Un mécanisme de démocratie en santé qui a fait ses preuves : les états généraux de la bioéthique

Dans le cadre de la révision de la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique, des états généraux de la bioéthique ont été organisés au cours du premier semestre 2009. Ils ont été structurés autour de trois forums citoyens régionaux dans trois grandes villes de France, à Marseille, Rennes et Strasbourg, un site internet visité par plus de 70 000 personnes et qui a recueilli plus de 1 500 contributions et des événements locaux en région. Le rapport final des états généraux de la bioéthique a été présenté lors du forum de Strasbourg du 16 juin 2009.

Le succès incontestable de la démarche a conduit le législateur, dans la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique, à intégrer dans le chapitre du code de la santé publique relatif à l'éthique un nouvel article L. 1412-1-1 prévoyant que **tout projet de réforme sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé est précédé d'un débat public sous forme d'états généraux.** Ces états généraux sont organisés à l'initiative du comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), après consultation des commissions parlementaires permanentes compétentes et de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. A la suite du débat public, le comité établit un rapport qu'il présente devant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), qui procède à son évaluation, en faisant ressortir les éléments scientifiques indispensables à la bonne compréhension des enjeux de la réforme envisagée. En l'absence de projet de réforme, le Comité est tenu d'organiser des états généraux de la bioéthique au moins une fois tous les cinq ans.

Dans le même chapitre, un nouvel article L. 1412-3-1 est inséré pour préciser que les états généraux comprennent des conférences de citoyens choisis de manière à représenter la société dans sa diversité. Ceux-ci reçoivent une formation avant de débattre, puis de rédiger un avis et des recommandations qui sont rendus publics. Il prévoit enfin que *« les experts participant à la formation des citoyens et aux états généraux sont choisis en fonction de critères d'indépendance, de pluralisme et de pluridisciplinarité ».*

Encadré 9 : L'organisation du débat public dans le cadre des états généraux de la bioéthique de 2018

Conformément à la loi, le CCNE a piloté les états généraux de 2018 en s'appuyant sur la mobilisation des espaces de réflexion éthiques régionaux, la création d'un site web dédié et la conduite de nombreuses auditions. Il a également souhaité qu'un comité citoyen apporte une analyse critique sur le déroulement du débat public et qu'un médiateur réponde aux critiques qui seraient portées sur son organisation.

Le site web participatif, créé afin de permettre à un large public de s'exprimer, avait une double vocation : informative et consultative. La consultation en ligne s'est tenue du 12 février au 30 avril 2018. Ont été recensés 183 498 visiteurs uniques et 29 032 participants pour 64 985 contributions.

Constitué d'un échantillon de 22 citoyens français âgés de 18 ans et plus ayant vocation à refléter la diversité de la population française en termes de sexe, d'âge, de catégorie socioprofessionnelle et de lieu d'habitation, le comité citoyen a exercé tout au long du processus un rôle de surveillance en portant un regard critique sur celui-ci. À l'issue de la consultation, il a restitué une « opinion » sur celle-ci et a approfondi deux sujets : la fin de vie et la génomique en pré-conceptionnel.

Source : Mission.

La loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique a enfin ajouté à l'article L. 1412-1-1 du code de la santé publique l'obligation pour le CCNE d'animer *« chaque année, des débats publics sur un ou plusieurs des problèmes éthiques et des questions de société mentionnés à l'article L. 1412-1, en lien avec les espaces de réflexion éthique mentionnés à l'article L. 1412-6. »* **Le continuum de la participation en matière de bioéthique est donc désormais structuré par les grands rendez-vous pluriannuels et formalisés que sont les états généraux et, d'autre part, des échanges permanents et infra-annuels noués à l'occasion de débats plus souples mais plus réguliers.**

2.3.3. Faire de la sortie de crise sanitaire une opportunité pour renforcer la démocratie en santé

La crise sanitaire a donné lieu à de nombreuses critiques sur la « *mise à l'écart des instances de la démocratie sanitaire pendant la crise »*[47]. L'échec de l'expérience du collectif citoyen sur la vaccination, souligné par un grand nombre d'interlocuteurs de la mission, a renforcé ce sentiment d'une **inadéquation entre les dispositifs existants de démocratie sanitaire et la gestion d'une crise majeure de santé publique.**

Encadré 10 : Le collectif citoyen sur la vaccination

Le CESE a été saisi en décembre 2020 par le Premier ministre au sujet de l'accompagnement de la stratégie vaccinale contre le Covid-19 et a lancé une commission temporaire dédiée à cette saisine.

Deux dispositifs participatifs et citoyens sont venus appuyer et nourrir les travaux de la Commission. D'une part, un collectif de 35 citoyens (finalement réduit à 31), tirés au sort sur la base de critères de représentativité, a été chargé de formuler des observations sur les choix de politique vaccinale qui lui seront proposés. Il avait vocation à s'exprimer également sur les questionnements, peurs, résistances et questions éthiques que peut susciter la vaccination. D'autre part, une plateforme de consultation publique a été lancée afin de de recueillir l'expression du plus grand nombre.

L'association de citoyens à la politique vaccinale avait déjà été mise en œuvre lors de la concertation citoyenne sur la vaccination inscrite dans le cadre du plan d'action « *Pour une rénovation de la politique vaccinale »,* présentée le 12 janvier 2016 par Marisol Touraine et coordonnée par le Professeur Alain Fischer.

Le collectif citoyen a remis le 3 mai 2021 au Professeur Fischer, Président du Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale, des propositions pour accompagner la campagne vaccinale.

Néanmoins, son rôle a été fortement critiqué, notamment du fait du manque de clarté sur le mandat initial, de l'inadéquation entre la temporalité du travail du collectif et des annonces gouvernementales ou encore l'absence d'articulation avec le travail parlementaire.

Source : Mission.

Il faut toutefois souligner que la consultation du Ségur de la santé a constitué un acte fort de démocratie en santé durant lequel le Gouvernement s'est engagé à agir pour renforcer l'indépendance des CRSA et les relations entre les élus locaux et l'agence régionale de santé à l'échelon départemental. Le renforcement de la démocratie en santé est l'un des axes qui émergent de cette consultation[48] et une proposition de loi sur ce sujet a été enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 novembre 2021[49].

[47] Rapport de Mme Catherine Deroche, M. Bernard Jomier et Mme Sylvie Vermeillet, « Santé publique : pour un nouveau départ - Leçons de l'épidémie de covid-19 » fait au nom de la commission d'évaluation des politiques publiques face aux pandémies n° 199 tome I (2020-2021), 8 décembre 2020.

[48] Avis du 23 juin 2020, « Contribution de la CNS au Ségur de la santé. Pour un renforcement de la démocratie en santé », avis adopté par la Commission permanente le 23 juin 2020.

[49] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4638_proposition-loi

La mission considère que la crise sanitaire apporte deux enseignements majeurs relatifs à la participation citoyenne dans le domaine de la santé.

D'une part, **la sédimentation des instances de démocratie sanitaire et leur émiettement a conduit le Gouvernement à privilégier un format *ad hoc* de participation citoyenne** dans le cadre de la crise sanitaire qui n'a pas abouti au résultat escompté. De nombreuses instances du ministère de la santé réalisent en outre des consultations spécifiques qui échappent aux canaux traditionnels (par exemple, les consultations citoyennes sur le numérique en santé). La mission estime **qu'une réflexion sur les objectifs, les moyens et la gouvernance de la démocratie en santé pourrait être menée**, afin, notamment, de mettre à la disposition des autorités sanitaires une instance souple, transversale et multi-acteurs (praticiens, universitaires, usagers, associations...) capable à la fois d'animer les instances déconcentrées de la démocratie sanitaire et d'associer les usagers aux réflexions gouvernementales sur toute question sanitaire et sociale. Un rapprochement entre le CNS actuel et d'autres organes consultatifs (CCNE, CNAMed...) pourrait être étudié, ainsi que la possibilité de créer des liens fonctionnels avec le CESE rénové et la Haute autorité de la participation citoyenne proposée par la mission (cf. infra).

<u>Proposition n° 14</u> : Structurer la politique de démocratie sanitaire, au niveau national et déconcentré, en clarifiant ses objectifs, ses moyens et sa gouvernance, et en développant ses liens avec les autres acteurs de la participation citoyenne

D'autre part, la crise sanitaire a renforcé l'intérêt et la connaissance des Français sur les enjeux de santé. Elle a démontré que l'accès aux soins était devenu, au XXIème siècle, une question politique majeure[50]. L'organisation centralisée des systèmes de santé a été remise en question et **la nécessité de favoriser, face aux discours complotistes et anti-scientifiques, l'appropriation des questions de santé par tous est devenue une composante essentielle de la gestion de crise.**

Face à ce bouleversement social, la mission constate que l'état du droit demeure en deçà des aspirations des citoyens et doit évoluer pour leur conférer, notamment, en plus des droits des malades et des droits collectifs de l'usager, un véritable droit individuel à la participation. Au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, la Constitution n'intègre la santé qu'au titre du droit, garanti par le Préambule de la Constitution de 1946, de la « *protection de la santé* » et de celui, garanti par l'article 1er de la Charte de l'environnement, de « *vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Au niveau législatif, les droits des personnes malades et des usagers du système de santé (articles L. 1110-1 à L. 1115-3 du code de la santé publique) ne comportent pas de droit à la participation des usagers à « *la planification, à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des soins* » tel qu'il figure par exemple dans la déclaration d'Alma-Ata de l'OMS (1978) ou la Charte d'Ottawa de 1986. L'« *information de la population et sa participation, directe ou par l'intermédiaire d'associations* » ne figure qu'au titre des objectifs de la politique de santé fixés par l'article L. 1411-1 du code. **La démocratie en santé pourrait ainsi être consacrée par un fondement juridique plus solide** susceptible d'en assurer un développement comparable à la participation en matière d'environnement. La mission partage ainsi le constat fait dès 2014 par le rapport Compagnon[51] : *« si les avancées ont été très importantes depuis ces vingt dernières années, le bilan reste contrasté s'agissant des droits individuels et des droits collectifs. La loi n'a pas encore profondément modifié les comportements des professionnels de santé mais également ceux des pouvoirs publics et des institutions présentes dans le champ de la santé ».*

[50] La plupart des sondages effectués en vue de l'élection présidentielle de 2022 en font un des thèmes d'intérêt principal des Français.

[51] Claire Compagnon et al., « Pour l'an II de la démocratie sanitaire », rapport à la ministre des Affaires sociales et de la Santé, 14 février 2014 : 144000107.pdf (vie-publique.fr)

La mission estime **qu'une réflexion principielle sur la démocratie sanitaire et, plus largement, sur les droits et les devoirs du citoyen, du patient et de l'usager du système de santé devrait être lancée à l'issue de la crise sanitaire**. Cette réflexion associant largement le public pourrait aboutir à des mesures législatives renforçant la démocratie en santé.

<u>Proposition n° 15</u> : Lancer une réflexion sur la consécration d'un véritable droit à la participation en matière de santé.

2.4. Elargir la démocratie sociale aux nouvelles formes de participation

La question de la « démocratie dans l'entreprise » est une question ancienne et délicate, qui interroge la possibilité, selon la formule du Général de Gaulle dans ses *Mémoires d'espoir*, de « *la transposition, sur le plan économique, compte tenu des données qui lui sont propres, de ce que sont, dans l'ordre politique, les droits et les devoirs du citoyen* ».

Les revendications de participation des salariés à la gouvernance de l'entreprise émergent à la fin du XIXème siècle avec la notion de « démocratie industrielle »[52]. Ce sont les formes de la démocratie représentative qui sont retenues par les sociétés industrielles avancées, avec l'émergence du syndicalisme moderne et des institutions représentatives du personnel (en France, délégués du personnel depuis 1936, comité d'entreprise depuis 1945, reconnaissance de la section syndicale dans l'entreprise depuis 1968, lois Auroux de 1982...).

Toutefois, le droit français connaît de dispositifs ayant pour objet d'impliquer directement les salariés à la négociation. C'est notamment le cas du référendum d'entreprise issu de la loi du 8 août 2016, relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, qui prévoit qu'une ou plusieurs organisations syndicales représentant plus de 30 % mais moins de 50 % des suffrages exprimés ou, à l'expiration d'un délai et en l'absence d'opposition des syndicats, l'employeur ayant conclu un accord avec ces organisations, peuvent demander un référendum pour valider un accord d'entreprise (article L. 2232-12 du code du travail). Le référendum d'entreprise a été étendu par l'ordonnance du 22 septembre 2017 aux TPE et aux entreprises d'au moins 11 salariés jusqu'à 20 salariés, dépourvues de délégué syndical, sur n'importe quel thème susceptible de faire l'objet d'une négociation collective.

Par ailleurs, depuis 1982, « *un droit d'expression directe et collective des salariés sur le contenu, les conditions d'exercice et l'organisation du travail* » est prévu à l'article L. 2281-1 du code du travail. Ce droit a été modernisé par l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 qui dispose :

- d'une part, qu'il peut être réalisé par le recours aux outils numériques ;
- d'autre part, que les modalités d'exercice du droit d'expression sont définies dans le cadre de la négociation portant sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la qualité de vie au travail, établissant ainsi un lien direct entre le droit d'expression et la qualité de vie au travail. Concernant les entreprises du secteur public, l'article L. 2282-1 susdit dispose également « *les dispositions du présent chapitre s'appliquent, à titre complémentaire, aux entreprises mentionnées à l'article 1er de la loi no 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public* ».

[52] Voir par exemple : S. & B. Webb, *Industrial Democracy*, 1897.

La mission fait toutefois le constat que ces dispositions ont été très insuffisamment et inégalement mobilisées dans les entreprises alors que les évolutions économiques et sociales relatives à la démocratie économique et sociale, nécessiteraient le développement et l'élargissement de ce droit.

La mission retire de ses auditions que **la participation des salariés s'est également développée au sein même des organisations syndicales**, qui consultent largement leurs adhérents sur certains sujets et vont parfois jusqu'à organiser des dialogues construits pouvant s'apparenter à des formes de démocratie délibérative. Ainsi, certaines organisations préparent leur congrès *via* des consultations par l'intermédiaire de plateformes numériques, d'autres organisent de grandes enquêtes qui leur permettent de mieux définir leur mandat, d'autres encore souhaitent que les salariés leur fassent part en continu de leurs priorités. Du côté des employeurs, on recense de nombreux exemples où des chefs d'entreprise, pour mener les négociations difficiles en accord avec les syndicats de leurs entreprises, organisent de vastes débats internes sur des sujets de conduite du changement qui peuvent prendre la forme de référendums consultatifs d'entreprise comme le débat interne « Parlons Energies » conduit au sein d'EDF en 2018.

Encadré 11 : La démarche « Parlons Energies » au sein du groupe EDF.

Parlons Energies est une démarche collective lancée en 2018 par le groupe EDF. Plus de 100 000 salariés ont été invités à participer à un dialogue interne, physique et numérique, visant à enrichir la vision stratégique du groupe dans un contexte de transition énergétique. Durant six mois, une plateforme contributive, complétée par des réunions physiques sur trente sites, a recueilli les avis de 20 000 salariés. Le débat public a été facilité par des salariés dénommés « dialogueurs », formés à cet effet et qui ont joué le rôle de garants de la bonne tenue des échanges. La restitution de ce débat interne a fait émerger 20 défis partagés qui ont été présentés au Comex du groupe et ont nourri la feuille de route stratégique.

Source : Mission ; EDF.

La mission estime que de tels dispositifs sont susceptibles, sans remettre en cause les équilibres du dialogue social à la française, **de renforcer la légitimité des accords conclus entre partenaires sociaux en y associant le plus grand nombre de salariés**. La participation directe des salariés pourrait ainsi être intégrée, de façon encadrée, à la construction de compromis qui les concernent directement.

La mission propose ainsi que **des accords collectifs puissent définir les modalités d'association des salariés :**

- **d'une part à la définition de l'agenda social dans l'entreprise, à l'initiative des institutions représentatives du personnel (IRP) ;**
- **d'autre part à la négociation collective**, notamment via une consultation des salariés ou un exercice de délibération réalisés en amont. Suite à cette phase de participation, les partenaires sociaux pourraient s'appuyer sur ses résultats pour entamer leurs négociations. La mission estime qu'un tel dispositif, construit avec l'ensemble des partenaires sociaux, permettrait de renforcer leur rôle de représentants des salariés tout en permettant une expression directe de ces derniers susceptible d'enrichir la recherche du meilleur compromis.

Proposition n° 16 : Inscrire dans le code du travail la faculté de définir par accord collectif des modalités d'association directe des salariés à la définition de l'agenda social ainsi qu'à la phase amont de la négociation collective, *via* par exemple des consultations ou concertations internes respectant les règles procédurales d'une bonne délibération.

L'accord national interprofessionnel du 19 juin 2013 reconnaît que « *la performance d'une entreprise repose à la fois sur des relations collectives constructives et sur une réelle attention portée aux salariés en tant que personne* ». Plus loin, il stipule que « *la compétitivité des entreprises passe notamment par leur capacité à investir et à placer leur confiance dans l'intelligence individuelle et collective pour une efficacité et une qualité du travail. Elle dépend aussi de leur aptitude à conjuguer performances individuelles et collectives dans le cadre du dialogue social. La qualité de vie au travail contribue à cette compétitivité* »[53]. L'accord invite à la création d'espaces de discussion.

La mission fait le constat que le travail en entreprise fait de plus en plus appel, pour sa réalisation, à l'implication, à l'initiative et à la coopération des personnes et des collectifs, au-delà des simples tâches d'exécution et de division du travail. Le management en est lui aussi modifié, avec des exigences plus fortes de mobilisation des salariés, de coordination et d'écoute des acteurs, d'animation des équipes, de transparence...

Dans une telle démarche et compte-tenu des enjeux, l'expression individuelle et collective des salariés sur leur travail et un levier pour assurer l'efficacité des organisations, le bien faire, le bien-être et la santé. **Il conviendrait d'accompagner concrètement les entreprises dans la mise en place d'un tel espace d'expression des salariés relatif aux modes de travail en entreprise,** leur permettant notamment de s'exprimer sur les problèmes techniques de l'organisation du travail (organisation et modes opératoires, standards métiers, compétences et formation, sécurité et conditions de travail…), mais aussi de participer à l'identification et à la résolution des problèmes d'organisation collective du travail, en donnant leur avis sur les solutions retenues puis sur celles mises en œuvre.

<u>Proposition n° 17</u> : Mettre en place un plan d'action public auprès des employeurs et des représentants du personnel de promotion et d'accompagnement à la mise en œuvre du droit de participation des salariés, afin de généraliser dans les entreprises des espaces l'expression des salariés sur l'organisation collective travail, à l'aide notamment d'outils numériques favorisant cette expression.

[53] Texte de l'Accord national interprofessionnel, 19 juin 2013.

3. Faire de la participation citoyenne une composante à part entière de la décision publique, gage de sa qualité et de son acceptabilité

3.1. Refonder le référendum d'initiative partagée (RIP) pour assouplir le droit des citoyens à intervenir dans la vie publique

L'institutionnalisation de l'engagement des citoyens dans la vie politique nationale suppose d'abord d'assouplir les conditions de déclenchement du référendum d'initiative partagée, qui permet aux citoyens d'intervenir dans la vie politique. Le référendum d'initiative partagée est inscrit à l'article 11 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2008[54]. La loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution en a précisé les modalités. Il peut être organisé à l'initiative de 20 % des membres du Parlement (soit 185 parlementaires), qui doit être soutenue par 10 % des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit environ 4,7 millions de personnes.

Encadré 12 : Article 11 de la Constitution (extraits)

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

(...)

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

Source : Constitution.

Le référendum d'initiative partagée n'a jamais connu d'aboutissement depuis son inscription dans la Constitution. Seule la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris a fait l'objet de la procédure prévue à l'article 11 de la Constitution, sans néanmoins aller jusqu'à son terme.

[54] Cependant, dès 1993, le comité consultatif pour une révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, écrivait : *« le référendum d'initiative minoritaire constitue une réforme qui, sous réserve de certaines précautions, élargirait la démocratie. La difficulté consiste à concilier l'initiative citoyenne qui est la raison d'être d'une telle réforme et les nécessaires garanties dont il convient de l'entourer afin d'éviter les excès de toute nature auxquels pourraient conduire le choix de certains thèmes de société et le débat qui s'ensuivrait. La maturité de la démocratie française, les instruments institutionnels dont elle dispose afin de veiller à ce que le droit ne soit pas dévoyé, incitent le comité à proposer les grandes lignes d'une telle réforme (...) ».*

Encadré 13 : Le projet de RIP sur Aéroports de Paris (ADP)

Pour la première fois depuis la création du dispositif en 2008, 248 députés ont déclenché la procédure du RIP, le 10 avril 2019, en déposant une proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris, Charles de Gaulle, Orly et Le Bourget. Le 13 juin 2019, le ministère de l'Intérieur a ouvert un site Internet dédié au recueil des signatures électroniques de soutien, sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

A l'issue d'une période de neuf mois, l'initiative a été stoppée par le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020 au motif qu'avec 1 093 030 soutiens, elle n'avait pas atteint le seuil requis de 10 % des électeurs inscrits sur les listes électorales (soit environ 4,7 millions de soutiens).

Le référendum d'initiative partagée pâtit en effet de deux insuffisances qui rendent son application impossible en pratique, déjà identifiées dans le rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions « Refaire la démocratie »[55] du 2 octobre 2015 (dit rapport Bartolone-Winock) et auxquelles le projet de loi constitutionnelle nº 2203 pour un renouveau de la vie démocratique de 2019 apportait des réponses pertinentes :

- **d'une part, le nombre de signatures électroniques de soutien requis pour le déclenchement de la procédure est trop élevé, puisqu'il est fixé à 10 % du corps électoral contre 1 à 2 % en Espagne et en Italie pour des procédures similaires, soit 500 000 signatures**. Le projet de loi constitutionnelle nº 2203 pour un renouveau de la vie démocratique de 2019 proposait d'abaisser ces seuils à un dixième de parlementaires et un million d'électeurs ;
- **d'autre part, le dispositif actuel place l'initiative référendaire exclusivement entre les mains des parlementaires.** Pour reprendre les termes du rapport Bartolone-Winock : *« Les deux types d'initiateurs devraient être mis sur un pied d'égalité, autrement dit la sollicitation de la minorité parlementaire devrait pouvoir avoir lieu après l'obtention des soutiens populaires, donc sur initiative d'une minorité populaire, ou les deux processus de récolte d'adhésions se tenir contemporainement ».* Le projet de loi constitutionnelle nº 2203 pour un renouveau de la vie démocratique de 2019 proposait ainsi que les citoyens puissent prendre l'initiative de présenter une proposition de texte de loi qui devra ensuite recevoir le soutien des parlementaires.

À l'issue de ses travaux, la mission estime que les deux modifications du dispositif de référendum d'initiative partagée portées par le projet de loi constitutionnelle nº 2203 pour un renouveau de la vie démocratique de 2019 étaient pertinentes et devraient être effectivement intégrées au texte constitutionnel. Contrairement à l'initiative citoyenne en matière de déclenchement des conventions citoyennes nationales proposé infra (cf. 5), la mission estime que l'abaissement de l'âge à 16 ans pour soutenir une initiative de RIP se heurte à deux obstacles : d'une part, à la lettre du texte constitutionnel actuel qui parle « *des électeurs inscrits sur les listes électorales* » ; d'autre part, à l'asymétrie qui serait induite entre l'ouverture de cette faculté de soutien aux citoyens français de plus de 16 ans et l'interdiction qui leur serait faite de voter au stade ultérieur du référendum sur la proposition soutenue. **Pour ces raisons, elle ne préconise pas, en l'absence d'avancée sur le droit de vote à 16 ans, de modifier le dispositif sur ce point.**

<u>Proposition n° 18</u> : Abaisser les seuils du référendum d'initiative partagée (RIP) à un dixième de parlementaires et un million d'électeurs.

[55] Rapport n° 3100 du groupe de travail sur l'avenir des institutions co-présidé par MM. Claude Bartolone et Michel Winock : RAPPORT (assemblee-nationale.fr)

<u>Proposition n° 19</u> : Permettre une véritable initiative citoyenne en donnant, dans le cadre du RIP, un droit d'initiative équivalent aux parlementaires et aux citoyens.

3.2. Vers un droit autonome de la participation

Malgré l'existence d'une accroche au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, aucun dispositif participatif ou délibératif transversal ne s'est établi dans le droit national, à l'exclusion du référendum. Le principe de la participation des citoyens à l'élaboration de la loi figure pourtant dans l'article 6 de la Déclaration du 26 août 1789 des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), qui consacre le droit de tous les citoyens de *« concourir **<u>personnellement</u>**, ou par leurs représentants, à sa formation »*[56].

Cet article a fait l'objet d'un débat juridique et théorique récent à la suite de la parution de l'ouvrage de M. Thierry Pech, *Le Parlement des citoyens*, en octobre 2021. La légitimité des conventions citoyennes, à l'aune de l'article 6 de la DDHC, a ainsi suscité des interprétations divergentes :

- une première école considère que la mention du terme « personnellement » dans la DDHC signifie que les citoyens n'abandonnent jamais la totalité de leurs compétences par la désignation de leurs représentants et qu'il convient, par suite, de *« donner contenu et force à cette promesse d'une citoyenneté continue »* en réformant nos institutions[57] ;
- la vision contraire, exposée avec clarté par M. Gérard Grunberg dans un article en réponse à M. Thierry Pech[58], affirme : *« Précisons d'abord que ce ne sont pas de compétences qu'il s'agit mais de souveraineté. Ensuite, il apparaît ici une confusion sur le sens de « personnellement ». L'article 6 de cette déclaration dispose certes que « la Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. » Mais l'article 3 de notre propre constitution stipule, lui, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». « Personnellement » ne signifie donc pas qu'un groupe réduit de citoyens peut revendiquer une quelconque légitimité politique en dehors des procédures électorales prévues par la Constitution. Les citoyens n'existent qu'en corps pour désigner leurs représentants ou voter à un référendum ».*

La mission estime que ces articles ne s'opposent pas et, en tout état de cause, que l'article 3 de la Constitution n'a aucunement pour effet d'exclure la mise en place de dispositifs de participation des citoyens à l'élaboration de la loi et, plus largement, de la décision publique. L'article 6 de la DDHC utilise en effet le terme de « concourir », qui appelle bien une forme de « participation », de « contribution » à la construction de la loi, sans pour autant mobiliser la notion de décision ou de « dernier mot ». Si la souveraineté, c'est-à-dire la capacité de décider « en dernier ressort » et de produire de la contrainte, appartient au peuple à travers ses représentants et l'outil référendaire, **la lecture combinée de l'article 6 DDHC et de l'article 3 de la Constitution n'exclut pas, de ce fait, un droit des citoyens à contribuer personnellement, de façon non-décisoire, à l'élaboration de la norme**. En d'autres termes, la

---

[56] Voir notamment à ce sujet l'article de Dominique Rousseau dans Buge E. et Reber B., dossier *Le principe de précaution et les innovations démocratiques* (6 articles, philosophie, droit, sciences politiques), *Archives de philosophie du droit*, Tome 62, Paris, Dalloz, 2020, pp. 399-526.

[57] Thierry Pech, « Oui à un Parlement des citoyens. Réponse à Dominique Schnapper », Télos, 25 novembre 2021 : Oui à un «Parlement des citoyens». Réponse à Dominique Schnapper - Telos (telos-eu.com)

[58] Gérard Grunberg, « Non au Parlement des citoyens. Réponse à Thierry Pech », Télos, 6 décembre 2021 : Non au Parlement des citoyens. Réponse à Thierry Pech - Telos (telos-eu.com)

mission estime que si l'état du droit constitutionnel exclut les mécanismes de démocratie directe autres que le référendum, **il ouvre toutefois la porte au développement de mécanismes de participation citoyenne à vocation non-décisoire et d'un droit autonome de la participation irriguant l'ensemble des processus décisionnels**[59]**.**

3.2.1. La mission propose de consolider dans la loi les principes d'une bonne association du public

L'ordonnance du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) a créé l'article L. 131-1 du CRPA qui fixe des principes généraux applicables lorsque l'administration choisit d'associer le public à l'élaboration de la décision publique : la publicité, la mise à disposition des informations utiles, le délai raisonnable pour participer et la publicité des résultats et suites envisagées. Cette ordonnance n'a jamais été ratifiée par le législateur, mais ces dispositions « *doivent être regardées comme des dispositions législatives* », aux termes de la décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 du Conseil constitutionnel, dont on peut noter qu'elle portait sur le principe de participation en matière d'environnement.

Encadré 14 : Article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.

Source : CRPA.

Dans sa décision d'Assemblée du 19 juillet 2017 précité, le Conseil d'État est venu préciser les modalités d'application de cet article, en jugeant que les principes énoncés par l'article L. 131-1 s'imposent à l'administration lorsqu'elle organise une consultation du public[60] et que viennent s'y ajouter *« le respect des principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère »*. Le Conseil d'Etat précise également les garanties procédurales que doit respecter l'administration afin d'assurer la régularité de la consultation : *« La régularité de la consultation implique également, d'une part, que la définition du périmètre du public consulté soit pertinente au regard de son objet, et, d'autre part, qu'afin d'assurer sa sincérité, l'autorité administrative prenne, en fonction de cet objet et du périmètre du public consulté, toute mesure relative à son organisation de nature à empêcher que son résultat soit vicié par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité. Il incombe enfin à l'autorité administrative de veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées ».*

L'article 4 de la loi organique du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental dispose quant à elle que lorsque le CESE associe le public à l'exercice de ses missions par une consultation ou la participation aux travaux de ses commissions, les modalités de cette association doivent présenter des garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité. Il prévoit en outre que la définition du périmètre du public associé assure une

[59] Comme l'avaient appelé de leurs vœux Eric Buge et Camille Morio dans leur article « Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne », Revue du droit public - n°5 – septembre 2019.

[60] *« Lorsqu'une autorité administrative organise, sans y être tenue, une telle consultation, elle doit y procéder dans des conditions régulières. »*

représentativité appropriée à l'objet de la consultation ou de la participation et reprend enfin les principes aujourd'hui consacrés par l'article L. 131-1 du CRPA.

Au terme de ses travaux, afin d'offrir aux parties prenantes de la participation un socle harmonisé de principes méthodologiques, la mission préconise d'intégrer les différents principes issus de la jurisprudence *Occitanie* du Conseil d'Etat et de la loi CESE au sein d'une nouvelle rédaction, étoffée, de l'article L.131-1 du CRPA. Le principe de la motivation obligatoire de l'administration sur les suites envisagées de la participation pourrait utilement y être ajouté : l'obligation actuelle ne concerne que la publicité des suites envisagées, c'est-à-dire, concrètement l'obligation pour l'administration de dire publiquement si elle retient ou non telle ou telle proposition, et non d'expliquer son choix.

<u>Proposition n° 20</u> : Rédiger l'article L. 131-1 du CRPA comme suit :

« Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, prévoit que la définition du périmètre du public associé assure une représentativité appropriée à l'objet de la consultation ou de la participation, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les modalités de l'association du public présentent des garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité. Elle s'assure que les résultats ou les suites envisagées, qui sont motivés, soient, au moment approprié, rendus publics.

3.2.2. Pour aller plus loin, il serait possible de consacrer un principe général de participation sur le modèle du principe de négociation figurant à l'article L. 1 du code du travail

La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social (dite « loi Larcher ») confère aux partenaires sociaux le droit de négocier les termes des projets de réformes législatives ou réglementaires du droit du travail entrant dans le champ de la négociation collective nationale et interprofessionnelle. Comme le rappelle M. Alain Supiot dans son article « La loi Larcher ou les avatars de la démocratie représentative », cette disposition est aujourd'hui le pilier de la démocratie sociale française : *« En obligeant le Gouvernement à soumettre tout projet de réforme qui porte sur les relations de travail à une procédure de concertation et de négociation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs, la loi dite Larcher du 31 janvier 2007 a rompu clairement avec une vision moniste de la démocratie [en opérant] une combinaison entre démocratie sociale et démocratie politique (...) ».*

Encadré 15 : Article L. 1 du Code du travail

> Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation.
>
> A cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options.
>
> Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation.
>
> Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. Lorsque le Gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations mentionnées au premier alinéa en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence.

Source : Code du travail.

Au terme de ses travaux, la mission estime que l'essor de la démocratie participative pourrait justifier l'introduction d'une disposition miroir dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) **pour consacrer, aux côtés de la démocratie représentative et de la démocratie sociale, la participation des citoyens au processus de décision publique**. Afin de ne pas alourdir la prise de décision publique et pour concentrer les exercices participatifs sur les textes les plus structurants pour l'avenir du pays, *« tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental »*, pour reprendre le champ de l'article 70 de la Constitution, ferait l'objet d'une obligation de participation citoyenne, à un stade, donc, situé suffisamment en amont de la décision pour la rendre effective (en pratique avant l'avis du Conseil d'Etat). L'association du public à l'élaboration des projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques pourrait également être envisagée.

Une telle rédaction, et un tel niveau de norme, présentent en outre l'avantage de la souplesse pour renforcer la participation des citoyens à la décision publique sans emboliser pour autant l'action du Gouvernement :

- *premièrement*, cette obligation de participation serait limitée aux projets de loi de programmation pluriannuelle visés à l'article 70 de la Constitution, c'est-à-dire une dizaine par législature (récemment le projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche, le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiale etc...);

- *deuxièmement*, le niveau législatif permet une souplesse juridique que ne permet pas l'inscription d'un tel principe dans la Constitution. Comme le souligne le rapport du sénateur Philippe Bonnecarrère sur la démocratie coopérative : « *la violation des dispositions de l'article L. 1, si elle affaiblirait certainement la légitimité de la réforme, ne constitue pas à elle seule un vice de forme justifiant une censure du Conseil constitutionnel ou l'annulation pour excès de pouvoir par le juge administratif des actes administratifs en découlant. Tout au plus, le Conseil d'État, lorsqu'il examine l'avant-projet de loi avant sa présentation en Conseil des ministres, peut décider de disjoindre les dispositions du texte qui n'ont pas respecté les dispositions de l'article L. 1.* » ;
- *troisièmement*, cette disposition retient également une approche souple des modalités de l'organisation de la participation citoyenne, qui est déjà celle qui est retenue par le Conseil d'Etat[61] dans ses fonctions consultatives. **Le Gouvernement serait libre des moyens, dans les limites des principes généraux de la participation énoncés au point précédent** : jury citoyen, consultation numérique sur le modèle de celles qui ont précédé l'adoption de la loi pour une République numérique de 2016 ou la loi PACTE de 2018, consultations type « Etats généraux » comme les Etats généraux de la Justice... **La mission rappelle que le Gouvernement a d'ores et déjà très fréquemment recours à des modes de participation dans l'élaboration des réformes, ce qui relativise l'impact de la disposition proposée en matière d'alourdissement de l'agenda normatif.**

Encadré 16 : La consultation citoyenne préalable à l'adoption de la loi pour une République numérique (2016)

En 2016, à l'initiative de la secrétaire d'Etat chargée du numérique et de l'innovation, Axelle Lemaire, et du Premier ministre, Manuel Valls, pendant trois semaines, tout Français a pu consulter le projet de loi pour une République numérique sur la plateforme republique-numerique.fr et y contribuer pour l'enrichir et le perfectionner. Les internautes ont pu également voter pour les propositions qu'ils jugeaient le plus utiles.

Cette procédure a mobilisé plus de 20 000 personnes pour 8 500 recommandations déposées et 150 000 votes. Les contributions ont ensuite été instruites par le Gouvernement et plusieurs ont été intégrées au projet de loi définitif, notamment via cinq nouveaux articles et de nombreux ajustements du texte.

Les modifications apportées au texte à l'issue de la consultation ont été clairement affichées, pour plus de transparence et faciliter le suivi des propositions des différents contributeurs.

Source : Mission.

- **enfin, comme dans l'article L. 1 du code du travail, la mise en œuvre de la procédure de participation qu'il prévoit serait écartée en cas d'« urgence ».**

Une telle disposition ne ferait qu'apporter des garanties procédurales et ne lieraient en aucune façon les mains du législateur quant au sens de la décision finale. **Pour paraphraser les mots de M. Alain Supiot à propos de la démocratie sociale, la logique d'englobement de la démocratie participative dans la démocratie représentative veut que le Parlement ait le dernier mot**. A propos de l'article L.1 du code du travail, le Conseil d'État a d'ailleurs relevé que *« cet article ne prévoit pas un encadrement de la procédure législative, qui ne peut relever que d'une norme de niveau constitutionnel ».*

Elle aurait enfin, pour la mission, l'avantage **d'insuffler, en l'imposant dans le cycle de la décision publique, une culture de la participation citoyenne et de la délibération** et ce

[61] Voir par exemple les avis nº 391-197 du 17 mars 2016 sur le « projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs » et no 393.35 du 22 juin 2017 sur le « projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour la rénovation sociale ».

faisant d'influer sur le mode de décision de l'administration. M. Jean-Marc Sauvé, ancien vice-président du Conseil d'État, estimait ainsi que le dispositif de l'article L. 1 du code du travail a permis d'instaurer une « véritable méthode pratique de la négociation collective préalable à l'adoption de lois futures ». L'antidote principal aux risques de détournement de l'objectif d'une telle disposition restera en effet la loyauté du Gouvernement à son esprit. Cette loyauté, comme l'affirme M. Pierre-Yves Verkindt dans son article « L'article L. 1 du Code du travail au miroir des exigences de la démocratie sociale », sans laquelle il n'y a pas de dialogue possible, et qui est à la fois une attitude morale et une posture procédurale.

<u>Proposition n° 21</u> : Insérer dans le code des relations entre le public et l'administration un article ainsi rédigé :

« Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental envisagé par le Gouvernement fait l'objet d'une association du public à son élaboration, selon des modalités qu'il détermine, dans le respect des principes énoncés à l'article L. 131-1 de ce code. / Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. »

3.3. Créer une véritable Haute autorité de la participation citoyenne et renforcer les moyens de l'actuel centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC)

3.3.1. Faire de la Commission nationale du débat public (CNDP), aujourd'hui centrée sur la participation environnementale, une véritable Haute autorité de la participation citoyenne (HAPC) à vocation transversale

3.3.1.1. La CNDP est aujourd'hui centrée sur la participation du public en matière d'environnement

La Commission nationale du débat public (CNDP) a été créée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », afin d'organiser les débats publics portant sur les grandes opérations publiques d'aménagement présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement et, plus largement, de donner corps au principe constitutionnel de participation environnementale. Son rôle est formalisé au Titre II du code de l'environnement « Information et participation des citoyens » qui regroupe les articles L. 120-1 à L. 127-10 du code. **Depuis 1997, la CNDP a mené 101 débats publics, garanti 296 concertations et assuré 31 missions de conseil ou d'appui**[62]**.**

La loi du 27 février 2002 l'érige au rang d'Autorité administrative indépendante (AAI) et lui confère un rôle plus large d'organisation des débats publics nationaux sur l'élaboration d'un **projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, sur saisine du Gouvernement, de 60 parlementaires ou de 500 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France.**

Enfin, la CNDP a un rôle pédagogique et méthodologique afin de faire connaître le débat public, ses principes et valeurs, à la fois au grand public, aux institutions et aux responsables de projets. Elle peut émettre tout avis ou recommandation et peut être sollicitée pour des missions de conseil

[62] Rapport annuel 2020 de la CNDP : ra_cndp_2020.pdf

ou d'expertise portant sur tout enjeu relatif à la participation du public. C'est au titre de cette dernière mission que la CNDP a été saisie par le Premier Ministre, le 14 décembre 2018, pour accompagner et conseiller le Gouvernement dans l'organisation du Grand Débat National (cf. 4.1).

La mission constate ainsi que le rôle et les missions de la CNDP excèdent d'ores et déjà le périmètre de la participation environnementale, révélant un besoin d'expertise croissant de la part des collectivités publiques sur ces enjeux. Dans un contexte de recours accru aux dispositifs de participation du public, **la mission estime que la CNDP dispose de la légitimité, de l'expertise et du statut juridique pour devenir une structure majeure d'ingénierie et de soutien au développement de la démocratie participative dans l'ensemble des champs de l'action publique.**

3.3.1.2. La CNDP pourrait constituer le socle d'une nouvelle Haute autorité de la participation citoyenne (HAPC), dont l'objet serait de consolider méthodologiquement et de garantir la qualité des procédures participatives et délibératives déployées dans le champ public

Une telle transformation du nom, du mandat et de la structure administrative de la CNDP, sans altérer son statut juridique actuel d'autorité administrative indépendante, répondrait à plusieurs défis soulevés par le développement de la participation citoyenne à tous les niveaux de l'action publique.

D'une part, la nouvelle Haute autorité serait la garante, neutre et indépendante, du respect du droit et des principes unifiés de la participation inscrits à l'article L. 131-1 du CRPA (cf. 3.2.1), dans un contexte de prolifération des démarches de participation citoyenne de qualités inégales. **Elle constituerait pour ce faire un « réservoir » de garants formés et expérimentés mobilisables, de façon automatique pour les consultations prévues par la loi ou sur saisine de la collectivité concernée dans les autres cas, à l'appui d'une procédure de participation**. Le réseau de garants généralistes ainsi animé par la future Haute autorité permettrait de garantir la neutralité et la qualité des procédures tout en diffusant un socle de bonnes pratiques au sein des collectivités publiques commanditaires. Le statut actuel d'autorité administrative indépendante (AAI) de la CNDP, qui serait préservé, est un atout pour assumer cette mission procédurale fondamentale pour le développement et la crédibilité de la participation citoyenne.

D'autre part, grâce à une composition refondue pour refléter la diversité des parties prenantes de la participation, la nouvelle Haute autorité pourrait se voir confier un certain nombre de missions :

- **devenir un lieu d'échanges et de partage de bonnes pratiques** entre les différentes collectivités publiques, afin d'élaborer conjointement des documents de droit souple, chartes et référentiels, ayant vocation à inspirer les organisateurs et diffuser la culture de la participation ;
- **instruire les dossiers des projets** ayant vocation à être financés par le « Fonds de la participation citoyenne » proposé par la mission (cf. 3.4.1) ;
- **développer une compétence autonome de tirage au sort et de formation des panels citoyens**, qui fait aujourd'hui défaut au sein des administrations publiques, avec une ouverture aux publics éloignés de l'action publique ;
- **collecter des données et archiver les conclusions des procédures participatives** sur un large spectre d'action publique (participation en matière d'environnement, collectivités, CESE, Parlement, voire certaine entreprises publiques). Sur le périmètre de l'Etat, une plateforme de la participation citoyenne (cf. infra) remplit d'ores et déjà ce rôle.

La nouvelle Haute autorité, qui conserverait les missions aujourd'hui dévolues à la CNDP au sein d'un « pôle environnement », deviendrait ainsi l'« autorité-support » de la participation citoyenne en France : réservoir de garants indépendants permettant d'assurer la qualité de la méthodologie et de la rigueur des procédures, lieu d'échange et banque de données. **Elle n'aurait pas vocation à organiser elle-même des démarches de participation autres que celles d'ores et déjà prévues par la loi pour la CNDP en matière d'environnement, mais à fournir un tiers-garant et, le cas échéant, appuyer méthodologiquement les différents commanditaires publics** (hors démarches menées par l'Etat où ce rôle est dévolu au CIPC, cf. 3.3.2) : le CESE rénové dans l'organisation des conventions citoyennes nationales (cf. 5.3.1) et des consultations prévues par la loi, le Parlement et les collectivités locales.

Afin de consacrer ce nouveau rôle transversal, **les missions et le fonctionnement de la Haute autorité de la participation citoyenne seraient inscrits au sein du code des relations entre le public et l'administration et non plus le code de l'environnement.** Le collège de cette Haute autorité serait refondu par rapport à la composition actuelle de la CNDP. Y siègeraient des représentants du Parlement, du CESE, des différentes associations d'élus des collectivités territoriales (AMF, AMRF, APVF, Villes de France, Régions de France, AdCF…), des représentants du secteur de l'ingénierie démocratique, des chercheurs et des personnalités qualifiées spécialistes de la participation...

Proposition n° 22 : Transformer la CNDP en Haute autorité de la participation citoyenne ayant vocation à consolider méthodologiquement et à garantir de façon indépendante la qualité des exercices de participation, en plus de ses missions historiques prévues par le code de l'environnement.

Proposition n° 23 : Composer le collège de la future Haute autorité de la participation citoyenne en y intégrant des représentants du Parlement, du CESE, des associations d'élus des collectivités territoriales, des représentants du secteur de l'ingénierie démocratique, des chercheurs et des personnalités qualifiées spécialistes de la participation.

3.3.2. Renforcer l'actuel Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC), bras armé des concertations de l'Etat

Créé en novembre 2019, à la suite du 3ème Comité interministériel de la Transformation Publique (CITP), le Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) est une équipe d'experts de la participation citoyenne au sein de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

Il propose une offre interministérielle d'accompagnement, de conseil et d'expertise dédiée à la participation citoyenne. Il est chargé :

- d'appuyer les administrations dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de leurs démarches de participation citoyenne ;
- d'assurer la qualité des démarches, la transparence et la mise en œuvre d'un devoir de suite (reddition de comptes) ;
- de contribuer à la diffusion de bonnes pratiques et de ressources pour la conception, le pilotage et le suivi des démarches participatives ;
- de veiller à la robustesse des méthodes utilisées ;
- de piloter la plateforme de la participation citoyenne de l'Etat lancée en novembre 2021 ;
- d'accompagner la montée en compétences des référents ministériels de la participation citoyenne et leur offrir du conseil et de l'expertise pour élaborer leurs plans d'action pour développer la participation citoyenne dans leurs ministères.

Encadré 17 : La plateforme de la participation citoyenne de l'Etat

Lancée le 29 novembre 2021 par le ministre chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne, la plateforme de la participation citoyenne de l'Etat conçue et pilotée par le CIPC, accessible sur participation-citoyenne.gouv.fr, permet aux citoyens :

1) D'avoir accès à toutes les informations relatives aux démarches de participation citoyenne non obligatoires menées par l'Etat et, le cas échéant, de manifester leur intérêt pour s'y inscrire

2) De prendre connaissance, en toute transparence, des contributions des citoyens, des suites qui y ont été données et ainsi de mesurer l'impact de leur participation sur les politiques publiques.

Le CIPC pilote la coordination interministérielle, en lien étroit avec les référents ministériels de la participation citoyenne, pour alimenter la plateforme et garantir aux citoyens un suivi des actions issues de leur participation.

Source : Mission.

Le CIPC constitue ainsi le bras armé de l'Etat dans l'organisation et le suivi des concertations citoyennes menées par ses administrations. Or, au regard des moyens consacrés par certaines collectivités territoriales aux dispositifs délibératifs et à l'essor de la demande d'ingénierie démocratique de la part des administrations de l'Etat, **ce bras armé apparaît aujourd'hui sous-dimensionné pour faire face à ses missions, avec seulement deux agents (dont un ETP à 80 %).**

La mission propose ainsi de renforcer la capacité de l'Etat à concevoir et organiser des processus de délibération de qualité à tous les niveaux de son administration (centrale comme déconcentrée) en donnant plus de moyens et de compétences au CIPC.

Les axes de développement de ses activités pourraient être les suivants :

- une fonction prospective et de recommandations pour faire remonter régulièrement au gouvernement des pistes d'innovation (par exemple, relativement à l'inclusion des publics éloignés de l'action publique dans les dispositifs de participation citoyenne, l'amélioration des méthodes de recrutement des citoyens, l'évaluation des dispositifs, etc.) et diffuser une culture de la participation citoyenne au sein de l'Etat. A cette fin, un conseil scientifique, composé de chercheurs, praticiens, experts français et étrangers, pourrait être utilement associé au CIPC ;
- une évolution de la plateforme pour constituer une banque de données des contributions citoyennes. Cela doit permettre de capitaliser sur les souhaits et propositions citoyens pouvant être utilisés pour améliorer les politiques publiques ;
- l'élargissement du champ d'action du CIPC aux administrations déconcentrées avec une offre de conseil et d'accompagnement, une valorisation des dispositifs et des suites données et la mise en place d'un réseau de référents ;
- la conception et la diffusion de formations et d'outils pédagogiques pour développer la participation citoyenne dans les administrations de l'Etat (centrales et déconcentrées) ainsi que dans ses opérateurs.

Encadré 18 : Bilan de l'activité du CIPC sur une année (2021)

Quatre concertations ont été co-élaborées et co-pilotées par le MRPPC et le CIPC en 2021 :

- La consultation citoyenne sur les discriminations organisée par le ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances ;

- La consultation citoyenne « Habiter la France de demain » organisée par le ministère chargé du logement ;
- Le volet national de la Conférence sur l'avenir de l'Europe organisé par le Secrétariat d'Etat aux affaires européennes ;
- La concertation sur l'avenir des vallées sinistrées dans les Alpes-Maritimes, organisée par la Préfecture des Alpes-Maritimes et le ministère chargé de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales.

Pour assurer le « devoir de suite » des propositions issues du volet national de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, un dispositif inédit a été mis en place avec la **création d'un comité citoyen de suivi**, composé de 15 citoyens ayant participé à la concertation. Ce comité a pour mission de valoriser les propositions des citoyens français dans l'exercice européen à Strasbourg et d'observer la manière dont elles auront été prises en compte. Il rédigera un rapport collectif qui sera rendu public, lorsque le comité exécutif de la Conférence rendra ses conclusions au niveau européen.

La plateforme de la participation citoyenne **participation-citoyenne.gouv.fr** a été lancée le 29 novembre 2021. Ce nouvel outil numérique présente les concertations citoyennes organisées par l'Etat, les propositions faites par les citoyens et les suites qui y ont été données.

Des **référents « participation citoyenne »** ont été nommés dans chaque ministère pour promouvoir et coordonner les exercices de participation citoyenne conformément au cadre méthodologique garantissant leur rigueur, leur transparence et leur sincérité.

Un marché ministériel de la participation citoyenne est accessible à toutes les administrations pour la réalisation des prestations associées à leurs exercices participatifs.

Projets en cours – premier semestre 2022 :

- Publication d'un guide stratégique et méthodologique de la participation citoyenne
- Rédaction d'une charte interministérielle de la participation citoyenne

Source : CIPC ; Mission.

Proposition n° 24 : Etoffer les moyens, les effectifs et les missions du Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC).

Depuis juillet 2020, le CIPC est placé sous l'autorité de M. Marc Fesneau, ministre chargé des Relations avec le Parlement et de la Participation citoyenne. Ce dernier est spécifiquement chargé de veiller au développement de la participation citoyenne. **La mission estime que le pilotage et le portage de la politique publique de la participation citoyenne au niveau ministériel sont pertinents et devraient être maintenus à l'avenir.** En particulier, l'association de la participation citoyenne et des relations avec le Parlement semble particulièrement pertinente à la mission au regard de l'objectif poursuivi de renforcer la démocratie représentative et dans l'optique de la mise en place du cycle délibératif national proposé (cf.5.2). Au-delà de ce pôle ministériel, afin d'assurer un pilotage cohérent et de haut niveau de la politique publique transversale de la participation citoyenne, **des interlocuteurs dédiés à ces enjeux pourraient notamment être placés auprès du Premier ministre et du Président de la République.**

La mission estime en outre que le Ministère des Relations avec le Parlement et de la Participation citoyenne, et son bras armé, le CIPC, **ont vocation à devenir le guichet unique de la participation au sein de l'Etat pour développer en son sein une culture de la participation.** Conformément aux conclusions du 6ème CITP, sa consultation devrait être rendue systématique **par circulaire** lorsque les administrations de l'Etat forment le projet de recourir à une consultation du public. D'autre part, au-delà du réseau de référents « participation citoyenne » déployé récemment dans les administrations centrales, le CIPC devrait pouvoir développer son

offre de service à destination des services déconcentrés avec la mise en place de référents de la participation citoyenne en leur sein et leur proposer du conseil et de l'accompagnement.

<u>Proposition n° 25</u> : Conserver un portefeuille ministériel dédié à la participation citoyenne ayant autorité sur le CIPC.

<u>Proposition n° 26</u> : Faire du CIPC le guichet unique d'appui et de conseil à la participation citoyenne au sein des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat et définir ses missions par circulaire. Etendre l'offre de conseil et d'accompagnement du CIPC aux services déconcentrés et y déployer un réseau de référents participation citoyenne. Créer un conseil scientifique ou un groupe d'experts associé au CIPC.

<u>Proposition n°27 :</u> Créer un groupe de travail dédié à l'innovation démocratique, composé de membres de l'HAPC, du CIPC et du CESE.

3.4. Formaliser les engagements des parties prenantes de la participation

3.4.1. Les droits et devoirs du citoyen participant

Les travaux de la mission lui ont permis de mettre en lumière les principaux obstacles matériels à la participation des citoyens aux divers exercices délibératifs : le manque de temps pour les actifs, en particulier les femmes ; le frein économique (lié aux coûts des déplacements, du logement le cas échéant, à la perte de revenus éventuelle) ; enfin, la problématique de garde d'enfant, qui conduit à observer empiriquement une moindre présence des femmes entre 25 et 40 ans dans ce type d'exercice. Comme le relève M. Thierry Pech dans son ouvrage précité, les organisateurs de la CCC ont également été confrontés aux difficultés matérielles des participants, relatives à la prise en charge des enfants ou aux réactions de l'employeur. Une indemnité de participation journalière d'un montant de 86,24 € brut par jour de présence effective avait été prévue, à quoi s'ajoutait une indemnité pour heures de travail perdues de l'ordre de 10,03 € par heure ainsi qu'une indemnité pour garde d'enfants, destinée en particulier aux familles monoparentales et d'un montant de 18 € par heure de garde. En tout état de cause, la mission estime **que le développement de la participation citoyenne à toutes les échelles de la République nécessite de mieux organiser les conditions matérielles d'exercice de la participation afin d'en ouvrir l'accès à l'ensemble des citoyens**.

La valorisation de l'expérience acquise durant de tels exercices devrait également faire l'objet d'une reconnaissance officielle de la part des pouvoirs publics, inspirée de dispositifs qui ont déjà été mis en place, par exemple :

- au niveau national, un dispositif *ad hoc*, sur le modèle de la certification professionnelle, a été élaboré par l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) à destination des membres de la Convention citoyenne pour le climat ;
- au niveau local, la commune de Grenoble a lancé un partenariat avec l'Institut d'études politiques (IEP) de la ville qui permet de proposer un parcours de formation et de valorisation de l'engagement aux membres de ses instances participatives et à des citoyens impliqués dans la vie associative. L'accomplissement de ce parcours conduit à l'obtention d'un « certificat d'action citoyenne ».

Cette ouverture accrue, corollaire du principe d'égalité, **aurait pour contrepartie un certain nombre de devoirs à formaliser, s'apparentant à un corpus de droits et de devoirs du participant destiné à garantir la qualité et le bon déroulement de l'exercice.**

Cet équilibre entre droits et devoirs est au cœur de la fonction de juré d'assise, qui a souvent servi d'inspiration aux organisateurs d'exercices participatifs, notamment pour la fixation des indemnités proposées, comme le fait par exemple valoir l'article 5 de la charte de la Convention citoyenne sur le climat fixant le montant des indemnités. **Un juré est en effet un citoyen tiré au sort sur les listes électorales pour siéger à la cour d'assises, qui bénéficie d'une prise en charge matérielle : indemnités de session, de séjour et de voyage au titre de l'article R. 139 du code de procédure pénale, protection pour les salariés au titre de l'article L. 1132-3-1 du code du travail**. **Il peut en outre bénéficier d'une courte formation**. Au regard de ces garanties matérielles, le juré d'assise est tenu de se conformer à un certain nombre de devoirs : l'obligation de répondre à la convocation (article 267 du code de procédure pénale), le devoir de statuer par « intime conviction » aux termes de l'article 353 du code de procédure pénale et l'ensemble des engagements contenus dans le serment figurant à l'article 304 du code de procédure pénale[63].

La mission estime qu'une réflexion associant les parties prenantes de la participation citoyenne et des citoyens devrait être lancée sous l'égide du Ministère des Relations avec le Parlement et de la Participation citoyenne afin de définir avec précision l'économie des droits et devoirs du participant à inscrire dans la loi.

Plusieurs grands principes peuvent d'ores et déjà être dégagés :

- le corpus de droits ouverts par le tirage au sort, à faire figurer dans la loi, devrait inclure : **des indemnités (de séjour, de voyage, de session, de logement, de garde d'enfant), un droit à formation préalable, un droit à absence s'imposant à l'employeur, un droit à une protection similaire à celle figurant à l'article L. 1132-3-1 du code du travail, un droit à une validation des acquis de l'expérience issue de l'exercice participatif.** Pour aller plus loin, un dispositif de « congé citoyen » pourrait faire l'objet d'une expérimentation, permettant à une personne tirée au sort ou volontaire de suivre une formation citoyenne, de participer à un exercice délibératif et à l'évaluation du dispositif. Cette expérimentation pourra être conduite conjointement par le ministère des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne et le ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion dans le cadre des dispositifs participatifs que le CIPC accompagne ;
- **ce corpus aurait vocation, dans un premier temps, à s'appliquer à tout citoyen de plus de 16 ans tiré au sort pour participer à une procédure participative ou délibérative prévue par la loi, ayant pour objet l'association du public**. Une généralisation à l'ensemble des processus participatifs, y compris ceux ne figurant pas dans la loi, pourra être envisagée dans un second temps, après évaluation de l'impact financier pour les collectivités publiques et des phénomènes éventuels de « non-recours » (une collectivité renonçant à déclencher un exercice participatif pour ne pas tomber sous le coup de contraintes légales) ;

[63] *« Vous jurez et promettez d'examiner avec l'attention la plus scrupuleuse les charges qui seront portées contre X..., de ne trahir ni les intérêts de l'accusé, ni ceux de la société qui l'accuse, ni ceux de la victime ; de ne communiquer avec personne jusqu'après votre déclaration ; de n'écouter ni la haine ou la méchanceté, ni la crainte ou l'affection ; de vous rappeler que l'accusé est présumé innocent et que le doute doit lui profiter ; de vous décider d'après les charges et les moyens de défense, suivant votre conscience et votre intime conviction, avec l'impartialité et la fermeté qui conviennent à un homme probe et libre, et de conserver le secret des délibérations, même après la cessation de vos fonctions ».*

- **au terme de ses travaux, la mission ne préconise pas la mise en place d'une obligation de participation sous peine d'amende, calquée sur celle du juré d'assise. Le volontariat devrait rester la règle afin de préserver la bonne délibération qui repose sur la bonne foi et la bonne volonté des citoyens impliqués**. Les avantages proposés devraient contribuer à améliorer la participation sans qu'une contrainte, qui n'a au demeurant pas d'équivalent s'agissant du vote, ne soit nécessaire. Comme le droit de vote, le droit à participation touche aux droits civiques, dont l'exercice par le citoyen demeure, dans la tradition française, une faculté ;
- **le corpus de devoirs, en miroir du corpus de droits, pourrait être formalisé, pour les principes les plus structurants, dans la loi, et pour le reste dans une charte de déontologie à construire avec les acteurs**. Si des engagements de discrétion, d'assiduité, d'écoute, de courtoisie peuvent aisément être exigés des participants, des principes comme l'indépendance, l'impartialité ou l'intime conviction, qui ont trait à l'exercice de fonctions juridictionnelles, ne semblent pas adaptés. **En revanche, des principes comme la probité et l'intégrité, qui garantissent que le citoyen participe de manière désintéressée à la décision publique, pourraient avantageusement figurer au sein d'un corpus déontologique du participant.**

<u>Proposition n° 28</u> : Bâtir avec les parties-prenantes et des citoyens un corpus des droits et devoirs du citoyen tiré au sort pour participer à une procédure participative ou délibérative prévue par la loi ayant pour objet l'association du public. Ce corpus pourrait intégrer, d'une part, un droit à indemnités, un droit à formation préalable, un droit à absence s'imposant à l'employeur, un droit à une protection similaire à celle figurant à l'article L. 1132-3-1 du code du travail, un droit à une validation des acquis de l'expérience issue de l'exercice participatif ; d'autre part, des engagements de discrétion, d'assiduité, de courtoisie, de probité et d'intégrité.

Pour ce qui est des indemnités à verser aux citoyens participants, un principe « organisateur, payeur » devrait être instauré. Afin d'appuyer les plus petites collectivités, plus impécunieuses, et les services déconcentrés de l'État dans le développement de leur action participative**, un « Fonds de la participation citoyenne », abondé par les collectivités publiques, pourrait être créé et géré par la Caisse des dépôts et des consignations** au moyen d'un mandat de gestion. L'instruction des dossiers serait assurée par la nouvelle Haute autorité de la participation citoyenne, ce qui conduit la mission à privilégier la piste d'un fonds à celle d'une dotation budgétaire au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

<u>Proposition n° 29</u> : Créer un « Fonds de la participation citoyenne » géré par la Caisse des dépôts pour aider les petites collectivités et les services déconcentrés de l'Etat à couvrir les coûts afférents aux démarches participatives.

3.4.2. Les engagements du tiers-garant

Outre les engagements propres au citoyen participant, la mission estime que l'ensemble des parties prenantes du processus délibératif devrait s'engager à respecter un corpus de principes formalisés.

Pour ce qui est des garants de la CNDP, leur neutralité est d'ores et déjà matérialisée par la signature d'une charte d'éthique et de déontologie au début de chaque mission. Outre la révision des principes figurant dans cette charte, rendue indispensable par l'élargissement des missions de la nouvelle Haute autorité de la participation citoyenne (HAPC), la mission estime que ces obligations devraient être intégrées au sein d'un statut permanent du garant, qui reste à construire. Une réflexion sur un tel statut, incluant l'hypothèse d'une prestation de serment de la

part des garants afin de renforcer la solennité et l'indépendance de leur rôle, pourrait être menée sous l'égide de la nouvelle Haute autorité de la participation citoyenne.

Encadré 19 : La charte d'éthique et de déontologie des membres des commissions particulières du débat public et des garants.

1. Mettre en œuvre les orientations générales, les directives et les recommandations méthodologiques de la CNDP ;

2. Œuvrer, le cas échéant sous la responsabilité du président de la commission particulière, avec impartialité, équité et intégrité ;

3. Réserver aux travaux de la commission particulière ou de garant le temps requis pour la préparation, le déroulement et la conduite à bonne fin du débat ou de la concertation ;

4. Veiller à assurer à l'ensemble du public une information complète, objective, honnête et accessible ;

5. Favoriser l'expression du public et contribuer à ce qu'il obtienne les réponses aux questions posées ;

6. Veiller au respect de chacun et refuser les incivilités ;

7. Collaborer à une saine gestion des moyens humains, matériels et financiers mis en œuvre ;

8. N'avoir aucun intérêt, à titre personnel ou en raison de liens de parenté ou d'alliance ou en raison de ses fonctions, à l'opération objet du débat public ou de la concertation avec garant ;

9. Porter sans délai à la connaissance du président de la Commission nationale du débat public tout changement de statut ou de fonction susceptible de porter atteinte à son indépendance ;

10. N'avoir, au cours des trois dernières années, pris aucune position publique à titre personnel sur des sujets en lien direct avec l'objet du débat ou de la concertation, susceptible de créer un doute sur son impartialité. S'abstenir au cours du débat ou de la concertation et au-delà, d'exprimer toute opinion sur le fond du projet soumis à débat ou à concertation ;
11. Faire preuve, par son attitude et ses prises de parole, d'indépendance par rapport aux diverses parties prenantes ;

12. S'interdire d'accorder, de solliciter, d'accepter tout avantage, direct ou indirect, au profit ou de la part de tout organisme ou personne concernés, à un titre ou à un autre, par le projet soumis à débat ou à concertation ;

13. Ne pas s'exprimer publiquement sur le débat, notamment dans les médias et sur les réseaux sociaux, sans l'accord du président de la commission particulière (pour les membres des commissions) ;

14. Ne pas user indûment de sa qualité de membre d'une commission particulière ou de garant

Source : CNDP.

Proposition n° 30 : Lancer une réflexion sur un statut des garants formalisant les principes déontologiques qui leurs sont applicables dans l'exercice de leur fonction, à résumer au sein d'une formule de serment.

3.4.3. Les engagements du commanditaire

Enfin, la mission estime que la plupart des échecs observés en matière de processus délibératifs sont dus à un manque d'engagement du commanditaire dans la définition des objectifs,

l'accompagnement du processus et la reddition de comptes. **Afin d'éviter les exercices prétextes ou fictifs, la mission estime que le commanditaire devrait systématiquement s'engager à l'égard des citoyens dans le cadre d'un contrat moral qui repose sur des standards codifiés comme la fixation d'un mandat clair, le rappel des principes méthodologiques de la délibération, ou encore un engagement à rendre des comptes dans un calendrier fixé à l'avance**.

Plusieurs collectivités se sont engagées dans ce type de démarche : par exemple le « Pacte pour la démocratie » de la ville de Strasbourg garantit un dialogue « *fondé sur la reconnaissance, la bienveillance et l'écoute réciproques* » qui engage les élus, les habitants et les services. Il précise les acteurs, les principes et les différents droits qui fondent la participation citoyenne de la ville. De nombreuses autres collectivités se sont engagées dans des démarches similaires : Angers avec la « Charte angevine pour la participation » ; Rennes avec la « Charte rennaise pour la démocratie locale » ou encore Nantes avec la « Charte nantaise pour le dialogue citoyen ». **Un travail partenarial avec les collectivités et les citoyens pourrait être effectué sous l'égide de la nouvelle Haute autorité de la participation citoyenne afin d'harmoniser ces pratiques et de formaliser un socle minimal d'engagements du commanditaire.**

<u>Proposition n° 31</u> : Lancer une réflexion partenariale afin de formaliser un socle minimal d'engagements du commanditaire d'un exercice participatif : fixation d'un mandat clair, respect des principes d'une bonne délibération, reddition de comptes…

3.5. Structurer une filière française de l'ingénierie démocratique

En France, la filière de l'ingénierie démocratique peut être définie comme *« toutes les initiatives publiques, associatives ou privées qui concourent à renforcer l'engagement citoyen, la participation démocratique, la délibération publique et la transparence des gouvernements »*.

L'écosystème français de l'ingénierie démocratique se caractérise par des acteurs et des modèles économiques très divers, avec la cohabitation d'initiatives entrepreneuriales et associatives. Les principaux secteurs sont les suivants :

- les acteurs de l'ingénierie de la concertation, prestataires des collectivités publiques et des entreprises privées pour l'organisation de séquences participatives ou délibératives ;
- les acteurs de la *Civic tech*, qui reposent sur l'utilisation et la mobilisation de technologies numériques. Le rapport « Cartographie de la *Civic tech* en France »[64] de l'association *Décider ensemble* distingue les développeurs et fournisseurs d'outils qui développent des plateformes d'engagement citoyen (Bluenove, Cap Collectif, Make.org, Open Source Politics, Vooter ou Res publica), la *Civic tech* associative (Regards citoyens) et les grands réseaux comme Démocratie ouverte et Code for France.

[64] Tatiana de Feraudy, « Cartographie de la civic tech en France », Décider ensemble, juin 2019.

Encadré 20 : Quelques exemples d'actions des acteurs français de l'ingénierie démocratique

L'organisation des 21 conférences régionales du Grand débat national par Res publica et Missions publiques

Missions Publiques et Res publica ont été chargées par la mission interministérielle du Grand Débat National de concevoir la méthode des conférences citoyennes régionales, de les animer et d'en faire les synthèses. D'une durée d'un jour et demi chacune, elles se sont déroulées en faisant alterner des échanges de paroles en petits groupes de 5 à 7 personnes, épaulés par des facilitateurs bénévoles, et des séances plénières permettant de mettre en commun les idées développées.

Une conférence spéciale dédiée à la jeunesse, regroupant des participants âgés de 18 à 25 ans, a également été organisée. 1 404 personnes au total ont ainsi participé activement à ces journées en donnant leur avis sur les différents thèmes.

La co-construction d'une proposition de loi avec Parlement et citoyens

En juillet 2013, à l'initiative de « Parlement et citoyens », une consultation sur la proposition de loi du sénateur écologiste Joël Labbé, visant à interdire les pesticides à usage non-agricole, parvient à réunir 500 contributeurs.

Cette consultation a permis au parlementaire de défendre en séance un texte largement étoffé. Joël Labbé est parvenu à rassembler une majorité et faire voter le Sénat sur sa proposition enrichie par les citoyens. La proposition est ensuite votée conforme à l'Assemblée nationale, puis promulguée.

La consultation « Jeunes, quelles sont vos priorités pour l'Europe de demain ? » par Make.org

A l'occasion de la journée de l'Europe le 9 mai 2021, le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, sous l'impulsion du secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, a souhaité lancer une consultation, opérée par Make.org, pour inviter les 15-30 ans à participer à la construction de l'Europe de demain. Plus de 50 000 jeunes ont participé à cet exercice en ligne.

Les conclusions de cette consultation sont venues nourrir les travaux de la Conférence pour l'avenir de l'Europe et de la Présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022.

La plateforme « Parlons Justice ! » opérée par Bluenove

En ouvrant les États généraux de la Justice le 18 octobre 2021, à Poitiers, le Président de la République a lancé une grande consultation citoyenne sur la Justice qui a duré jusqu'au 3 décembre 2021. Les citoyens et professionnels impliqués dans le service public de la Justice ont pu contribuer sur la plateforme Parlons Justice ! opérée par Bluenove en répondant au questionnaire en ligne.

Via cette plateforme, les citoyens pouvaient formuler des propositions pour améliorer le fonctionnement de la justice pour tous. Les participations collectives étaient aussi recevables sous la forme d'une contribution écrite au nom d'une organisation ou en organisant une réunion de consultation sur le terrain.

Source : Parlement et citoyens, Make.org, Res publica.

La mission fait ainsi le constat à la fois du réel dynamisme et de l'excellence du secteur de l'ingénierie démocratique en France, tout en soulignant son manque de structuration et l'absence de vision stratégique de la puissance publique pour soutenir une activité essentielle de souveraineté. L'irruption d'acteurs privés dans les processus démocratiques et d'élaboration de la norme doit ainsi répondre à un certain nombre de conditions tenant à la

sécurité des données collectées dans ce cadre mais également au développement de technologies clés par des acteurs nationaux ou européens[65].

La mission rejoint de ce fait les préconisations formulées par MM. Franck Escoubès et Gilles Proriol dans leur ouvrage *La démocratie autrement. L'art de gouverner avec les citoyens*[66] autour de la nécessité de faire émerger une filière d'excellence française de l'ingénierie démocratique, capable d'exporter ses savoirs faire et ses technologies. **Un plan d'investissement financé par le programme d'investissements d'avenir aurait pour objectif de structurer la filière française de l'ingénierie démocratique, de créer des lieux d'incubation et d'interaction entre les acteurs sur le modèle du PariSanté Campus**[67] **et de favoriser l'émergence de technologies clés (*« enablers »*) de la consultation, du débat public, de la décision collective et de l'action citoyenne**. La conviction de la mission est qu'une telle filière industrielle doit être soutenue en fonds propres et en capacités d'endettement pour permettre à moyen terme l'émergence de licornes françaises de la démocratie, ayant vocation à exporter le savoir-faire hexagonal auprès de l'ensemble des démocraties libérales dans le monde.

<u>Proposition n° 32</u> : Structurer et massifier la filière française de l'ingénierie démocratique.

<u>Proposition n° 33</u> : Flécher des crédits du programme d'investissements d'avenir pour le financement de l'innovation démocratique.

<u>Proposition n° 34</u> : Créer un « campus de la démocratie » sur le modèle du « PariSanté campus » inauguré le 14 décembre 2021.

3.6. Pour une politique d'éducation et de formation à la délibération

Des nombreuses auditions conduites, la mission tire la conclusion que **la culture de la participation citoyenne fait encore trop souvent défaut dans la plupart des administrations publiques, de l'Etat comme des collectivités.** Cette lacune, en termes de compétence et d'appétence à la co-construction, s'explique notamment par le manque de modules de formation dédié dans les cycles d'apprentissage des fonctionnaires et des élus locaux. Si le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) est en pointe en la matière avec le développement de formations comme « L'accompagnement des démarches participatives et de concertation avec les habitants » ou encore « La participation des habitants aux projets urbains », la mission fait le constat que les autres écoles du service public, comme l'INET ou l'INSP, ne disposent pas ou peu de modules équivalents. Le développement de la recherche dans ce domaine est d'ailleurs l'une des recommandations du rapport de la commission présidée par M. Jean Bassères sur la préfiguration de l'Institut national du service public (INSP) paru en novembre 2021. Des formations plus poussées comme le master « Ingénierie de la concertation » de l'université Paris-I, dirigé par M. Loïc Blondiaux, gagneraient également à être encouragées au sein de l'Université.

La mission émet ainsi la recommandation d'intégrer un module sur l'association des citoyens à la décision publique dans les cursus des écoles de service public. **Elle estime que sensibiliser les fonctionnaires, quel que soit leur futur métier, à ces pratiques est la meilleure assurance**

---

[65] Clément Tonon, « La GovTech, nouvelle frontière de la souveraineté numérique », Etudes de l'Ifri, Ifri, novembre 2020.

[66] Escoubès, Franck et Proriol, Gilles, *La démocratie autrement. L'art de gouverner avec les citoyens*, éd. de L'Observatoire, Paris, 2021.

[67] Un « campus de la démocratie » pourrait être adossé à un nouveau siège du CESE ou de la nouvelle Haute autorité de la participation citoyenne.

de construire un cycle de vie des politiques publiques qui favorise l'association du public à chaque étape, de la définition des priorités d'action à l'évaluation.

Graphique 6 : Cycle de vie d'une politique publique

Source : Démocratie ouverte

Proposition n° 35 : Inclure un module relatif à la participation citoyenne dans le cursus des écoles de service public.

Du fait de leurs responsabilités, les élus locaux devraient être intégrés à cette démarche de formation continue à la démocratie participative et délibérative. Un cycle de formation, notamment en ligne, devrait être élaboré avec les associations d'élus afin d'être diffusé dans l'ensemble des collectivités. **Cette préoccupation est déjà présente chez certaines associations : l'Assemblée des départements de France (ADF) a créé à cet effet une commission thématique « Démocratie citoyenne » tandis que France Urbaine, qui a déjà publié plusieurs études, a créé un groupe un travail sur la question. L'association des maires ruraux de France s'est également doté d'une vice-présidence en charge de la démocratie participative.**

Proposition n° 36 : Construire avec les associations d'élus un cycle de formation sur la participation citoyenne locale à destination des élus locaux.

Pour aller plus loin, la mission estime qu'une culture de la décision partagée et de l'intelligence collective ne peut être effective dans l'action publique que s'il est proposé à tous les Français, dès le plus jeune âge, une véritable éducation à la démocratie et à l'éthique de délibération[68]. Il existe déjà des instances de consultation des élèves (conseil de la vie lycéenne, parlement des enfants…) mais elles concernent un nombre trop restreint d'enfants. Afin de donner les clefs à chacun pour devenir un « citoyen éclairé », **la pratique du débat, l'usage des outils de e-démocratie, l'apprentissage des valeurs civiques, du dialogue républicain et de la délibération démocratique devraient faire l'objet d'un effort accru de la part de l'Education nationale, en intégrant à l'enseignement moral et civique une dimension liée aux compétences et**

[68] Quinche F., *La délibération éthique. Contribution du dialogisme et de la logique des questions*, Kimé, 2005.

valeurs de la délibération. La participation citoyenne des jeunes au niveau local, via un partenariat entre l'Education nationale et les collectivités, pourrait également être envisagé afin d'organiser des simulations d'exercices participatifs à destination des classes.

<u>Proposition n° 37</u> : Développer l'enseignement de la délibération à l'école et créer un partenariat entre l'Education nationale et les collectivités pour organiser des simulations d'exercices délibératifs à destination des jeunes.

4. Le Grand débat national (GDN) et la Convention citoyenne pour le climat (CCC) ont constitué des précédents innovants dont il convient de tirer les enseignements

Deux expérimentations à grande échelle de démocratie participative et de démocratie délibérative ont eu lieu en France entre 2019 et 2020 : le Grand débat national (GDN) et la Convention citoyenne pour le climat (CCC). Pour la mission, il était essentiel de tirer les enseignements de ces deux expériences avant de proposer des évolutions institutionnelles voire constitutionnelles complémentaires aux propositions formulées *supra*.

4.1. Le Grand débat national (GDN) : une expérience participative à large échelle, demeurée inaboutie

4.1.1. Présentation et contexte du GDN

Le Grand Débat national (GDN) est un débat public national annoncé le 18 décembre 2018 et lancé le 15 janvier 2019 par le Président de la République à la suite du mouvement social des « Gilets jaunes ». Si la Commission nationale du débat public (CNDP) a dans un premier temps été chargée d'organiser le GDN, ce sont finalement deux membres du Gouvernement, M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des Collectivités territoriales, et Mme Emmanuelle Wargon, Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire, qui ont été nommés pour piloter l'exercice et en assurer la restitution. La mise en œuvre opérationnelle a été confiée à une mission interministérielle placée auprès du Premier ministre. Des garants indépendants ont également été désignés afin d'assurer le respect des principes méthodologiques d'impartialité et de transparence présidant aux débats : M. Jean-Paul Bailly, ancien P.D-G. de La Poste et de la RATP, Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la CNIL, M. Pascal Perrineau, professeur de science politique, M. Guy Canivet, ancien premier procureur près la Cour de cassation, et Mme Nadia Bellaoui, ancienne secrétaire générale de la Ligue de l'enseignement.

Le GDN a été pensé comme un exercice large, ouvert à tous les Français, sur l'ensemble du territoire national. Le Gouvernement entendait faire remonter les avis et opinions des Français autour de quatre thèmes principaux :

- la démocratie et la citoyenneté ;
- l'organisation de l'Etat et des services publics ;
- la fiscalité ;
- et la transition écologique.

En termes logistiques, le coût total du GDN est estimé à un peu moins de 11 M€. La numérisation et l'archivage des cahiers de doléances ont été confiés à la Bibliothèque nationale de France. Plusieurs canaux ont été mis en place pour collecter les contributions des Français : cahiers citoyens, courriers et emails, réunions d'initiative locale (RIL), plateforme granddébat.fr, conférences régionales.

Tableau 2 : Les différents canaux du Grand débat national

Canaux	Nombre de contributions recueillies	Remarques
Cahiers citoyens	19 899 documents	Cahiers d'expression libre mis à disposition des citoyens dans les 16 337 mairies ayant ouvert au moins un cahier
Courriers et emails	27 374	Courriers et courriels envoyés par des particuliers à la Mission du Grand Débat National, aux Ministres ou aux élus (pétitions comprises).
Réunions d'initiative locale (RIL)	10 134	Dont 9 454 ont donné lieu à des comptes-rendus.
Plateforme	1,9 millions de contributions	Interface web permettant aux citoyens de formuler leurs avis sur quatre thèmes prédéfinis en répondant à un ensemble de questions ouvertes et fermées.
Conférences citoyennes régionales	21	Ateliers participatifs organisés les 15-16 et 22-23 mars, rassemblant de 70 à 100 citoyens tirés au sort pour travailler par petits groupes sur les 4 grands thèmes du débat, rapportés dans des synthèses.
Conférences nationales thématiques	4	Ateliers participatifs organisés le 11 et 13 mars, rassemblant les corps intermédiaires pour recueillir leurs propositions sur les 4 thèmes du débat.

Source : Mission ; site du Grand débat national.

Compte tenu de la masse des contributions, très hétérogènes dans leur forme en raison de la diversité des canaux par lesquels elles ont été reçues, les résultats ont fait l'objet de plusieurs synthèses, rendues publiques à l'occasion de l'événement de restitution :

- synthèse des contributions libres (courriers et e-mails), des cahiers citoyens et des réunions d'initiative locale ;
- synthèse des contributions postées sur la plateforme ;
- synthèse des conférences citoyennes régionales ;
- synthèse des conférences nationales thématiques.

4.1.2. Évaluation de l'exercice participatif

Le GDN a constitué un exercice inédit de démocratie participative en France. Plusieurs enseignements peuvent être tirés des modalités de son organisation et de son exploitation par les autorités politiques.

L'évaluation des résultats du Grand Débat National selon les méthodes d'analyse dites « SWOT » permet de mettre en exergue les forces, faiblesses, opportunités et menaces que peut représenter un exercice participatif similaire au GDN. Si cette expérience participative reste un exercice unique et difficilement reproductible en raison des conditions dans lesquelles il s'est déployé, en analyser les tenants et aboutissants peut s'avérer utile si toutefois d'autres grands débats nationaux de ce type venaient à être engagés par le Gouvernement :

- **les forces.** La première force tient au caractère massif de l'exercice qui a permis de récolter près de deux millions de contributions. Cette participation massive a donné à de nombreux citoyens le sentiment d'avoir pu contribuer à la conversation nationale, d'avoir vu leur avis pris en compte. En outre, des informations d'une très grande richesse qualitative et quantitative ont été collectées lors du Grand débat.

- **<u>les faiblesses.</u>** La principale faiblesse tient au processus de restitution à la sortie, rendu particulièrement complexe par l'important volume et l'hétérogénéité des contributions reçues. Le choix de ne pas réaliser une « synthèse des synthèses » a pu nuire à la lisibilité des résultats et à l'identification des principaux sujets de préoccupation des citoyens. On notera également que la totalité des données recueillies n'ont pas été rendues librement accessibles sur une plateforme en open data, ce qui a pu entamer une partie de la confiance des participants dans la transparence, c'est-à-dire la sincérité, du processus. Plusieurs commentateurs du GDN ont ainsi souligné la double carence de l'exercice tenant à la fois, en amont, **à l'absence d'objectifs clairs quant à la nature et à la finalité de l'exercice par le commanditaire** (s'agissait-il d'un simple exercice d'écoute ou de participation active du public ?) et, en aval, à **l'absence de processus formalisé d'analyse des contributions et de restitution**, impliquant notamment la Représentation nationale. Le caractère équivoque de plusieurs propositions issues du GDN (notamment celles relatives à la fiscalité, qui ont été diversement interprétées), en l'absence d'analyse plus poussée et de réelle phase délibérative, n'a enfin pas suffisamment permis d'en tirer des conséquences opérationnelles en matière de politique publique.
- **<u>les opportunités.</u>** Un large processus participatif comme le Grand débat national a permis d'impliquer un très grand nombre de Français, y compris des citoyens éloignés de la décision et de la délibération publiques. À l'avenir, l'institutionnalisation d'un tel exercice permettrait de faire émerger des problèmes complexes, porteurs de dilemmes ou de controverses, et de créer les conditions pour en débattre de manière apaisée.

  <u>les menaces</u>. Des délais d'organisation trop contraints, un défaut de cadrage méthodologique préalable et l'absence de liens avec les instances représentatives obéreraient l'efficience d'une démarche similaire.

4.2. La Convention citoyenne pour le climat : une expérimentation délibérative à l'échelle d'un mini-public, prometteuse mais à parfaire

Si le Grand Débat national relevait davantage de l'exercice *participatif*, la convention citoyenne pour le climat a plutôt épousé une forme *délibérative*, en s'inspirant d'expériences conduites ces dernières années, notamment en Islande et en Irlande. D'un côté, on a privilégié la masse critique pour couvrir l'ensemble des champs des quatre sujets en débat ; de l'autre la qualité intrinsèque de la délibération sur une question très large dans ses enjeux, mais beaucoup plus circonscrite dans sa formulation.

Pour évaluer la Convention citoyenne pour le climat (CCC), la mission propose de passer en revue quatre étapes du dispositif :

- en amont, le processus de sélection des 150 conventionnels ;
- durant la CCC, la qualité de la gouvernance et de l'organisation ainsi que la nature des travaux ;
- en aval, la qualité de la reddition de comptes et l'articulation avec les autres institutions du système démocratique français.

4.2.1. Un processus de sélection satisfaisant à l'exception du biais de « convictions politiques »

Le type de représentation recherché par une telle démarche est celui de la représentation-figuration, qui s'oppose à la représentation-mandat, selon les catégories dégagées par MM. Bernard Manin[69] et Pierre Rosanvallon[70]. Il s'agit d'un « mini-public », selon l'expression des spécialistes de la participation : un échantillon de citoyens qui reflète la diversité de la société française.

La sélection des conventionnels obéissait à un double principe :

- le tirage au sort présente une qualité démocratique intrinsèque, ainsi que l'a montré M. Bernard Manin dans *Principes du gouvernement représentatif* ;
- la représentation la plus exacte possible de la diversité de la société française était également recherchée afin de réunir la plus grande variété de points de vue sur un sujet d'intérêt général.

Pour une population de 52 millions de personnes de plus de seize ans, un échantillon de 150 personnes sélectionnées de manière aléatoire ne peut toutefois pas refléter les caractéristiques de la population. Il a donc fallu construire un processus de sélection en deux temps :

- le tirage au sort d'un échantillon ;
- le redressement *a posteriori* à partir de l'échantillon tiré au sort.

La liste exhaustive des racines de numéros de téléphone attribués par l'ARCEP a servi de base pour le tirage au sort. Dans le cas des jurys d'assises, on recourt plutôt aux listes électorales **mais ces dernières excluent les personnes non ou mal inscrites, qui représenteraient 9,5 millions de personnes en France, soit près de 18 % de la population adulte, ainsi que les**

[69] Manin Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 2019 (3e ed.).

[70] Rosanvallon Pierre, *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, « Bibliothèque des histoires », 384 pp.

mineurs entre 16 et 18 ans. Les modalités de sélection des 150 citoyens titulaires (et des 40 suppléants) sont précisées dans l'encadré 19.

Encadré 21 : Processus de recrutement des 150 titulaires de la CCC

Le 8 août 2019, un ordinateur a été programmé pour sélectionner de manière aléatoire 300 000 numéros de téléphone : 85 % de téléphones mobiles et 15 % de téléphones fixes. Du 26 août au 23 septembre l'entreprise de sondages Harris Interactive a puisé au hasard dans cette base pour appeler des personnes et leur proposer de participer à la Convention citoyenne pour le climat. 96 500 appels ont été passés :

- 11 400 personnes ont décroché et accepté d'avoir un échange (11,8 % des appels).
- 700 appels se sont avérés inéligibles (moins de 16 ans ou non-résidents) ;
- 6 600 ont refusé à participer à l'exercice ;
- 4 100 manifestent de l'intérêt pour l'exercice, soit 38,3 % des personnes qui ont accepté d'avoir un échange.
- 190 citoyens sont finalement sélectionnés, dont 150 titulaires et 40 suppléants.

Six variables ont toutefois été retenues par le comité de gouvernance de la Convention afin de procéder au redressement du panel :

- le sexe, afin de respecter la proportion d'hommes et de femmes dans la société française ;
- l'âge, afin de respecter au maximum la pyramide des âges ;
- le niveau de diplôme, afin d'avoir une représentation fidèle de la diversité des niveaux de diplôme dans la société ;
- la catégorie socio-professionnelle, afin de coller à la ventilation des CSP au sein de la société ;
- le type de territoire (pôle urbain, commune isolée, montagne) ;
- la région de résidence, ces deux derniers critères permettant d'aboutir à la représentation géographique la plus fidèle possible.

Pour toucher certaines catégories de populations, le prestataire Harris Interactive a ainsi dû contourner la procédure de tirage au sort par les moyens suivants :

- envoi de sms ciblés à certaines catégories (femmes senior habitant dans des zones sous-denses) ;
- les personnes de l'outre-mer ont été sélectionnées sur la base d'un fichier d'étudiants ou d'apprentis séjournant en France hexagonale.
- les personnes en grande précarité ont été identifiées avec le concours d'ONG comme Les petits frères des pauvres
- les agriculteurs ont été recrutés au moyen d'un tirage au sort spécifique, réalisé à partir de l'annuaire professionnel de l'opérateur téléphonique Orange.

Source : Rapport du Groupe de retour d'expérience de la CCC ; Thierry Pech.

Harris Interactive avait un objectif de recrutement correspondant aux données de la population. **Plusieurs interlocuteurs ont cependant pointé un biais fondamental, celui de l'opinion politique : parmi les 150 participants, seulement deux d'entre eux se déclaraient « pas du tout concernés » par la lutte contre le changement climatique tandis que 62 % des citoyens se déclaraient très engagés**. Ce chiffre contraste avec les études d'opinion menées sur la population générale. La participation reposant sur le volontariat, il n'était pas possible de contraindre des personnes initialement hostiles à la réduction des GES de participer à l'exercice.

Les préférences politiques n'ont pas été intégrées dans les variables nécessaires à la construction de l'échantillon.

Plusieurs options sont possibles, à l'avenir, pour éliminer les biais de sélection :

- enrichir les redressements socio-économiques de critères supplémentaires, à commencer par un questionnaire d'auto-positionnement politique ;
- rendre obligatoire la participation pour les tirés au sort, moyennant la création d'un véritable statut du participant, sur le modèle de ce qui prévaut en matière de jury d'assises (cf. *supra*).

La seconde option comporte néanmoins un inconvénient lourd : elle implique potentiellement de sélectionner des participants récalcitrants, qui pourraient entraver la dynamique délibérative qui suppose une bonne volonté des participants. Bien davantage que dans un jury d'assises, où il faut avant tout déterminer la culpabilité et fixer, le cas échéant, un quantum de peine, la délibération suppose l'existence d'une disponibilité d'esprit à confronter des opinions sur un sujet donné. Comme l'écrit M. Thierry Pech, le volontariat « *présente la vertu de réunir des bonnes volontés*. »

<u>Proposition n°38</u> : Enrichir les redressements socio-économiques opérés pour la sélection des jurys citoyens de critères supplémentaires.

4.2.2. Une gouvernance et des règles du jeu définis de manière itérative

Pour mettre en place la Convention citoyenne pour le climat, la principale difficulté résidait dans le vide juridique relatif à la constitution d'une telle assemblée citoyenne. Bien que l'initiative ait été prise par le président de la République, un véritable « *bricolage institutionnel* », selon le rapport d'évaluation du groupe de retour d'expérience de la CCC[71], s'est ensuite mis en place :

- la lettre de mission initiant la démarche a été signée par le Premier ministre d'alors, M. Edouard Philippe ;
- elle a été adressée au président du CESE d'alors et président de la présente mission, M. Patrick Bernasconi ;
- ce dernier a été chargé de former un comité de gouvernance reposant sur un équilibre entre membres du CESE, membres des « Gilets citoyens » et personnalités qualifiées.

4.2.2.1. Un comité de gouvernance en butte à certaines difficultés

Un comité de gouvernance a ainsi été mis en place, **composé de sept membres du CESE, de cinq membres des Gilets citoyens et de deux représentants du ministère de la Transition écologique et solidaire.** Ce comité était co-présidé par Mme Laurence Tubiana, ancienne ambassadrice et négociatrice pour la France de la Cop21, et M. Thierry Pech, directeur général du *think tank* « Terra Nova », mais il était également doté d'un rapporteur général, M. Julien Blanchet.

Les membres du comité de gouvernance ont été désignés le 2 juillet 2019, à l'instigation d'acteurs différents :

- les sept membres du CESE ont été nommés par le président du CESE, M. Patrick Bernasconi;
- les deux co-présidents ont été désignés par l'exécutif ;

[71] Rapport du GREX de la CCC, 2020.

- un expert spécialiste du climat a été désigné par l'exécutif ;
- les trois experts de la démocratie participative ont été nommés par l'exécutif en concertation avec le collectif des « Gilets citoyens » ;
- les deux personnalités qualifiées ont été désignées par M. François de Rugy, ministre de la Transition écologique et solidaire.

Ce comité de gouvernance s'est réuni une fois par semaine entre le mois d'août 2019 et le mois de juin 2020, de la session 1 à la session 7 de la CCC. Les travaux ont repris avec cette régularité à partir du mois de novembre 2020, jusqu'à la session 8 qui s'est déroulée les 26, 27 et 28 février 2021.

Le pilotage d'un comité de gouvernance aussi hétérogène n'a pas été aisé aux dires des protagonistes auditionnés par la mission et ce pour au moins trois raisons :

- de nombreuses décisions ont été le fruit de compromis tardifs voire ont donné lieu à de sérieux tiraillements au sein du comité de gouvernance ;
- la direction « tricéphale » du comité, pourvu de deux co-présidents et d'un rapporteur général n'a pas favorisé la fluidité de la prise de décision ;
- le CESE s'est quant à lui retrouvé dans une ambiguïté ; il n'avait pas la main sur les décisions mais était davantage qu'un simple hôte puisqu'il participait à la gouvernance de la convention.

4.2.2.2. Le besoin d'une clarification du rôle de garant

Un collège de garants, chargés de veiller à l'impartialité des débats, a également été formé :

- Mme Anne Frago a été nommée par le président de l'Assemblée nationale ;
- Mme Michèle Kadi a été nommée par le président du Sénat ;
- M. Cyril Dion a été désigné par le président du CESE.

L'exercice du rôle de garant par ce dernier a pu prêter à confusion. Tandis que les deux garants désignés par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ont exercé leur fonction dans avec un souci manifeste d'indépendance et d'impartialité, M. Cyril Dion, par ses engagements politiques et son exposition médiatique, a ainsi très vite outrepassé la fonction traditionnelle du garant, considérant qu'il était mandaté pour s'assurer du respect du contrat moral passé par le commanditaire et pas seulement pour veiller à la qualité des débats entre les conventionnels.

La mission considère que l'exercice du rôle de garant répond à des critères clairs, définis par la CNDP. À l'avenir, elle préconise donc que la sélection des garants fasse droit à la théorie des apparences. **Les garants doivent avoir une apparence d'impartialité et d'indépendance pour remplir pleinement leur rôle.** Une personnalité publique, de surcroît connue pour ses engagements en faveur de la cause environnementale, ne saurait remplir adéquatement son rôle de garant.

Encadré 22 : Rôle et missions des garants selon la CNDP

Le rôle d'un garant est de garantir les procédures de concertation c'est-à-dire d'assurer le droit à l'information et le droit à la participation prévus par le code de l'environnement et notamment :

- veiller à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public ainsi qu'au bon déroulement de la concertation préalable et à la possibilité pour le public de formuler des questions et de donner son avis.
- garantir la qualité du dispositif participatif au nom de la CNDP et dans le respect de ses principes en prescrivant de manière plus ou moins contraignante les modalités de participation du public.

L'absence de conflit d'intérêt est un prérequis indispensable à la désignation d'un garant. La neutralité des garants est matérialisée par la signature d'une charte d'éthique et de déontologie au début de chaque mission.

À l'issue de la concertation, les garants rédigent un bilan de la concertation qui est rendu public et qui est transmis au responsable de projet, plan ou programme et à la CNDP.

Les garants des concertations ont le statut de collaborateur occasionnel de service public (COSP). Sauf cas particuliers, les garants sont indemnisés par la CNDP, ce qui permet de mieux garantir leur indépendance. Leur intervention est donc sans frais pour le porteur de projet, plan ou programme.

Source : CNDP ; mission.

4.2.2.3. Les services techniques d'appui

Les citoyens ont enfin bénéficié de plusieurs services d'appui :

- un groupe d'experts mobilisables pour conseiller les membres de la Convention dans l'exploration des pistes de travail et l'élaboration des propositions de mesures. Certains experts de ce groupe d'appui ont manifestement outrepassé leurs attributions, allant jusqu'à proposer aux conventionnels d'endosser des positions très élaborées, formulées sous la forme de note blanche ou de *policy paper* ;
- un bureau de vérification (*fact checking*), composé d'universitaires issus de différentes disciplines, pour répondre aux questions des conventionnels pendant les sessions de travail ;
- un comité légistique pour mener un travail de transcription légistique des mesures proposées par les conventionnels.

Malgré cet encadrement, **les citoyens ont cependant conservé une relative autonomie vis-à-vis du comité de gouvernance et des différents services proposés.** Ainsi ont-ils refusé la tenue d'un sixième groupe de travail dédié aux questions transversales (financement, institutions), qui a, dans les faits, privé la CCC de s'intéresser à la taxe carbone.

4.2.3. Le déroulement des travaux

Une lettre de mission en date du 2 juillet 2019 signée du Premier ministre définissait le périmètre des travaux et cadrait l'exercice. La question posée était assez technique : « *Comment réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 ?* »

Un tel mandat, par son périmètre même, n'était pas sans poser de réelles difficultés :

- l'étendue du sujet était disproportionnée par rapport au temps alloué et au niveau de connaissances des conventionnels, sur la thématique en particulier et sur les politiques publiques et le fonctionnement des institutions en général ;
- ses dimensions scientifiques et techniques ont déplacé le centre de gravité vers l'expertise, en particulier celle mise à leur disposition par le groupe d'appui ;
- la distinction entre politique d'atténuation et d'adaptation n'a pas vraiment été faite ;
- la demande de mesures législatives et réglementaires a constitué l'ambiguïté la plus forte ;
- le coût des mesures proposées, et leur impact en termes de fiscalité écologique, a été difficile voire imposible à évaluer.

Compte tenu de l'étendue des sujets à traiter, il a été décidé de répartir les citoyens en groupes de travail thématiques. La CCC a travaillé en alternance entre sessions plénières et réunions thématiques en groupes de travail.

Six thématiques ont ainsi été choisies par le comité de gouvernance :

- « Se loger » : rénovation énergétique des logements, aménagement du territoire ;
- « Se déplacer » : transport des personnes (voiture, mobilités douces) ; transport de marchandises ;
- « Consommer » : alimentation, consommation de biens et d'énergie, économie circulaire, éducation, information, communication, sensibilisation des consommateurs ;
- « Produire et travailler » : production et mix énergétique, relocalisation des productions, mutations du travail et des types d'emploi dans une France bas carbone ;
- « Se nourrir » : accès à l'alimentation saine et durable, pratiques agricoles et de pêche, industrie agroalimentaire.

Le travail en groupes thématiques a cependant privé les citoyens d'une appréhension complète des mesures proposées dans d'autres groupes de travail. Il apparaît également que les conventionnels ont ressenti des difficultés à hiérarchiser les mesures par rapport à leur contribution à la réduction de GES.

4.2.4. Une conclusion contestée et déceptive

Les propos du président de la République lors de la conférence de sortie du GDN, relatifs à la transmission « *sans filtre* » des propositions de la convention au Parlement ou par référendum, ont été interprétés diversement par les acteurs. Couplés à la mobilisation d'un comité légistique, chargé de la transcription juridique des propositions formulées par les conventionnels, **ils ont pu nourrir à tort le sentiment que la CCC se substituait au Parlement dans son rôle de législateur, tel que défini à l'article 24 de la Constitution**[72]**.**

Une huitième et dernière session a été organisée en février 2021 entre la présentation du projet de loi « Climat et Résilience », le 10 février 2021 et le dépôt du texte sur le Bureau de l'Assemblée nationale au mois de mars 2021. Cette session s'est tenue en distanciel, en raison des contraintes sanitaires. Elle a révélé les ambiguïtés relatives au statut du livrable final :

- certains membres du comité de gouvernance et certains citoyens considéraient que le livrable de la CCC consistait à donner une orientation générale, sous la forme d'un avis consultatif pour le Gouvernement et le Parlement ;
- d'autres, plus nombreux, en particulier parmi les citoyens, estimaient que l'exercice de rédaction législative et réglementaire conduit par le comité légistique « obligeait » le Gouvernement et le Parlement – c'est par exemple ainsi que l'expression « sans filtre » a été interprétée par M. Cyril Dion.

[72] Article 24 de la Constitution de la Ve République : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. »

Or, ni l'esprit des institutions, ni le droit constitutionnel, ni la nature des propositions formulées par les citoyens n'autorisaient à se prévaloir d'une telle interprétation :

- sur les 149 propositions formulées par les citoyens, 76 ne pouvaient en effet être transmises « *sans filtre* » car elles ne relevaient pas de la compétence stricte du législateur, mais plutôt de normes de niveau constitutionnel ou du droit de l'Union européenne.
- sur les 73 autres propositions, relevant elles de la compétence du législateur, 15 ont fait l'objet de réserves dès le stade du comité légistique, en raison d'une possible incompatibilité avec les engagements européens et internationaux de la France ou d'une possible non-conformité avec des dispositions constitutionnelles.
- en outre, le Gouvernement, loin de transmettre directement les propositions au Parlement, devait rédiger son propre projet de loi, non sans avoir réalisé en amont une étude d'impact et procédé aux consultations qui s'imposaient (Conseil d'État, CNTE…etc).

À la remise des propositions, les 150 citoyens se sont structurés sous la forme d'une association : « Les 150 ». Des divergences sont apparues entre les conventionnels, relatives à la gouvernance de l'association et à son positionnement vis-à-vis de l'exécutif. Elle a également concentré les critiques de groupes de pression divers ou fait l'objet de tentatives d'instrumentalisation de la part d'ONG ou d'associations militantes. Comme l'écrit M. Thierry Pech, « *Cette situation n'a pas permis de protéger la démarche délibérative des stratégies activistes et elle a eu des effets d'attrition sur l'engagement d'une partie des conventionnels.* » Si la liberté d'association est un principe constitutionnel, la mission interroge cependant la pertinence de prolonger et pérenniser le travail de la convention en forme associative. **L'intérêt d'une démarche délibérative réunissant des citoyens tirés au sort n'est-elle pas son caractère ponctuel, borné dans le temps, à la façon d'un jury d'assises ?** La constitution de cette association a du reste exacerbé les divisions entre conventionnels, entre ceux qui s'exposaient publiquement, voire assumaient un engagement politique, et ceux qui désiraient rester en retrait.

D'une manière générale, l'articulation de la CCC avec le Parlement et l'exécutif, tissée d'incompréhensions, a été difficile. En témoigne la dernière réunion des conventionnels, en février 2021, pour rendre un avis sur les réponses du gouvernement. **Sur les 161**

conventionnels, seuls 99 ont participé au vote, soit 61 % de l'effectif. Les résultats témoignaient d'une défiance très claire vis-à-vis du gouvernement :

- **57 % des 99 votants ont attribué une note entre 0 et 3 sur 10 à la question « Quelle est votre appréciation de la prise en compte par le gouvernement des propositions de la Convention ? ».** Cette appréciation ne semble pas faire droit à la réalité des avancées apportées par la Convention. **Un directeur d'administration centrale auditionné par la mission estime que « 60 à 70 % des propositions de la CCC ont été mises en œuvre dans la loi Climat et Résilience ».** Un rapport du groupe d'appui donne une évaluation sensiblement proche **: 24 % des propositions de la CCC ont été entièrement mises en œuvre mais 44 % partiellement ou très partiellement et 14 % mises en œuvre en empruntant d'autres voies que celles imaginées par les conventionnels. Au total, seuls 18 % des recommandations de la CCC n'ont pas été mises en œuvre du tout** ;
- dans le même temps, 50 % des 99 votants ont attribué une note entre 8 et 10 sur 10 à la question « Le recours aux conventions citoyennes est-il de nature à améliorer la vie démocratique de notre pays ? », soulignant le chiasme entre **l'appréciation positive de l'exercice en lui-même et l'appréciation négative de son utilisation par le Gouvernement.**

La durée de la Convention s'est également étirée indûment dans le temps. Après les dix mois d'élaboration des propositions, au lieu des six prévus avant la crise sanitaire, les conventionnels ont été mobilisés sept mois supplémentaires. Cette période a correspondu à la durée d'élaboration du projet de loi Climat & Résilience, à laquelle les citoyens ont été associés sans mandat précis et selon des modalités confuses. **Aux termes du rapport d'évaluation produit par le Groupe de Retour d'Expérience de la CCC (GREX), cet étirement dans le temps a généré de la lassitude, sinon de la frustration, chez les conventionnels.** Plusieurs n'ont pas souhaité aller au terme des travaux, ce que révèle la moindre mobilisation lors de la session 8. En outre, elle a creusé des écarts d'implication, généralement liés l'investissement inégal des participants.

Plus problématique encore aux yeux de la mission, **le Gouvernement a souvent rendu trop tardivement ses arbitrages, empêchant ainsi les conventionnels de les étudier en amont des réunions où ils devaient être discutés avec l'exécutif.** Ces éléments ont dû pour partie être reconstitués par le Groupe d'appui pour préparer la session 8. Cette situation a été préjudiciable à la confiance entre les conventionnels et le gouvernement. Elle explique en partie la tonalité négative qui s'est exprimée lors du vote de la session 8.

4.2.5. Évaluation globale de la CCC

L'évaluation des résultats de la Convention citoyenne sur le climat selon les méthodes d'analyse dites « SWOT » permet, comme pour le GDN, de mettre en exergue les forces, faiblesses, opportunités et menaces que peut représenter un exercice délibératif de cette nature, mené de manière expérimentale mais fort d'un grand potentiel :

- en ce qui concerne les forces de la CCC, on peut d'abord souligner la qualité du cadrage méthodologique qui a été mené au sein du CESE et la prise en compte de la diversité aussi bien sociale que géographique dans le tirage au sort des 150 citoyens. La gouvernance a été menée de manière relativement impartiale et a de ce fait permis un exercice délibératif authentique. Les conventionnels reconnaissent avoir vécu **expérience exceptionnelle**, **qu'ils estiment devoir être réitérée ;**

- certaines faiblesses peuvent également être pointées : la durée de l'exercice, l'absence de diversité idéologique parmi les conventionnels et un manque d'impartialité qui a parfois pu être observé chez les experts. De plus, certains observateurs ont pu regretter que la question présidant à l'exercice ait été à la fois trop technique et trop large. Enfin, la présence d'un comité légistique a pu nourrir certaines ambiguïtés sur la nature des propositions à formuler ;
- la CCC est porteuse de plusieurs opportunités, notamment en ce qu'elle amorce un tournant délibératif de notre démocratie et qu'elle offre au Parlement une nouvelle manière de réaffirmer sa place dans le système institutionnel. De surcroît, des sujets d'intérêt général, que seule l'implication des citoyens permettait d'aborder, ont été mis à l'agenda, et ont contribué à accélérer la prise de conscience de l'opinion sur les enjeux environnementaux en débat .
- l'instrumentalisation de l'exercice par des lobbies au service d'intérêts privés ou encore la politisation de certains conventionnels représentent des risques à prendre en compte à l'avenir. Enfin, si la démocratie délibérative et participative vise à régénérer la vie démocratique, elle doit se penser en complémentarité et non en concurrence avec la démocratie représentative.

5. La mission propose la mise en place d'un véritable « cycle délibératif national »

L'analyse rigoureuse du déroulement du Grand débat national comme de la Convention citoyenne pour le climat fait bien apparaître l'intérêt de conduire de tels exercices, tant pour améliorer la qualité des décisions prises par le gouvernement et la représentation nationale (fonction épistémique), que pour favoriser une culture de l'écoute et de l'échange rationnel et pacifique d'arguments (fonction éthique) ou encore pour inclure davantage nos concitoyens dans la délibération sur la chose publique (fonction inclusive). Ces trois fonctions permettent de résorber une partie de la fracture entre citoyens et démocratie représentative et contribuent à réparer la confiance dégradée des Français dans leurs institutions ainsi que dans la vie publique.

Cependant, **dans les deux expérimentations que furent le GDN et la CCC, c'est la sortie du processus qui a été la plus dysfonctionnelle, faute d'avoir pensé une véritable méthodologie de la reddition de comptes ainsi qu'une bonne articulation avec les institutions de la démocratie représentative, à commencer par le Parlement.**

La mission demeure, à l'issue de ses auditions et de ses investigations, convaincue que l'institutionnalisation maîtrisée d'un « cycle délibératif national » comportant des éléments participatifs et délibératifs[73] serait de nature à améliorer la confiance que les représentés témoigne à l'égard de leurs représentants mais aussi à revigorer la démocratie représentative. Pour ce faire, il est besoin de penser un dispositif d'association des citoyens à la décision publique qui remplisse trois conditions :

- **une combinaison de séquences participatives et de séquences délibératives**. Comme l'écrit M. Éric Buge, cela revient à se mettre à la recherche « *du diamant de Micromegas, qui permettrait de faire participer chaque citoyen à un processus délibératif global, de faire entrer en relation nombre de participants et qualité de la délibération.*[74] »
- **une institutionnalisation du déclenchement d'un tel cycle d'action publique,** la mission estimant que cette initiative doit être partagée entre le Gouvernement et le Parlement, chacun disposant d'un droit égal d'initiative ;
- **une clarté quant au caractère non décisionnaire des préconisations formulées par les citoyens**, tant durant la phase participative que durant la phase délibérative, le dernier mot devant rester au Parlement qui conserve le monopole du vote de la loi. Pour autant, les préconisations émanant d'un cycle participatif et délibératif d'action publique ne sauraient être des recommandations purement consultatives. **Elles ont une valeur d'orientation par rapport à laquelle le Parlement et le Gouvernement auraient à se positionner et à rendre des comptes.**

5.1. Certains dilemmes ou controverses nationales nécessitent d'être résolus par un surcroît de délibération

Certains sujets d'intérêt national ne recoupent pas ou plus les traditionnelles divisions de la démocratie représentative – entre gauche et droite par exemple – ou de la démocratie sociale –

---

[73] Combinant ainsi plusieurs modes d'institutionnalisation de la participation au sens du rapport OCDE (2021), « Eight ways to institutionalise deliberative democracy », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 12, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en.

[74] Eric Buge, ibid., p. 207.

entre syndicats et patronat. Ils sont pourtant de la plus haute importance et appellent des solutions politiques acceptées de tous.

Ces transitions auront un impact majeur sur l'économie, les relations sociales, les équilibres de la société. **C'est pourquoi leur bonne conduite ne peut se faire par le seul truchement de la norme ou du règlement. Pour être efficaces, anticipées, profondes, elles doivent être délibérées et requièrent de compléter la démocratie représentative par des modalités plus directes de sollicitation, d'association et d'implication de toutes les parties prenantes**.

En particulier parce qu'elles charrient chacune des dilemmes difficiles qui ne peuvent être arbitrés par le seul concours de la rationalité technique ou scientifique. Par exemple, tout le monde ou presque est d'accord pour limiter l'artificialisation des sols, qui croît trois fois plus vite que la population générale, mais 53 % des Français vivent dans une maison individuelle avec jardin et ce type d'habitat représente un confort de vie que peu de Français sont prêts à abandonner. **Le dilemme est donc présenté ainsi : quelles concessions ou contreparties doit-on proposer aux citoyens pour qu'ils participent à une stratégie « zéro artificialisation nette » ?** La délibération ne porte pas sur des vérités scientifiques. Celles-ci sont mobilisées en amont et servent à l'instruire. Mais l'intérêt de celle-ci est surtout de dénouer des controverses. Comme l'écrit Thierry Pech, citant Aristote, « *nous ne délibérons que sur les questions qui apparaissent comme susceptibles de recevoir plusieurs solutions*[75]. »

5.2. Les différentes phases d'un « cycle délibératif national » efficace et inclusif

Comme l'a relevé la mission, le GDN comme la CCC ont été conçus comme des expérimentations ponctuelles, dont la gouvernance et la méthode ont été construits largement *in itinere*. Si l'on veut renouveler ce genre d'expérience, il semble nécessaire de penser une institutionnalisation *a minima* de la démocratie participative/délibérative comme composante de la démocratie nationale. Cette inscription institutionnelle devra respecter les conditions suivantes :

- pour éviter le caractère ponctuel, d'opportunité ou discrétionnaire du déclenchement, **il conviendra de formaliser, clarifier et stabiliser les modalités de déclenchement** d'un exercice participatif ou délibératif d'envergure nationale ;
- **la mission recommande de combiner une séquence « participative » à large spectre avec une séquence « délibérative »** plus qualitative, en formation plus retreinte. Comme l'a bien montré M. Éric Buge[76], on perd souvent en qualité délibérative ce que l'on gagne en volume participatif ; d'où l'intérêt de raisonner sous la forme d'un cycle délibératif complet d'action publique conjuguant les deux démarches ;
- la mission préconise enfin **d'entourer ce cycle délibératif d'action publique d'un ensemble de garanties procédurales et méthodologiques**, notamment en matière de reddition de comptes, qui en assurent la qualité et évitent de reproduire les erreurs du GDN ou de la CCC.

5.2.1. Une double initiative du Parlement et du Gouvernement

Pour ce qui est des thématiques susceptibles de faire l'objet d'un tel cycle délibératif, **elles devraient relever des grandes transitions ou d'un sujet de société nécessitant de résoudre**

[75] Thierry Pech, op. cit., p 136.

[76] Éric Buge, « À la recherche du diamant de Micromégas. Quelques réflexions à propos du Grand débat national et de la Convention citoyenne pour le climat », *Archives de philosophie du droit*, 2020/1 (Tome 62) : https://www.cairn.info/revue-archives-de-philosophie-du-droit-2020-1-page-463.htm».

des dilemmes, surmonter des controverses, partager des risques ou mutualiser des coûts. **Concrètement, en s'inspirant des sujets pouvant être soumis à référendum de l'article 11, les thèmes possibles seraient ceux « *relatifs aux questions de société ou à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation*. »** Pour les raisons exprimées plus haut, la mission estime que l'organisation des pouvoirs publics, figurant également à l'article 11, n'aurait pas vocation à faire l'objet d'un tel cycle de délibération. D'autre part, la mission estime qu'un cycle délibératif national ne devrait pas pouvoir porter sur le même objet qu'une disposition introduite au cours de la législature et en cours d'examen au Parlement ou définitivement adoptée par ce dernier et non encore promulguée.

Quant au pouvoir d'initiative, l'idée centrale consiste à donner tant au Parlement qu'au Gouvernement la faculté de déclencher un tel exercice : :

- une initiative du Gouvernement prendrait la forme d'une délibération en Conseil des Ministres ;
- une initiative parlementaire pourrait prendre deux formes alternatives, reposant notamment sur un seuil de députés et de sénateurs à franchir: soit une initiative propre à chaque assemblée, Assemblée nationale ou Sénat, soit une initiative bicamérale ;

Le CESE aurait en outre la faculté, comme le lui permet la loi organique, de faire des propositions de thèmes de participation citoyenne aux pouvoirs publics dans l'exercice de leur droit d'initiative.

<u>Proposition n° 39</u> : Ouvrir la possibilité aux pouvoirs publics de déclencher un « cycle délibératif national » sur des questions relatives aux grandes transitions et tout sujet relatif aux questions de société ou à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation.

<u>Proposition n° 40</u> : Donner un droit d'initiative à l'exécutif et au Parlement.

La Haute autorité de la participation citoyenne (HAPC)superviserait la démarche en vérifiant :

- que l'objet de l'initiative est conforme au champ thématique identifié – en somme que ce mécanisme ne soit pas détourné de sa finalité ;
- que les délais relatifs à chaque étape du cycle sont respectés ;
- que les travaux présentent toutes les garanties d'impartialité, de sincérité et de respect du mandat, d'un bout à l'autre du cycle.

Lorsque le cycle délibératif serait déclenché, il se déroulerait en trois étapes :

- un grand débat public – à caractère participatif ;
- une double délibération en formation restreinte, par des citoyens tirés au sort et par les représentants des corps intermédiaires, au sein d'un CESE rénové ;
- une transformation de l'orientation politique issue de la phase participative en projet de loi, si l'initiative du cycle a été prise par le Gouvernement et en proposition de loi, si celle-ci émane du Parlement.

5.2.2. Le grand débat public

Après son déclenchement, l'objet du cycle délibératif d'action publique serait porté à la connaissance des Français sous la forme d'un grand débat public, pour une durée de trois mois. Le grand débat public aurait vocation à être supervisé par la Haute autorité de la participation citoyenne et pourrait notamment s'appuyer sur le réseau déconcentré des CESER. Une analyse sémantique et sociologique minutieuse serait conduite pour décrypter les réponses et les contributions des citoyens.

La restitution, supervisée par la Haute autorité de la participation citoyenne, mettrait l'accent sur les dilemmes et les controverses issus de cette large séquence participative.

<u>Proposition n° 41</u> : Organiser un grand débat public selon des standards de qualité définis par la HAPC.

5.2.3. La « double délibération » : assemblée des corps intermédiaires et assemblée des citoyens

Ce n'est qu'à l'issue de ce processus participatif de grande envergure que des séquences délibératives en format plus restreint pourront être organisées. Mandat serait alors donné au CESE rénové (cf. *infra*) pour organiser deux exercices délibératifs en parallèle, **axés sur la résolution des controverses et des dilemmes issus du Grand débat national :**

- d'une part, les représentants des corps intermédiaires siégeant ordinairement au CESE travailleraient sur le sujet lors d'une session extraordinaire ;
- d'autre part, une convention citoyenne formée de citoyens tirés au sort travaillerait également en format délibératif. Celle-ci serait supervisée par un comité de gouvernance composé de membres du CESE, du Parlement et de la Haute autorité de la participation citoyenne. Celle-ci désignerait notamment un collège de garants, réputés pour leur indépendance et chargés de veiller au respect des principes d'une bonne délibération.

<u>Proposition n° 42</u> : Faire examiner les dilemmes et les controverses résultant du grand débat public par deux assemblées, l'assemblée ordinaire du CESE et une convention citoyenne *ad hoc*.

Une fois ces délibérations conduites en parallèle, un processus de convergence serait mis en place, les citoyens confrontant leur approche avec celle des représentants des corps intermédiaires. Un document unique serait alors préparé à l'usage du Parlement, synthétisant à la fois l'état de l'opinion tel qu'il s'est manifesté lors du Grand débat national mais aussi les propositions des deux groupes pour surmonter dilemmes et controverses. Les divergences éventuelles entre les deux groupes ne devront pas être oblitérées, mais une convergence devra être recherchée. A l'issue du processus de convergence, les éventuelles divergences persistantes seraient exposées clairement, afin de permettre aux parlementaires de se faire un avis à l'étape suivante du processus. **Durant toute la durée de la délibération, de trois mois, un contact constant sera maintenu avec le Parlement et le Gouvernement. La mission recommande de ne pas adjoindre de comité législatique à ce stade purement délibératif pour ne pas introduire de confusion entre la phase délibérative et la phase d'élaboration législative, appartenant au Gouvernement et au Parlement.**

Cependant le livrable de cette étape ne saurait être un simple avis consultatif sans portée autre que la bonne volonté de son destinataire. **C'est pourquoi un véritable contrat juridique et moral devra lier les pouvoirs publics au CESE rénové, précisant les modalités de sortie, de suivi et de redditions de comptes.** Afin de ne pas être juge et partie, le CESE ne pourra pas rendre d'avis sur les projets ou propositions de loi issus de ce cycle délibératif.

Encadré 23 : Un exemple de bonne combinaison participation/délibération : les états généraux de la justice

Pourquoi les **états généraux de la justice (EGJ)** sont-ils une nouvelle étape dans le développement de la démocratie délibérative et participative ?

1. **Parce que les EGJ ont été la première démarche participative nationale *multi-parties prenantes* incluant les citoyens (mais ne se limitant pas à une consultation exclusivement citoyenne).**

Les EGJ ont en effet ciblé 4 catégories d'acteurs de l'écosystème judiciaire :

- Les citoyens justiciables
- Les magistrats et agents du Ministère (greffiers, auxiliaires de justice, Etc.)
- Les partenaires de la justice (avocats, policiers, gendarmes, huissiers, Etc.)
- Les détenus en maison d'arrêt

Chacune de ces parties prenantes a eu l'occasion de s'exprimer dans le cadre d'une consultation numérique dont une partie significative des questions était commune à toutes les parties. Au final, ont participé à la consultation : 18 500 citoyens (dont 41 % n'avaient eu aucune expérience avec la justice), 12 600 magistrats et agents, 7 900 partenaires et 8 700 détenus (soit environ 12% des détenus consultés, une première en Europe).

2. Parce que les EGJ ont été une démarche participative conçue comme intégralement hybride, à la fois digitale et présentielle, individuelle et collective.

La consultation numérique a tout d'abord permis de faire émerger les représentations, préoccupations et propositions des 4 catégories d'acteurs au travers d'un questionnaire très majoritairement constitué de *questions ouvertes*, laissant au répondant une totale liberté d'expression.

Les « extrants » de cette consultation numérique ont permis d'alimenter une partie des travaux de 7 groupes thématiques réunissant des experts de la justice (magistrats, greffiers, avocats, FSI, universitaires…) mobilisés de manière itérative sur des thèmes techniques et opérationnels de la justice (procédure pénale, justice civile, justice de protection, justice économique et sociale, justice pénitentiaire et de réinsertion, missions et statut des magistrats, organisation des juridictions).

Enfin, 487 contributions collectives issues d'ateliers locaux en juridiction ou de cahiers d'acteurs rédigés par des parties prenantes internes et externes au système judiciaire (associations, cours d'appel, tribunaux judiciaires, établissements pénitentiaires, entreprises, organisations syndicales, protection judiciaire de la jeunesse, administration pénitentiaire, etc.) ont été remontées et analysées.

L'hybridation de la démarche a donc permis de croiser le point de vue d'un très grand nombre de contributeurs (environ 50 000 personnes en incluant les contributeurs aux 286 ateliers locaux tenus en juridiction) avec celui de 7 groupes thématiques constitués d'une dizaine d'experts chacun.

3. Parce que les EGJ ont mis à contribution une technologie de traitement automatisée du langage (analyse sémantique et lexicale) pour analyser les résultats de la consultation digitale.

Tout comme pour le Grand Débat National, les réponses des contributeurs (plus d'un million de verbatim) ont été regroupées par des techniques de *« clustering »* en familles de préoccupations et de propositions. Ce regroupement permet de restituer la cartographie de l'opinion des différents segments de population par classement et pondération de l'expression spontanée des répondants.

L'utilisation des *arbres de connaissance* (modèle de visualisation inventé par le philosophe Michel Serres et le mathématicien Michel Authier, modèle *Cognito*) a permis de restituer les *consensus* et les *clivages* de l'ensemble des répondants et de les comparer entre les 3 principaux acteurs (citoyens, magistrats et greffiers, partenaires de la justice).

Enfin, l'usage d'algorithmes de *machine learning* développés par le prestataire accompagnant le ministère de la Justice (Bluenove) a permis d'extraire du million de verbatim environ 1500 « propositions atypiques » correspondant aux idées et propositions « rares » (phrases constituées de co-occurrences rares de termes, formulées par une seule personne et non répétées dans le corpus), le plus souvent des suggestions de « propositions actionnables » concrètes, singulières et originales, exprimées dans le vocabulaire des professionnels de la justice.

4. Parce que les EGJ ont été l'occasion d'une première en démocratie participative : le croisement des points de vue des différentes catégories d'acteurs (citoyens, magistrats et greffiers, partenaires de la justice) au travers d'un « atelier de convergence »

En fin de processus, l'atelier de convergence a consisté à faire débattre les 3 parties prenantes sur une sélection de 12 propositions ayant été priorisées à l'issue d'un vote en ligne.

Conçu pour permettre une présentation croisée de certaines propositions, l'atelier de convergence a vocation à faire émerger des *consensus* ou des *contradictions*, en confrontant les opinions au travers d'une méthodologie d'animation permettant d'acter les consensus, d'expliquer les désaccords et de trouver des compromis.

Cette convergence ultime aura permis, entre acteurs qui ne se croisent pas naturellement, la création d'un langage commun professionnellement, socialement et politiquement acceptable ainsi qu'une priorisation de thématiques communes à toutes les parties prenantes.

5. **Parce que les conclusions des EGJ feront l'objet d'un arbitrage ultime par un comité indépendant, en charge de la synthèse de l'ensemble des canaux de consultation et de concertation mobilisés.**

Le comité des états généraux, présidé par Jean-Marc Sauvé et composé de 12 membres (dont les deux plus hauts magistrats judiciaires) agit non seulement comme garant de l'intégrité méthodologique de la démarche (semblable en cela au comité des garants du Grand Débat National), mais intervient sur le fond en croisant l'ensemble des points de vue collectés (résultats des groupes thématiques et des ateliers délibératifs citoyens, conclusions des consultations numériques et des contributions collectives, atelier de convergence, nombreuses auditions complémentaires) dans un objectif de priorisation des propositions qui seront finalement retenues et préconisées.

Ces 5 attributs différenciateurs de la démarche des EGJ préfigurent le devenir de la démocratie participative et délibérative : une **démarche collective multi-parties prenantes qui dépasse l'entre-soi** (citoyen ou expert), **gère des échelles variables** (le grand nombre et les micro-assemblées), **combine les temporalités** (courtes pour la consultation, plus longues pour les groupes d'experts), **repère les idées rares** au sein de la multitude des contributions, **fait le pari du dialogue constructif** au travers d'un processus organisé de convergence, gage d'un débat public apaisé, et opère, par le biais d'un comité indépendant, une **synthèse explicitée des recommandations.**

Source : BlueNove ; Ministère de la Justice.

5.2.4. La transmission au Gouvernement ou au Parlement et la reddition de comptes

A l'issue du cycle délibératif organisé par le CESE rénové, une transmission de l'avis produit serait effectuée au pouvoir public commanditaire : **au Gouvernement, s'il est à l'origine de l'initiative, qui serait chargé de préparer, s'il y a lieu, un projet de loi sur cette base, ou au Parlement si l'initiative provient des parlementaires, qui pourraient alors construire une proposition de loi**. Pour ce qui est du traitement des suites du cycle délibératif par le Parlement, la mission propose deux options alternatives : la création d'une délégation à la participation citoyenne au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur le modèle de la délégation aux collectivités territoriales (cf. *infra*) ou l'utilisation d'outils existants, via la création d'une commission spéciale ou la transmission à la commission compétente au fond.

Quel que soit le pouvoir public saisi, il aurait l'obligation, dans cette phase d'élaboration de la norme, de faire le lien avec les citoyens et les corps intermédiaires, *via* un comité de liaison. Les préconisations issues du cycle délibératif feraient notamment l'objet d'un suivi très précis, leur adoption, leur modification ou leur abandon par le Gouvernement ou le Parlement devant être précisément justifiés :

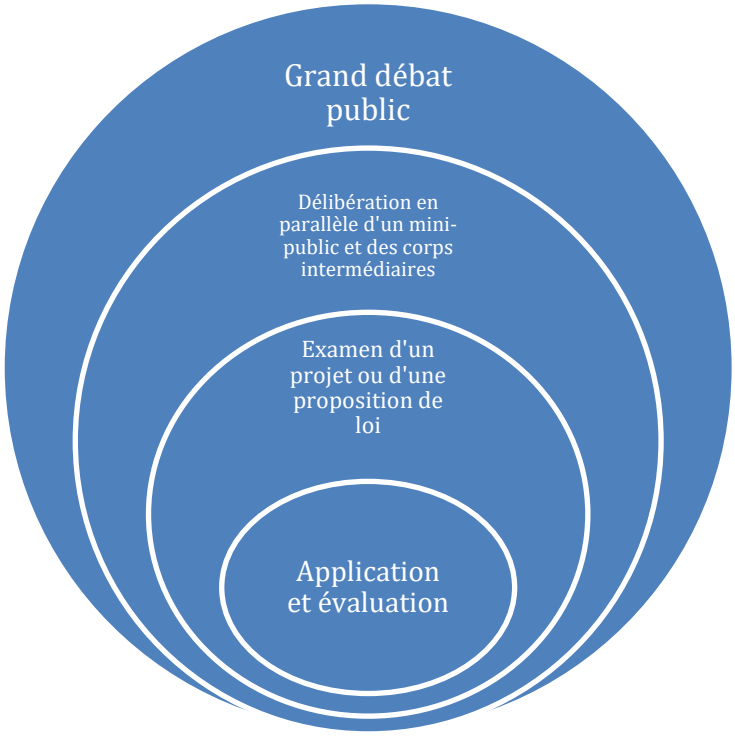
- ou bien la préconisation est reprise telle quelle dans un projet ou une proposition de loi ;
- ou bien elle est modifiée et les auteurs du projet ou de la proposition de loi expliquent pourquoi ils ont procédé à cette modification, en indiquant éventuellement les mesures prises en compensation ;
- ou bien elle est abandonnée et le Gouvernement ou le Parlement expliquent les raisons de cet abandon, en détaillant les raisons juridiques ou d'opportunité qui ont conduit à cette éviction ;
- ou bien elle est déjà mise en œuvre ou non normative, et le commanditaire justifie ces constats ;
- ou bien, dans le cas de la voie parlementaire, elle est du domaine du règlement ou d'une politique publique exécutée par le Gouvernement, et elle fait l'objet d'une recommandation de mise en œuvre.

Les relations ne s'arrêtent pas à l'examen du texte. **Une information relative à son application et aux éventuels décrets qui la précisent est également fournie**. De la même manière, citoyens et corps intermédiaires sont associés à l'évaluation organisée par le Parlement au sein d'un comité d'évaluation.

Ce cycle délibératif peut être représenté sous la forme d'un chaînage démocratique vertueux, avec l'idée d'une véritable progression : chaque maillon de la chaîne apporte une plus-value et a pour obligation de revenir vers le maillon précédent dans une logique de continuité de la reddition de comptes.

Proposition n° 43 : Mettre en place un véritable processus de reddition de comptes par le commanditaire du cycle participatif, à la fois dans la justification des mesures retenues et dans l'évaluation de celles-ci.

Graphique 7 : Les étapes « en entonnoir » du cycle délibératif national



Source : Mission.

5.2.5. Quel niveau de norme pour le cycle délibératif national ?

La mise en œuvre du cycle délibératif national proposé conduit à s'interroger sur le niveau de norme approprié pour en consacrer les principes et les mécanismes. **En ce qu'il conduit à formaliser de nouveaux modes de relations entre les pouvoirs publics et à orienter l'élaboration de la loi, la mission estime que ce dispositif trouverait juridiquement et théoriquement toute sa place dans la Constitution**. Cette option permettrait en outre de conférer au Conseil constitutionnel un rôle pivot dans la vérification de la conformité des sujets proposés à l'esprit du dispositif et du respect formel des modalités de déclenchement de chaque exercice. Elle en garantirait enfin la solennité et consacrerait au plus haut niveau de la hiérarchie des normes le tournant délibératif de la République.

Toutefois, **la mission estime qu'il n'y a pas d'obstacle juridique majeur à ce que la plupart des étapes du cycle délibératif national soient formalisés dans la loi**, voire demeurent du ressort d'une collaboration loyale et souple entre les pouvoirs publics. La mission estime qu'une réflexion sur la formalisation juridique du cycle délibératif national pourrait être lancée autour d'un groupe de travail composé d'universitaires, de parlementaires et de juristes, qui pourrait également étudier les modifications institutionnelles induites par sa mise en œuvre.

En effet, pour la mission, **la mise en place du cycle délibératif national suppose d'en tirer les conséquences sur le fonctionnement de nos institutions**. À cet effet, la mission formule des recommandations générales ayant trait :

- au fonctionnement du CESE ;
- au fonctionnement du Parlement.

5.3. Le CESE et le Parlement, piliers institutionnels du cycle délibératif d'action publique

5.3.1. Approfondir la réforme du CESE pour en faire le vrai réceptacle de la démocratie participative et délibérative

5.3.1.1. Les récents projets de réforme du CESE

Le projet de révision constitutionnelle de 2018 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace substituait au Conseil économique, social et environnemental la « Chambre de la société civile » ayant vocation à accueillir et traiter les pétitions dans un cadre rénové, en associant les pétitionnaires et, au besoin, des citoyens tirés au sort. Au cours de l'examen parlementaire, l'Assemblée nationale avait d'ailleurs adopté un amendement visant à remplacer cette dénomination par celle de « Forum de la République » au sein duquel le débat public aurait été enrichi par la participation de citoyens à la formulation de solutions nouvelles.

A la suite du Grand débat national, le gouvernement a souhaité en tirer les conséquences institutionnelles et déposé un nouveau projet de loi constitutionnel en août 2019. **L'un des objets du projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique était ainsi de consacrer le principe de la participation citoyenne dans la Constitution en y inscrivant titre XI intitulé « De la participation citoyenne ».** Ce titre prévoyait la création d'une nouvelle assemblée constitutionnelle : le « Conseil de la participation citoyenne », ayant vocation à se substituer au Conseil économique, social et environnemental.

En application du nouvel article 70-1 de la Constitution, la nouvelle assemblée aurait eu pour mission d'organiser les consultations publiques nécessaires pour éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux, en particulier économiques, sociaux et environnementaux, et les conséquences à long terme de leurs décisions. Aux termes du projet de loi constitutionnelle, le Conseil pouvait ainsi, à son initiative ou à celle du Gouvernement, réunir des conventions de citoyens tirés au sort. Le projet de loi constitutionnelle lui conférait également la mission d'assurer la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national.

Encadré 24 : Article 9 du projet de loi constitutionnelle « Pour un renouveau de la vie démocratique »

Le titre XI de la Constitution est ainsi rédigé :

« TITRE XI

« DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

« *Art. 70.* – Le Conseil de la participation citoyenne est composé de représentants de la société civile dont le nombre ne peut excéder cent-cinquante-cinq.

« La loi organique fixe la composition du Conseil de la participation citoyenne, le nombre de ses membres et ses règles de fonctionnement.

« *Art. 70-1.* – Le Conseil de la participation citoyenne organise la consultation du public afin de lui permettre d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur les enjeux, en particulier économiques, sociaux et environnementaux, des décisions des pouvoirs publics et sur leurs conséquences à long terme. À cette fin, sur son initiative ou celle du Gouvernement, il peut réunir des conventions de citoyens tirés au sort, dans des conditions fixées par la loi organique.

« Le Conseil de la participation citoyenne assure la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, dans des conditions fixées par la loi organique.

Source : Mission.

Après l'abandon de cette révision constitutionnelle, l'article 4 de la loi organique du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental fait du CESE le « carrefour des consultations publiques » et l'institution de référence en matière de participation citoyenne. Aux termes du rapport du député M. Erwan Balanant, député, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale : *« L'objectif est double : d'une part, institutionnaliser la participation citoyenne au sein d'une assemblée consultative de rang constitutionnel et, d'autre part, renforcer cette dernière alors même qu'elle rencontre des difficultés à assurer pleinement sa mission de conseil auprès des pouvoirs publics. »*

Avant même la promulgation de la loi organique, le CESE avait pris plusieurs initiatives en faveur de la participation citoyenne, au travers notamment de la création d'une plateforme consultative, de l'association de panels de citoyens à l'élaboration des avis du CESE, le cas échéant par le biais de leur intégration temporaire à la commission saisie au fond[77] et de l'organisation de la Convention citoyenne pour le climat. La loi organique insère au sein de l'ordonnance du 29 décembre 1958 des articles 4-2 et 4-3 relatifs à l'association du public aux travaux du CESE.

[77] A titre d'exemple, 28 citoyens ont été associés aux travaux du Conseil sur l'avis « Fractures et transitions : réconcilier la France », adopté le 12 mars 2019 et 30 citoyens sur l'avis « Générations nouvelles : construire les solidarités de demain », adopté le 7 juillet 2020.

Encadré 25 : Extraits de la loi organique CESE

Article 4-2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958

Lorsque le Conseil économique, social et environnemental associe le public à l'exercice de ses missions par une consultation ou la participation aux travaux de ses commissions, les modalités de cette association doivent présenter des garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité. La définition du périmètre du public associé assure une représentativité appropriée à l'objet de la consultation ou de la participation.

Le Conseil met à la disposition du public associé une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation ou de la participation ainsi que sur les modalités de celles-ci, lui assure un délai raisonnable pour y prendre part et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.

Article 4-3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958

Pour l'exercice de ses missions, le Conseil économique, social et environnemental peut, à son initiative ou à la demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat, recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence. Il peut organiser une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants de la consultation. A cette fin, il nomme un ou plusieurs garants tenus à une obligation de neutralité et d'impartialité, chargés de veiller au respect des garanties mentionnées à l'article 4-2.

La procédure de tirage au sort assure une représentation équilibrée du territoire de la République, notamment des outre-mer, et garantit la parité entre les femmes et les hommes parmi les participants.

Le Conseil publie les résultats de ces consultations et les transmet au Premier ministre ainsi qu'au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat

Source : Mission.

5.3.1.2. Transformer le CESE pour lui permettre d'accueillir la phase délibérative du cycle délibératif national

Si la réforme organique de 2021 a indéniablement constitué un progrès**, elle paraît toutefois en retrait au regard des ambitions formulées dans les projets successifs de révision constitutionnelle.** Afin de permettre au CESE de devenir une institution centrale pour le tournant délibératif de la démocratie française, la mission recommande de remettre sur le métier le projet de révision constitutionnelle d'août 2019, en modifiant cependant ses termes en ce sens :

- le CESE rénové serait l'institution accueillant les deux délibérations simultanées lors des cycles délibératifs de l'action publique : la délibération de l'assemblée ordinaire sur le sujet précédemment soumis au Grand débat et la délibération d'une convention de citoyens tirée au sort et animée par un comité de gouvernance et des garants ;
- en tant que « carrefour » des délibérations, elle ne pourrait se prononcer en session ordinaire sur les textes dont elle a à connaître lors du cycle délibératif ;

- le CESE rénové aurait également vocation à organiser les consultations citoyennes nationales prévues par la loi (états-généraux de la bioéthique sous maîtrise d'œuvre du CCNE, par exemple).

<u>Proposition n° 44</u> : Transformer le CESE pour lui permettre d'accueillir la phase délibérative du cycle délibératif national et d'être le carrefour des consultations publiques.

5.3.2. Adapter le fonctionnement du Parlement à l'essor de la participation citoyenne

S'agissant du Parlement, deux scénarii d'évolution institutionnelle sont proposés pour accueillir le tournant délibératif proposé par la mission :

- la création d'une véritable délégation parlementaire à la participation citoyenne ;
- la transmission de l'avis issu de chaque « cycle délibératif » à une commission spéciale *ad hoc* ou directement à la commission compétente au fond.

Quelle que soit l'option retenue, la question des suites à donner à l'avis est étroitement liée aux modalités de fixation de l'ordre du jour des assemblées. Sans remettre en cause les règles actuelles, il conviendra de s'interroger, dans le cadre de cette évolution institutionnelle, sur la capacité des assemblées à inscrire les propositions de loi issues d'un exercice de participation citoyenne à leur ordre du jour ou de permettre, dans le cas d'un abandon de la réforme, l'organisation d'un débat en séance publique, à l'initiative de la délégation ou de la mission, afin d'en exposer les raisons.

5.3.2.1. La première option : créer une délégation parlementaire à la participation citoyenne permanente

Cette option aurait l'avantage de permettre d'améliorer le traitement des questions de participation citoyenne par les assemblées en développant une expertise interne et en se dotant de moyens adaptés. La délégation pourrait être **commune aux deux chambres**, sur le modèle de **l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ou de la délégation parlementaire au renseignement**, permettant d'associer le Parlement dans son ensemble aux mécanismes de participation citoyenne. Une loi devrait en définir les compétences et le fonctionnement.

Encadré 26 : Participation et Parlement, quelques exemples européens

La « commission délibérative » du Parlement de Bruxelles

Le Parlement francophone de Bruxelles a institué au sein de son règlement le principe de la commission délibérative pour renforcer le lien entre le parlement et les citoyens. Une commission délibérative est un lieu de débat entre parlementaires et citoyens tirés au sort, composée de 25 % de parlementaires et de 75 % de citoyens. Cette commission est constituée pour traiter d'un sujet spécifique qui peut être proposé par voie de pétition par les citoyens bruxellois ou par les parlementaires, le dernier mot restant au Parlement.

Après plusieurs réunions de la commission délibérative, parlementaires et citoyens proposent ensemble des recommandations qui seront examinées au sein du Parlement. Une procédure de reddition de comptes est prévue puisque le Parlement est tenu d'indiquer ce qu'il fera des recommandations de la commission délibérative, en motivant les raisons le poussant à écarter des propositions le cas échéant.

La convention constitutionnelle irlandaise

A la suite de négociations entre chercheurs, notamment membres du collectif *We The Citizens*, et personnalités politiques représentant les partis vainqueurs des élections de 2011, une convention citoyenne mixte a été instituée pour envisager la révision de huit articles de la Constitution. La convention constitutionnelle irlandaise s'est réunie de 2012 à 2015. Cette convention était composée à 66% de citoyens et de 33% de parlementaires, malgré une proposition initiale de 1/3 d'experts, 1/3 de personnalités politiques et 1/3 de citoyens.

Les enquêtes menées par questionnaire après l'exercice participatif ont montré que les 66 citoyens ne s'étaient globalement pas sentis « dominés » par les 33 parlementaires présents au cours des échanges. Enfin, après les délibérations, les conventionnels ont transmis leurs propositions d'avis au Gouvernement et au Parlement, donnant à ce dernier une place centrale dans le processus conduisant à l'adoption du texte par référendum.

Le « Danish Board of Technology » danois

Le Danemark fait figure de précurseur de la participation citoyenne en Europe, notamment sous l'impulsion du Bureau danois des Technologies (Danish Board of Technology). Le Danish Board of Technology (DboT) a été créé en 1985 comme une organisation indépendante, associée au Parlement danois. Il est devenu une institution permanente en 1995, chargée de conseiller le Parlement et le Gouvernement. Le DboT était alors l'équivalent de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) en France. Le DBoT a été aboli en novembre 2011. A sa place, la Danish Board of Technology Foundation (FDBoT) a été créée en tant que fondation à but non lucratif le 20 juin 2012.

Chaque année, le DBoT invite les députés, la société civile organisée et les citoyens à lui soumettre des idées de sujets afin d'organiser des « conférences de consensus ». Le Conseil des gouverneurs sélectionne ensuite 20 projets possibles parmi les suggestions émises (environ 150 à 200 par an). Lors des conférences de consensus, une vingtaine de participants tirés au sort travaillent avec des experts pour produire un « rapport de consensus » délimitant l'usage qu'ils souhaitent faire de la technologie et émettant des recommandations à destination du Parlement.

Source : Mission.

La délégation parlementaire pourrait également être **propre à chaque chambre**, sur le modèle de la délégation aux collectivités territoriales (créée par la Conférence des présidents à l'Assemblée nationale et par le Bureau au Sénat) ou au droit des femmes (créée par la loi). **La mission préconise cette option, dans un souci de simplicité procédurale et d'autonomie des assemblées.**

Proposition n° 45 : Créer respectivement au Sénat et à l'Assemblée nationale une délégation parlementaire à la participation citoyenne.

5.3.2.2. La seconde option : transmettre l'avis issu du cycle délibératif à une commission spéciale ou directement à la commission compétente au fond

Il existe une option alternative, moins ambitieuse sur le plan procédural, **celle de transmettre l'avis issu de chaque cycle délibératif à une commission spéciale ou directement à la commission compétente au fond.** Cette option a l'avantage de permettre la réunion des parlementaires les plus concernés par le sujet traité à l'occasion du cycle délibératif d'action publique et de ne pas induire de changement structurel majeur au sein des assemblées.

5.3.2.3. En complément et en dehors du cycle délibératif, l'association des citoyens à l'élaboration de la loi pourrait intervenir de manière régulière

Une délégation parlementaire à la participation citoyenne pourrait devenir un outil d'intégration puissant des processus participatifs à la procédure parlementaire. Si cette option n'était pas retenue, les organes traditionnels de pilotage des assemblées (conférence des Présidents, Bureau…) pourraient se saisir des mécanismes exposés *infra* pour développer plus fortement une culture de la participation au Parlement.

En premier lieu, en amont, sur saisine d'un groupe politique avec droit de tirage, la délégation parlementaire à la participation citoyenne pourrait avoir la mission d'associer le public, via un jury de citoyens ou une consultation numérique, à la préparation des propositions de loi portées par les parlementaires.

<u>Proposition n° 46</u> : Permettre aux groupes politiques d'organiser un exercice participatif pour élaborer une proposition de loi.

En deuxième lieu, la délégation pourrait être associée à l'examen par l'assemblée concernée de certains projets de loi. Hors procédure accélérée, **la première assemblée saisie d'un texte dispose en effet d'au moins 6 semaines pour l'examiner avant son passage en séance publique et la seconde assemblée dispose d'au moins 4 semaines.** Même en cas de procédure accélérée, il n'est ainsi pas rare qu'un projet de loi soit examiné dans un délai plus important par la seconde chambre ou qu'il soit annoncé très en amont en ce qui concerne la première chambre. On peut avoir en tête le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « *3DS* », annoncé de longue date, déposé le 12 mai 2021, examiné du 7 au 21 juillet 2021 au Sénat puis du 6 au 17 décembre 2021 à l'Assemblée nationale. **La mission fait ainsi le constat que des temps parlementaires existants peuvent être mis à profit pour effectuer un travail préparatoire incluant, dans certains cas, des consultations citoyennes** sur un ou plusieurs aspects de la réforme annoncée ou en cours de navette parlementaire. Ces exercices de participation citoyenne, qui pourraient être internes au Parlement, donneraient lieu à des propositions, portées par la délégation à la participation citoyenne par exemple, et **pourraient faire l'objet, le cas échéant, d'amendements issus de la participation citoyenne.**

<u>Proposition n° 47</u> : Mettre à profit des temps de procédure parlementaire pour recourir à des consultations citoyennes organisées par le Parlement.

<u>Proposition n° 48</u> : Ouvrir la faculté aux parlementaires de porter des amendements issus d'exercices participatifs organisés par l'assemblée concernée.

De manière générale, un tel recours à la participation citoyenne pendant certains temps de procédure parlementaire supposerait **des pratiques conduisant à mieux anticiper l'ordre du**

jour du Parlement et à lui donner davantage de temps. Un calendrier prévisionnel des grandes réformes plusieurs mois avant leur mise en discussion au Parlement serait de nature à mieux préparer leur discussion.

En troisième lieu, la délégation parlementaire à la participation, si elle était mise en place, pourrait avoir pour mission de **recevoir et de donner suite aux pétitions devant les assemblées** actuellement prévues par le règlement du Sénat et de l'Assemblée nationale, via la nomination d'un rapporteur chargé d'examiner la proposition citoyenne et d'en assurer le suivi (cf. encadré 26).

Encadré 27 : Les pétitions devant les assemblées parlementaires

Devant les assemblées parlementaires, les pétitions sont des demandes ou suggestions écrites, adressées par une ou plusieurs personnes à leur Président. Le droit de pétition existe de manière presque permanente depuis la Révolution française et est actuellement défini par l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et par les articles 147 à 151 du règlement de l'Assemblée nationale et 87 du règlement du Sénat.

Face au constat que le nombre de ces pétitions demeurait à un niveau très faible et avait tendance à diminuer (en 2019, on comptait cinquante-deux pétitions depuis 2008 et aucune en 2018 devant le Sénat), l'Assemblée nationale a réformé son régime de pétitions en 2019 : l'article 148 de son règlement prévoit leur mise en ligne à partir de 100 000 signataires et leur renvoi à la commission compétente qui désigne un rapporteur et peut, sur la proposition de ce dernier, soit la classer, soit l'examiner et publier un rapport « *reproduisant le texte de la commission de la pétition ainsi que le compte rendu de ses débats* », en associant, le cas échéant, les premiers signataires. En outre, sur proposition de la commission ou d'un président de groupe, un débat relatif à une pétition peut être inscrit à l'ordre du jour par la Conférence des Présidents si elle compte 500 000 signataires domiciliés dans trente départements ou collectivités d'outre-mer.

Le Sénat a lancé en janvier 2020 la plateforme « e-pétitions », une plateforme de dépôt de pétitions en ligne permettant à tout citoyen de proposer la création d'une mission d'information sénatoriale ou de soumettre une proposition de texte législatif en vue de son inscription à l'ordre du jour. Après plus d'un an d'expérimentation, le système des pétitions gérées par le Sénat a été consacré dans son règlement. Dès qu'une pétition franchit le seuil des 100 000 signatures dans un délai de 6 mois, elle est étudiée par la Conférence des présidents. La dernière en date à avoir franchi cette barre est la pétition initiée par les membres du collectif *« un jour, un chasseur »,* qui a obtenu le 1er décembre 2021 la création d'une mission sénatoriale qui examinera « la question de la sécurité à la chasse ».

Source : Mission.

Proposition n° 49 : Faire de la délégation parlementaire à la participation citoyenne le guichet unique des pétitions adressées à l'assemblée concernée.

Enfin, la délégation parlementaire à la participation citoyenne pourrait construire et animer des outils permettant d'impliquer les citoyens dans la priorisation et les arbitrages budgétaires lors de l'examen des projets de loi de finances, comme cela est suggéré dans le rapport du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur la démocratie numérique intitulé « Intégrer les citoyens à la procédure budgétaire » (20 juin 2018). **Sans aller jusqu'à la mise en place d'un budget participatif national, des outils numériques de simulation budgétaire ou de consultation des citoyens pourraient être mis en œuvre pour éclairer les assemblées dans l'allocation des crédits et la priorisation des efforts en parallèle du travail en commission**.

Proposition n° 50 : Donner à la délégation parlementaire à la participation citoyenne la mission de mieux intégrer les citoyens à la procédure budgétaire.

Annexe 1 : Synthèse des propositions

1. Améliorer et optimiser les dispositifs existants

1.1. Renforcer et simplifier la participation locale

Proposition n° 1 (Loi) : Intégrer un article L. 1112-25 nouveau au code général des collectivités territoriales portant sur le droit de pétition, qui pourrait prendre la rédaction suivante :

« Dans une collectivité territoriale, un dixième des électeurs peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'examen d'une pétition sur toute affaire relevant de la compétence de cette assemblée. Lorsque la pétition est recevable, l'exécutif de la collectivité en fait rapport à la plus prochaine séance de l'organe délibérant. Lorsque son examen est inscrit à son ordre du jour, l'assemblée délibérante peut inviter le ou les organisateurs de la pétition à venir lui en présenter les termes.

Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule pétition pour une même collectivité territoriale.

Le ou les organisateurs d'une pétition dans une collectivité territoriale autre que la commune sont tenus de communiquer à l'organe exécutif de cette collectivité une copie des listes électorales des communes où sont inscrits les auteurs de la demande.

Après examen de la pétition, l'assemblée délibérante rend public, dans un délai de 4 mois, les suites motivées qu'elle propose d'y donner. »

Proposition n° 2 (Constitution) : Étudier l'opportunité d'une révision de l'article 72-1 de la Constitution permettant aux habitants de chaque collectivité territoriale, par l'exercice du droit de pétition, d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Proposition n° 3 (Loi) : Intégrer un article L. 1112-24 nouveau au code général des collectivités territoriales portant sur les conventions citoyennes locales, qui pourraient prendre la rédaction suivante :

« L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale, de sa propre initiative ou à celle d'un dixième des électeurs, peut réunir une convention de citoyens tirés au sort, dans des conditions fixées par décret, sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée.

Le ou les organisateurs d'une demande de consultation dans une collectivité territoriale autre que la commune sont tenus de communiquer à l'organe exécutif de cette collectivité une copie des listes électorales des communes où sont inscrits les auteurs de la demande.

L'examen des travaux de la convention ainsi réunie est inscrit au plus prochain ordre du jour de l'assemblée délibérante à compter de leur remise à l'exécutif de la collectivité. Les suites motivées qu'elle entend donner à ces travaux ainsi que leur synthèse sont rendues publiques par l'assemblée délibérante dans un délai de 4 mois à compter de son examen des travaux de la convention. »

<u>Proposition n° 4 (Loi organique)</u> : Rédiger comme suit l'article LO. 1112-2 du code général des collectivités territoriales :

« L'exécutif d'une collectivité territoriale, ou un cinquième des électeurs de la collectivité, peut proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions de cette assemblée, à l'exception des projets d'acte individuel. »

<u>Proposition n° 5 (Politique publique)</u> : Prévoir une évaluation plus régulière et plus systématique des instances locales de participation citoyenne, centrée sur leur efficacité, leur effectivité et leurs éventuels biais sociologiques.

<u>Proposition n° 6 (Loi)</u> : Consacrer un droit à la participation des citoyens aux affaires de l'ensemble des collectivités et non plus des seules communes, en insérant dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) un article qui pourrait prendre la rédaction suivante :

« Le droit des habitants d'une collectivité territoriale à être informés des affaires de la collectivité et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs. »

<u>Proposition n° 7 (Loi)</u> : Consacrer un principe général d'association du public aux décisions des collectivités et de leurs groupements de plus de 10 000 habitants présentant de forts enjeux socio-économiques ou ayant des impacts significatifs sur la vie des habitants ou le fonctionnement des services publics, en insérant dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) un nouvel article qui pourrait prendre la rédaction suivante :

« En dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, dès lors qu'elles présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur la vie des habitants ou le fonctionnement des services publics dont ils ont la charge, les collectivités territoriales et leurs groupements de plus de 10 000 habitants associent le public à la conception ou à l'élaboration des projets de décisions qu'ils envisagent sous la forme d'un débat pluraliste et informé, dans le respect des principes fixés à l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration. »

<u>Proposition n° 8 (Loi)</u> : Formaliser un cadre juridique applicable aux budgets participatifs en conservant la souplesse du dispositif.

1.2. Fluidifier les procédures de participation en matière d'environnement

<u>Proposition n° 9 (Loi)</u> : Permettre l'engagement de la participation du public dès le stade de l'intention du projet sur la base d'un document de cadrage élaboré par le maître d'ouvrage.

<u>Proposition n° 10 (Loi)</u> : Instaurer un continuum de la participation en matière environnementale animé par un garant unique, placé sous l'égide de la future Haute autorité de la participation publique.

<u>Proposition n° 11 (Politique publique):</u> Créer un portail numérique unique dédié aux procédures de participation en matière d'environnement avec un accès libre aux documents relatifs à chaque projet.

<u>Proposition n°12 (Politique publique) :</u> Améliorer l'information du public sur les différentes phases de participation environnementale en lien avec les acteurs du territoire concerné.

<u>Proposition n° 13 (Loi)</u> : Étendre le continuum de participation environnementale, en adaptant ses modalités, à tous les projets soumis à évaluation environnementale.

1.3. Structurer et approfondir la démocratie en santé

<u>Proposition n° 14 (Loi)</u> : Structurer la politique de démocratie sanitaire, au niveau national et déconcentré, en clarifiant ses objectifs, ses moyens et sa gouvernance, et en développant ses liens avec les autres acteurs de la participation citoyenne.

<u>Proposition n° 15 (Loi) :</u> Lancer une réflexion sur la consécration d'un véritable droit à la participation en matière de santé.

1.4. Elargir la démocratie sociale aux nouvelles formes de participation

<u>Proposition n° 16 (Loi) :</u> Inscrire dans le code du travail la faculté de définir par accord collectif des modalités d'association directe des salariés à la définition de l'agenda social ainsi qu'à la phase amont de la négociation collective, via par exemple des consultations ou concertations internes respectant les règles procédurales d'une bonne délibération.

<u>Proposition n° 17 (Politique publique) :</u> Mettre en place un plan d'action public auprès des employeurs et des représentants du personnel de promotion et d'accompagnement à la mise en œuvre du droit de participation des salariés, afin de généraliser dans les entreprises des espaces l'expression des salariés sur l'organisation collective travail, à l'aide notamment d'outils numériques favorisant cette expression.

2. Structurer un champ autonome de la participation citoyenne sur le modèle de la démocratie sociale

2.1. Ouvrir et rendre effective la procédure de référendum d'initiative partagée

<u>Proposition n° 18 (Constitution)</u> : Abaisser les seuils du référendum d'initiative partagée (RIP) à un dixième de parlementaires et un million d'électeurs.

<u>Proposition n° 19 (Constitution)</u> : Permettre une véritable initiative citoyenne en donnant, dans le cadre du RIP, un droit d'initiative équivalent aux parlementaires et aux citoyens.

2.2. Insérer le principe de participation dans la décision publique

<u>Proposition n° 20 (Loi)</u> : Rédiger l'article L. 131-1 du CRPA comme suit :

« Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, prévoit que la définition du périmètre du public associé assure une représentativité appropriée à l'objet de la consultation ou de la participation, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les modalités de l'association du public présentent des garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité. Elle s'assure que les résultats ou les suites envisagées, qui sont motivés, soient, au moment approprié, rendus publics. »

<u>Proposition n° 21 (Loi) :</u> Insérer dans le code des relations entre le public et l'administration un article ainsi rédigé :

« Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental envisagé par le Gouvernement fait l'objet d'une association du public à son élaboration, selon des modalités qu'il détermine, dans le respect des principes énoncés à l'article L. 131-1 de ce code. / Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. »

2.3. Bâtir les nouveaux acteurs de la participation citoyenne

<u>Proposition n° 22 (Loi)</u> : Transformer la CNDP en Haute autorité de la participation citoyenne ayant vocation à consolider méthodologiquement et à garantir de façon indépendante la qualité des exercices de participation, en plus de ses missions historiques prévues par le code de l'environnement.

<u>Proposition n° 23 (Loi)</u> : Composer le collège de la future Haute autorité de la participation citoyenne en y intégrant des représentants du Parlement, du CESE, des associations d'élus des collectivités territoriales, des représentants du secteur de l'ingénierie démocratique, des chercheurs et des personnalités qualifiées spécialistes de la participation.

<u>Proposition n° 24 (Politique publique)</u> : Etoffer les moyens, les effectifs et les missions du Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC).

<u>Proposition n° 25 (Politique publique)</u> : Conserver un portefeuille ministériel dédié à la participation citoyenne ayant autorité sur le CIPC.

<u>Proposition n° 26 (Politique publique, circulaire)</u> : Faire du CIPC le guichet unique d'appui et de conseil à la participation citoyenne au sein des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat et définir ses missions par circulaire. Etendre l'offre de conseil et d'accompagnement du CIPC aux services déconcentrés et y déployer un réseau de référents participation citoyenne. Créer un conseil scientifique ou un groupe d'experts associé au CIPC.

<u>Proposition n°27 (Politique publique) :</u> Créer un groupe de travail dédié à l'innovation démocratique, composé de membres de l'HAPC, du CIPC et du CESE.

2.4. Construire un corpus d'engagements de parties prenantes de la délibération

<u>Proposition n° 28 (Politique publique, loi)</u> : Bâtir avec les parties-prenantes et des citoyens un corpus des droits et devoirs du citoyen tiré au sort pour participer à une procédure participative ou délibérative prévue par la loi ayant pour objet l'association du public. Ce corpus pourrait intégrer, d'une part, un droit à indemnités, un droit à formation préalable, un droit à absence s'imposant à l'employeur, un droit à une protection similaire à celle figurant à l'article L. 1132-3-1 du code du travail, un droit à une validation des acquis de l'expérience issue de l'exercice participatif ; d'autre part, des engagements de discrétion, d'assiduité, de courtoisie, de probité et d'intégrité.

<u>Proposition n° 29 (Politique publique)</u> : Créer un « Fonds de la participation citoyenne » géré par la Caisse des dépôts pour aider les petites collectivités et les services déconcentrés de l'Etat à couvrir les coûts afférents aux démarches participatives.

<u>Proposition n° 30 (Politique publique, loi)</u> : Lancer une réflexion sur un statut des garants formalisant les principes déontologiques qui leurs sont applicables dans l'exercice de leur fonction, à résumer au sein d'une formule de serment.

Proposition n° 31 (Politique publique, loi) : Lancer une réflexion partenariale afin de formaliser un socle d'engagements du commanditaire d'un exercice participatif : fixation d'un mandat clair, respect des principes d'une bonne délibération, reddition de comptes...

2.5. Soutenir le développement d'un écosystème souverain d'ingénierie démocratique

Proposition n° 32 (Politique publique) : Structurer et massifier la filière française de l'ingénierie démocratique.

Proposition n° 33 (Politique publique) : Flécher des crédits du programme d'investissements d'avenir pour le financement de l'innovation démocratique.

Proposition n° 34 (Politique publique) : Créer un « campus de la démocratie » sur le modèle du « PariSanté campus » inauguré le 14 décembre 2021.

2.6. Eduquer et former les fonctionnaires, les élus et les citoyens à la participation

Proposition n° 35 (Politique publique) : Inclure un module relatif à la participation citoyenne dans le cursus des écoles de service public.

Proposition n° 36 (Politique publique) : Construire avec les associations d'élus un cycle de formation sur la participation citoyenne locale à destination des élus locaux.

Proposition n° 37 (Politique publique) : Développer l'enseignement de la délibération à l'école et créer un partenariat entre l'Education nationale et les collectivités pour organiser des simulations d'exercices délibératifs à destination des jeunes.

2.7. Assurer une meilleure représentativité des exercices participatifs

Proposition n° 38 (Politique publique) : Enrichir les redressements socio-économiques opérés pour la sélection des jurys citoyens de critères supplémentaires.

3. Mettre en place un véritable « cycle délibératif national »

3.1. Le « cycle délibératif national »

Proposition n° 39 : Ouvrir la possibilité aux pouvoirs publics de déclencher un « cycle délibératif national » sur des questions relatives aux grandes transitions et tout sujet relatif aux questions de société ou à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation.

Proposition n° 40 : Donner un droit d'initiative à l'exécutif et au Parlement.

Proposition n° 41 : Organiser en première phase du cycle délibératif un grand débat public selon des standards qualités définis par la HAPC.

Proposition n° 42 : Dans un second temps, faire examiner les dilemmes et les controverses résultant du grand débat public par deux assemblées, l'assemblée ordinaire du CESE et une convention citoyenne *ad hoc*.

<u>Proposition n° 43</u> : Mettre en place un véritable processus de reddition de comptes par le commanditaire du cycle participatif, à la fois dans la justification des mesures retenues et dans l'évaluation de celles-ci.

3.2. Les changements institutionnels proposés

<u>Proposition n° 44 (Loi organique)</u> : Transformer le CESE pour lui permettre d'accueillir la phase délibérative du cycle délibératif national et d'être le carrefour des consultations publiques prévues par la loi.

<u>Proposition n° 45 (Loi)</u> : Créer respectivement au Sénat et à l'Assemblée nationale une délégation parlementaire à la participation citoyenne.

<u>Proposition n° 46 (Loi, règlement des assemblées)</u> : Permettre aux groupes politiques d'organiser un exercice participatif pour élaborer une proposition de loi.

<u>Proposition n° 47 (Loi, règlement des assemblées)</u> : Mettre à profit des temps de procédure parlementaire pour recourir à des consultations citoyennes organisées par le Parlement.

<u>Proposition n° 48 (Loi, règlement des assemblées)</u> : Ouvrir la faculté aux parlementaires de porter des amendements issus d'exercices participatifs organisés par l'assemblée concernée.

<u>Proposition n° 49 (Loi, règlement des assemblées)</u> : Faire de la délégation parlementaire à la participation citoyenne le guichet unique des pétitions adressées à l'assemblée concernée.

<u>Proposition n° 50 (Loi, règlement des assemblées)</u> : Donner à la délégation parlementaire à la participation citoyenne la mission de mieux intégrer les citoyens à la procédure budgétaire.

Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées

1. Gouvernement

1.1. Premier ministre

1.1.1. Cabinet du Premier ministre

- Mme Florence SAUTEJEAU, conseillère sociale

1.1.2. Cabinet du ministre des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne

- M. Thomas GODMEZ, directeur du cabinet
- M. Tomas APARISI DE LANNOY, directeur adjoint du cabinet
- Mme Catherine PETIT, conseillère spéciale, chargée de la participation citoyenne

1.1.3. Haut-commissariat au Plan

- M. Eric THIERS, Secrétaire général

1.2. Ministère de l'agriculture

1.2.1. Conseil national de l'alimentation :

- Mme Sylvie VAREILLE, secrétaire interministérielle du CNA
- Mme Cloé ABBEL, chargée de mission participation citoyenne

1.3. Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

1.3.1. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- M. Yves LE BRETON, préfet, directeur général
- M. Mathieu ANGOTTI, conseiller expert en charge du programme « Territoires en commun »
- Mme Morgane LURASKI, chargée de mission au sein du programme « Territoires en commun »

1.4. Ministère des Solidarités et de la Santé

1.4.1. Conseil scientifique Covid-19

- Professeur Jean-François DELFRAISSY, président

1.5. Ministre de la transformation et de l'action publiques

1.5.1. Délégation interministérielle à la transformation publique

- M. Thierry LAMBERT, délégué interministériel
- M. Axel RAHOLA, chef de service
- Mme Typhanie SCOGNAMIGLIO, responsable du centre interministériel de la participation citoyenne

1.6. Ministère de la Transition Écologique

1.6.1. Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

- Mme Stéphanie DUPUY LYON, directrice générale
- Mme Anaïs BAILLY, cheffe de la mission projets, méthodes, outils

2. Parlement

2.1. Sénat

- M. Gérard LARCHER, président
- M. Philippe BONNECARRERE, sénateur du Tarn
- M. Eric AUBRY, conseiller spécial du président

2.2. Assemblée Nationale

- M. Richard FERRAND, président
- M. Erwan BALANANT, député du Finistère

3. CESE et CESER

3.1. CESE

- M. Thierry BEAUDET, président
- Mme Marie-Claire MARTEL, vice-présidente
- M. Michel CHASSANG, vice-président

- M. Julien BLANCHET, ancien rapporteur général de la Convention citoyenne pour le climat
- M. Grégory GUILLAUME, directeur de cabinet du Président
- M. Dominique GILLIER, ancien vice-président du CESE, membre du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat
- M. Michel BADRE, ancien membre du CESE, administrateur de l'association Humanité & Biodiversité

3.2. CESER

- M. Eric CHEVEE, président de l'association CESER de France
- Mme Marie Claude BRIET CLEMONT, présidente du CESER Grand Est
- M. Jean-Luc LEGER, président du CESER de Normandie

4. Juridictions et autorités administratives indépendantes

4.1. Juridictions

4.1.1. Conseil constitutionnel

- M. Laurent FABIUS, ancien Premier ministre, président
- M. Jean MAÏA, secrétaire général

4.1.2. Conseil d'État

- M. Bruno LASSERRE, vice-président
- M. Jean-Denis COMBREXELLE, président de la section du contentieux
- Mme Delphine HEDARY, conseillère d'Etat
- M. Eric BUGE, maître des requêtes

4.2. Autorités administratives indépendantes et opérateurs

4.2.1. Commission nationale du débat public

- Mme Chantal JOUANNO, présidente
- Mme Ilaria CASILLO, vice-présidente
- M. Floran AUGAGNEUR, vice-président
- M. Patrick DERONZIER, directeur

4.2.2. Caisse des dépôts

- M. Michel YAHIEL, directeur des politiques sociales

5. Corps intermédiaires

5.1. Organisations syndicales

5.1.1. Confédération générale du travail (CGT)

- Mme Angeline BARTH, secrétaire confédérale
- M. Patrick VARELA, secrétaire général de l'UD-CGT

5.1.2. CFDT

- M. Laurent BERGER, secrétaire général

5.1.3. UNSA

- M. Laurent ESCURE, secrétaire général
- M. Cédric CARRARO, conseiller national

5.1.4. Force Ouvrière

- M. Yves VEYRIER, secrétaire général

5.2. Organisations patronales

5.2.1. MEDEF et UIMM

- M. Geoffroy ROUX DE BEZIEUX, président
- M. Hubert MONGON, délégué général de l'UIMM

6. Collectivités territoriales

6.1. Association des petites villes de France (APVF)

- M. Christophe BOUILLON, président
- M. Elias MAAOUIA, conseiller

6.2. Conseil national des villes

- Mme Fabienne KELLER, députée européenne, présidente du CNV
- Mme Valérie DELION GRELIER, secrétaire générale adjointe
- Mme Marion MANGIN, chargée de projet

6.3. Élus

- M. Bassem ASSEH, premier adjoint à la maire de Nantes, délégué à la proximité, au dialogue citoyen, à la politique de la ville, au monde économique et emploi et élu métropolitain
- M. Jean DIONIS DU SÉJOUR, maire d'Agen

7. Associations

7.1. France Nature Environnement

- M. Arnaud SCHWARTZ, président
- M. Antoine GATET, vice-président

7.2. Compagnie nationale des commissaires enquêteurs

- Mme Marie Céline BATTESTI, présidente
- Estelle DLOUHY MOREL, membre du bureau

8. Ecosystème des acteurs de la participation et de la délibération

8.1. Associations

8.1.1. Démocratie ouverte

- M. Armel LE COZ, co-président
- Mme Pauline VERON, co-présidente

8.1.2. Laboratoire de l'Egalité

- Mme Olga TROSTIANSKY, présidente, directrice générale de Iris Messidor

8.1.3. Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC)

- M. Pierre-Yves GUIHENEUF, délégué général
- Mme Sandra RATAUD, membre du conseil d'administration

8.2. Entreprises

8.2.1. Cabinet Roland Berger

- M. Laurent BENAROUSSE, *partner*
- M. Alain CHAGNAUD, *partner*

8.2.2. Eurogroup Consulting

- Mme Claudia MONTERO, directeur général
- M. Stéphane GEFFRIER, associé
- M. Romain VARENNE, associé

8.2.3. Harris Interactive

- M. Jean-Daniel LEVY, directeur

8.2.4. ResPublica

- M. Gilles-Laurent RAYSSAC, président

8.2.5. Cap collectif

- M. Thibaut DERNONCOURT, directeur conseil
- M. Cyril LAGE, co-fondateur

8.2.6. Make.Org

- M. Axel DAUCHEZ, président

8.2.7. Missions Publiques

- Mme Judith FERRANDO Y PUIG, codirectrice

9. Experts

9.1. OCDE

- Mme Claudia CHWALISZ, *mission leader on innovative citizen participation*

9.2. *European Climate Foundation*

- Mme Laurence TUBIANA, présidente, ancienne co-présidente de la Convention citoyenne pour le climat
- Mme Lise DESAUTHEL, conseillère de la présidente

9.3. Universitaires

- M. Denis BARANGER, professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas
- Mme Camille MORIO, maitresse de conférences en droit public à Science-po Saint-Germain-en-Laye

- Mme Marie-Anne COHENDET, professeur de droit
- M. Bernard REBER, directeur de recherches au CNRS
- M. Yves SINTOMER, professeur de science politique à l'Université Paris 8
- Mme Marine FLEURY, maîtresse de conférences à l'Université de Picardie
- M. Loïc BLONDIAUX, professeur de sciences politique à l'Université Paris 1
- M. Bruno CAUTRES, chercheur au Centre de recherches politiques de Sciences-Po (Cevipof)

9.4. Think tanks

9.4.1. Terra Nova

- M. Thierry PECH, directeur, ancien co-président de la convention citoyenne pour le climat

9.4.2. Décider ensemble

- M. Bertrand PANCHER, député de la Meuse, Président
- Mme Sarah GRAU, co-directrice
- Mme Katharina ZUEGEL, co-directrice

10. Entreprises confrontées à des problématiques de participation

10.1. Vinci Autoroutes

- M. Pierre COPPEY, président
- Mme Nathalie BOIVIN, directrice juridique

10.2. Groupe Renault

- M. Jean-Dominique SENARD, président

10.3. Groupe Alixio

- M. Raymond SOUBIE, président

10.4. Anciens dirigeants d'entreprises

- M. Xavier FONTANET, ancien président directeur général d'Essilor
- M. Jean-Paul BAILLY, ancien président du Groupe La Poste et de la RATP, garant du Grand débat

11. Expériences étrangères

11.1. Belgique

11.1.1. Parlement francophone Bruxellois

- Mme Magalie PLOVIE, présidente
- M. Jonathan MOSKOVIC, conseiller en innovation démocratique

11.2. Danemark

11.2.1. Danish Board of Technology

- M. Lars KLÜVER, président
- M. Bjørn BEDSTED, vice-président

11.3. Suisse

11.3.1. Ambassade de France en Suisse

- M. Philippe CERF, premier conseiller
- M. Renaud LALLEMENT, conseiller de coopération et d'action culturelle

11.3.2. Commission des institutions politiques du Parlement

- Mme Ada MARRA, conseillère nationale
- Mme Marianne BINDER, conseillère nationale
- Mme Anne BENOIT, secrétaire de la commission

11.3.3. Section des droits politiques de la Chancellerie fédérale

- Mme Barbara PERRIARD, cheffe de la Section
- M. Raphaël LEUENBERGER, co-responsable des initiatives populaires fédérales

11.3.4. Universités

- M. Sean MÜLLER, chercheur, institut des études politiques, université de Berne
- Mme Giada GIANOL, chercheuse, université de Berne
- M. Nenad STOJANOVIC, politologue, chercheur spécialisé sur les minorités et le tirage au sort, université de Genève

12. Groupes et organisations du CESE ayant répondu au questionnaire de la mission

- Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut)
- France Nature Environnement
- Groupe Artisanat et Professions Libérales au CESE
- UDES
- FEPEM
- Groupe CFE-CGC
- Mutualité Française
- Organisations Etudiantes et Mouvements de Jeunesse du CESE

Remerciements

Mmes Dominique DARDEL et Isabelle MANBON ainsi que M. Hichâm BENCHAIB, pour leur contribution essentielle au travail de la mission.

MM. Éric BUGE et Bernard REBER, pour leurs commentaires avisés.

Le Premier Ministre

Paris, le 25 JUIN 2021

Monsieur le Président, Cher Patrick

Le Grand Débat national ainsi que la Convention citoyenne pour le climat qui en a découlé ont donné une nouvelle dimension à la démocratie participative. L'intérêt que ces démarches, inédites à cette échelle en France, a suscité chez nos concitoyens témoigne de leur souhait d'être mieux associés à l'élaboration des politiques publiques.

Le développement de la participation citoyenne est aujourd'hui une priorité gouvernementale. Elle s'est traduite par la création du Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) au sein de la Délégation interministérielle à la transformation publique en juin 2019, puis par l'inclusion de la participation citoyenne au champ d'attributions du ministre chargé des relations avec le Parlement, en juillet 2020. La loi organique du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental a, quant à elle, consacré la troisième chambre comme « *carrefour des consultations publiques* », en lui donnant la possibilité de recourir au tirage au sort pour les organiser.

Ces évolutions récentes s'inscrivent dans un paysage où œuvrent, aux côtés des services de l'Etat, de nombreux acteurs institutionnels publics ou privés, dont l'expertise est reconnue : la Commission nationale du débat public (CNDP), mais aussi les structures professionnelles et associatives engagées dans la mise en œuvre et la promotion des démarches participatives, la communauté des universitaires et des chercheurs, les collectivités territoriales et l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT).

Faire de la participation citoyenne une modalité d'action pérenne du gouvernement implique de préciser le cadre d'intervention de l'Etat pour structurer une nouvelle méthode d'action publique. Une meilleure articulation du rôle des différents acteurs doit notamment permettre de gagner collectivement en efficacité, tout en renforçant la lisibilité, la visibilité et la qualité des exercices participatifs.

En conséquence, je vous demande de réfléchir à des pistes d'évolution visant à structurer la gouvernance de cette politique publique portée par le ministre chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne, et à intégrer pleinement la démarche participative au processus d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques.

.../...

Monsieur Patrick BERNASCONI
16, rue Théodore de Banville
75017 PARIS

À cette fin, vous réaliserez notamment :

- Un état des lieux de la participation citoyenne en France, au niveau national et local, qui permette de mesurer la fréquence du recours aux exercices participatifs et les moyens de l'améliorer, en identifiant plus particulièrement les réticences ou les freins à leur mise en œuvre, et les conditions dans lesquelles ils sont initiés lorsqu'ils ne relèvent pas du domaine législatif ou réglementaire ;
- Une typologie des acteurs de la participation précisant leur périmètre d'action, les modalités de saisine, les méthodologies, les outils et les moyens mobilisés ;
- Une observation de l'impact des démarches participatives sur les décisions publiques, en précisant les modalités d'une bonne diffusion de l'information auprès des citoyens avant, pendant et après les concertations, et la manière dont le « devoir de suite » est assuré par les commanditaires.

Ce panorama pourra être utilement complété par une réflexion sur les principes généraux qui devraient régir l'organisation des conventions de citoyens tirés au sort et sur l'opportunité de les inscrire dans un cadre institutionnel susceptible de mieux garantir la représentativité, la sincérité, la transparence et la rigueur de ces exercices.

Sur cette base, je vous demande de proposer des scénarios d'évolution institutionnelle qui s'inscriront dans l'action initiée par le ministre chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne depuis un an, et qu'il aura ensuite la responsabilité de porter.

Afin d'élaborer vos propositions, vous pourrez réaliser un parangonnage des pratiques observées en Europe et à l'international. Le public, au cœur de cette démarche, pourra aussi être largement associé à votre mission par voie de sondage, de consultation ou de tout autre moyen. Enfin, vous pourrez vous appuyer utilement sur l'expertise et les ressources du CIPC au sein de la DITP, qui vous apportera tout le soutien nécessaire.

Je souhaite disposer de ces propositions d'ici six mois, avec une note intermédiaire sous trois mois.

Je vous prie de croire Monsieur le Président, à l'assurance de mes salutations les meilleures.

et de ma haute amitié

Jean CASTEX

Rapport

Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique

50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française

Rapport de M. Patrick BERNASCONI,
Ancien Président du Conseil économique social et environnemental, au Premier ministre

Rapporteurs :
M. David DJAÏZ (IGF)
et **M. Clément TONON** (Conseil d'État)

Février 2022