LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Réfléchir ensemble à la démocratie de demain

Mélanie Gratacos

octobre 2013

République Française
Liberté - Égalité - Fraternité
Conseil économique social et environnemental

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2013-20
NOR : CESL1100020X
Mercredi 9 octobre 2013

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Bureau du 23 avril 2013

RÉFLÉCHIR ENSEMBLE À LA DÉMOCRATIE DE DEMAIN

Étude du Conseil économique, social et environnemental

présentée par
Mme Mélanie Gratacos, rapporteure

au nom de la
délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 22 mars 2011 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques la préparation d'une étude intitulée *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*. La délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, présidée par M. Jean-Paul Bailly, a désigné Mme Mélanie Gratacos comme rapporteure.

Sommaire

- **Introduction** 4
- **Un régime démocratique questionné dans sa capacité à produire des décisions légitimes et efficaces** 6
- **Une crise de légitimité** 6
  - Une participation électorale en baisse 6
  - Une montée en puissance des votes protestataires, blancs et nuls 8
  - Un désenchantement croissant à l'égard de la classe politique 9
  - Des gouvernants perçus comme une caste éloignée 11
- **Une crise d'efficacité** 16
  - Un affaiblissement de la capacité d'action du politique 16
  - La difficulté à traiter les enjeux de long terme 18
- **Les risques de dérive** 20
  - Un système qui se délite - un désenchantement qui fragiliserait la démocratie représentative 21
  - Un système qui dériverait vers la démagogie et le populisme - une démocratie d'opinion guidée par les médias 22
  - Un système autoritaire - une dérive possible vers des décisions autoritaires pour faire face aux enjeux du xxie siècle 23
- **Faire progresser le processus de décision : pistes de réflexion** 25
  - Redonner du sens à la décision et lui permettre de mieux concilier objectifs de court et de long terme 26
  - Un sens de la décision mieux défini et partagé 26
  - Concilier objectifs de court et de long terme dans la décision 30
- **Organiser le débat en amont pour enrichir la décision** 33
  - Les démarches de participation citoyenne 33
  - L'e-démocratie : potentialités et limites 38

- Le rôle de la société civile organisée 41
- Le lobbying 44

■ **Mieux identifier les lieux réels de décision pour développer une culture de la responsabilité** 46

- L'ambiguïté d'un régime mi-présidentiel, mi-parlementaire 46
- La répartition des compétences entre Etat et collectivités 50

■ **Renforcer le pluralisme des élus pour mieux légitimer la décision et améliorer son acceptabilité** 51

- Les modes de scrutin 52
- La parité 53
- Le non- cumul des mandats 53
- Les contours possibles d'un statut de l'élu 56
- L'action des partis politiques 57
- La responsabilité de l'école républicaine 58

■ **Suivre la mise en œuvre de la décision et évaluer son impact pour davantage d'efficacité** 58

- Des difficultés récurrentes dans l'application effective de la loi 58
- L'importance de la procédure d'évaluation *ex post* de la loi 60
- Le rôle de contrôle et d'évaluation du Parlement 61
- Le rôle contributif du CESE en matière d'évaluation des politiques publiques 63
- L'open data : vecteur d'évaluation démocratique ? 64

■ **Conclusion** 66

Annexes 67

Annexe n° 1 : composition de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques lors du vote 67

Annexe n° 2 : liste des personnalités auditionnées et rencontrées 69

Annexe n° 3 : résultat des votes par groupe en réunion de délégation le 3 juillet 2012 71

Annexe n° 4 : liste des références bibliographiques 72

RÉFLÉCHIR ENSEMBLE À LA DÉMOCRATIE DE DEMAIN

Avertissement

Cette étude à vocation prospective a pour objet de présenter des pistes ouvrant les champs du possible pour le futur. En cela, elle se distingue clairement des avis rendus par notre assemblée qui établissent des propositions. Une étude fournit des éléments de réflexion et de questionnement destinés à enrichir le débat public. Certaines pistes pourraient faire l'objet, par la suite, d'une auto-saisine afin d'être approfondies dans le cadre d'un avis. Enfin, les seules recommandations mentionnées dans cette étude font expressément référence aux précédents avis déjà adoptés par le CESE.

Introduction

Définir la démocratie est un exercice complexe car au-delà de son principe retenu dans l'article 2 de la constitution du 4 octobre 1958, « *un gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple* », elle renvoie à des réalités plurielles. En effet, elle désigne tout à la fois une procédure visant à prendre des décisions, un régime politique[1] dans lequel le peuple est à la fois sujet et souverain, un ensemble d'institutions et, plus largement, une forme d'organisation de la vie en société.

La démocratie est, en outre, marquée par une tension structurelle entre un idéal – celui qui comprend la possibilité pour tous les citoyens de participer aux discussions politiques et d'être en mesure d'influencer les choix relatifs aux affaires publiques -, et sa réalisation concrète à travers la mise en œuvre d'un ensemble de processus qui peuvent se révéler imparfaits dans l'usage et dans le temps.

Mener une réflexion permanente pour réduire les écarts entre cette promesse démocratique et sa réalisation, agir de façon continue pour faire progresser les processus qui lui donnent corps, tâcher de les adapter aux évolutions successives de notre société : tel est le défi auquel nous sommes collectivement confrontés.

La démocratie représentative doit continuer d'être, dans son principe, un fondement inamovible. Mais il nous faut également la penser comme un objet dont les déclinaisons concrètes doivent être en perpétuel mouvement. Nous avons le devoir d'en faire un laboratoire vivant, une série d'expériences successives, toujours inabouties, jamais immuables. Car la démocratie, comme toute chose, est soumise à ce qu'Edgar Morin nomme la loi suprême de la vie, selon laquelle « tout ce qui ne se régénère pas dégénère ».

1 Ce régime se décline sous deux formes distinctes : la démocratie directe, lorsque le peuple exerce directement le pouvoir politique ; la démocratie représentative, lorsque la volonté des citoyens s'exprime par la médiation de représentants élus incarnant la volonté générale et votant la loi. Ce régime représentatif peut-être parlementaire, présidentiel ou mixte, comme en France.

Or, si le diagnostic de « crise du politique », de « désenchantement démocratique », est si souvent établi aujourd'hui, c'est notamment parce que de profondes mutations ont marqué notre société dans les dernières décennies, sans pour autant s'accompagner du renouvellement des processus démocratiques et des outils d'intelligence politique.

Sans prétendre à l'exhaustivité, certaines de ces évolutions sociétales méritent d'être particulièrement soulignées. Ainsi, la globalisation et la financiarisation de l'économie, ou encore l'émergence d'institutions supranationales sont venues questionner nos formes démocratiques qui n'avaient pas été conçues à cette échelle. L'évolution des modes d'engagement, l'érosion des légitimités partisanes, l'émergence d'un rapport plus individualisé à la chose publique, l'augmentation du niveau de connaissance des citoyens, mais également le développement des technologies numériques et des réseaux sociaux, ont également profondément bouleversé le lien au politique. Les citoyens n'acceptent désormais plus les discours d'autorité, ils sont beaucoup plus critiques et réactifs.

Dans ce contexte, cette étude tente d'apporter une contribution au nécessaire travail de réflexion sur l'évolution des processus démocratiques, travail qui doit être mené sur le long terme au sein de toute la société.

Pour ce faire, nous nous sommes essentiellement concentrés sur le renouvellement de la démocratie politique à l'échelon national, qui est celui où le lien de confiance gouvernants-gouvernés nous apparaît aujourd'hui le plus dégradé. Pour autant, nous sommes convaincus que les questions de la gouvernance démocratique à l'échelle européenne et mondiale ou à l'autre bout du spectre, de la démocratie de proximité, sont elles aussi fondamentales. De même, la question de la démocratie sociale[2] qui répond à des problématiques distinctes de celle de la démocratie politique, n'a pas non plus été approfondie. De prochains travaux gagneraient à être menés sur ces sujets.

L'objectif de cette étude à vocation prospective est triple. A travers les nombreuses auditions réalisées, nous avons d'abord cherché à établir un constat commun. Le relevé de terrain réalisé des difficultés rencontrées par notre régime démocratique nous conduit ainsi à penser que derrière le terme générique de « crise de la démocratie » se situe en fait, une crise du processus de décision politique qui apparaît affecté dans sa capacité à produire des décisions légitimes et efficaces.

Convaincus de la gravité de ce problème, nous avons également souhaité jouer un rôle de lanceur d'alerte. Trois scénarios tendanciels à l'horizon 2030, qui pourraient être qualifiés de « scénarios du pire », ont ainsi été esquissés pour mettre en évidence les conséquences futures du non-traitement politique de la question démocratique.

Enfin, nous avons, à travers les grandes étapes du processus de décision, tenté de recenser et d'explorer, pour chacune d'entre elles, un large éventail de pistes susceptibles de contribuer à réhabiliter la décision politique.

2 La démocratie sociale peut se définir comme toutes les formes de négociation, de consultation ou d'échange d'information entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

Un régime démocratique questionné dans sa capacité à produire des décisions légitimes et efficaces

De nombreux éléments, détaillés ci-dessous, témoignent de la double crise à laquelle se trouve aujourd'hui confrontée la décision politique. Crise de légitimité tout d'abord, tant le désenchantement et la défiance vis-à-vis des représentants politiques ne cessent de croître, entraînant par voie de conséquence, une adhésion et une acceptabilité beaucoup plus faibles de leurs décisions. Crise d'efficacité ensuite, puisque les décisions politiques semblent se succéder, souvent à un rythme effréné, sans pourtant paraître en mesure de répondre aux défis, actuels et à venir, que doit relever notre société.

Une crise de légitimité

Désaffection croissante des urnes, montée en puissance des votes protestataires, enquêtes établissant de façon récurrente le sentiment de « mal représentation » des Français : les indicateurs attestant d'un désenchantement des citoyens vis-à-vis de leurs élus, et plus largement, de l'ensemble de la classe politique sont nombreux et reconnus. Si ces phénomènes ne sont ni récents, ni spécifiques à notre pays, ils sont en revanche durables, grandissants et particulièrement préoccupants, notamment lorsqu'ils affaiblissent la base de légitimité des élus et, par là-même, celle des décisions qu'ils prennent.

Une participation électorale en baisse

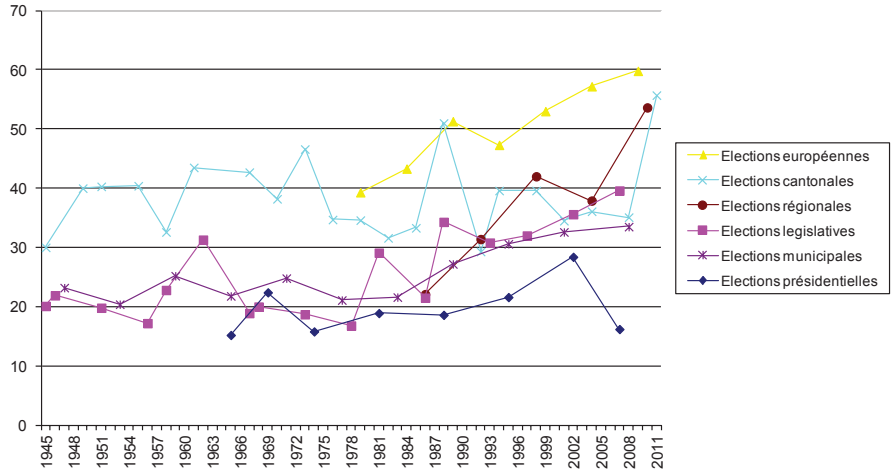
Depuis les années 1980, la participation électorale ne cesse de décliner. On observe ainsi une progression quasi-continue de l'abstention à toutes les élections (locales, nationales et européennes). Seules exceptions notables, les élections présidentielles de 2007 et de 2012, dont les taux d'abstention avoisinèrent respectivement les 16 % et 20 %, à comparer aux 28,4 % d'abstention relevés lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2002. Les résultats de cette dernière sont certainement à l'origine de la mobilisation d'un nombre accru d'électeurs, notamment parmi les jeunes, pour l'élection de 2007. Plus largement, le rendez-vous électoral que constitue l'élection présidentielle semble encore perçu comme étant à fort enjeu, ce qui explique la mobilisation des électeurs.

Ce regain ne signe pas le retour à une participation électorale élevée et pérenne, puisque toutes les autres élections qui se sont succédées depuis 2007 (législatives, municipales, européennes, régionales et cantonales) furent marquées par des taux record d'abstention.

De même, l'abstention varie selon le type d'élections et son échelon territorial. Les élections européennes sont celles où la participation électorale est en France la plus faible, le taux moyen d'abstention constaté depuis leur organisation en 1979 étant de 50 %. Cette situation n'est pas propre à notre pays : selon Pierre Bréchon, l'abstention est dans tous les États membres, plus élevée aux élections européennes qu'elle ne l'est aux élections législatives nationales.

Le graphique ci-dessous confirme ces tendances, en montrant que l'abstention ne cesse de progresser, tous types d'élections confondus.

Graphique 1 : Taux d'abstention à toutes les élections



Source : P. Bréchon, La France aux urnes, la documentation française, 2009 et ministère de l'Intérieur pour les élections européennes (2010), cantonales (2011), régionales (2008).

La progression de l'abstention s'explique surtout par une augmentation du « vote intermittent ». Une enquête réalisée par l'Insee sur le bilan de la participation de 1995 à 2002, indique ainsi que ce type de vote, devenu le comportement le plus répandu chez les électeurs français, est passé de 34 % en 1995 à 40 % en 2002. Sur cette même période, l'augmentation de la proportion des abstentionnistes « systématiques » passe seulement de 11 % en 1995 à 13 % en 2002. Comme l'explique Pascal Perrineau, lors de son audition devant la DPEPP, « *on voit bien comment s'est construit un nouveau type de rapport au vote, beaucoup moins permanent qu'auparavant, moins valorisé et plus intermittent. Le vote n'est plus qu'un moyen parmi d'autres de participer à la politique, il n'est utilisé qu'épisodiquement et peut être rejeté pour privilégier d'autres modes plus protestataires de participation politique* ».

Interpréter le phénomène de l'abstention est donc complexe et évolutif, la décision de ne pas participer à une élection pouvant être influencée par un grand nombre de facteurs. Si la prudence et la pondération restent de mise, les sociologues distinguent, en général, trois facteurs d'abstention :

– un facteur circonstanciel de nature essentiellement accidentelle qui se traduit par un abstentionnisme forcé ou involontaire. L'électeur n'a pas pu voter le jour des élections pour des raisons personnelles ou matérielles ;

un facteur culturel propre aux difficultés d'intégration, au sein de la société, d'une partie de la population qui maîtrise mal la culture politique du pays. Comme l'explique Daniel Gaxie[3], ces électeurs ne s'estiment souvent pas suffisamment compétents pour prendre part au vote et effectuer un choix éclairé. On les retrouve également dans la catégorie des non inscrits sur les listes électorales ;

– un facteur politique qui se traduit par un abstentionnisme caractérisé par l'indifférence, la méfiance ou la contestation, pour exprimer notamment son

3 Professeur de sciences politiques à l'université Paris I et spécialiste de la sociologie du vote.

désaccord avec la politique en vigueur ou l'offre politique proposée. Le vote est moins un devoir qu'un droit dont on décide librement de l'usage.

A côté d'un abstentionnisme d'indifférence qui reste stable et qui se concentre essentiellement sur les non diplômés, les ouvriers et les personnes n'ayant pas d'emploi stable, se développe actuellement un abstentionnisme de protestation touchant souvent des couches sociales plus favorisées.

Une montée en puissance des votes protestataires, blancs et nuls

Depuis une vingtaine d'années, est apparu un phénomène nouveau en progression constante en France et en Europe : le vote protestataire. Expression d'un refus ou d'un rejet, il n'est ni uniforme, ni lié à une élection particulière. Pascal Perrineau le définit comme « *un vote dans lequel s'exprime avant tout une opposition au système politique et social et à l'offre politique dominante. L'électeur protestataire vote davantage contre que pour* ».

Pour illustrer l'importance de ce vote, le sondage « Sortie des urnes » de l'institut CSA réalisé le 22 avril 2007 lors du premier tour de l'élection présidentielle, montre que près d'un votant sur quatre (24 %) déclare avoir effectué un vote protestataire, c'est-à-dire un vote pour montrer son opposition aux autres candidats. Ils étaient 30 % à avoir effectué le même choix lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2002, soit deux points de plus que les électeurs qui ont déclaré avoir voté en faveur d'un projet et dix points de plus que ceux qui ont voté par attachement à un candidat. Seulement 8 % des électeurs avaient voté en considération d'un bilan.

Comme ce phénomène fut particulièrement exacerbé lors de l'élection présidentielle de 2002, il est intéressant de voir comment ce vote se répartit en fonction de l'électorat des différents partis ayant présenté un candidat lors de cette élection. Il est relativement faible dans l'électorat votant pour les deux partis traditionnellement majoritaires (14 % dans l'électorat de Lionel Jospin et 17 % pour celui de Jacques Chirac). Il s'élève au sein de l'électorat qui soutient les partis qui hésitent entre les logiques d'intégration gouvernementale et celles d'opposition systématique (soit 31 % dans l'électorat de Jean-Pierre Chevènement et 27 % dans l'électorat d'Alain Madelin). Enfin, il est conséquent dans l'électorat des partis extrêmes qui se situent dans un rapport d'extériorité au « système » (43 % dans l'électorat d'Arlette Laguiller, 49 % dans celui d'Olivier Besancenot, 48 % dans celui de Bruno Mégret et 49 % dans celui de Jean-Marie Le Pen).

Loin de ne concerner que les élections présidentielles, la montée en puissance du vote protestataire a été observée pour tous les types d'élections.

Les votes blancs et nuls n'augmentent quant à eux que faiblement depuis le début des années 1980. Ainsi, le taux moyen de ces votes aux élections présidentielles entre 1965 et 1981 était de 1 %. Il atteint 2,1 % sur la période comprise entre 1988 et 2002[4]. En revanche, lors de l'élection présidentielle de 2012, plus de 2 millions de bulletins blancs et nuls ont été dénombrés, soit environ 5,8 % des votants.

4 Centre d'analyse stratégique, *Le vote blanc : le nombre et le sens* - Note de veille n°52 – avril 2007.

Dès lors, et même s'il est marginal, se pose la question de la reconnaissance de ce vote. 60 % des Français y seraient favorables[5] en le considérant comme une forme d'abstentionnisme civique. Le débat reste ouvert en France, sachant qu'en Europe, seul un pays le reconnaît officiellement : la Suède. Dans les autres pays, le vote blanc n'est reconnu que si le vote est obligatoire.

Un désenchantement croissant à l'égard de la classe politique

Ce désenchantement s'explique par un triple sentiment :

- de manque de confiance envers la classe politique ;
- d'affaiblissement de la souveraineté populaire ;
- de mal représentation.

❒ *Une élévation globale du niveau de défiance envers les responsables politiques*

Les résultats de la dernière vague du baromètre de la confiance politique mis en place par le Cevipof, mettent en évidence une dégradation continue de la confiance des Français envers la classe politique depuis 20 ans.

Ainsi, à six mois de l'échéance présidentielle de 2012, 52 % des personnes interrogées déclaraient n'avoir confiance ni dans la gauche, ni dans la droite pour gouverner le pays. Cette défiance est plus forte au sein de certaines catégories de population telles que les ouvriers, les jeunes âgés de 25 à 34 ans, les sympathisants des partis d'extrême droite et gauche, et les personnes qui déclarent ne pas s'intéresser du tout à la politique.

Lorsqu'on apprécie le niveau de confiance des personnalités politiques au regard de leurs fonctions, on constate qu'il existe des écarts importants entre les fonctions exercées à l'échelon local, national et supranational. En effet, les responsables locaux sont ceux qui bénéficient du capital confiance le plus fort, malgré une dégradation de dix points entre décembre 2009 et octobre 2011. Ainsi, 42 % des Français font encore confiance à leurs conseillers régionaux, 44 % aux conseillers généraux et 54 % aux maires, seul élu politique qui bénéficie d'une majorité absolue. Plus la proximité élu/électeur est grande, plus le sentiment de confiance s'élève.

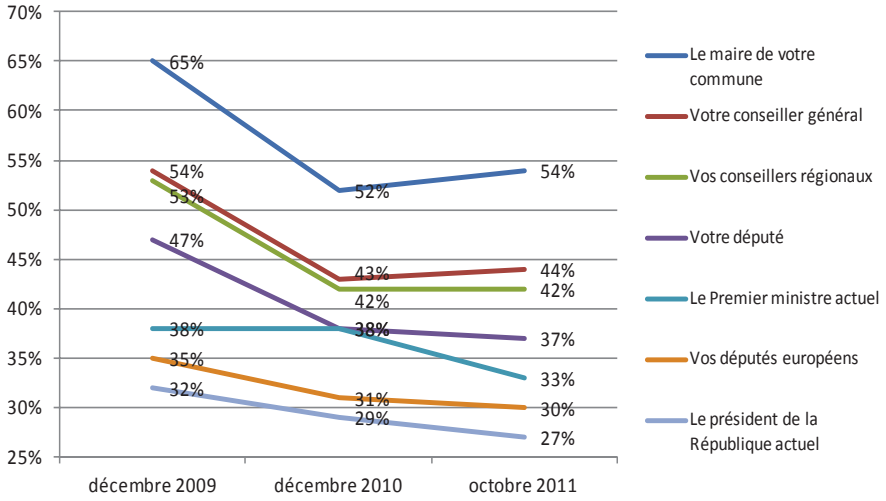
Pour les élus qui exercent des fonctions électives éloignées géographiquement de leurs circonscriptions, le niveau de confiance baisse sensiblement : le député obtient ainsi 37 % de confiance contre 30 % pour le député européen.

Enfin, les partis politiques sont encore plus discrédités puisque seulement 13 % des Français leur font tout à fait ou plutôt confiance.

On observe donc une corrélation entre le degré de proximité du mandat exercé et le niveau de confiance exprimé par les citoyens/électeurs. Plus largement, un phénomène de mimétisme semble influencer la confiance ressentie à l'égard de ceux qui vous apparaissent comme proches (socialement et/ou physiquement) de ceux qui vous semblent éloignés (élites…).

5 Résultats du sondage réalisé par le Centre d'études et de connaissances sur l'opinion publique (avril 1998).

Graphique 2 : Evolution du niveau de confiance dans les personnalités politiques selon les fonctions



Source : Baromètre de la confiance politique du Cevipof, octobre 2011.

Au-delà de cette élévation globale du niveau de défiance, deux opinions sont désormais largement majoritaires au sein de la population française :

– d'une part, l'idée que les politiques ne prennent pas suffisamment en compte les préoccupations exprimées par la population. A partir du milieu des années 1980, une petite majorité de sondés commence à déclarer que les politiques s'intéressent « très peu ou pratiquement pas » à leurs préoccupations. Dans les années 1990-2000, ce sentiment était partagé par deux tiers des Français, pour atteindre 83 % en octobre 2011 ;

d'autre part, 69 % des Français estiment que les élus et les dirigeants politiques français sont plutôt corrompus[6].

Cette défiance politique ne débouche toutefois pas sur une défiance institutionnelle généralisée. Le même baromètre souligne, en effet, qu'une majorité de Français témoigne d'une forte confiance à l'endroit des institutions publiques en général : 85 % dans l'école, 75 % dans les hôpitaux, 75 % dans l'armée, 64 % dans la police, 60 % dans la justice…

❒ *Un sentiment d'affaiblissement de la souveraineté du peuple*

La souveraineté populaire semble traverser une crise majeure comme l'attestent les résultats du sondage réalisé par Viavoice en 2009 : à la question « Dans notre démocratie, aujourd'hui, le peuple a-t-il vraiment le pouvoir de changer les choses ? », 64 % des sondés répondent non. Ce sentiment est, de plus, partagé de manière quasi uniforme par toutes les générations et les catégories sociales.

Lors de son audition, Loïc Blondiaux a également abordé ce sujet en tentant de mieux comprendre l'origine de ce sentiment de dépossession. Quelques épisodes récents, comme

6 Source : Cevipof, octobre 2011.

celui du référendum portant sur l'adoption du Traité constitutionnel européen, ont pu donner « *le sentiment que, finalement, la parole du peuple ne comptait en aucun cas.* ».

Cette analyse est confirmée par François Miquet-Marty[7] lorsqu'il constate que les « *pouvoirs publics entendent déterminer par eux-mêmes le destin collectif, se jouent des électeurs et conduisent des stratégies qui considèrent pour acquise la parole des Français* ». Cette dernière ne l'est pourtant pas toujours, comme en témoignent les élections qui ont suivi la dissolution de l'Assemblée nationale de 1997, le premier tour des élections présidentielles de 2002 ou encore le référendum précité.

❒ *Une érosion du principe représentatif*

Le sentiment d'être mal représenté se diffuse de plus en plus largement au sein de l'opinion publique. Le sondage Viavoice précité confirme cette tendance dans la mesure où seulement 31 % des Français répondent positivement à la question « Avez-vous le sentiment d'être bien représentés par au moins un parti politique ? », contre 39 % en 1989, la chute la plus importante s'établissant à 24 % en 2000.

Ce sondage peut être mis en corrélation avec le très faible taux d'adhésion aux partis politiques. Pour Pascal Perrineau, avec seulement 2 % du corps électoral qui adhère à un parti politique, ces derniers deviennent progressivement des organisations de « professionnels » peu irriguées par la « demande sociale ». Par conséquence, les demandes des citoyens ne sont plus clairement articulées et le système politique a du mal à les lire et à les entendre.

François Miquet-Marty considère que les deux phénomènes (sentiments d'affaiblissement de la souveraineté du peuple et de mal représentation) se renforcent mutuellement et aboutissent à créer un sentiment d'abandon.

Des gouvernants perçus comme une caste éloignée

De nombreux universitaires, parmi lesquels Loïc Blondiaux, soulignent actuellement que « *les gouvernants sont de plus en plus souvent perçus comme une caste éloignée* ».

Ce sentiment croissant prend sa source dans un élément factuel avéré : celui de la sous-représentation des femmes, des jeunes et des catégories populaires au sein de la classe politique française.

Cet état de fait, comme l'explique Rémi Lefebvre[8], « *contribue fortement à accroître la fracture politique* ». En particulier, selon lui, le critère de la diversité sociale n'est quasiment jamais identifié comme une des causes à l'origine de la défiance, alors qu'il apparaît comme un élément essentiel de ce sentiment. Cette analyse est d'ailleurs confirmée par le Cévipof, qui pointe dans son rapport de recherche paru en juillet 2011, l'existence « *d'un nouveau registre de la légitimation du politique : celui de la ressemblance sociale, qui, indirectement, traduit la dénonciation de la fermeture du système politique* ».

Bien sûr, comme le rappelle Loïc Blondiaux, l'âge et la ressemblance ne sont pas des garanties de la qualité démocratique mais ils constituent des symptômes de la décomposition de notre représentation : « *On ne sait pas si mettre plus de femmes, de jeunes ou de personnes issues des catégories populaires au Parlement produira des effets bénéfiques mais ce qui est sûr c'est que la sur-représentativité de certains groupes sur d'autres a des effets négatifs* ».

7 Sociologue et sondeur, François Miquet-Marty est président de Viavoice, institut d'études et de conseils en opinion.

8 Professeur de sciences politiques à l'Université Lille 2.

❒ *La faiblesse de la diversité sociale des élus*

Les données répertoriées dans le tableau ci-dessous témoignent d'une représentation socioprofessionnelle à la fois très déséquilibrée et éloignée de la réalité sociologique de notre pays.

Tableau 1 : Origine sociale des élus locaux

	Part dans la population de 15 ans et +	Conseillers municipaux	maires	Conseillers généraux	Conseillers régionaux
Agriculteurs exploitants	1,1	11,1	15,6	5,3	2,6
Artisans, commerçants, chefs d'entreprises	3,3	8,8	8,0	8,3	6,1
Cadres, ingénieurs, professions intellectuelles supérieures	8,4	11,9	15,0	31,4	35,6
Professions intermédiaires	12,8	11,5	11,0	14,8	17,5
Employés	16,8	20,6	9,2	5,4	10,1
Ouvriers	13,2	4,8	2,0	0,7	0,8
Autres professions	-	7,7	4,7	4,7	9,8
retraités	30,4	19,6	32,4	26,5	10,8
Autres sans activité professionnelle	14,0	4,0	2,0	2,8	6,5

Source : Observatoire des inégalités – données du Ministère de l'intérieur 2007.

Ce phénomène de « grand écart » de la représentation politique est encore plus marqué lorsqu'on observe le milieu social dont sont issus les députés. En effet, alors que les ouvriers et les employés constituent environ 58 % de la population active, seul 1 % des députés proviennent de leurs rangs. A l'inverse, les cadres, professions intellectuelles et libérales constituent les trois quart des députés.

Tableau 2 : Origine sociale des députés (en %)

		Part dans la population active
Agriculteurs exploitants	2	2
Artisans, commerçants, chefs d'entreprises	8	6
Cadres, ingénieurs, professions intellectuelles supérieures	59	13
Professions libérales	22	-
Professions intermédiaires	8	20
Employés	1	30
Ouvriers	0	28
Secteur privé	51	-
Fonctionnaires et assimilés	49	20

Source : Observatoire des inégalités
(calculs réalisés d'après les données de l'Assemblée nationale – 2007).

De même, on constate une sur - représentation des fonctionnaires qui constituent 49 % des députés alors qu'ils représentent, selon les données de la Cour des Comptes, environ 20 % de la population active. Cette surreprésentation s'explique largement par leur statut qui leur permet notamment de se mettre en disponibilité afin de se consacrer à une fonction élective. Toujours selon l'Observatoire des inégalités, « *le risque d'un « retour sur terre », difficile en cas de non réélection* », est beaucoup plus fort pour les personnes issues du secteur privé ou du monde entrepreneurial.

❒ *La part des femmes dans les assemblées politiques*

Malgré le discours universaliste qui accompagna l'instauration de la République française, le droit de vote fut longtemps réservé aux hommes. Ce n'est que le 21 avril 1944 que le suffrage universel fut étendu aux femmes par le Comité français de la libération nationale, décision ensuite confirmée par l'ordonnance du 5 octobre 1944.

Pour autant, les femmes continuèrent à rester largement exclues de la représentation démocratique. Pour tenter d'y remédier, la France se dota à partir de 2000, d'une législation favorable à la parité, qui oblige ou incite les partis politiques à présenter autant d'hommes que de femmes à la plupart des élections.

La réforme dite de « la parité » est conduite par deux lois successives, celle du 6 juin 2000 qui impose que les listes soient composées d'autant d'hommes que de femmes pour certaines élections et celle du 31 janvier 2007, qui étend l'obligation de parité aux exécutifs des régions et à ceux des communes de 3 500 habitants et plus.

Une décennie après cette réforme, Laure Béréni[9], en dresse un bilan en demi-teinte : « *La loi du 6 juin 2000 prévoit un dispositif à deux vitesses. Dans les assemblées les moins centrales, élues au scrutin de liste (assemblées municipales, régionales, européenne), la parité s'impose de manière contraignante (...). En revanche, en ce qui concerne l'Assemblée nationale et le Sénat, qui sont les assemblées politiques les plus centrales, les conseils généraux et les principaux mandats exécutifs (maire, président de région ou de conseil général…), la loi sur la parité est au mieux incitative et le plus souvent muette, elle a donc eu des effets bien plus limités* ».

9 Sociologue, chargée de recherche au CNRS, Centre Maurice Halbwachs (ENS-EHESS-CNRS).

Tableau 3 : Evolution du taux de féminisation de quelques assemblées politiques

	Conseils municipaux (> 3 500 hab)	Conseils régionaux	Délégation française/ Parlement européen	Sénat	Assemblée nationale	Conseils généraux
Avant 2000	27,5 (1995)	27,5 (1998)	40,2 (1999)	5,6 (1998)	10,9 (1997)	8,6 (1998)
En 2005	47,4 (2001)	47,5 (2004)	43,6 (2004)	16,9 (2004)	12,3 (2002)	10,9 (2004)
En 2010	48,5 (2008)	48 (2010)	44,4 (2009)	21,9 (2008)	18,5 (2007)	13,1 (2008)

Source : Observatoire de la parité.

Le colloque co-organisé par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité du CESE et la Coordination pour le lobby européen des femmes sur ce thème, confirme cet état de fait. Dans notre assemblée, par exemple, le taux de féminisation dépasse les 43 % mais le Bureau ne compte que six femmes pour treize hommes et seulement trois femmes président une formation de travail sur les douze existantes. A l'Assemblée nationale, seule une commission sur huit est présidée par une femme. Le Bureau du Sénat comprend quant à lui vingt hommes et six femmes.

Ce décrochage dans l'exercice des fonctions exécutives est encore plus marqué au sein des assemblées locales : par exemple, la fonction de maire dans les communes de plus de 30 000 habitants est exercée à 88 % par des hommes[10].

Notons enfin qu'en termes de parité, les comparaisons internationales n'honorent pas la France : jusqu'en 2011, la part des femmes, élues à l'Assemblée nationale, était ainsi de 18,5 %, alors que la moyenne européenne était de 24,15 % et atteignait 47 % en Suède, 41,3 % aux Pays-Bas et 40 % en Finlande. Notre pays se plaçait au 46ème rang mondial en termes de parité politique.

Les résultats de l'élection législative de 2012 marquent un progrès notable, avec un taux de 26,9 % de femmes élues à l'Assemblée nationale où elles président trois commissions sur huit. La France se place désormais au 36ème rang mondial.

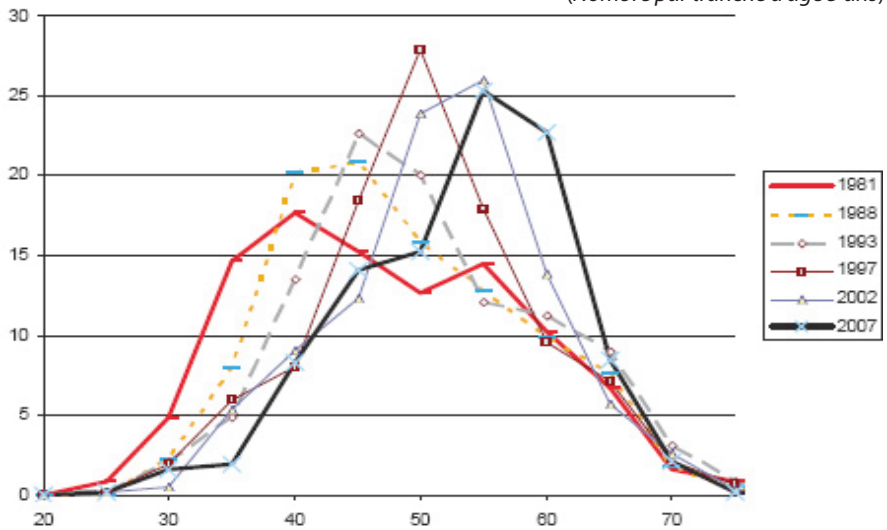
❒ *Les classes d'âge élevées surreprésentées dans les assemblées politiques*

Les travaux de Louis Chauvel[11] mettent à jour une tendance à la « gérontocratisation » de l'Assemblée nationale, comme en témoigne le diagramme ci-dessous[12].

10 Exposé des motifs d'une proposition de loi, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 10/01/2012, visant à supprimer le cumul des mandats exécutifs locaux pour favoriser notamment la parité.
11 Sociologue spécialisé dans l'analyse des structures sociales et du changement par génération.
12 http://www.laviedesidees.fr/L-age-de-l-Assemblee-1946-2007,81.html.

Graphique 3 : Evolution de la répartition par âge des députés 1981-2007

(*Nombre par tranche d'âge 5 ans*)



Source : Base Sycomore, Assemblée nationale.

Le sociologue souligne que la France constitue un cas particulier en matière d'inégalités générationnelles. Elle compte en effet neuf élus de plus de 60 ans pour un de moins de 40 ans, alors que ce rapport ne dépasse jamais deux dans les autres parlements européens. En comparaison, en Allemagne et en Suède, les moins de 40 ans sont même majoritaires par rapport aux sexagénaires.

En outre, ce déséquilibre générationnel ne concerne pas que les députés mais bien l'ensemble de la représentation politique. En se basant sur les enquêtes emplois de l'INSEE, Louis Chauvel démontre en effet qu'en 2000, l'âge du représentant politique ou syndical moyen était de 59 ans, alors qu'il n'était que de 45 ans en 1982. Ceci s'explique par le fait que la génération socialisée dans le contexte politique spécifique de la fin des années 1960, favorable à une entrée précoce en politique, s'est installée peu à peu dans les fonctions de responsabilité.

La conséquence immédiate d'une sous-représentation des nouvelles générations dans le paysage institutionnel se traduit par le fait que les grandes orientations qui engagent le long terme sont prises sans la présence de ceux qui en assumeront bientôt les entières conséquences, notamment financières, comme pour les retraites. Plus largement, Louis Chauvel pointe que le « *problème central de la société française est celui de la question de la transmission, du legs collectif et politique d'un système social et démocratique dont les nouvelles générations sont, de fait, massivement exclues* ». Il est à craindre, prévient-il, « *que, tôt ou tard, ce moment de transition sans transmission ne vienne avec d'autant plus de violence que rien n'aura été fait pour l'anticiper* ».

Si ces propos ne visent pas, pour autant, à plaider pour une symétrie parfaite entre la population et les élus, il semble toutefois essentiel de réduire les écarts particulièrement importants constatés actuellement. En effet, la qualité de l'acte de représentation ne saurait être réduite à la diversité des caractéristiques sociodémographiques des élus mais la situation actuelle révèle, en creux, une mise à l'écart d'une part trop importante de la population, qui renforce *de facto* le sentiment de défiance précédemment décrit.

❒ *La représentativité politique des élus*

Le déficit de légitimité engendré par la faible représentativité sociodémographique des élus est aggravé par un second élément : la distorsion de la représentation politique causée par le mode de scrutin majoritaire qui prédomine pour les élections françaises (législatives, cantonales et municipales).

Si le scrutin majoritaire a prouvé son efficacité en permettant de dégager une majorité stable pour gouverner en évitant la paralysie de parlements fragmentés, il pose, en même temps, certains problèmes de légitimité. Tout d'abord ce mode de scrutin écrase la représentation politique, les principaux partis étant surreprésentés. A titre d'exemple, sur les deux dernières législatures, au deuxième tour, en cumulant les abstentionnistes et les électeurs dont le candidat n'est plus représenté, essentiellement ceux issus des partis situés à l'extrême gauche ou droite de l'échiquier politique, les députés ne représentent qu'environ 50 % du corps électoral, (contre 80 % aux législatives de 1962), et ceux de la majorité, un peu plus du quart.

Si cette situation ne posait qu'un problème relatif tant que la scène politique française était dominée par les deux grands partis gouvernementaux, le RPR puis l'UMP et le PS, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Ainsi, les scores réalisés par les écologistes, le Front de gauche ou encore le Front National, rendent difficilement concevables que ces partis, hors alliance, ne soient pas ou peu représentés à l'Assemblée nationale. De plus, pour Olivier Ferrand (président de Terra Nova), le scrutin majoritaire engendre un second problème : celui de l'écrasement sociologique. « *Parce qu'il est fondé sur la circonscription territoriale, il sélectionne les notabilités locales (…). Parce que le mode de légitimité dans les sections locales des partis s'acquiert à l'ancienneté, il fait la part belle aux professionnels de la politique : après 10 ans de militantisme, on devient élu municipal, puis maire, conseiller général et régional, et enfin député, récompense ultime d'une carrière politique locale réussie. Conséquence : le député type aujourd'hui est un homme blanc, de plus de 55 ans, cumulard, et qui a fait de la politique toute sa vie* ».

Une crise d'efficacité

Au-delà de la crise de légitimité précédemment décrite, notre régime démocratique se trouve également confronté à une crise d'efficacité. On peut ainsi se demander s'il est encore en capacité, à ce jour, de produire des décisions efficientes. En effet, d'une part l'action politique peine à traiter les problèmes économiques, sociaux et environnementaux qui se posent actuellement, générant par là-même de profonds questionnements sur le « pouvoir d'agir » des élus. D'autre part, les responsables politiques sont confrontés à des difficultés récurrentes pour prendre en charge les questions de long terme de notre société et anticiper les défis à venir.

Un affaiblissement de la capacité d'action du politique

Depuis le milieu des années 1980, les Français ont pris acte de la difficulté qu'éprouvent les responsables politiques à résoudre durablement certains problèmes de notre société tels que le chômage, le pouvoir d'achat, la préservation des milieux naturels, la désindustrialisation…

Selon Serge Depaquit[13], cette perte de substance de l'offre politique, son incapacité à dégager une perspective crédible de transformation sociale, alimentent le processus de prise de distance avec le politique. L'abolition de toute perspective de changement social, aussi bien dans la réalité du vécu de chacun que dans le discours de la classe politique, a conduit à ce désenchantement civique[14] qui touche bien sûr plus fortement les classes populaires.

Pascal Périneau, lors de son audition, dresse le même constat. Pour lui, les promesses politiques non tenues ou partiellement tenues, de gauche comme de droite, expliquent pour partie l'éloignement de nombreux citoyens du fonctionnement de la démocratie.

Ce processus a conduit à détruire l'image d'une politique porteuse d'alternatives, sur laquelle les Français avaient jusqu'alors vécu. Sans surprise, les citoyens expriment désormais massivement le sentiment que les responsables politiques ont perdu, au niveau national, une part substantielle du pouvoir.

Les enquêtes d'opinion menées par le Cevipof, démontrent en effet que les Français ont totalement intégré l'idée d'un « *capitus diminuto* » du pouvoir politique national et ce, pour deux raisons principales :

- l'émergence d'institutions supranationales qui imposent un certain nombre de règles ou de normes aux Etats membres - pour notre pays, il s'agit essentiellement de l'Union européenne ;
- la globalisation de l'économie, face à laquelle le pouvoir politique national n'a que peu de moyens pour imposer des instruments de régulation.

De fait, il est vrai que la capacité d'action du politique se trouve considérablement réduite par plusieurs phénomènes.

D'une part, dans un système mondialisé tant sur le plan politique qu'économique, ou encore en matière d'information et de communication, de nombreux éléments de la décision échappent aujourd'hui largement aux acteurs politiques nationaux. L'ouverture véritable du chantier de la gouvernance mondiale, non traitée dans cette étude, constitue donc un enjeu démocratique majeur pour l'avenir.

D'autre part, l'éclatement des responsabilités au sein de notre système politico-administratif renforce encore ce phénomène. En effet, si l'Etat conserve beaucoup de responsabilités, il en a délégué une part importante aux collectivités territoriales. Or, il existe une grande complexité entre les différents niveaux de collectivité et sur de nombreux sujets, il n'y a pas de « chef de file » clairement identifié. Cet émiettement du processus de décision rend la capacité à attribuer des responsabilités claires à un acteur politico-administratif identifié quasi impossible, et se révèle peu incitatif pour les parties prenantes concernées. A titre d'exemple, la question du logement ou les problèmes environnementaux peuvent être traités à diverses échelles de gouvernance, sans pour autant que des procédures d'harmonisation ou de concertation soient mises en œuvre pour aboutir à une convergence des différentes actions publiques entreprises dans ce cadre.

Enfin, l'impuissance qui a envahi la sphère publique s'explique également largement par la surdétermination du pouvoir financier sur celui du politique. Ce constat atteint actuellement son niveau le plus élevé, y compris à l'échelle internationale. L'incapacité du

13 Vice-président de l'association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS).
14 Thèse développée par Serge Depaquit dans son livre « Renouveler la démocratie ».

politique à s'imposer devient tellement tangible qu'elle contribue à alimenter auprès des citoyens, une forme d'indifférence et de cynisme à son égard. Dans ces conditions, le vote n'a plus désormais un caractère d'évidence pour nombre d'entre eux. Il est donc urgent pour le politique de reconquérir le pouvoir, car son impuissance remet en cause la promesse démocratique de maîtriser collectivement notre destin.

C'est dans ce contexte que l'on assiste actuellement à la résurgence de gouvernements composés d'experts reconnus pour leurs compétences et expériences, en lieu et place de politiques élus, perçus comme impuissants. Ce gouvernement des experts, promu par les penseurs du XIXe siècle, Auguste Comte et Saint-Simon, a pour ambition de lier le pouvoir au savoir, excluant de fait une grande partie des citoyens de la décision politique : le « *gouvernement des experts* » et le « *gouvernement du peuple* » seraient, d'un point de vue conceptuel, inconciliables.

De plus, 59 % des personnes répondent par l'affirmative à la question de savoir s'il faudrait que ce soient des experts et non un gouvernement élu qui décident de ce qui est meilleur pour le pays. Ce positionnement peut laisser supposer une forme d'usure vis-à-vis du personnel politique. Une majorité de citoyens semble en effet estimer qu'au regard de la dégradation de la situation sociale et de la complexité des problèmes qui se posent, il pourrait être préférable de se tourner « *vers un gouvernement de savants, de « sachants », d'experts ou de gens qui se présentent comme tels*[15] ».

Ce type de gouvernement n'est pas en soi contre-démocratique, le Parlement conservant toutes ses prérogatives, le pouvoir n'ayant pas été accaparé par la force…, comme on peut le constater actuellement en Italie. Mais dans de telles circonstances, il faut une vigilance constante du peuple et des institutions publiques (Conseil constitutionnel et Parlement notamment…) pour s'assurer qu'il n'y ait pas de dérives ou de glissements possibles vers des formes d'exercice du pouvoir qui ne respecteraient plus les fondamentaux de la démocratie représentative.

La difficulté à traiter les enjeux de long terme

Les « enjeux du long terme » renvoient à des concepts complexes qui méritent d'être précisés. Pour y parvenir, la formule employée par Emmanuel Macron lors de son audition devant la DPEPP est éclairante et permet d'identifier ces enjeux à des « *objets qui ont une existence au présent mais dont la totalité des effets induits n'est pas perceptible au moment T* ». Ainsi, les problèmes environnementaux constituent un enjeu de long terme majeur : s'ils génèrent des conséquences immédiates, ils ont aussi des effets irréversibles dans un temps long. Pour autant, les objets de long terme ne se limitent pas aux questions écologiques. A titre d'exemple, le vieillissement démographique ou la « soutenabilité » budgétaire peuvent également être considérés comme tels.

A ce jour, l'action politique semble embarrassée par les problèmes relevant du temps long car ils sont souvent complexes, transversaux et d'ordre international. Elle peine à s'en emparer véritablement, adoptant trop fréquemment un traitement symbolique, sans engager dans la durée les réformes structurelles qui seraient pourtant nécessaires. Face à ce constat, plusieurs facteurs explicatifs peuvent être identifiés. Tout d'abord, il est extrêmement difficile, pour les responsables politiques, d'expliquer et de justifier des décisions prises en fonction d'un enjeu futur qui apparaît abstrait, mais dont les conséquences immédiates

15 Thèse avancée par P. Perrineau lors de son audition devant la DPEPP.

peuvent être visibles et perçues comme négatives. Certains problèmes environnementaux permettent d'illustrer cette situation, à l'instar du changement climatique dont les effets tangibles semblent peu perceptibles à l'échelle humaine et peuvent paraître lointains. Bien qu'ils constituent des questions vitales pour l'humanité, il est extrêmement difficile de les appréhender instantanément, sans médiation scientifique. Leurs résolutions exigent par contre des modifications immédiates de nos habitudes de vie, vécues comme contraignantes.

Pour pouvoir traiter politiquement ces questions, il serait donc nécessaire de prendre le temps requis pour la pédagogie des enjeux, afin de pouvoir ensuite construire un consensus dans l'opinion publique autour des décisions à prendre. Or, ceci demande du temps et exigerait de ralentir la décision politique, à l'heure où l'efficacité de l'action publique semble hélas se mesurer uniquement à l'aune de sa vitesse.

De plus, comme l'explique Emmanuel Macron, nous vivons actuellement davantage à l'heure de la communication politique qu'à celle de la stratégie politique : « *l'action politique existe à travers la capacité à produire de l'image, de l'événement autour du fait politique. Les stratégies privilégiées sont des communications ad hoc, des déplacements sur le terrain, des mesures politiques ponctuelles et des lois. La loi est réécrite afin qu'elle porte un nom. La vie de l'exécutif aujourd'hui se rythme à travers une série de lois, de déplacements, de prises de paroles qui valent par eux-mêmes* ». Or, les problématiques de long terme se prêtent mal à ce type d'exercice.

Si ce constat doit en premier lieu interroger la classe politique, il n'exempte pas non plus les médias, qui, par leur tendance à se concentrer sur l'évènement et l'instantané, participent à cette absence de prise de conscience collective des enjeux du long terme. Michel Rocard affirmait ainsi dans une récente interview : « *le système médiatique trouve davantage ses lecteurs et ses spectateurs en présentant des conflits et des drames qu'en présentant des évolutions longues et des solutions positives. Par le jeu de la télévision et des sondages, la presse écrite étant dominée et suiveuse plutôt que compensatrice, le long terme a disparu de nos cultures et la complexité aussi. Ce constat s'accompagne d'une augmentation de la part du fait divers et d'une baisse de part de l'information générale dans le message global (…). Bref, l'information disparaît lentement au profit du spectacle. Il ne peut y avoir de consensus sur les solutions à des problèmes qu'on ne connaît pas, et dont on découvre les conflits instantanés d'intérêts qu'ils provoquent* »[16].

Autre facteur explicatif : la tentation à laquelle peuvent être soumis les responsables politiques, de différer une décision potentiellement coûteuse politiquement afin d'éviter tout risque électoral. Ainsi, Paul Pierson rapporte dans son ouvrage en 2004 « *Politics in time* » les propos de David Stockma, directeur du Budget sous Reagan, qui déclarait en 1982 sur la nécessité de réformer les retraites pour anticiper les coûts futurs des dispositifs existants, ne pas être prêt à gâcher « *beaucoup de capital politique pour régler un problème d'un autre type en 2010* ». On voit donc bien avec cet exemple, comment la volonté des élus de limiter les perceptions négatives que pourraient engendrer leurs décisions, peut prendre le pas sur le long terme. Le souhait de favoriser leur réélection l'emporte sur la nécessité de régler effectivement et immédiatement des problèmes pourtant tout à fait identifiés dans le temps.

Enfin, les analyses de science politique démontrent également que les facteurs déterminants de l'élaboration des politiques publiques peuvent constituer autant de limites à l'intégration du long terme dans la production des choix publics. Ainsi, pour obtenir une

16 Interview parue dans le Nouvel observateur.

décision rationnelle, il faut, en amont, avoir accès à une information fiable afin que les acteurs en charge de la décision puissent faire un diagnostic satisfaisant et produire des solutions adaptées. Or, l'information, dans certains domaines, peut être coûteuse à produire (constitution de l'expertise, recherche des données pertinentes…) et difficile à obtenir car disséminée au sein de la société. Lorsque les sources d'information sont trop parcellaires, il est difficile d'obtenir une vision transversale et complète du sujet concerné.

Ces constats laissent entrevoir un tableau désenchanté du rapport au long terme. Cette difficulté à intégrer une échéance temporelle, variant d'une à plusieurs décennies, peut avoir pour conséquence de différer sans cesse des décisions qui se révèleront de plus en plus difficiles à adopter le moment venu.

*
* *

La double crise de légitimité et d'efficacité qui frappe la décision politique est par nature, systémique : l'impuissance des gouvernants alimente la défiance des citoyens mais c'est aussi en raison du désintérêt croissant de ces derniers pour le jeu politique traditionnel que les gouvernants sont de moins en moins efficaces. La capacité du politique à retrouver sa légitimité et son efficacité dépendra donc de sa capacité à briser cette spirale négative.

Toutefois, cette forte défiance politique n'est pas le reflet immédiat et fidèle d'un sentiment de défiance généralisé à toute la société. L'abattement ou la résignation ne sont pas les sentiments triomphants en France.

Tout d'abord, il n'y a pas d'effondrement de l'intérêt pour la chose publique : la dernière vague du baromètre du Cevipof indique que 58 % des personnes interrogées déclarent s'intéresser à la politique.

Par ailleurs, 78 % des Français continuent de croire qu'il est possible de changer la société par leurs choix et leurs actions.

La confiance existe encore dans notre société (confiance interpersonnelle, confiance dans notre pouvoir d'agir,...), mais elle est de moins en moins connectée avec le monde de la représentation politique. Il est donc indispensable de travailler à renouer ce lien. Si rien n'est fait, il est en effet à craindre que le divorce entre les citoyens et leurs élus ne finisse par se sceller dans un proche avenir, comme tentent de l'illustrer les scénarios ébauchés ci-après.

Les risques de dérive

La démarche prospective consiste essentiellement à adopter une posture d'acteur vis-à-vis d'un futur qui serait à construire. Il n'y aurait donc pas un seul avenir inéluctable mais une pluralité d'avenirs possibles. Si le futur ne se prévoit pas – la prospective n'est pas une prophétie – il peut, en revanche, se préparer. Son enracinement dans le présent et le passé, permet d'en tirer certains enseignements permettant d'esquisser les tendances lourdes et les phénomènes émergents à plus ou moins long terme.

C'est dans cet état d'esprit que la délégation a tenté de donner une dimension prospective à cette étude. Suite au constat établi dans le premier chapitre, que la démocratie tend à se fragiliser en raison d'une double crise de la décision – de légitimité et d'efficacité –, trois scénarios présentant des risques de dérive ont été esquissés. Ils s'appuient notamment sur les tendances ébauchées soit par les intervenants lors de leurs auditions, soit de manière

collective par la délégation. Ils tiennent compte de notre environnement institutionnel, de l'histoire de notre démocratie, de la culture politique de notre pays… Qualifiés de « repoussoirs », ils ont pour vocation de sensibiliser les acteurs de la société civile sur la nécessité de réagir, dès maintenant, pour stopper les dérives possibles vers :

- un désenchantement de plus en plus fort qui fragiliserait la démocratie représentative ;
- une influence croissante des sondages d'opinion sur l'action politique ;
- une dérive autoritaire pour faire face aux enjeux du XXIe siècle.

La délégation ne prétend pas, à travers l'esquisse de ces scénarios, s'être projetée de manière exhaustive dans la pluralité d'avenirs qui pourrait être envisagée pour notre démocratie au cours des dix ou quinze années à venir. Ce choix temporel s'inscrit essentiellement dans la durée théorique que représente l'exercice de deux à trois mandats présidentiels et législatifs successifs.

Un système qui se délite - un désenchantement qui fragiliserait la démocratie représentative

Le désenchantement démocratique n'est pas propre à la France, on le constate dans la plupart des pays européens et occidentaux. Il nourrit autant les mouvements populistes que le vote blanc ou les phénomènes d'abstention.

Comme on l'a vu dans la première partie de notre étude, les causes en sont multiples : la perte de sens des idéologies qui ont dominé le XXe siècle ; la distance perçue entre les élites et le peuple ; la dégradation de l'image des politiques ; le sentiment d'impuissance des gouvernants à résoudre la crise économique et sociale ; la complexité des décisions à prendre dans une économie mondialisée ; l'existence de strates décisionnelles supranationales…

Imaginons, dès-lors, ce qui se passerait si nos gouvernants ne prenaient pas conscience de la gravité de ce désenchantement et qu'ils se révélaient de plus en plus impuissants à faire face aux situations de crise. Leurs décisions pourraient creuser, davantage encore, le désintérêt, le scepticisme, la défiance, voire le rejet populaires.

Loïc Blondiaux, lors de son audition, s'est livré à cet exercice de prospective en s'appuyant sur des constats historiques et quelques situations contemporaines à l'échelle européenne.

L'Espagne et la Grèce attirent son attention en raison principalement du taux de chômage exceptionnellement élevé qui touche les jeunes y compris les plus diplômés. Sans espoir d'insertion sociale ni de perspectives professionnelles en adéquation avec leurs études, les risques de révolte et de défiance à l'égard de la classe politique dirigeante sont importants. Ainsi, une jeunesse diplômée confrontée à de fortes difficultés sociales pourrait être à l'origine de soulèvements populaires propices aux révolutions.

Le mouvement des indignés, apparu en Espagne le 15 mai 2011 est intéressant à observer dans ce contexte. Inédit dans son ampleur et ses revendications, ce mouvement se réclame des influences du « Printemps arabe » et des mouvements grecs et islandais de 2008.

Ces manifestants forment un groupe assez homogène qui partage le constat du désaveu des citoyens vis-à-vis de la classe politique. Parmi leurs revendications, ils souhaitent qu'une révolution citoyenne se déroule afin de favoriser l'émergence de nouvelles formes de démocratie plus participative, mettant fin au bipartisme politique et à la corruption. Très critiques à l'égard de la démocratie représentative qui favoriserait selon eux les dérives vers l'oligarchie ou l'aristocratie, ils prônent aussi une démocratie plus directe entraînant un mandat impératif, un droit de regard des citoyens sur l'action publique…

En France, ce mouvement ne prend pas aussi fortement qu'en Espagne ou en Grèce car la situation économique est différente et que l'état des espérances des citoyens, y compris des plus jeunes, n'apparaît pas aussi obscurci. La force de notre système politique actuel serait qu'il continue à entretenir un espoir quant au changement possible, particulièrement à l'approche de l'élection présidentielle, moment traditionnellement fort de la vie politique française.

Cette situation pourrait toutefois changer, surtout si l'image de la classe politique continuait à se dégrader et que le sentiment de son impuissance devenait unanime en raison d'une aggravation de la crise actuelle. De même, si cette défiance et cette effervescence citoyennes n'étaient prises en compte ni dans les débats politiques ni dans les médias, les raisons d'espérer s'amenuiseraient.

Dans ce contexte, toutes les formes de contestation, y compris les plus radicales et violentes, pourraient voir le jour et remettre profondément en cause le système représentatif.

Cette hypothèse se voit encore renforcée par le constat suivant : un certain consensus existait jusqu'à maintenant pour affirmer que les citoyens étaient critiques sur la gouvernance des démocraties mais ils ne l'étaient pas sur les fondements mêmes de la démocratie représentative, censée incarner au mieux la souveraineté populaire. Or, au début des années 2000, plusieurs sondages ont établi qu'environ 30 % des Français interrogés répondaient positivement à l'item selon lequel la France devrait être gouvernée par un Homme fort qui n'aurait à se préoccuper ni du parlement, ni des élections. Cette question a été posée avant l'émergence de la crise actuelle dont les conséquences pourraient potentiellement renforcer cette attirance pour un gouvernement incarné par un homme concentrant l'essentiel des pouvoirs.

Bien que la majorité des citoyens reste durablement attachée à la démocratie, celle-ci pourrait ne plus apparaître aux yeux de tous comme un élément essentiel à préserver. Cette propension d'un nombre significatif de citoyens à adhérer à des solutions remettant en cause le principe du « pouvoir au peuple » constitue d'ores et déjà un signal fort en direction de nos élus et institutions.

Un système qui dériverait vers la démagogie et le populisme - une démocratie d'opinion guidée par les médias

Comme évoqué antérieurement, en l'absence de véritables réformes démocratiques susceptibles d'enrayer la double crise précédemment décrite, le principe de représentation, fondement de notre système démocratique pourrait être questionné. Non seulement les citoyens accorderaient de moins en moins leur confiance aux responsables politiques, mais ils se désintéresseraient également de plus en plus largement de la vie démocratique,

convaincus que le vote serait vain. Chaque élection marquerait un nouveau record d'abstention. Les votes se feraient également plus volatiles, les identifications partisanes étant désormais le fait d'une minorité d'électeurs.

Face à cette situation, quelle pourrait être la réaction des responsables politiques ? Leur légitimité serait remise en cause, et leurs décisions de plus en plus contestées. Le noyau d'électeurs qui leur resterait fidèle serait par ailleurs désormais bien trop réduit pour leur garantir de prochaines victoires électorales. Il leur faudrait alors trouver d'autres soutiens au sein de la population, et identifier les positionnements à même de mobiliser de nouveaux électeurs.

D'où la tentation qui consisterait à utiliser les sondages d'opinion comme un espace de débat public et une boussole de l'action politique. En place et lieu d'une véritable démocratie participative dont les mécanismes auraient permis aux citoyens de se forger un jugement éclairé, à travers un accès à des argumentaires pluralistes et l'organisation d'une délibération collective de qualité, s'installerait alors une démocratie de l'opinion. S'il aurait été pertinent d'enrichir la décision publique à travers la consultation régulière des citoyens au-delà des seules échéances électorales, le mécanisme à l'œuvre serait ici tout à fait différent, puisque le débat politique, susceptible de faire évoluer les consciences des citoyens, n'aurait pas lieu.

Parallèlement, tout serait fait pour formater, influencer, voire manipuler les opinions. Plutôt que de donner aux citoyens les clés pour débattre, on préférerait désormais agiter les émotions, les frustrations et les angoisses, au détriment de la rationalité et de la connaissance. Les communicants, publicitaires, responsables marketing ou spécialistes des relations publiques seraient les nouveaux « pygmalions » de la vie politique. Il ne serait plus ici question de vision, de projet de société ou de stratégie politique. Ce serait le règne de la communication, la recherche de l'objet politique identifiable, de l'image et de l'émotion. L'action politique glisserait alors vers des formes de populisme et de démagogie, aux antipodes d'un débat démocratique éclairé.

Un système autoritaire - une dérive possible vers des décisions autoritaires pour faire face aux enjeux du xxie siècle

Les enjeux du long terme qui se poseront au cours du XXIe siècle, pourraient révéler les défaillances de notre régime politique pour les affronter démocratiquement. En effet, les problématiques environnementales, de vieillissement démographique…, qualifiés d'« objets de long terme » par Emmanuel Macron lors de son audition, sont autant de défis à relever dès maintenant et qui nous engagent pour l'avenir.

En effet, si les conséquences de certains enjeux de long terme peuvent être perceptibles dès à présent, pour nombre d'entre eux, leurs effets induits a posteriori sont plus difficiles à appréhender.

La crise environnementale et ses conséquences futures pour la démocratie constitueraient, dès lors, le défi central évoqué par Bastien François, Loïc Blondiaux et Dominique Bourg pour justifier l'émergence d'une VIe République écologique.

Les dégradations infligées à la planète seraient telles qu'elles pourraient menacer l'avenir de l'humanité, en raison du réchauffement climatique, de la réduction de la

biodiversité, de l'épuisement des ressources naturelles… Ces conséquences entraîneraient des choix de société si drastiques qu'ils modifieraient substantiellement nos modes de vie, de consommation, de production, de déplacement…, ainsi que notre modèle de croissance.

La résistance de notre régime démocratique face aux solutions autoritaires serait mise à mal. En effet, face aux défis inédits du gouvernement du long terme, nos institutions ne seraient pas adaptées et pourraient décliner vers des formes d'autoritarisme plus ou moins marqué.

Au niveau mondial, la question de la gouvernance démocratique des enjeux environnementaux se poserait également. Par exemple, la succession de négociations internationales sur le changement climatique démontre la difficulté persistante de parvenir à un engagement permettant de réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle planétaire.

Pourtant si la situation actuelle perdure ou s'aggrave, il serait difficile de limiter le réchauffement climatique à 2°C en 2050, conformément aux engagements pris lors de la conférence de Cancun. Dans cette hypothèse, éviter le scénario catastrophe qui prévoirait notamment une hausse du niveau moyen de la mer, une extension des zones arides, un accroissement des épisodes climatiques les plus extrêmes…, deviendrait compliqué. Face à ces évènements, les Etats touchés pourraient avoir recours à des solutions autoritaires pour gérer dans l'urgence, les situations les plus dramatiques.

Le contexte de crise a également inspiré Patrick Viveret lors de son audition devant notre délégation. En s'appuyant sur la crise de l'endettement public, il a imaginé ce que pourrait entraîner une aggravation majeure de cette crise qui finirait par entraîner la disparition de l'euro et du dollar comme monnaies de change international.

Dans ce contexte, les Etats concernés traverseraient une période extrêmement longue de récession et auraient d'importantes difficultés pour financer leurs dépenses courantes et remplir leurs fonctions régaliennes. Faute de moyens, l'appareil étatique finirait par disparaître, de même que les institutions garantes de notre fonctionnement démocratique. A notre régime politique actuel, se substituerait une forme de féodalisme moderne où les seigneurs locaux seraient remplacés par des firmes multinationales implantées sur les marchés mondiaux. Ces entités remplaceraient peu à peu l'Etat, en assurant, par exemple, certaines missions de services publics, en organisant la vie collective et sociale…

*
* *

Face aux scénarios du pire dont les tendances pourraient être déclinées de manières multiples, la tentation serait grande d'opposer un « scénario du meilleur » où la démocratie serait la clé de voûte d'un système politique parfait. Concevoir un tel scénario ferait courir un risque, celui de basculer dans une forme d'idéalisme béat où il suffirait d'appliquer une solution miracle pour construire un régime démocratique débarrassé de toutes les critiques, imperfections, irrégularités… constatées au fil des ans. Bien sûr, une telle solution n'existe pas.

C'est durant les périodes de crise les plus graves que les risques de rupture sont les plus forts mais c'est également dans le même temps que la sagesse collective peut s'imposer pour prendre les bonnes décisions. D'aucuns affirment que les avancées les plus significatives pour la construction de l'Union européenne ont eu lieu à l'issue des crises les plus importantes qu'a connu l'Europe au cours du XXe siècle.

D'autres estiment que la théorie de la destruction créatrice mise en avant par Joseph Schumpeter dans son livre « *Capitalisme, socialisme et démocratie* » publié en 1942, permettrait de concevoir ensemble un nouveau projet de société adapté aux évolutions rapides et brutales de la mondialisation.

Dans le cadre de cette étude, il s'agit plutôt de réfléchir à de multiples pistes qui de façon complémentaire, pourraient contribuer à nous émanciper de tels scénarios catastrophes. Cette approche prospective doit être menée en tenant compte des enjeux propres au développement durable et à ses nombreux défis qui s'imposeront à l'échelle planétaire au cours des prochaines décennies. C'est dans cet esprit que le troisième chapitre présente quelques pistes de réflexion, non exhaustives, susceptibles de régénérer notre démocratie.

Faire progresser le processus de décision : pistes de réflexion

A la lecture des éléments décrits dans la première partie de cette étude, la « crise de la démocratie », si souvent évoquée, nous semble plutôt devoir être abordée comme une crise de la décision. Qualifier cette décision de politique ou publique relève d'une distinction ténue, la première étant pensée comme le choix issu du processus de délibération et la seconde, comme celui d'engager une action publique.

En l'espèce, il ne s'agit évidemment ni de remettre en cause, ni même de questionner les principes fondamentaux de la démocratie représentative qui doivent rester inamovibles, mais bien les processus qui lui donnent corps. Notre délégation s'interroge en particulier sur la façon de renouveler le processus de la décision publique afin de faire progresser l'acceptabilité et la pertinence des choix politiques opérés.

Rappelons ici que l'objectif d'une étude consiste à explorer le champ des possibles et non à arrêter des propositions comme le font les avis du CESE. C'est pourquoi, sans prétendre couvrir l'ensemble du champ de la réflexion, cette étude cherchera à recenser diverses pistes, présentes dans le débat public et susceptibles de faire progresser la construction de la décision dans ses différentes phases ainsi identifiées :

- Pourquoi prend-on une décision ? (A)
- Comment la décision est-elle élaborée ? (B)
- Qui prend la décision ? (C et D)
- Comment est-elle mise en œuvre et évaluée ? (E)

Redonner du sens à la décision et lui permettre de mieux concilier objectifs de court et de long terme

Il peut sembler élémentaire d'affirmer que la qualité d'une décision politique est en partie conditionnée par le temps qui aura été accordé à y réfléchir et à en préciser le sens et les objectifs. Pour autant, ce principe simple est loin d'être systématiquement respecté, les décisions politiques se succédant fréquemment à un rythme soutenu. Prendre davantage le temps de répondre au « pourquoi » d'une décision, en se détachant de la tyrannie du court terme et en développant une vision prospective des enjeux auxquels elle doit répondre, semble donc constituer une étape à revaloriser.

Evidemment, les problèmes urgents restent nombreux et légitimes (pouvoir d'achat, précarité, catastrophes naturelles…), et nécessitent que le pouvoir politique y apporte des réponses. C'est donc une meilleure articulation entre enjeux de court et de long terme qu'il s'agit de rechercher.

Un sens de la décision mieux défini et partagé

Un nombre trop important de décisions politiques ne sont pas suffisamment pensées et réfléchies. Prises de façon précipitée, elles visent avant tout à répondre à la pression médiatique ou à une attente perçue de l'opinion, à donner l'image de responsables politiques qui « agissent », alors même qu'elles ne permettront pas forcément de résoudre le problème concerné. L'inflation législative qui caractérise notre pays est symptomatique de cet état de fait[17].

Par conséquent, la question du « pourquoi » devrait systématiquement constituer la première étape du processus décisionnel, en étant approfondie et débattue. Négligeant trop souvent cette phase, le débat entre partisans et adversaires d'une mesure politique se focalise fréquemment sur le « faire ou ne pas faire », au détriment d'une réflexion approfondie sur le sens, entendue à la fois comme la signification et la finalité de la décision[18].

Eu égard à cette crise du sens, il apparaît nécessaire de ralentir le rythme de la décision, en prévoyant notamment une étape de réflexion, en amont de l'adoption d'une loi.

❒ *Une phase de réflexion sur le sens de la décision dans le processus législatif*

Pour que cette phase de réflexion revête un caractère incontournable, il semble nécessaire qu'elle trouve une traduction concrète dans le processus législatif. Ainsi, elle pourrait se traduire dans un texte de loi, par la conception et la rédaction d'un exposé des motifs plus fouillé et argumenté qu'il ne l'est actuellement.

Une autre option, développée par Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale au Sénat, consisterait à exiger de l'exécutif, la production d'une déclaration d'intention avant tout dépôt d'un projet de loi devant le Parlement.

17 Guy Carcassonne, « Penser la loi » - Pouvoir, revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°114, 2005.

18 Rapport du CESE « Prospective, débat, décision publique » – Jean Paul Bailly, 1998.

Quelle que soit la formule retenue, le « cahier des charges » d'un tel document serait identique.

❐ Trois dimensions possibles pour l'exposé des motifs ou la déclaration préalable d'intention

- Un diagnostic qui devrait en premier lieu permettre de définir avec précision la problématique à traiter. Il examinerait ensuite les conclusions des évaluations ex post réalisées sur les précédentes lois portant sur le même objet, quand elles existent, afin d'analyser leur efficacité mais également leurs éventuelles carences et limites. Ce diagnostic permettrait alors de juger avec objectivité de la pertinence d'une nouvelle loi : est-elle véritablement nécessaire ? La solution à ce problème relève-t-elle bien d'un texte législatif voire réglementaire ou d'une meilleure application de ceux qui existent ?
- Une étude prospective, qui permette de dessiner une vision d'avenir. Différents scénarios pourraient être déclinés afin de permettre aux acteurs de la procédure législative de débattre sur l'avenir qu'ils jugent souhaitable, à moyen et long terme. Une telle méthode permettrait notamment de déterminer les voies et les moyens à suivre pour y parvenir.
- Une définition des objectifs et des résultats visés qui précise, en amont de l'adoption de la loi, quel en serait l'impact attendu. Ces éléments constitueront par la suite les indicateurs de l'évaluation *ex post* qui devra être menée après la mise en œuvre de la loi.

Actuellement, une étude d'impact explicitant les raisons d'adopter une nouvelle législation doit déjà obligatoirement accompagner le dépôt de tout projet de loi. Les propositions de loi en sont toutefois exemptées, ce qui soulève deux difficultés : la question de leur pertinence n'est pas posée et cette exemption génère aussi un risque de « contournement » par le gouvernement via les groupes parlementaires majoritaires. Les études d'impact, en l'état actuel, se heurtent également à une seconde limite. Alors qu'elles supposent objectivité et expertise sur le sujet traité, elles sont rédigées par les personnes en charge du projet de loi au sein du ministère ou de l'administration, qui ont donc un intérêt, quel qu'il soit, dans l'adoption dudit projet. Des dérives sont alors possibles, le risque étant de réaliser des études qui visent davantage à justifier l'opportunité d'une loi plutôt qu'à en vérifier la nécessité réelle.

❐ Le point de vue du Conseil économique, social et environnemental

Les travaux produits par le CESE sont à même de nourrir utilement la réflexion préalable conduite à l'occasion de la rédaction de l'exposé des motifs ou de la déclaration préalable d'intention. Il pourrait donc être pertinent d'envisager que l'existence de nos travaux soit référencée dans ces textes, afin de faire valoir le point de vue de la société civile organisée. Ainsi, dès lors qu'un avis du CESE ou des recommandations porteraient sur le même objet qu'un texte de loi, nos travaux pourraient être expressément mentionnés dans le corps de l'exposé des motifs ou de la déclaration préalable d'intention sous la forme, par exemple, d'une note infraliminaire.

❐ *Un sens de la décision mieux partagé*

On peut regretter qu'aujourd'hui, les responsables politiques adoptent trop souvent une posture de gestionnaire de l'action publique. Les citoyens constatent alors que les mesures se succèdent sans pour autant constituer, dans leur ensemble, une vision structurante de

la société fondée sur la recherche du bien commun. Mieux penser et expliquer le sens de la décision permettrait de l'inscrire dans un horizon politique clair, susceptible de réunir les citoyens autour d'un projet partagé.

Comme on l'a vu précédemment, une déclaration préalable d'intention ou un exposé des motifs mieux débattus et construits permettraient une meilleure compréhension du sens et de la nécessité de légiférer sur un sujet précis. C'est pourquoi, en amont du vote d'un texte de loi, il serait pertinent de communiquer sur le sens de la décision, par exemple, à travers une conférence de presse spécifique.

Les médias ont également un rôle clé à jouer pour faciliter la compréhension du sens d'une décision. Entendus comme l'ensemble des moyens de diffusion de l'information, ils sont devenus des acteurs essentiels de la démocratie : ils satisfont le droit à l'information et contribuent à animer le débat démocratique, permettant ainsi aux citoyens de construire leurs propres opinions critiques. Leur rôle démocratique explique les règles éthiques auxquelles sont astreints les medias : exactitude de l'information, vérification des sources, respect de la vie privée et de la présomption d'innocence…

Les médias pourraient éclairer les enjeux de la décision politique, en apportant des éléments de pédagogie, de compréhension et d'analyse, et en faisant valoir les points de vue divergents pour permettre aux citoyens de se forger un avis éclairé. Ils ont malheureusement trop souvent tendance à se fonder sur une logique de l'instantanéité et de l'émotion, au détriment parfois de la qualité et de la pertinence de l'information. Cette tendance s'explique en partie par la marchandisation progressive des médias, qui fait prévaloir les considérations commerciales sur la mission d'information. Cette logique a pour conséquence de modifier les priorités en termes d'information, dans la mesure où pour créer un contenu attrayant et faire de l'audience, il convient de :

- privilégier l'information spectaculaire : la couverture qui est faite de l'actualité politique est particulièrement illustrative de cette situation, notamment lorsqu'elle est consacrée aux petites phrases et aux anecdotes au service du spectacle et du « prime time » plutôt qu'aux programmes des partis politiques. Les faits divers, qui relèvent de l'émotionnel et du sensationnel, occupent quant à eux une place de plus en plus grande dans les médias car ils suscitent l'engouement du public et « font vendre » ;
- faire prévaloir vitesse et instantanéité de l'information : on assiste à une surabondance de faits et d'opinions qui s'enchaînent à une vitesse de plus en plus rapide, au détriment du suivi d'une nouvelle, des éléments de contexte qui permettent de la mettre en perspective,… ;
- réduire les coûts de production, l'information étant réutilisée d'un média à l'autre, ce qui aboutit de facto à une uniformisation des contenus.

Enfin, la place de la publicité dans le financement des médias s'accroît. Or, la publicité a un rôle prépondérant dans la marchandisation de l'information car celle-ci est considérée du point de vue de sa force d'attraction des auditoires. L'information est désormais davantage mesurée à l'aune de sa « cote d'écoute » et de son coût de production, qu'à celle de sa valeur éducative, philosophique ou politique. Plusieurs pistes sont mises en avant pour améliorer cette situation :

- Assurer l'indépendance financière des médias du service public. Pour mener une politique de qualité en matière d'information, de divertissement et de culture, le service public de l'audiovisuel public doit bénéficier des ressources nécessaires.

Celles-ci proviennent de trois sources : la redevance, les ressources propres (par exemple la vente de programmes à l'étranger) et les recettes publicitaires.

- Depuis la suppression partielle de la publicité sur certaines plages horaires, le secteur public de la télévision en France semble sous-financé, comparé notamment aux systèmes de nos voisins européens (Allemagne, Angleterre...)[19]. Par ailleurs, si la suppression progressive de la publicité sur les chaînes publiques peut renforcer le secteur public en le libérant des contraintes commerciales et de l'impératif de l'audience quantitative et instantanée, elle ne doit pas se traduire par une diminution du financement du dit secteur. Un nouveau modèle de financement, pérenne et à la hauteur des enjeux doit être pensé afin de mettre en conformité les moyens et objectifs du service public de l'audiovisuel. Cette piste avait déjà été évoquée par le CESE dans une étude portant sur « L'industrie de l'image » adoptée le 22 juin 2010.
- Renforcer l'éducation aux médias pour développer une attitude critique et réfléchie vis-à-vis de l'information. La fréquentation assidue des médias par les jeunes, le développement et la diversification rapides des TIC et leur usage de plus en plus important et transversal, rendent l'éducation aux médias, essentielle. Former le plus tôt possible les esprits à une utilisation éclairée et responsable de ces supports d'information et de communication constitue un impératif démocratique. Il apparaît notamment nécessaire de renforcer la place de l'éducation aux médias au sein du système scolaire. Dans son rapport sur l'éducation aux médias d'août 2007, l'Inspection générale de l'éducation nationale propose une dizaine de recommandations pertinentes qui gagneraient à être mieux prises en compte, parmi lesquelles :
  - réaffirmer au plus haut niveau les principes généraux, les enjeux et les objectifs d'une éducation aux médias dans le cadre de l'École ;
  - ne pas faire de l'éducation aux médias une discipline mais une voie « traversante » des disciplines fondamentales, aux projets éducatifs et pédagogiques ;
  - développer prioritairement la formation, notamment celle des cadres et des professeurs référents ;
  - faciliter l'acquisition, la distribution de journaux, de magazines d'information, et l'usage pédagogique de différents supports en nombre suffisant pour la pratique de l'éducation aux médias en milieu scolaire ;
  - mettre l'accent sur la pratique en s'appuyant sur des partenaires et/ou en amplifiant les partenariats existants ;
  - en particulier, il serait utile de travailler davantage avec les nombreux acteurs associatifs et familiaux qui investissent le champ de l'éducation aux médias et développent une large gamme de ressources.

19 En 2006, le budget global de la BBC est de 4,4 milliards d'euros, de 7 milliards d'euros pour les chaînes publiques allemandes et 2,8 milliards d'euros pour les chaînes publiques françaises. Outre une stagnation de la redevance depuis 2002, le secteur public de l'audiovisuel a vu ses missions et obligations s'élargir : diffusion numérique et en HD des programmes,… A titre de comparaison, la redevance en France s'élève à 102,50 € par an alors qu'en Angleterre, en Allemagne et au Danemark elle est comprise entre 218 et 273 € (sources : Quel financement pour la télévision publique ? Note d'avril 2008 cosignée par les différents syndicats de producteurs et compositeurs (SACD, SPFA, SCAM, SPI et USPA).

Concilier objectifs de court et de long terme dans la décision

Comme nous l'avons vu dans la première partie de l'étude, notre régime démocratique semble marqué par une préférence absolue pour le présent. Pour permettre à la décision politique de mieux concilier enjeux de court et de long terme, et ainsi répondre aux défis du futur, plusieurs pistes peuvent être identifiées et gagneraient à être explorées.

Certaines s'inscrivent dans l'architecture institutionnelle actuelle, d'autres sont le fruit de réflexions croisées sur l'opportunité de mettre en place une nouvelle chambre dédiée au temps long[20].

❒ *Une meilleure intégration des enjeux du long terme dans l'architecture institutionnelle actuelle*

Pour y parvenir, il paraît utile de renforcer la vision prospective dans l'action politique afin d'élaborer différents scénarios face aux évolutions possibles ou probables de l'avenir.

❒ Une prise en compte plus forte des enjeux du long terme par le Parlement

Actuellement, les missions dévolues au Parlement lui permettent mal de remplir ce rôle d'anticipation et d'intégration des enjeux du long terme. En effet, il est tenu par le double rythme du vote de la loi (dont l'initiative relève principalement du gouvernement) et du principe de l'annualité budgétaire, c'està-dire le vote annuel de la loi de finances. Si la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, a quelque peu assoupli ce principe en introduisant notamment une obligation de programmation pluriannuelle des finances publiques, le Parlement est toujours tenu par l'examen annuel des ressources et des charges de l'Etat. La LOLF n'est toutefois pas exempte de critiques. Dans un rapport de novembre 2011 sur « la mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives », la Cour des comptes considère par exemple, que les objectifs et indicateurs introduits par cette loi sont peu adaptés à un débat stratégique devant le Parlement.

Le temps consacré à la procédure législative ne permet pas au Parlement d'élargir suffisamment son horizon temporel de réflexion. Pour pallier cette difficulté, le Sénat a récemment créé une délégation à la prospective dont le programme de travail est indépendant des commissions sénatoriales examinant les textes législatifs.

Cette formation de travail dédiée au temps long, n'existe pas au sein de l'Assemblée nationale. Créer au sein de cette chambre, une commission ou une délégation qui y serait dédiée pourrait être utile. Elle pourrait travailler de concert avec la délégation sénatoriale à la prospective, et contribuerait à renforcer et structurer un réseau national de prospective publique qui tarde à se déployer, malgré diverses initiatives prises par le Centre d'analyse stratégique (CAS) dans ce sens[21].

20 Les pistes présentées ci-dessous sont en partie reprises d'une contribution de notre délégation portant sur « Quelle place pour la prospective : Etat stratège, Etat visionnaire » intégrée dans les travaux de la section de l'aménagement durable des territoires « Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires ? ».

21 En décembre 2007, le CAS a mis en place et animé un réseau interministériel de prospective et de veille, sachant que peu de ministères disposent actuellement d'une cellule de prospective, à l'exception notable de certains ministères tels celui de l'agriculture.

❒ Le rôle possible du CESE pour mieux intégrer les enjeux du long terme

Le Conseil économique, social et environnemental pourrait en sa qualité de troisième chambre constitutionnelle non soumise à la procédure législative et son corollaire temporel, en complément de ses missions actuelles[22], porter les exigences du long terme. Pour ce faire, elle pourrait organiser au niveau national un débat prospectif avec l'ensemble des acteurs de la société civile et de la puissance publique. Ses relations avec les CESER lui permettraient, en outre, d'intégrer dans ce débat les préoccupations du long terme exprimées au niveau local.

Notre délégation rappelle qu'une proposition de l'avis du CESE du 12 mars 2008 « *Dynamiser l'investissement productif en France* » pourrait pleinement satisfaire cette exigence en organisant « *tous les cinq ans à mi-chemin des échéances électorales nationales, des conférences de prospectives rassemblant l'ensemble des acteurs (économiques et sociaux) ainsi que la puissance publique, pour définir sur la base des travaux scientifiques, des priorités et fixer des objectifs globaux en termes de croissance, d'investissement, d'emploi et de revenus* ».

Au-delà, une nouvelle réflexion pourrait être engagée sur la façon dont le CESE serait en mesure de renforcer son rôle d'acteur dans la préparation de l'avenir. A cette occasion, la piste qui consisterait à centrer notre assemblée sur une fonction de réflexions et de propositions stratégiques, gagnerait à être étudiée.

❒ *Réflexions autour d'une nouvelle chambre dédiée au temps long*

Au niveau national, le débat est ouvert sur le rôle précis que pourrait jouer une nouvelle institution dont la dénomination, la composition et le mode de fonctionnement, varient selon les personnalités (politiques, sociologues, philosophes…) qui l'évoquent.

- Emmanuel Macron mentionne, par exemple, la mise en place de « chambres de décantation »[23] qui seraient tenues à l'écart d'une exposition médiatique trop importante afin de devenir les instances mêmes d'émergence de l'intérêt général sur le long terme. C'est au sein de ces chambres que l'action politique – devenue complexe et aux terrains d'application multiples – pourrait être discutée, amendée, corrigée et déclinée au niveau le plus adapté. Elles contribueraient ainsi à la délibération permanente des décisions et organiseraient le débat des idées et non celui qui prépare la prise de parole ou le programme d'un candidat face au peuple. Pour l'auteur, la composition de ces instances semble classique car comme Hegel dans *Ses principes de la philosophie du droit*, il considère que l'intérêt général émerge à partir du moment où la discussion peut être organisée entre les représentants politiques et les représentants de la société civile (Hegel parlait à l'époque de corporations).
- Bastien François et Loïc Blondiaux lors de leurs auditions devant la DPEPP, ont évoqué la possibilité d'une VIe République écologique pour affronter démocratiquement les défis inédits du gouvernement du long terme. La nouvelle architecture institutionnelle qu'ils proposent se décline à plusieurs niveaux. En l'espèce, nous nous intéresserons plus précisément au rôle dévolu au Parlement, qui deviendrait tri-caméral avec l'instauration d'une chambre dédiée au

22 Voir les articles 69 à 71 de la Constitution et la loi organique du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

23 L'expression est utilisée par Emmanuel Macron dans un article, « Le labyrinthe des politiques. Que peut-on attendre pour 2012 et après ? », paru dans la revue Esprit de mars-avril 2011 : « Avenir et recul démocratique ».

« temps long » dont la légitimité reposerait sur sa représentativité – un mixte de personnalités qualifiées et de citoyens tirés au sort – et sa capacité à se dégager du court terme. Cette chambre ne voterait pas la loi mais proposerait en amont du débat parlementaire, des textes législatifs dédiés aux enjeux environnementaux du futur. Elle pourrait également user d'un droit de véto constructif et argumenté, qui permette le réexamen de lois non encore promulguées, au regard des problématiques du long terme. Un *Collège du futur*, rattaché à cette troisième chambre et composé de chercheurs en détachement de leur organisme d'origine, sélectionnés de manière transparente et temporaire, devrait procéder à une veille scientifique des grandes évolutions écologiques et humaines, afin d'établir des diagnostics et de fournir les éclairages nécessaires aux élus et aux citoyens. Enfin, le rôle du président de la République serait aussi redéfini en Président du temps long. Elu au suffrage universel mais sans compétence gouvernementale propre, il porterait notamment les exigences du long terme au sein du gouvernement et du Parlement.

- Pierre Rosanvallon a émis d'autres propositions pour intégrer le souci du long terme dans le fonctionnement des institutions et permettre aux démocraties de « sortir de la myopie ». Cette réflexion s'inscrit dans l'idée que les questions de l'environnement obligent à penser dans des termes inédits, nos obligations vis-à-vis des générations futures. Il considère en effet, qu'au XXIe siècle « *c'est la prise de conscience sociale de la nécessité d'un nouvel horizon temporel de la raison publique qui sera le vecteur d'un approfondissement de l'idée démocratique* ». Quatre types de mesures ou d'institutions pourraient être ainsi envisagés pour corriger le biais naturel du court-termisme : l'introduction de principes écologiques dans l'ordre constitutionnel ; l'extension de la définition patrimoniale de l'Etat, la mise en place d'une grande « Académie du futur » et de forums publics mobilisant la participation des citoyens. Parmi ces propositions, celle relative à l' « Académie du futur » mérite d'être précisée. L'idée serait de mettre en place une assemblée « *composée d'experts et de représentants de la société civile indépendante, insérée dans le processus législatif et ouverte au débat public, échappant à la dictature de l'urgence* »[24]. Composée de scientifiques, de philosophes, d'experts reconnus dans le champ écologique, elle serait systématiquement consultée sur les questions environnementales et formulerait des propositions par rapport auxquels les gouvernants auraient à se déterminer. Elle serait donc au service de la société en exerçant les fonctions de vigilance et d'anticipation. Elle pourrait également lancer les « forums de l'avenir » afin que les citoyens puissent s'approprier ces enjeux. Le CESE aurait alors un rôle clé dans ce processus et devrait redéfinir ses missions actuelles.

Ces différentes pistes de réflexion pour refonder nos institutions ont pour point commun de tenter de résoudre le fait que l'intérêt immédiat peut entrer en conflit avec l'intérêt futur.

De plus, l'idée de constitutionnaliser certains enjeux considérés comme fondamentaux pour l'avenir de la Nation, est également émise et débattue par diverses personnalités. L'objectif serait double : concevoir prioritairement des scénarios prospectifs autour de ces enjeux et imposer une obligation de résultat aux politiques publiques qui en découleraient.

24 Proposition émise par P. Rosanvallon, G. Champon et V. Marinese.

Toutefois, il est indéniable que de nombreux droits et libertés ont déjà acquis une valeur constitutionnelle, à l'instar du droit à l'information et à la communication, contenu dans la charte de l'environnement intégrée dans le bloc de constitutionnalité du droit français depuis 2004.

C'est pourquoi à ce jour, l'objectif premier serait plutôt d'améliorer la qualité des textes législatifs et réglementaires, en s'assurant qu'ils sont conformes à la constitution. En ce sens, la Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) entrée en vigueur en 2010 permet de contrôler a posteriori les dispositions législatives qui portent atteinte aux « droits et libertés garantis par la constitution ». La dynamique qu'elle connaît actuellement, si elle mérite d'être évaluée, semble d'ores et déjà constituer une avancée démocratique significative pour améliorer le contrôle de constitutionnalité des lois déjà promulguées.

Organiser le débat en amont pour enrichir la décision

Selon Pierre Rosanvallon, le lien politique entre la société et le pouvoir doit être pensé au-delà des seuls espaces traditionnels du mandat et de la délégation. Il semble désormais nécessaire de mettre en place des formes d'interaction plus permanentes entre gouvernés et gouvernants, pour permettre aux citoyens de s'impliquer davantage dans la vie politique et d'accroître leur rôle dans les prises de décision. L'objectif est bien de passer d'une « démocratie intermittente » qui se limite essentiellement aux élections pour fonder sa légitimité, à une démocratie plus continue s'appuyant sur un flux d'échanges organisé et constant entre pouvoir et société, offrant ainsi aux citoyens une forme de souveraineté plus étendue.

Lors de son audition, Loïc Blondiaux a présenté deux arguments majeurs qui plaident en faveur d'une telle évolution de notre schéma démocratique :

- les processus d'implication favorisent l'émergence de citoyens mieux informés, plus actifs et investis dans la chose publique ;
- la participation du plus grand nombre aux débats politiques nationaux ou locaux permet d'accroître la qualité, la légitimité et l'acceptabilité de la décision.

Bien entendu, cette participation renforcée des citoyens ne vise en aucun cas à se substituer à la représentation en dépossédant les élus d'une partie de leur légitimité ou de leur autorité. La décision appartient toujours à l'élu mais les processus d'interaction avec les citoyens permettent de l'enrichir.

Pour y parvenir quatre pistes, complémentaires et non exhaustives sont recensées : faire progresser les dispositifs visant à organiser la participation citoyenne ; valoriser les potentiels de l'e-démocratie ; conforter le rôle de la société civile organisée et rendre le lobbying plus transparent.

Les démarches de participation citoyenne

Par « démarches de participation citoyenne », l'étude désigne ici l'ensemble des dispositifs visant à organiser la participation des citoyens « ordinaires » sous d'autres formes que la simple désignation de représentants élus : conseils de quartiers, de développement, de jeunes, enquêtes publiques, débat public, jurys citoyens,...

Trois modes de participation peuvent être distingués sur la base notamment de l'analyse des flux d'informations qu'ils génèrent :

- unidirectionnel : les autorités publiques fournissent des informations aux citoyens spontanément ou suite à leurs demandes ;
- bidirectionnel (la consultation) : les autorités publiques définissent les thèmes et modalités du processus et en informent les citoyens, ces derniers transmettent leur avis en retour. On peut toutefois regretter que le pouvoir décisionnaire se garde bien souvent d'expliquer ensuite la décision prise ;
- plusieurs allers-retours d'information entre les citoyens et les décideurs (la concertation) : il y a des évolutions et des adaptations progressives de chaque côté, même si la responsabilité de la décision finale reste du ressort des autorités publiques. A ce titre, la concertation se distingue de la codécision car elle se limite à une simple participation à l'élaboration de la décision.

A ce jour, dans notre pays, la très grande majorité des dispositifs de participation citoyenne relève de la consultation, à l'exception du débat public qui est un processus de concertation. Celui-ci valorise la délibération en imposant une discussion en amont des projets publics ou privés d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national ou par l'organisation d'un débat portant sur des options générales en matière d'aménagement ou d'environnement. Toutefois, la CNDP n'a pas vocation à se prononcer « sur le fond » des projets qui lui sont soumis.

On observe donc actuellement un décalage important et une « tension » forte entre la théorie de ces dispositifs participatifs et la réalité de ce qu'ils produisent sur le terrain. Le bilan que l'on peut en dresser est à ce stade très mitigé, dans la mesure où ces démarches participatives se transforment bien souvent en temps d'information, voire en opération de communication plutôt qu'en processus nourrissant effectivement la décision politique. Ceci peut s'expliquer par l'existence de nombreux freins, tant culturels qu'opérationnels.

En effet, on retrouve d'abord des freins psychologiques chez l'ensemble des acteurs parties prenantes. Les élus peuvent se sentir menacés par la démocratie participative dans la mesure où ils peuvent la percevoir comme concurrentielle ; les techniciens et les experts peuvent également exprimer une hostilité assez forte à l'égard de ces dispositifs, de crainte que leur légitimité, fondée exclusivement sur la compétence, soit contestée par des citoyens émancipés grâce à une formation et une information satisfaisantes ; enfin, ces derniers éprouvent parfois eux-mêmes un sentiment de défiance, estimant que la décision est déjà prise avant de les consulter et que ces processus se révèleront inutiles.

Des difficultés méthodologiques et organisationnelles apparaissent également fréquemment : comment définir l'échelle de concertation ? Comment choisir un public représentatif ? Quel est le périmètre de la discussion ?

Une autre difficulté majeure tient au fait que la démocratie participative qui devrait limiter les inégalités face à la parole politique, pourrait paradoxalement les renforcer. En effet, ce sont souvent les citoyens les plus impliqués dans la vie syndicale, associative, politique… qui vont participer activement à ces processus de démocratie participative. Par contre ces dispositifs peinent, bien souvent, à mobiliser les citoyens les moins impliqués dans la vie publique.

Enfin, se pose la question de l'impact de la participation sur la décision. Les citoyens qui ne disposent d'aucune certitude sur cet aspect, finissent par se démobiliser, s'essouffler et ne plus croire en l'efficience de l'outil participatif.

Pour conclure, si le développement de processus de participation citoyenne semble à même de contribuer significativement au renouvellement de notre démocratie en renforçant la légitimité, la qualité et l'acceptabilité des décisions politiques, force est de constater que la mise en œuvre de tels dispositifs reste insatisfaisante. Pour y remédier, plusieurs pistes, présentées ci-dessous, peuvent être identifiées et débattues.

❒ *Des démarches de participation citoyenne à toutes les échelles de gouvernance*

C'est surtout à l'échelon local que les pratiques de participation citoyenne se sont développées, les citoyens étant alors le plus souvent mobilisés pour leur « expertise d'usage ». Pour autant, la démocratie participative ne devrait pas se limiter à la démocratie de proximité.

L'expérience démontre en effet que les citoyens sont intéressés et en capacité de se saisir d'enjeux complexes, à condition d'être informés et accompagnés dans de bonnes conditions. Ainsi, même à des échelles de décision qui paraissent éloignées, les citoyens peuvent être concernés et impliqués. La proximité ne se réduit donc pas forcément à ce qui se passe à côté de chez soi car elle doit être comprise comme une proximité d'intérêt.

❒ *Des conditions nécessaires à la réussite des dispositifs de démocratie participative*

Comme le souligne Loïc Blondiaux, plusieurs pré-requis sont indispensables à la réussite et à l'utilité des dispositifs de participation citoyenne :

- une volonté politique réelle de l'élu qui les initie ;
- une organisation des dispositifs de démocratie participative en amont de la décision, lorsque plusieurs options et solutions sont encore possibles[25] ;
- la clarté des règles du jeu, notamment en ce qui concerne l'impact du processus participatif sur la décision.

Si les dispositifs de démocratie participative restent de nature consultative, ils doivent être pensés en relation avec une décision à prendre. Ils supposent qu'une communauté politique soit confrontée à un problème et que l'avis de tous soit requis pour le résoudre en définissant un horizon temporel d'action, qui préciserait notamment le délai dans lequel la décision devra être prise. Dans toutes ces hypothèses, la relation de la participation à la décision doit être clairement précisée et dans l'idéal, faire l'objet d'une charte explicite.

Au-delà de ces conditions préalables, il s'agit également de :

- Jouer sur la complémentarité des dispositifs existants. Une démocratie participative dynamique suppose une combinaison des différentes procédures existantes en fonction de l'objectif recherché.
- Prêter attention aux détails. Les procédures, les dispositifs techniques, l'ensemble des formes matérielles au travers desquels la participation citoyenne est censée se déployer sont à prendre en considération. La démocratie participative nécessite

25 Conformément à ce qui est prévu par les dispositifs d'accès à l'information, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement, de la convention internationale d'Aarhus signée par 39 Etats en 1998. Ainsi, le gouvernement français, comme tous les Etats ayant ratifié cette convention, est tenu de prendre en compte les résultats des concertations qu'il organise en matière environnementale ou d'expliquer les raisons qui le conduisent à faire des choix différents.

la mobilisation de professionnels et de tiers indépendants, qui se positionnent en arbitre. Ils garantissent notamment la qualité du débat, la participation et la mise à disposition des moyens d'information, de communication et d'expertise.

- Favoriser l'idéal d'inclusion, en faisant en sorte que ceux qui sont trop souvent absents, soient présents. Ainsi, à Séville, où la thématique participative est particulièrement dynamique, les frais de transports engendrés par la participation aux réunions sont remboursés, des garderies sont mises en place, afin de faciliter la participation des parents. Si elle doit bien sûr être encadrée, la question de l'indemnité accordée pour le temps passé se justifie également, surtout quand la participation est chronophage.
- « *Simplifier, décloisonner et mieux organiser les instances consultatives. Certaines pourraient évoluer vers des instances de concertation, qui permettraient à la société civile d'être force de propositions en favorisant un dialogue multilatéral avec les pouvoirs publics* », comme le recommande l'avis du CESE « Bilan du grenelle de l'environnement ».
- Expliquer les raisons de la décision (arbitrage, objectifs,…) en organisant un retour d'information auprès des personnes consultées.

Concernant plus spécifiquement la procédure de débat public organisé par la CNDP[26], des pistes plus précises pourraient être avancées comme :

- la recherche d'une meilleure articulation entre la participation et la prise de décision via des mécanismes de participation intervenant en amont du processus décisionnel ;
- la précision des modalités d'articulation entre concertation et décision. Par exemple, la procédure de débat public pourrait intégrer certains effets de droit permettant une véritable prise en considération de ses résultats dans la décision finale. Comme le souligne le Conseil d'Etat dans son rapport public, il conviendrait de préciser par la loi, les principes directeurs d'un processus décisionnel pris après concertation ;
- l'étude d'une déclinaison régionale du débat public. Pour ce faire, il pourrait être confié à une commission régionale du débat public, l'organisation de débats sur les politiques territoriales répondant notamment aux garanties élaborées par la CNDP.

❒ *Des citoyens en capacité de débattre*

❒ Le rôle de l'école

A côté de sa finalité instructrice traditionnelle, l'école pourrait davantage initier les jeunes à la citoyenneté pratique, à se former des opinions, à développer leur esprit critique, à prendre la parole en public, à construire le débat, à argumenter, à apprendre à s'écouter et à délibérer collectivement.

L'école constitue un espace privilégié d'apprentissage des compétences démocratiques, sans en avoir pour autant le monopole. D'autres acteurs éducatifs, notamment les acteurs

26 La Commission nationale du débat public est une autorité administrative indépendante ayant pour mission de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagements ou d'équipements d'intérêt national, présentant de forts enjeux socio-économiques ou ayant des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, sans pour autant se prononcer sur le fond des projets qui lui sont soumis.

familiaux et les associations agissant dans le domaine de l'éducation non formelle, contribuent également activement à cette mission. Le développement de ces démarches mériterait d'être soutenu et encouragé par les pouvoirs publics, sous forme de collaboration ou de partenariats les associant à des projets éducatifs et pédagogiques.

❒ Des temps d'apprentissage à la prise de parole dans le cadre des dispositifs de démocratie participative

Amartya Sen a évoqué l'idée d'une démocratie des capacités selon laquelle il n'y a pas de droit sans pleine jouissance de ce droit. L'exemple donné pour illustrer ces propos est simple et se basse sur la différence entre :

- « avoir le droit de faire du vélo » (une démocratie des droits) ;
- « avoir un vélo » (une démocratie des chances) ;
- « savoir-faire du vélo » (une démocratie capacitaire).

Dans le cadre de la démocratie participative, il ne s'agit plus seulement de permettre la liberté d'expression mais que chacun puisse se forger un avis éclairé et le faire partager. Or, les participants ne sont pas tous aux mêmes niveaux d'aptitudes discursives et argumentatives. A ce titre, il pourrait être utile d'observer les exemples étrangers, où des structures dites d'*advocacy* interviennent dans le cadre des dispositifs de démocratie participative pour enseigner aux citoyens à présenter correctement les arguments et à construire un plaidoyer civil.

❒ *L'animation de la participation citoyenne à l'échelon national : un rôle pour le CESE ?*

Si les missions actuellement dévolues au CESE constituent son cœur de métier et doivent le rester, il serait intéressant de s'interroger sur la contribution que notre assemblée serait en mesure d'apporter à l'animation de la participation citoyenne au niveau national. Il ne s'agit évidemment pas de modifier ses missions mais plutôt d'étudier des pistes de réflexion complémentaires permettant d'organiser des formes d'interactions pertinentes entre les travaux du Conseil et les productions issues de dispositifs de démocratie participative qui pourraient être pilotés par notre assemblée. De telles pistes seraient susceptibles, en outre, de renforcer sa légitimité et sa visibilité en sa qualité de troisième assemblée constitutionnelle française.

Une première piste a déjà été formulée par Jacques Testard, président de la Fondation sciences citoyennes. Dans le rapport « des conférences de citoyens en droit français », publié en octobre 2007, il développe l'idée que le Conseil économique, social et environnemental pourrait être le lieu d'organisation de la participation citoyenne à travers la mise en œuvre de « conventions de citoyens ».

Ces conventions sont un dispositif utilisé pour nourrir le processus politique. Elles visent à recueillir l'avis de citoyens préalablement formés et informés des grands traits de controverses complexes. Elles ont vocation à s'intéresser aux sujets de société qui feraient l'objet de débats caractérisés par l'absence de consensus parmi les experts et spécialistes de la question.

L'objectif assigné à ces conventions de citoyens est de permettre un dialogue entre la société politique, la société civile organisée et les citoyens « non organisés ». Cette réflexion établit des modalités permettant aux citoyens de prendre part aux choix cruciaux auxquels la société actuelle doit faire face. En choisissant le CESE comme organisateur de ces conventions, elle répond également à une des principales difficultés auxquelles se heurtent

souvent les processus de participation citoyenne : celui du changement d'échelle. En effet, ces dispositifs de démocratie participative auraient plus de chance de produire de véritables effets si la société civile organisée s'en emparait et leur donnait une résonnance.

Cette nouvelle modalité de travail, si elle était expérimentée, pourrait s'effectuer en deux temps :

- dans un premier temps, un comité de pilotage, composé de membres du CESE, organiserait une convention de citoyens. Cette convention aboutirait à une série de recommandations, récapitulées et argumentées au sein d'un rapport ;
- dans un second temps, une section ou commission ad hoc du CESE traiterait la saisine en auditionnant notamment quelques membres de la convention de citoyens et débattrait avec eux de leurs conclusions ;
- enfin, le rapport de la convention de citoyens serait annexé à l'avis du CESE et l'ensemble serait transmis aux pouvoirs publics.

Cette pratique constituerait alors une forme innovante de réflexion articulée entre la société civile organisée et les citoyens dits « ordinaires ». Le fruit de ces travaux permettrait également d'élargir davantage la base de légitimité du CESE.

Toutefois, il convient de souligner ici que cette piste de réflexion soulève de nombreux questionnements. C'est pourquoi un débat sur la pertinence de telles initiatives sur lesquelles les avis divergent, devrait bien sûr être mené au sein du CESE.

Une autre piste de réflexion consisterait à rendre possible la saisine de la Commission nationale du débat public par le CESE. Dans le passé, plusieurs avis de notre assemblée avaient déjà mentionné la pertinence pour la CNDP de se saisir de tel ou tel sujet comme, par exemple, les nanotechnologies. Il s'agirait désormais d'aller plus loin, en passant de la recommandation à la saisine officielle. Ainsi, comme le propose le récent avis « Bilan du Grenelle de l'environnement », le Conseil pourrait saisir la CNDP « *sur les options générales en matière d'aménagement et d'environnement. Cette saisine de la CNDP serait préalable à un travail du Conseil sur le même sujet* ».

Enfin, une réflexion sur une possible extension du champ de compétences de la CNDP, au-delà des seuls projets d'aménagement ou d'équipement, pourrait utilement être menée.

L'e-démocratie : potentialités et limites

Les technologies numériques (internet, réseaux sociaux,..) suscitent de nombreux espoirs quant à leur capacité à revitaliser la démocratie, en ouvrant des potentialités nouvelles de débats ou de prises de décisions. Dans la pratique, de nombreuses limites et difficultés viennent modérer cet enthousiasme.

Internet n'est pas un média de masse comme les autres, car il bouleverse notre conception et nos pratiques de la démocratie. Il pose d'importants défis aux producteurs d'information, aux politiques de communication des entreprises, des institutions et des partis politiques. Il invente des formes inédites de partage du savoir, de mobilisation collective et de critique sociale.

Son principal attrait actuel est le rôle qu'il peut jouer en matière d'information du public. En effet, l'accès facile et précoce à l'information constitue une condition indispensable à la participation des citoyens. Dans son domaine, la charte de l'environnement, inspirée des principes de la convention d'Aarhus, rappelle ainsi que *« toute personne a le droit, dans les*

conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » (article 7).

Or, à ce jour, la mise en œuvre concrète de ce droit à l'information n'est pas sans poser question. On peut notamment souligner que les dispositions législatives et réglementaires existantes pour l'accès aux informations administratives sur demande, semblent aujourd'hui dépassées et trop dispersées par rapport aux progrès technologiques engendrés par les TIC au cours de la dernière décennie. Une utilisation pertinente d'Internet pourrait être à même de mieux servir ce droit à l'information. Ainsi, une piste possible consisterait à développer une plateforme publique de la diffusion de l'information administrative, sous la responsabilité de l'Etat, permettant la diffusion de documents administratifs pertinents. L'objectif serait de rompre avec les inégalités territoriales d'accès à l'information fréquemment constatées sur le terrain.

Toutefois, si le potentiel d'Internet en matière d'amélioration de l'accès à l'information est réel, ce média soulève également de nombreuses difficultés : qualité et véracité du contenu de l'information, finalité de sa diffusion… De plus, internet n'est pas facile à encadrer d'un point de vue juridique, les atteintes au respect de la vie privée pouvant être fréquentes. Par exemple, obtenir le retrait de son compte sur certains réseaux sociaux est parfois difficile à rendre effectif. En effet, internet est à la fois un media de flux mais aussi de stock : à la différence des archives des journaux, les informations restent visibles de façon permanente. Une piste possible consisterait à introduire dans la législation française, « un droit à l'oubli numérique ». Plusieurs initiatives ont été prises récemment en France mais elles semblent se heurter à différents obstacles liés notamment à l'internationalisation d'internet (de nombreux pays ne reconnaissent pas le droit à l'oubli : les informations collectées par *Google* dont le siège social est installé aux Etats-Unis peuvent être stockées indéfiniment).

En dix ans, les évolutions technologiques de l'internet ont transformé sa forme initiale en web 2.0, soit une utilisation plus simple et plus interactive. Les internautes ayant peu de connaissances techniques ont pu s'approprier les nouvelles fonctionnalités du web, tout en contribuant à l'échange d'informations, notamment entre eux via les réseaux sociaux. La prochaine étape de son développement pourrait être le web 3.0[27]. Nul doute que cet internet du futur aura un impact sur la vie démocratique de notre pays. Un exercice de prospective pertinent consisterait à réfléchir à son contenu précis et anticiper, dès maintenant, ses possibles apports et dérives.

❒ *La difficile organisation du débat via internet*

Internet n'est pas conçu pour permettre à un émetteur de s'adresser à une masse de récepteurs mais pour faciliter les échanges entre des internautes tour à tour émetteurs et récepteurs (web 2.0). Cette technologie est à l'origine d'une double révolution : le droit de prendre la parole en public s'élargit à la société tout entière et une partie des conversations privées s'incorpore dans l'espace public.

27 Cet internet du futur fait encore l'objet de débats quant à son contenu précis. Certains évoquent le web intelligent ou sémantique c'est-à-dire qu'au lieu de simplement montrer le contenu de la page, il pourra en comprendre le sens et faire le lien avec de l'information de même nature se trouvant ailleurs sur le réseau internet. D'autres évoquent à la place du web 2.0 qui désigne un web participatif, intelligent et social, un web 3.0 relatif à un web libre, anonyme et activiste.

Internet est également un territoire sans limite, qui n'est pas confronté à la rareté de la ressource et au sein duquel il est possible de faire vivre des opinions divergentes sans se soucier du devoir de prendre une décision.

Ainsi, les internautes délibèrent rarement sur commande et sur l'objet précis de celle-ci : les dispositifs de consultation en ligne inspirés de la démocratie participative peuvent se révéler dans certains cas peu efficaces, tout comme les délibérations citoyennes organisées par les institutions publiques. Par exemple, la CNDP avait décidé d'organiser une consultation en ligne portant sur l'emplacement du troisième aéroport parisien : les participants ont refusé de répondre à cette question, préférant débattre de l'opportunité de la création d'un troisième aéroport. Les institutions ne peuvent chercher ni à initier, ni à conduire le débat mais seulement à le rendre plus facile. Les internautes sont libres d'y participer et de fixer en quelque sorte les « règles du jeu ». Ils peuvent ainsi chercher à créer des zones d'expertise ou de discussion à côté des institutions, voire contre elles.

De même, la libération des informations (*open data*) permet non sans risques aux internautes de s'auto-organiser pour produire des formes collectives et civiques de débat d'un nouveau genre. L'open data sera traitée plus en détail dans la sous-partie relative au suivi de la mise en œuvre de la décision (E).

❒ *Pas d'effet positif sur le processus électoral mais une amélioration possible de la gouvernance politique*

Malgré les espoirs soulevés, les expériences de démocratie 2.0 se sont à ce jour révélées décevantes car il est apparu très difficile d'organiser le vote ou la consultation directe par internet, tout en prévenant les fraudes éventuelles.

En revanche, le web 2.0 peut avoir des effets notables pour rapprocher les citoyens de leur gouvernement notamment au niveau local. Cette pratique permet de faciliter de nombreuses tâches administratives, de mieux informer les citoyens et de les inciter à s'engager plus activement dans la vie publique locale et nationale. Le succès de ce type d'initiative dépend de la participation effective des citoyens et en amont, de leur intérêt à participer.

Différentes expériences d'utilisation du web 2.0 par des gouvernements étrangers sont riches d'enseignements et se révèlent positives pour améliorer les démarches de démocratie participative.

Par exemple, le gouvernement du Québec travaille sur les potentialités du web 2.0 pour améliorer l'efficacité de son action.

Dans un rapport intitulé « Gouverner autrement », issu d'une démarche interactive associant utilisateurs, spécialistes et cyber-population, le gouvernement québécois décline ses propositions pour mieux utiliser les potentialités du web 2.0 afin d'améliorer la qualité du service public, la transparence des actions gouvernementales, la participation active des citoyens aux projets gouvernementaux… Plusieurs pays ont déjà pris le virage du Web 2.0 en l'intégrant à leur administration, comme les États-Unis, l'Australie et le Royaume-Uni.

❒ *Quel impact sur la vie politique ?*

Au début de l'internet grand public, ce sont essentiellement les mouvements des « sans droits » qui ont utilisé massivement cet outil (sans papiers, sans abris…), puis des associations de plaidoyer (Attac, Act up…). .

Parallèlement, certains blogs de femmes et hommes politiques rencontrent un réel succès en raison de leur nature interactive. Ainsi, aux Etats-Unis, la campagne numérique de Barak Obama est parvenue à faire dialoguer la société américaine par une utilisation habile des réseaux sociaux. L'équipe de campagne du candidat démocrate avait, en effet, demandé à ses supporters de valoriser et tester auprès des réseaux sociaux, certaines thématiques du programme électoral.

❒ *Quelques pistes de réflexion*

Récemment, il y a eu de nombreux débats sur le rôle d'internet dans le printemps arabe, soulevant notamment de nombreuses interrogations : a-t-il été une aide pour la population ? A quelle hauteur ? Quelle y était la place de la censure ?

Sur cette dernière interrogation, un constat s'impose : plus encore que les gouvernements, ce sont actuellement les entreprises de l'internet qui ont le plus de pouvoir sur les réseaux et leur contenu via notamment les sites sociaux comme Facebook, Orkut au Brésil, Mixi au Japon… Lors d'une conférence sur les médias civiques au Massachusetts institute of technology (MIT), Rebecca Mackinnon[28] les a qualifiés de « souverains du cyberespace ». Grâce aux technologies qu'elles contrôlent, ces sociétés prennent des décisions qui peuvent impacter largement les internautes en déterminant ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas faire, façonnant leur identité numérique, leur vie privée…, sans avoir à rendre de compte au public.

Face à constat, R. Mackinnon souligne que l'internet doit donner plus de pouvoirs aux citoyens, dans la mesure où les évolutions récentes semblent démontrer que la régulation pourrait ne pas leur être favorable ni prendre en compte l'intérêt public. D'où l'idée de déployer une charte internationale de l'internet inspirée de l'*Habeas corpus* anglais du Moyen âge[29].

Cette charte pourrait aussi s'accompagner de « standards ouverts » fondés sur un modèle de partage qui ne requiert pas de permission pour que les utilisateurs créent de nouveaux concepts.

Le rôle de la société civile organisée

Si les dispositifs de participation citoyenne précédemment présentés gagnent à être développés et améliorés d'un point de vue qualitatif, ils ne doivent en aucun cas se substituer aux autres modalités d'expression et de représentation prévues par notre régime démocratique : syndicats d'employeurs et de salariés, associations, mouvement sociaux divers, dont il s'agit parallèlement de mieux valoriser le rôle majeur.

La démocratie contemporaine suppose, en effet, différents modèles d'engagement et d'intervention dans la cité. Il est nécessaire de jouer sur le registre de la complémentarité et non sur celui de la concurrence ou de l'affrontement des légitimités.

En particulier, une démocratie plus interactive comprend par essence le rôle de la société civile organisée, définie ici comme « *l'ensemble des entités organisées sur une base*

28 Auteur du livre « Le consentement des connectés : la lutte mondiale pour la liberté d'internet ».

29 L'*Habeas corpus* a affirmé dans l'Angleterre médiévale les premières libertés individuelles. Sur cette base, John Locke a développé ensuite l'idée de « consentement des gouvernés » qui pourrait inspirer le « consentement des connectés » sur internet.

volontaire et exprimant la volonté des citoyens de se rassembler autour de valeurs propres, de la défense d'intérêts et de s'organiser ou d'agir en vue d'atteindre un but commun »[30].

❒ *Le CESE acteur du débat démocratique*

Plusieurs conseils consultatifs, composés d'acteurs de la société civile organisée, existent déjà tant en France qu'au niveau européen.

En effet, au niveau régional, la loi du 5 juillet 1972 a créé auprès de chaque conseil régional, un Conseil économique et social régional, dont la compétence a été depuis étendue à l'environnement. Leur prochain renouvellement en 2013 pourrait être l'occasion d'améliorer la représentativité dans toutes ses dimensions (intergénérationnelles[31], parité,…). A l'échelle des agglomérations ou des pays, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de juin 1999, dite loi Voynet a organisé le principe d'un dialogue entre les élus et les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, à travers la création des conseils de développement. Toutefois, la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales semble supprimer le cadre juridique des pays et des conseils de développement, tout en créant des métropoles et des conseils métropolitains. Au sein de ces derniers, il pourrait être utile d'envisager la création de conseils de développement regroupant les acteurs précités et notamment les associations de protection de la nature et de l'environnement, comme cela a été fait lorsque la compétence des CESER a été élargie à l'environnement.

Au niveau national, le Conseil économique et social dont la compétence a été élargie à l'environnement, suite à la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, est le creuset de l'expression de la société civile organisée sur les questions économiques, sociales et environnementales. Puisque la dernière réforme constitutionnelle a élargi ses modes de saisine, il s'agit de les activer pleinement pour s'assurer que cette assemblée sera saisie sur tous les projets de politique publique d'envergure qui rentrent dans son champ de compétence.

Un meilleur suivi des avis consultatifs de notre assemblée permettrait aussi de mieux mesurer l'impact que ses recommandations peuvent avoir pour accompagner les initiatives législatives ou réglementaires du gouvernement. La piste précédemment émise de faire référence systématiquement dans l'exposé des motifs d'un projet voire d'une proposition de loi, aux avis ou recommandations du CESE qui portent sur le même objet, contribuerait à améliorer ce suivi.

Au niveau communautaire, le Comité économique et social existe depuis l'origine de la construction européenne. Il a été institué par le Traité de Rome en 1957 en tant qu'assemblée consultative des partenaires économiques et sociaux européens.

Ces trois espaces permettent d'associer la société civile organisée à l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques. Cette mission consultative fait partie intégrante de la démocratie participative et mériterait d'être mieux valorisée en contribuant à amoindrir la double crise de légitimité et d'efficacité qui frappe actuellement la démocratie représentative.

30 Contribution fondatrice élaborée par le Bureau du CESE, intitulée De la représentation institutionnelle de la société civile, (juin 2002).

31 L'avis du CESE « Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes » adopté le 12/06/12, recommande notamment « *la désignation au CESER, comme au CESE, de représentants des organisations étudiantes et des mouvements de la jeunesse* ».

Au niveau international, dans l'avis « Rio +20 : un rendez-vous majeur pour l'avenir de la planète » adopté le 29 mai 2012, le CESE « *milite pour l'application dans toute sa dimension du principe 10 de la déclaration de Rio afin que le public et les différentes composantes de la société civile soient partie prenante de la gouvernance mondiale du développement durable* ». L'avis poursuit en expliquant qu'au « *travers du droit à l'information et à la participation, il ne s'agit pas seulement de rétablir la confiance des citoyens envers les institutions mais bien de rendre concrètement possible l'implication de chacun dans la gouvernance de l'environnement et du développement durable* ».

❒ *Réfléchir aux modalités du dialogue civil*

Cependant, la place de la société civile serait encore susceptible d'être confortée. Ainsi, à côté du champ réservé que constitue le dialogue social dont le rôle central doit être soutenu et valorisé, une solution pourrait être recherchée dans l'élargissement, le renforcement et une plus grande normalisation du dialogue civil, entendu comme un dialogue global entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile sur les questions sociétales. L'exemple du dialogue environnemental qui constitue un champ important du dialogue civil, pourrait ainsi nous éclairer.

Bien sûr, pour éviter toute forme de confusion et d'amalgame entre dialogue social et dialogue civil, il est important d'établir une distinction claire entre eux, tant dans leur périmètre que dans la nature des acteurs qui en sont parties prenantes. Il s'agirait donc de renforcer le dialogue civil tout en veillant à ce qu'il n'empiète pas sur le dialogue social, lui laissant ainsi toutes ses marges de manœuvre et sans l'encadrer exagérément.

Depuis 1884, s'est mis en place en France un dialogue structuré entre l'État et les partenaires sociaux (syndicats de salariés, organisations patronales), mais aussi entre les partenaires sociaux. Cette relation régulière, progressivement cadrée et normée, inscrite dans la loi, appelée « dialogue social », est au cœur du fonctionnement démocratique de la République française. Le rôle du dialogue social est essentiel pour améliorer la cohésion sociale de notre pays et sa vie démocratique[32].

Le dialogue civil peut quant à lui être appréhendé comme le dialogue intervenant au-delà du champ réservé au dialogue social, entre les autorités publiques et la société civile organisée. Il rassemble donc l'ensemble des organisations de la société civile, notamment les partenaires sociaux et les associations, et porte sur les sujets de société qui n'ont pas trait au monde du travail.

Ce dialogue civil reste aujourd'hui largement à construire, comme le résume Jacques Delors, lors du séminaire « Dialogue social européen et dialogue civil : différences et complémentarités » : « *la construction de ce dialogue civil est le chantier le plus urgent pour l'Europe (…). Bien sûr, si le dialogue civil reste à construire, personne ne souhaite qu'il se substitue, même partiellement, au dialogue social ou à la démocratie représentative* ».

Cette reconnaissance du dialogue civil tarde à se mettre en place pour une raison majeure : la difficulté de cerner la réelle représentativité des associations. Dans l'avis « Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires ? », la reconnaissance de la place des associations dans le dialogue civil territorial est abordée en indiquant explicitement qu'il convient de déterminer en France les critères d'éligibilité pour tous les

32 En lien avec ce sujet, la section des activités économiques du CESE dans son avis « Performance et gouvernance des entreprises » travaillera à définir les concepts de gouvernance et la place actuelle des différentes parties prenantes et à repérer leurs effets sur la performance économique, financière et sociale des entreprises.

acteurs qui souhaitent concourir à ce dialogue. Cet avis poursuit en estimant judicieux de dynamiser le contenu de la Charte des engagements réciproques, signée en 2001 entre le Premier ministre et la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), pour mieux prendre en compte les associations dans les processus de décision. Il apparaît dès lors utile que l'évaluation de la mise en œuvre de cette charte puisse avoir lieu par la tenue régulière d'une conférence de la vie associative.

Afin d'établir des critères de représentativité, plusieurs travaux ont déjà été menés.

D'une part, depuis le Grenelle de l'environnement, le dialogue environnemental s'est progressivement organisé autour d'une structure de concertation nationale (CNDDGE) et a conduit à clarifier, par décret, les critères de représentativité des associations de protection de l'environnement. Si le dispositif peut encore être amélioré, notamment dans ses déclinaisons à l'échelle régionale, il constitue un acquis permettant de dynamiser la concertation autour des thématiques environnementales. La question de l'équité des moyens entre les différents acteurs du dialogue environnemental reste toutefois posée.

D'autre part, le Comité économique et social européen en 2002, puis le Conseil économique social et environnemental en 2008, ont proposé 9 critères pour qu'une organisation soit éligible au dialogue civil européen :

- être dotée d'une structure durable au niveau européen ;
- avoir un accès direct à l'expertise de ses membres ;
- représenter des intérêts généraux, conformes aux intérêts de la société européenne ;
- être composée d'organisations qui, au niveau de leurs États membres respectifs, sont considérées comme représentatives des intérêts qu'elles défendent ;
- avoir des organisations affiliées dans la grande majorité des États membres ;
- prévoir une obligation de rendre compte (« *accountability* ») aux membres de l'organisation ;
- disposer d'un mandat de représentation et d'action au niveau européen ;
- être indépendante et ne pas être soumise à des directives émanant d'intérêts extérieurs ;
- être transparente, en particulier pour ce qui concerne ses finances et ses processus décisionnels.

Comme le propose la CPCA, une concertation entre l'Etat et le mouvement associatif gagnerait à être organisée afin d'activer ce travail et créer une « habilitation à participer au dialogue civil », qui clarifierait les prérogatives de chacun.

Le lobbying

Les actions de lobbying peuvent être définies comme des interventions effectuées pour infléchir une norme, en créer une nouvelle ou supprimer des dispositions existantes.

Le problème principal du lobbying actuellement en France, est qu'il n'est pas défini, ce qui peut générer de nombreuses dérives. Les lobbies sont souvent perçus comme défendant des intérêts particuliers ou corporatistes aux dépens de l'intérêt général. De plus, cette activité d'influence est fréquemment entourée d'opacité, ce qui rend difficile d'en tirer un bilan clair quant à sa réelle utilité ou menace démocratique. Or, si la pratique du lobbying

était plus transparente, elle pourrait être un rouage intéressant et utile pour améliorer le fonctionnement de la démocratie et la pertinence de la décision publique.

Transparence International France, section française de Transparency international a, dans le cadre de ses activités, travaillé sur le lobbying en effectuant notamment un comparatif auprès des différents pays au sein desquels cette organisation est présente. Cette organisation qui a pour vocation la transparence et l'intégrité de la vie publique et économique, en tire le constat suivant : le lobbying constitue une zone de rencontre dans la démocratie entre le Parlement et la société. Les sujets traités par le Parlement sont souvent complexes, parfois techniques et peuvent nécessiter de confronter une pluralité de points de vue en faisant appel à des connaissances expertes et contradictoires. Transmettre des informations peut être utile afin d'éclairer les parlementaires qui ne peuvent pas connaître tous les sujets sur lesquels ils sont pourtant souvent amenés à statuer dans l'urgence.

Lorsque son usage est rendu clair et transparent et que les expertises ou points de vue utilisés sont pluriels, le lobbying peut contribuer à apporter des éclairages pour la compréhension des dossiers. *A contrario*, un lobbying sans encadrement et sans transparence peut entraîner des abus, dont il peut résulter des décisions répondant plus à des intérêts particuliers privés qu'à l'intérêt général, des coûts indus pour la collectivité et une altération grave de la confiance entre les citoyens et les parlementaires. Il est, dès lors, nécessaire de prévenir les conflits d'intérêt sous leurs diverses formes.

Le lobbying repose sur un triptyque : élus – lobbyistes – société. Les règles qui encadreraient cette pratique devraient donc concerner ces trois acteurs et notamment ceux qui participent à l'élaboration des politiques publiques – parlementaires, organes de décision ministériels, collectivités territoriales, hautes autorités…, qui agissent pour le compte de la Nation et engagent, le cas échéant, les finances publiques.

La délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques s'appuie donc sur les travaux de Transparency international sur le sujet, pour ouvrir des pistes de réflexion qui sortent de l'approche idéologique afin de privilégier le pragmatisme et l'efficacité. L'idée serait donc de :

- faire une étude sur le lobbying pour accroître la documentation sur le sujet et en avoir une connaissance objective ;
- instaurer une inscription obligatoire, sur un registre public, accessible sur Internet, des organisations ou personnes missionnées pour exercer des actions d'influence. Ce registre indiquerait leur nom, les intérêts qu'elles représentent et l'identité de leurs clients ou employeurs. Les accréditations seraient délivrées et suivies par un organe commun aux deux assemblées, chargé de veiller à l'équité d'accès des intérêts ou porteurs d'enjeux déjà cités. Les décisions de cet organe seraient rendues publiques. Tout parlementaire ou citoyen pourrait le saisir *pour être informé ou déclarer des faits suspects ;*
- assortir cette inscription sur le registre public, à la signature d'un code de bonne conduite et à la déclaration des moyens de financement ;
- instaurer une empreinte législative en publiant en annexe des rapports parlementaires, la liste des groupes d'intérêts consultés.

Anne-Marie Ducroux, membre du Conseil d'administration de Transparence International France met également en avant quelques exemples de « bonnes pratiques » à l'échelle internationale. Le Québec s'est ainsi doté d'une loi pour encadrer cette pratique,

tout en nommant un commissaire au lobbying indépendant dont la mission consiste notamment à :

- établir un plan stratégique régulièrement actualisé ;
- former les députés sur cette pratique ;
- procéder à des évaluations.

Naturellement, cette amélioration des pratiques du lobbying vers plus de transparence et d'équité dans l'accès aux décideurs, ne concerne pas uniquement le Parlement mais l'ensemble des centres décisionnels publics : cabinets ministériels, assemblées délibérantes, exécutifs locaux…

Enfin, cette pratique du lobbying fait l'objet de débats, certains considérant qu'elle ne sert pas l'intérêt général et devrait donc être interdite.

Mieux identifier les lieux réels de décision pour développer une culture de la responsabilité

L'*accountability* est un concept politique particulièrement fort et primordial en Grande-Bretagne, obligeant les femmes et les hommes politiques à rendre compte de la confiance et des responsabilités qui leur ont été accordées par l'élection. Le fait que ce terme anglais n'ait pas d'équivalent dans la langue française témoigne que cette pratique est moins prégnante au sein de notre culture politique. Par défaut, on le traduit fréquemment sous la dénomination de « redevabilité politique », conformément au glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, produit par l'OCDE en 2002. On évoque également la notion de « responsabilité politique », entendue comme l'obligation de rendre compte de façon claire et impartiale de l'exercice d'une fonction élective.

Si tous les régimes démocratiques reposent sur un équilibre entre pouvoir et responsabilité politique, la traduction institutionnelle de ce principe n'a jamais été simple en droit interne : comme l'a expliqué Bastien François lors de son audition, le droit constitutionnel parvient à définir la notion de responsabilité par la négative, à travers un mécanisme de sanctions notamment, alors qu'il faudrait parvenir à l'organiser positivement, c'est-à-dire en termes de comportements attendus des gouvernants.

Or, si on souhaite conforter les procédures permettant un véritable devoir de rendre compte, la première condition sine qua non, évoquée notamment par Emmanuel Macron lors de son audition, consiste à établir une répartition claire des responsabilités, en identifiant mieux les lieux de décision. Une voie double pourrait être étudiée en ce sens : une clarification de notre régime politique et de notre organisation administrative territoriale.

L'ambiguïté d'un régime mi-présidentiel, mi-parlementaire

Régime semi-présidentiel, régime parlementaire présidentialisé, régime parlementaire bi-représentatif : les qualificatifs utilisés par les constitutionnalistes pour décrire notre système constitutionnel, témoignent de l'ambiguïté du régime politique de la Ve République.

Comme l'explique Arnaud Teyssier[33]: « *contrairement à la plupart des grandes démocraties, la France semble n'avoir jamais tranché la question de son régime* ».

Rappelons que la Ve République a d'abord été conçue pour renforcer la stabilité gouvernementale et sortir de l'instabilité chronique qui a caractérisé la IVe République. Cela s'est traduit par un renforcement du pouvoir exécutif par rapport au Parlement. Cette rationalisation du parlementarisme est particulièrement visible dans le cadre de la procédure législative et du contrôle de l'action gouvernementale. Devant l'impératif de stabilité, d'efficacité et de réactivité, certaines prérogatives traditionnellement dévolues au Parlement ont été transférées au pouvoir exécutif. On pense, par exemple, aux ordonnances qui contrairement aux décrets-lois, nécessitent tout de même l'approbation *a posteriori* du Parlement pour être intégrées dans le droit positif.

Dans la constitution de 1958, le gouvernement est dirigé par le Premier ministre, qui détermine et conduit la politique de la Nation. En tant que chef du gouvernement, il incarne le pouvoir exécutif sous la Ve République.

Le rôle du président de la République, en sa qualité de chef de l'Etat, est davantage pensé comme un arbitre, garant du bon fonctionnement des institutions et disposant de certains pouvoirs propres lui permettant de nommer le Premier ministre, dissoudre l'Assemblée nationale, appliquer l'article 16 de la Constitution dans des conditions très précises, disposer de l'initiative référendaire…

Comme le rappelle Marie-Anne Cohendet, professeur de droit constitutionnel à l'Université Paris I, spécialiste de la Ve République « *le Président, dans la Constitution telle qu'elle a été conçue par le Général de Gaulle, est un surveillant et non un directeur en chef. (…). Sa vraie fonction est de vérifier que les pouvoirs publics fonctionnent normalement, conformément à la volonté du peuple et à la Constitution. Il ne doit pas diriger le gouvernement mais veiller à ce qu'il applique bien la politique voulue par le Parlement et par le peuple. C'est seulement lorsqu'il se produit un dérèglement qu'il peut intervenir, par ses pouvoirs propres (dispensés de contreseing). Ainsi, avec la dissolution et le référendum, il peut faire appel aux citoyens. Les gouvernants sont ainsi obligés de respecter la volonté du peuple souverain* ».

Dans les faits, trois évolutions majeures viendront bousculer cet équilibre entre le pouvoir exécutif et législatif :

la bipolarisation de la vie politique qui a pour conséquence d'assurer des groupes majoritaires relativement stables et cohérents pendant la durée d'une législature. Le gouvernement n'a donc plus à craindre une majorité défaillante pour l'adoption d'un projet de loi. Il dispose de plus, d'instruments puissants (bien que limités par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008[34]) pour imposer une discipline majoritaire qui lui sera favorable. Les parlementaires de l'opposition ne s'opposent, bien souvent que par le discours, leurs votes restant, de facto, minoritaire. En effet, empêcher l'adoption d'un projet de loi est possible en théorie mais engager la responsabilité du gouvernement dans ce cadre paraît

33 Historien, haut fonctionnaire, ancien conseiller de Philippe Séguin, auteur d'un ouvrage sur l'Histoire politique de la Ve République de 1958 à 2011. Entretien réalisé avec le rapporteur le 20/12/2011.

34 Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Premier ministre ne peut utiliser la procédure de l'article 49 - alinéa 3 de la Constitution (engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte) que sur : les projets de lois de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale, un autre projet ou une proposition de loi par session.

illusoire. La pratique révèle à la fois la grande utilisation et la faible utilité concrète de la motion de censure, dans la mesure où une seule fut adoptée depuis 1958[35] ;

- l'élection du président de la République au suffrage universel direct lui conférant une véritable légitimité populaire qui au fil du temps, lui a permis d'exercer des compétences gouvernantes, tout en n'étant pas responsable devant le Parlement. Une dyarchie apparaît au sommet de l'exécutif, à tel point qu'il est difficile de répondre à la question « *qui gouverne ?* » et par conséquent « *qui est responsable de l'action gouvernementale ?* » ;
- le passage du septennat au quinquennat présidentiel, dont la durée est maintenant équivalente au mandat effectué par les députés à l'Assemblée nationale, limitant *de facto* les risques de cohabitation.

En fin de compte, le lien entre responsabilité et pouvoir apparaît distendu, et repose uniquement sur le Premier ministre et l'équipe gouvernementale. En effet, le président de la République a une influence substantielle sur la politique conduite par le gouvernement, sans pour autant engager sa responsabilité devant le Parlement. Or, l'exercice du pouvoir exécutif dans un régime démocratique fondé sur une séparation certes souple, des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, implique la mise en place d'un mécanisme de responsabilité permettant de le contrôler et de le sanctionner en cas d'abus.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 poursuivait notamment l'ambition de responsabiliser l'action du président de la République, en lui permettant, par exemple, de s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès. Malheureusement, cette réforme ne semble pas remédier aux ambiguïtés précédemment décrites et pourrait même les conforter.

En effet, le nouveau texte renforce le rôle du Parlement en affirmant solennellement sa fonction de contrôle et d'évaluation mais réduit dans le même temps le rôle du Premier ministre puisqu'il n'a plus le privilège de défendre seul la politique gouvernementale devant le Parlement. Le chef de l'Etat peut se livrer à cet exercice, dans les conditions précitées et sous la forme d'une déclaration, suivie le cas échéant d'un débat mais non d'un vote.

Pour Arnaud Teyssier, « *Le texte révisé « emprunte » certaines caractéristiques du système présidentiel et emprunte également certains traits majeurs du régime parlementaire mais au total ne tranche ni ne clarifie rien* ».

Bastien François dresse le même constat. La déclaration du président de la République devant le parlement réuni en congrès, n'entraîne pas pour autant la mise en cause de sa responsabilité politique. Or, cette responsabilité intègre l'obligation de rendre compte de la confiance qui lui a été accordée et implique de démissionner en cas de censure parlementaire. Le lien confiance-responsabilité n'existe donc pas formellement à l'égard du président de la République. Ainsi le recours au référendum, dans les premiers temps de la Ve République, était utilisé comme un instrument permettant de mesurer l'action menée par le président de la République. Le résultat négatif au référendum organisé en 1969 sur « le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat » a conduit à la démission du président de la République, Charles de Gaulle. Depuis, quels que soient

35 En 1962, lorsque le général de Gaulle a évoqué la possibilité d'une élection au suffrage universel direct du président de la République, une motion de censure a été adoptée à l'encontre du gouvernement dirigé par Georges Pompidou, qui a présenté dans la foulée sa démission. Le général de Gaulle a alors pris l'initiative d'organiser un référendum sur le sujet auquel les Français ont répondu favorablement. Après avoir dissous l'Assemblée nationale, le parti présidentiel a remporté la majorité aux élections législatives et Pompidou a été de nouveau nommé Premier ministre.

les résultats aux différents référendums organisés, ils n'ont plus d'impact sur le maintien du président de la République ou du gouvernement.

Eu égard à cette situation, deux pistes apparaissent dans le débat :

- La mise en place d'un authentique régime présidentiel de type américain. Le chef de l'exécutif, élu directement ou quasi-directement par le Peuple, n'est pas responsable devant la chambre basse dans un système bicaméral mais ses pouvoirs sont strictement limités. Pour Marie-Anne Cohendet, les Etats-Unis d'Amérique sont le « *seul pays dans lequel ce régime soit resté assez démocratique à long terme, le Président ne peut pas dissoudre ni diriger l'Assemblée, qui a de véritables pouvoirs et est élue tous les deux ans, pour permettre le contrôle du peuple. Il se heurte aussi à d'autres véritables contre-pouvoirs, notamment une justice indépendante et les pouvoirs des Etats-fédérés* ».
- Cependant, comme le note Jean Gicquel, spécialiste du droit constitutionnel et ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, le modèle américain est une « réussite solitaire ». Ne fournissant pas de moyens décisifs de résoudre les désaccords entre l'exécutif et le législatif, le régime est sujet à des blocages. Aux Etats-Unis d'Amérique, les crises sont en général évitées ou surmontées grâce à un large consensus sur le régime, une tradition de compromis entre les partis et des élections fréquentes. Mais dans d'autres pays du continent, faute de ce consensus, les crises ont été nombreuses et débouché souvent sur des coups d'Etat. Les principes du régime ont aussi souvent été détournés en donnant ou permettant au président de prendre des mesures législatives par décret. Le modèle semble donc difficilement reproductible, d'autant qu'en France, nous ne disposons pas du contre-pouvoir que représentent aux Etats-Unis d'Amérique, les Etats fédérés.
- La mise en place d'un véritable régime parlementaire, où celui qui gouverne n'est pas le président mais le chef du gouvernement, c'est-à-dire le leader de la formation politique qui a gagné les élections législatives. Ce dernier exerce le pouvoir exécutif et est véritablement responsable devant le Parlement, comme cela se pratique dans tous les pays de l'Union européenne. Le chef de l'exécutif, par définition très puissant peut même diriger le Parlement avec le risque d'être renversé par lui à tout moment. L'exécutif est donc incarné par le Premier ministre, tandis que le président de la République a seulement un rôle d'arbitre. Ce régime est appliqué dans 26 Etats membres de l'U.E sur 27. Ces principes s'imposent également lorsque le Président de la République est élu directement par le peuple, ce qui est le cas dans onze pays de l'UE dont la France. Ces régimes dits « semi-présidentiels » restent fondamentalement parlementaires car la politique nationale doit toujours, selon la Constitution, être dirigée par le Premier ministre qui en a l'entière responsabilité. En pratique, seule la France déroge à ces principes, à l'exception des périodes de cohabitation, dont les risques de survenance semblent désormais plus limités.
- Ce modèle de démocratie dite « primo-ministérielle » est déjà adopté par l'ensemble des Etats membres de l'UE. Il permettrait de clarifier les responsabilités politiques entre le chef de l'Etat et le Premier ministre, ce dernier assumant la responsabilité pleine et entière de l'action gouvernementale devant le Parlement.

La répartition des compétences entre Etat et collectivités

Lors de son audition, Emmanuel Macron a rappelé que notre système institutionnel s'est progressivement complexifié. « *Nous avons assisté à une balkanisation des responsabilités dans notre système politico-administratif. Il s'est justifié par une volonté d'être plus efficace et d'avoir un Etat moins jacobin. Cependant, nous nous sommes arrêtés au milieu du gué* ».

Dans ce système, l'Etat a encore beaucoup de responsabilités administratives mais en a délégué une part non négligeable aux collectivités territoriales. Cependant, le phénomène de décentralisation reste inabouti et le niveau réel d'autonomie des collectivités est difficile à apprécier. Cela s'explique notamment par le transfert de blocs de compétence insuffisamment cohérents entre l'Etat, les régions, départements et communes. Par ailleurs, ces transferts n'ont pas toujours été suivis d'une compensation financière proportionnelle. De plus, la multiplication des autorités administratives indépendantes et l'éclatement des responsabilités au sein de l'Etat central et des services déconcentrés, ont complexifié l'attribution claire des responsabilités entre les différents acteurs publics[36].

Ce constat est partagé par de nombreux auditionnés, dont Loïc Blondiaux, qui souligne que cette fragmentation du pouvoir de décision en une gouvernance à multi niveaux, pose deux difficultés :

- d'imputation de la décision dans un certain nombre de cas : qui a fait le choix et qui en est responsable ?
- de lisibilité pour les citoyens pour déterminer qui en est finalement l'auteur et qui doit être sanctionné ou félicité ?

Le député Bertrand Pancher[37] va dans le même sens, en estimant que la question de la répartition des compétences doit être approfondie. Il prend notamment pour exemple le champ du développement durable, en déclarant qu'« *aujourd'hui, on assiste à une véritable guerre de tranchées entre les différents échelons pouvant intervenir sur le champ du développement durable* ».

C'est pourquoi, comme le préconise le CESE dans son avis intitulé « *Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires* ? », une clarification des missions et des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales s'avère indispensable pour permettre aux citoyens et aux acteurs économiques, sociaux…, d'identifier les décideurs et d'engager leur responsabilité politique.

Une telle clarification devrait alors être guidée par la recherche du niveau le plus pertinent d'action publique, conformément au principe de subsidiarité. Cette démarche implique de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec autant d'efficacité à un échelon inférieur et de rapprocher les lieux de décision du « terrain » où on en mesure les effets. Il faut s'assurer, en outre, que ce principe s'enracine bien dans une vision de l'humain jugé apte à diriger son propre destin et par conséquent les conditions de son bien-être.

36 Il est à noter que l'ajout d'une strate supranationale, depuis que notre pays est membre de l'Union européenne, rend encore plus complexe notre organisation administrative. Un nombre important de lois et de textes réglementaires est, en effet, adopté soit pour transposer une norme communautaire, soit pour adapter notre législation à cette norme.

37 Entretien du 15/12/2011 avec le rapporteur.

Si la présente étude s'attache essentiellement à explorer les pistes d'améliorations possibles de notre régime démocratique à l'échelon national, le concept de « gouvernance de proximité », porteur d'une grande vitalité démocratique au niveau local mériterait d'être approfondi par le CESE lors de prochains travaux.

Renforcer le pluralisme des élus pour mieux légitimer la décision et améliorer son acceptabilité

Le constat du faible pluralisme social et politique des élus, tel qu'établi dans la première partie de cette étude, ne démontre pas pour autant que cet état de fait nuise à notre démocratie.

Concernant la représentativité sociale, on pourrait en effet arguer qu'il existe une dichotomie stricte entre sphère publique et sphère privée, entre l'individu social et l'individu politique : peu importe alors les caractéristiques sociales des individus, puisque leurs idées sont séparables de leur identité. De plus, la volonté d'une ressemblance plus importante entre les élus et la population pourrait traduire la conception d'une République « *perçue non plus comme une recherche partagée d'un bien commun mais comme une mosaïque de revendications et d'affirmations catégorielles et identitaires* »[38].

La nécessité d'un plus grand pluralisme politique pourrait quant à elle être contredite par l'argument selon lequel il n'existe pas de mode de scrutin parfait et que le scrutin majoritaire présente l'avantage de dégager des majorités claires et stables pour l'exercice du pouvoir. L'exemple de la IVe République, qui a vu se succéder 23 gouvernements en 12 ans, est fréquemment avancé. Force est également de constater les difficultés rencontrées aujourd'hui par les pays qui appliquent la proportionnelle intégrale à l'image de la Belgique ou d'Israël. Dans ces deux pays, la fragilité des majorités est telle, que seul un gouvernement d'union nationale peut gouverner. Enfin, la question de la proportionnelle soulève également la crainte d'une « dictature des minorités », au sein de laquelle des partis moins représentatifs se retrouveraient en position de trancher ou d'imposer leurs dictats, sous peine de retirer leur formation de la coalition et de faire ainsi chuter le gouvernement.

Il semble pourtant essentiel d'agir pour davantage de pluralisme afin de remédier à la crise de légitimité mais aussi d'efficacité, qui touche actuellement la décision politique[39].

Trois arguments majeurs peuvent être avancés :

- L'impératif de restauration du lien de confiance

Comme nous l'avons vu dans la première partie de cette étude, l'écart de représentativité sociale entre les élus et les électeurs alimente le sentiment de défiance à l'égard d'une « classe politique » déconnectée. La « relégitimation » du politique passe donc par la mise en œuvre d'une diversité plus importante, sous toutes ses formes, au sein de la classe politique.

38 Formule de Romain Pigenel, blogueur sur *Variae.com* et contributeur à Marianne2.

39 Dans l'avis « Quelle mission et quelle organisation de l'Etat dans les territoires ? », le CESE estime nécessaire de conforter la démocratie représentative, en favorisant la représentation à l'image du corps électoral, en facilitant son accès aux jeunes et en généralisant la parité.

- L'impératif de l'éthique

Le second argument tient à la conception que nous nous faisons de la démocratie. Comment se satisfaire d'une démocratie au sein de laquelle une partie massive de la population est absente du champ de la représentation politique ? Le principe de l'égalité politique - fondement de notre démocratie - est mis à mal. Comme l'affirme Amartya Sen « *il n'y a pas de droit sans pleine jouissance de ce droit* ». Voilà pourquoi le défi à relever porte sur le renforcement du pluralisme au sein de notre démocratie en passant du droit à son exercice effectif.

- L'impératif de l'efficacité politique

Cet argument a été développé par Cynthia Fleury lors de son audition au CESE, lorsqu'elle pointe les limites du scrutin majoritaire : le pluralisme ne répond pas qu'à la seule crise de légitimité du politique mais aussi à celle de son efficacité. « *La pluralité est la matrice de l'acceptabilité d'une réforme politique et généralement de sa durabilité. C'est la condition de l'émergence d'une loi qui sera plus critique, plus équitable, ressentie comme moins contraignante parce qu'elle a été fabriquée ensemble* ».

Ceci démontre bien l'intérêt de renforcer la dimension délibérative de nos assemblées. Si l'on considère que le Parlement doit être le lieu privilégié de cette délibération, il est nécessaire de permettre à des idées et des points de vue qui ne peuvent aujourd'hui s'y exprimer par le biais du scrutin majoritaire, d'y accéder.

Pour parvenir à un meilleur pluralisme des élus au sein d'une démocratie représentative plus délibérative et efficace quant à la prise de décisions, plusieurs pistes combinées pourraient être suivies.

Les modes de scrutin

Pour renforcer le pluralisme politique de l'Assemblée nationale, un changement du mode de scrutin paraît nécessaire. L'exercice est cependant complexe car il importe dans le même temps de ne pas remettre en cause le fait majoritaire, acquis de la Ve République et facteur de stabilité gouvernementale.

C'est pourquoi une voie d'amélioration possible pourrait être à rechercher dans une mixité entre les modes de scrutin majoritaire et proportionnel. Bastien François identifie ainsi deux systèmes de proportionnalisation des modes de scrutins, qui permettent d'articuler les avantages du scrutin majoritaire (lien avec une circonscription, resserrement et meilleure lisibilité de l'offre politique, possibilité de construire des coalitions à vocation majoritaire) avec ceux du scrutin proportionnel (meilleure participation électorale, bonne mesure du poids des différents courants politiques, plus de facilité pour instaurer la parité). Il serait alors possible de s'inspirer de ces deux systèmes pour réformer le mode de scrutin des élections législatives.

- Le système de proportionnelle par compensation, inspiré du modèle allemand

La moitié des députés est élue dans des circonscriptions au scrutin uninominal majoritaire à deux tours (avec un seuil d'accès au second tour favorisant les regroupements à vocation majoritaire), les autres sont élus au scrutin proportionnel sur des listes présentées nationalement par les partis. Chaque électeur dispose donc de deux voix (la première pour choisir, sur deux tours, un candidat dans le cadre d'une circonscription ; la seconde pour exprimer, lors du premier tour, sa préférence pour un parti).

Le vote sur les listes nationales est déterminant puisqu'il permet de calculer, à la proportionnelle, le nombre de sièges auquel a droit un parti. C'est là que joue la « compensation » : si un parti obtient moins de mandats directs (sièges de circonscription) que le nombre total de sièges auquel il a droit à la proportionnelle, la différence est comblée en ajoutant des sièges, qui sont attribués aux candidats de la liste utilisée pour le second vote, selon leur ordre de présentation. Le socle majoritaire du scrutin permet d'assurer et de fixer les contours de la future majorité de gouvernement et sa parfaite correction proportionnelle apporte la garantie du pluralisme.

- Des systèmes de « majoritarisation » de la proportionnelle

C'est le mode de scrutin utilisé, par exemple, pour nos élections régionales. Il s'agit d'un scrutin proportionnel qui suppose que la liste qui est arrivée en tête obtient une prime en sièges. Il y a ainsi un effet de « majoritarisation ».

Au-delà des élections législatives, la question de la proportionnalisation du mode de scrutin pourrait également se poser avec acuité pour les futures élections territoriales prévues en 2014 et qui reposent également sur un mode de scrutin majoritaire (uninominal à deux tours).

La parité

Les femmes accèdent encore de façon largement minoritaire aux responsabilités politiques dans les assemblées de la République. Aussi, la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques regarde avec intérêt les propositions formulées par le Laboratoire de l'égalité dans son « Pacte pour l'égalité », qui visent à rendre les dispositifs législatifs existants plus contraignants. Ces propositions portent non seulement sur la parité des investitures mais aussi sur celle dite « de résultat » :

- réserver le financement public aux partis qui présentent 50 % de candidates aux élections (à des places éligibles) ;
- instaurer une répartition équitable femmes-hommes des candidatures selon des critères objectifs au regard de la « gagnabilité » des circonscriptions ;
- adopter le système proportionnel de liste avec alternance femmes-hommes pour l'élection des conseillers territoriaux, afin d'atteindre 50 % de femmes élues ;
- réserver à une femme toute fonction élective abandonnée en cours de mandat par son titulaire, tant que la parité ne sera pas atteinte.

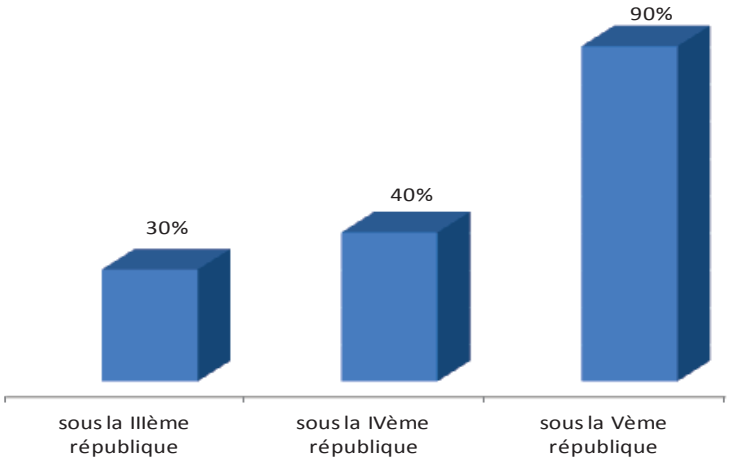
Au-delà, la question de l'articulation des temps de vie familiaux, professionnels, politiques,… devrait également être explorée. Des exemples de bonnes pratiques pourraient être identifiés dans certains pays d'Europe du Nord. Bien sûr cette question concerne à la fois les hommes et les femmes, même si dans les faits, les charges liées à la parentalité ou aux tâches ménagères semblent encore reposer davantage sur les femmes.

Le non- cumul des mandats

Le cumul des mandats, que ce soit au niveau national et local ou dans le temps, est de plus en plus dénoncé par des personnalités ou organismes venus d'horizons divers. Il pose en effet, à la fois des problèmes d'éthique, d'efficacité politique et de non renouvellement de la classe politique.

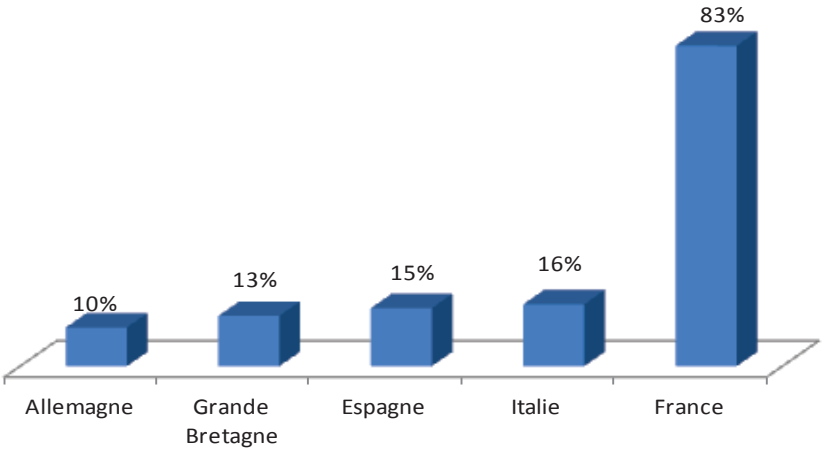
Dans une note publiée en décembre 2006, l'Institut Montaigne affirme ainsi que la question de la suppression du cumul des mandats doit être regardée comme une priorité absolue, si on souhaite redonner au Parlement son rôle central. Ce cercle de réflexion dresse tout d'abord un état des lieux édifiant du phénomène, puisqu'en 2006, 81 % des sénateurs et 85 % des députés cumulent plusieurs mandats. Seuls 54 élus à l'Assemblée nationale sur 577 ne possèdent pas de mandat local (en plus de celui de député). Quant aux sénateurs, ils sont 68 sur 331 à cumuler leur fonction parlementaire avec non pas un, mais deux mandats locaux.

Graphique 4 : Le cumul des mandats en France



Source : Institut Montaigne

Graphique 5 : Le cumul des mandats en Europe*



*Ces chiffres ont été obtenus en faisant la moyenne des parlementaires cumulards dans les deux chambres.

Source : Institut Montaigne.

Pour l'Institut, cette situation, dans la mesure où les tâches de gestion locale deviennent de plus en plus lourdes et accaparantes, est largement responsable de l'absentéisme au sein de l'Assemblée nationale. Les risques de conflits d'intérêts sont également pointés, « *le parlementaire cumulard étant forcément tenté d'oublier qu'il est élu de la nation et non pas de sa circonscription et d'user de son influence parlementaire pour faciliter les décisions qui l'avantagent localement* ». Contrant l'argument selon lequel le cumul permettrait de « garder un pied dans la réalité » (sous-entendue locale), l'Institut Montaigne démontre que cette nécessité n'apparaît dans aucun autre pays développé, même ceux où les députés sont élus, comme en France, dans des circonscriptions uninominales. En Europe, le cumul est soit interdit juridiquement, soit découragé financièrement (Espagne, Italie), soit tout simplement inexistant en pratique (Allemagne, Grande-Bretagne), la culture politique suppléant l'absence d'interdit juridique.

Enfin, l'Institut Montaigne souligne que le cumul des mandats constitue un obstacle évident au renouvellement de la classe politique. Cet institut affirme que la fonction de parlementaire peut être assimilée à une « profession fermée », en raison de la professionnalisation des mandats qui n'est pas, dans les faits, ouvert à tous mais « *réservé à la petite partie de la population française dont le profil type est un homme blanc, de plus de cinquante ans, travaillant plutôt dans le secteur public* ». L'institut plaide, à travers l'interdiction du cumul des mandats, pour des assemblées parlementaires composées d'élus représentant davantage la population dans ses composantes les plus diverses. En effet, « *si l'élu ne réagit pas en seul représentant de la catégorie socioprofessionnelle à laquelle il appartient, il ne peut néanmoins réprimer totalement certains réflexes ou convictions propres à son milieu. Le nier c'est croire en une République imaginaire, peuplée d'hommes sans qualités* ».

La nécessaire limitation du cumul des mandats est une conviction largement partagée par de nombreuses personnalités auditionnées par la délégation : Cynthia Fleury, Patrick Viveret, Bastien François et Loïc Blondiaux l'ont tous défendue, évoquant les effets délétères d'un phénomène qui favorise la reproduction et affaiblit l'efficacité politique.

Dans son avis intitulé « rapport annuel sur l'état de la France » (décembre 2011), le CESE a proposé de limiter les mandats dans le temps, notamment ceux des parlementaires. Précédemment, dans l'avis « Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales » de novembre 2009, notre assemblée avait déjà pointé que le cumul était une exception française et qu'il fallait proscrire tout cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales. Le CESE estime tout aussi souhaitable d'interdire le cumul entre une fonction exécutive locale et une fonction de membre du gouvernement.

Partageant cette conviction, la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques identifie trois pistes possibles pour y remédier :

- pour les députés, instaurer le mandat unique ;
- pour les sénateurs, interdire le cumul du mandat avec plus d'un mandat local car si le Sénat représente les collectivités territoriales, les sénateurs doivent pouvoir être élus de celles-ci ;
- pour toutes les fonctions politiques, limiter le cumul des mandats dans le temps afin de garantir le renouvellement des élus.

Cette question du cumul des mandats doit être comprise en y englobant notamment les fonctions exécutives exercées dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les contours possibles d'un statut de l'élu

Pour assurer un réel pluralisme socio-économique dans le paysage politique et lutter contre les formes de ségrégation sociale d'accès au politique, l'interdiction du cumul des mandats devrait aller de pair avec une réflexion sur le statut de l'élu. En effet, le « coût » de l'entrée dans la vie politique, et notamment la crainte de ne pas connaître de reclassement professionnel satisfaisant à l'issue de son mandat, peuvent dissuader de nombreux citoyens de s'investir dans la vie politique. Cet obstacle est particulièrement prégnant pour les personnes issues du secteur privé, qui ne bénéficient pas des mêmes garanties de retour à l'emploi que les personnes provenant du secteur public. De même, le problème se pose avec acuité pour les travailleurs indépendants, pour lesquels aucun dispositif de sortie ni de réintégration n'est prévu dans ce cadre.

Le statut de l'élu aurait donc pour objectif de normaliser et de valoriser, dans les temps sociaux de la vie, le temps consacré à l'engagement politique. Deux questions fondamentales devraient notamment être posées : combien gagnent les élus durant leur mandat et que vont-ils faire après ?

Sur ces deux questions, le CESE a déjà avancé diverses propositions dans les avis précités en proposant notamment d'adopter, d'une part un véritable statut de l'élu pour permettre au « sortant » de poursuivre sa vie professionnelle ou d'être aidé dans sa reconversion[40] et d'autre part, de réfléchir au coût du statut, supporté en grande partie par les collectivités territoriales (indemnités, frais de formation,…)[41].

Sur la question du régime indemnitaire, il faudrait permettre aux élus d'être indemnisés à la hauteur réelle de leur engagement, ce qui n'est pas le cas de tous actuellement. On constate en effet, des écarts de revenus extrêmement importants entre les différentes fonctions politiques, qui ne paraissent pas toujours justifiés ni cohérents. Ainsi, un nombre restreint d'élus bénéficie d'indemnités importantes, souvent cumulées, qui mériteraient d'être davantage plafonnées. A l'inverse, une grande majorité d'élus locaux perçoit une indemnité qui n'est à la hauteur ni de leur charge de travail ni de leurs responsabilités, parfois très lourdes, pour le maire d'une petite commune, par exemple. Evidemment, toutes les fonctions politiques ne nécessitent pas un investissement « à plein temps » et sont pleinement compatibles avec la poursuite d'une activité professionnelle. D'autres peuvent cependant exiger un temps conséquent, sans pour autant bénéficier à ce jour d'une indemnité permettant d'en vivre décemment. Il semble donc nécessaire d'ouvrir un débat de fond sur la charge de travail de tous les élus et de leur juste rémunération.

Sur la question de l'accompagnement de la fin du mandat politique et de la réintégration dans la vie professionnelle, la réflexion à mener est double : à la fois pour lever les freins à l'engagement mais également pour éviter d'avoir des élus qui « s'accrochent » à leurs mandats par crainte de ne pas retrouver de débouchés professionnels. Il s'agit de travailler à la sécurisation des parcours citoyens et professionnels des élus de la République. Ainsi, un accompagnement personnalisé des élus, tant dans la prise de poste que pour gérer et faciliter les transitions, gagnerait à être institué. Les questions du droit à la formation, du droit aux allocations chômage en cas d'inactivité après la fin du mandat, mais aussi celle

40 Avis du CESE intitulé *Rapport annuel sur l'état de la France en 2011*, sur le rapport de MM. André-Jean Guérin et Yves Zehr, adopté le 14/12/2011.

41 Avis du CESE intitulé *Le Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales,* sur le rapport de M. Claude Roulleau, adopté le 4/11/2009.

de la validation des acquis de l'expérience, devraient également être posées. En effet, la reconnaissance des compétences acquises dans la vie politique, et plus largement citoyenne, pourrait être beaucoup mieux valorisée sur le plan professionnel qu'elle ne l'est aujourd'hui, à l'instar de ce qui se passe dans d'autres pays, comme les Etats-Unis d'Amérique.

Si la création d'un statut de l'élu serait susceptible de rendre l'engagement politique plus accessible à tous, des travaux devraient être menés en amont afin d'en étudier les contours possibles et d'en préciser le coût. Enfin, si le dispositif est effectivement mis en œuvre, une évaluation *ex post* devrait être menée, afin de s'assurer de son impact réel sur la diversification du profil des élus, avant d'être prolongé.

L'action des partis politiques

Les partis politiques restant la principale voie d'accès à l'élection, leur ouverture constitue un enjeu crucial si l'on souhaite agir sur le caractère homogène et monolithique de nos élus. Or, pour reprendre l'expression utilisée par Bastien François, ils peuvent constituer un « *sas d'entrée dans la politique problématique* ».

Les travaux menés par Frédéric Sawicki, professeur de sciences politiques à l'Université Paris 1, démontrent en effet que les partis politiques constituent un terrain où il est difficile de voir émerger de nouveaux profils. Les codes culturels et les logiques de clôture découragent les nouveaux adhérents, de sorte que les partis ont du mal à renouveler leur sociologie. Ce phénomène est encore accentué par la transformation des modes d'engagement des individus. Comme le décrit Jacques Ion, sociologue spécialiste du militantisme, à l'engagement collectif et anonyme, se substituent aujourd'hui des interventions plus personnelles. A l'engagement, sur la longue durée, succèdent des implications plus ponctuelles mais pas forcément plus « implicantes ». On comprend, dès lors, que les partis politiques peinent à mobiliser.

De plus, si l'uniformité relative des militants constitue déjà une première difficulté, Frédéric Sawicki souligne également que trop peu d'efforts sont menés au sein des partis pour favoriser l'accès de tous aux responsabilités. Or, si des moyens importants ne sont pas dédiés à la mise en œuvre de véritables parcours de formation internes, il est certain que les individus dotés, par leur capital social, culturel et scolaire, des plus forts niveaux d'aptitudes discursive et argumentative, seront systématiquement favorisés. Il s'agit donc, comme le dit Cynthia Fleury, de « *faire du capacitaire* ». Les partis politiques pourraient davantage jouer ce rôle de formation citoyenne permettant un accompagnement plus efficace en forme d'engagement dans la vie politique collective, sociale,...

Beligh Nabli[42] pointe enfin un autre obstacle majeur à l'égalité effective dans l'accès aux fonctions électives : le filtre que constitue l'investiture par les partis. Il souligne ainsi que « *si l'éligibilité se définit comme la capacité juridique à être élu, la sélection électorale n'est pas le pur produit de la volonté du peuple souverain. L'élection intervient au terme d'une pré-sélection, opérée dans et par les partis politiques* ». Or, d'une part, les critères sur lesquels repose le choix de l'investiture sont opaques et laissent parfois la place à des dérives. D'autre part, les partis politiques ne sont pas encore disposés à tirer les conséquences de la diversité du corps social. La diversification de nos représentants nationaux reste pourtant dépendante de l'action volontariste des partis.

42 Maître de conférences en droit public à la Faculté de droit de l'Université de Paris-Est et enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris. Entretien réalisé avec le rapporteur le 14/10/2011.

Afin de mesurer l'évolution des mœurs partisanes, Beligh Nabli propose ainsi de transposer le modèle de la charte de la diversité - qui s'adresse aux entreprises - aux partis politiques, qui seraient ainsi tenus de remettre un rapport au service compétent du Défenseur des droits avant et après chaque élection des députés et sénateurs. Sources de transparence, ces deux documents permettraient de dresser le bilan des pratiques (candidats désignés) et des résultats (candidats élus) des partis, afin de les mettre face à leurs responsabilités respectives en matière de représentativité de la société.

La responsabilité de l'école républicaine

Le rôle des grandes écoles dans la reproduction des élites, tant politiques qu'économiques, est établi depuis de nombreuses années. En 1989, dans « *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps* », Pierre Bourdieu démontrait déjà comment ces établissements contribuaient à reproduire des hiérarchies sociales, dans la mesure où les modes de recrutement de ces écoles valorisaient des savoirs et des savoir-faire qui étaient prioritairement ceux des classes supérieures.

Différentes initiatives ont depuis été mises en place par les grandes écoles afin de diversifier leurs recrutements. Elles ne semblent pourtant connaître qu'un impact limité. Au-delà, comme l'établit Xavier Nau dans le rapport du Conseil économique, social et environnemental sur « *Les inégalités à l'école* », c'est bien l'ensemble du système scolaire qui se révèle aujourd'hui incapable de compenser les inégalités sociales et culturelles de départ, l'école ayant même tendance à les accentuer entre le début du primaire et la fin du collège.

Les préconisations de l'avis du CESE sur « *Les inégalités scolaires* » permettraient de renouer avec une véritable ambition éducative qui garantisse une augmentation effective et régulière du niveau d'éducation et de qualification civique et citoyenne de la population.

Suivre la mise en œuvre de la décision et évaluer son impact pour davantage d'efficacité

Dans un Etat de droit, l'application effective de la loi doit être garantie et son évaluation systématisée pour en apprécier l'efficacité. Le Parlement a naturellement un rôle prépondérant en la matière. Pour ce faire, il peut aussi compter sur la contribution du CESE en matière d'évaluation des politiques publiques, conformément aux nouvelles prérogatives qui lui ont été confiées en 2010. Enfin, la dynamique de l'open-data apparaît comme un excellent vecteur d'évaluation démocratique.

Des difficultés récurrentes dans l'application effective de la loi

La loi en tant que disposition normative posant une règle juridique d'application obligatoire, est considérée comme l'expression de la volonté générale. On distingue différentes types de lois (constitutionnelles, organiques, de finances, ordinaires…), qui ne peuvent être confondues avec les autres normes juridiques que sont les traités, règlements, contrats… En l'espèce, l'étude s'intéressera plus particulièrement aux lois ordinaires dont le nombre ne cesse de croître au fil du temps.

❒ *Constat*

L'application effective de la loi rencontre certaines difficultés récurrentes dans notre pays. En effet, un nombre important de lois ne peuvent être mises en œuvre, faute de l'adoption des textes réglementaires indispensables à leur application. Quelques données permettent d'illustrer l'ampleur de ce phénomène :

- Le pouvoir exécutif est non seulement tenu de mettre la loi en application mais aussi de le faire dans un « délai raisonnable » conformément à une jurisprudence constante du Conseil d'Etat. Si cette jurisprudence n'a pas précisé sa durée exacte, un consensus politique s'est arrêté sur un délai d'environ six mois à un an. Différents rapports du Sénat font état du non-respect fréquent du délai prescrit. Ainsi en 2000, « seulement 25 % de l'ensemble des décrets prévus par les lois votées depuis trois ans ont été pris en moins de six mois ». Pour les lois adoptées en 2009, ce pourcentage avait connu une amélioration substantielle, se portant à 73 % d'application, avant de redescendre à 38 % pour les lois adoptées pendant l'année 2010.
- Le Sénat estime, en outre, que plus de 200 lois votées entre 1981 et octobre 2007 sont juridiquement entrées en vigueur mais restent concrètement non applicables ou seulement partiellement applicables faute de textes réglementaires adéquats.

Les causes de ces retards ou d'une mauvaise application de la loi trouvent leur origine aussi bien dans l'action parlementaire que dans l'action gouvernementale[43].

En effet, d'une part, l'inflation législative génère des textes dont le nombre, la taille et la complexité ne cessent de croître. Or, ce rythme d'adoption des textes nuit à leur application car il peut dissuader le gouvernement d'agir avec promptitude pour appliquer un texte amené à être rapidement abrogé et remplacé par un autre.

De plus, cette inflation législative, régulièrement dénoncée par le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel, remplit pour l'essentiel le planning parlementaire et a pour conséquence de raccourcir le temps consacré à l'examen et l'adoption des textes de loi. Cela impacte également la qualité rédactionnelle des textes : un texte obscur, peu compréhensible ou mal écrit sera difficile, voire parfois impossible à mettre en œuvre. Il nécessitera dans tous les cas d'être clarifié au stade de son application, retardant ainsi sa mise en œuvre.

D'autre part, au sein du gouvernement, la lourdeur des procédures d'adoption est également à l'origine de nombreux retards. L'absence ou l'insuffisance de volonté politique de l'exécutif sont également régulièrement pointées par les chambres parlementaires. Le Sénat rappelle ainsi que les décisions du Parlement sont tributaires du Gouvernement, en particulier de sa capacité ou de sa volonté à prendre rapidement des textes d'application.

En outre, l'entrée en vigueur de certaines lois peut induire de nouvelles dépenses publiques. Dans l'hypothèse où la loi de finances ne les intègrerait pas, il paraît dès lors difficile de rendre effectives lesdites lois, faute de financement adéquat. De même, la non adoption des décrets d'application est une autre voie possible pour écarter la mise œuvre d'une loi dont les dispositions grèveraient, de facto, le budget de l'Etat.

43 VIII Congrès Français de Droit constitutionnel - Réflexion sur les remèdes aux difficultés d'application des lois (juin 2011).

❒ *Pistes de réflexions*

Une inflation législative endiguée

De nombreuses lois sont votées alors même que leur pertinence ou leur efficacité réelle pourraient être remises en cause. La loi tend ainsi à devenir un « véhicule de communication » : par exemple, tout sujet à la Une de l'actualité serait susceptible de donner lieu à une loi, quand bien même elle ne permettrait pas de traiter le fond du problème ; certains ministres peuvent aussi porter un projet de loi, parfois baptisé de leur propre nom, plutôt que d'utiliser les textes déjà existants dans le but d'en tirer un « gain » politique et d'exister médiatiquement…

La lutte contre l'inflation législative passe avant tout par une véritable volonté politique de mettre fin à ces « mauvaises pratiques ». Au-delà, et comme nous l'avons déjà mentionné précédemment (cf. « faire de l'exposé des motifs une pièce centrale de la loi »), il est indispensable de mener systématiquement et de façon objective une étude préalable (évaluation ex ante) permettant de mesurer l'impact du projet ou de la proposition de loi et donc de juger de sa pertinence. La procédure de l'étude d'impact est normalement prévue à cet effet, il conviendrait donc de la renforcer et de l'étendre aux propositions de lois, conformément aux pistes précédemment exposées dans cette étude.

Un autre bénéfice peut être légitimement attendu d'une diminution effective du nombre lois votées chaque année par le Parlement : une partie du temps consacrée jusqu'à maintenant à l'examen et au vote du texte, pourrait être utilisée pour accroître les actions de contrôle propres à l'application et à l'évaluation des lois déjà existantes.

Des procédures systématisées de contrôle de l'application des lois

Le Parlement est en charge du contrôle de l'action du gouvernement et de l'application des lois. Dans les deux chambres, ce sont les commissions permanentes qui, pour les textes qui relèvent de leur champ de compétence, doivent assurer le suivi de leur application. A ce jour, si cette procédure de contrôle tend à s'intensifier, elle ne couvre cependant pas la totalité des lois adoptées. Un effort de systématisation reste donc à accomplir par le Parlement.

Au-delà, se pose la question des suites données au contrôle de l'application des lois et de son impact réel sur l'action gouvernementale. Pour parer aux situations d'inapplication de lois entrées en vigueur, les députés et sénateurs privilégient la voie des questions parlementaires. Leur efficacité reste cependant tributaire de la volonté du ministre d'y répondre, sachant que cette procédure ne débouche jamais sur une quelconque sanction ou contrainte d'adoption.

Pour y remédier, l'objectif pourrait être de communiquer davantage sur les résultats du contrôle de l'application des lois, afin notamment d'inciter le gouvernement à mieux les prendre en compte.

L'importance de la procédure d'évaluation *ex post* de la loi

L'évaluation des politiques publiques, qui constitue un outil à la fois de bonne gestion et de responsabilisation politique, ne bénéficie pas encore d'un traitement à la hauteur des ambitions souhaitées : la capacité à évaluer reste une des grandes transformations de notre culture politique à accomplir. Mais comme l'explique Stéphane Le Bouler, ancien responsable de l'évaluation des politiques publiques au Commissariat général du Plan, « *une*

pratique qui idéalement sollicite à ce point la vertu autocritique, la réversibilité de la décision face à l'échec, la transparence et la publicité de l'erreur, ne se décrète pas ».

Lors de son audition, Emmanuel Macron a expliqué que l'évaluation est trop souvent cantonnée à une logique purement comptable et insuffisamment qualitative. D'un point de vue culturel, la classe politique et les citoyens peinent donc à distinguer l'évaluation de la sanction.

Pour expliquer ce constat, la problématique du manque de moyens dévolus à l'évaluation est fréquemment avancée. Toutefois, le renforcement de la volonté politique semble être la condition essentielle à la montée en puissance de cette pratique. Pour y parvenir, des systèmes d'incitations pourraient être imaginés. Comme nous l'avons constaté précédemment, un gain politique et médiatique peut être octroyé à celui qui réalise une nouvelle loi, il n'en est à ce jour pas de même pour celui qui l'évalue. Il paraît donc nécessaire de valoriser davantage les missions d'évaluation, en leur attribuant un rôle politique accru et en prodiguant une publicité plus importante à leurs résultats.

Au-delà, il serait utile de réfléchir aux moyens permettant de renforcer, d'officialiser et de programmer l'action d'évaluation des chambres parlementaires. Concrètement, la procédure d'évaluation *ex post* pourrait être systématisée dans la loi, lui conférant ainsi un caractère obligatoire, sans lequel la loi deviendrait caduque. Cette solution est déjà appliquée avec succès en Allemagne pour les dispositifs d'avantages fiscaux : ces derniers sont en effet invalidés tous les trois ans s'ils ne sont pas évalués et revotés.

En France, la situation budgétaire plaide pour que les dépenses fiscales (c'est-à-dire une disposition législative ou réglementaire qui entraîne pour l'Etat une perte de recette et donc pour le contribuable, un allègement de sa charge fiscale) soient évaluées afin de réfléchir à l'opportunité de leur maintien. Cette idée semble de prime abord rencontrer un certain consensus. Pourtant, prise individuellement, chaque niche fiscale est défendue notamment par des lobbys puissants, rendant difficile toute suppression ou modification, même et y compris pour des motifs d'intérêt général ou de vertu budgétaire. Appliquer la solution allemande pourrait entraîner une dynamique systémique et vertueuse et conforter la place centrale de l'évaluation dans le processus législatif.

Le rôle de contrôle et d'évaluation du Parlement

Le Parlement doit jouer un rôle central en matière d'évaluation et de contrôle. Pour le conforter dans ce rôle, deux pistes d'amélioration peuvent être identifiées :

❒ *Les droits de l'opposition*

Actuellement, le Parlement semble éprouver quelques difficultés pour assumer pleinement son rôle de contrôle de l'action gouvernementale et d'évaluation des politiques publiques. La logique majoritaire et la discipline des groupes politiques n'apparaissent pas comme des facteurs favorables pour l'accomplissement de cette mission, qui semble pourtant essentiel au rétablissement d'un meilleur équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Il devient donc nécessaire de vivifier l'espace parlementaire pour faire du Parlement un endroit où, comme l'affirmait Hannah Arendt, « *les hommes politiques prennent les risques de la vie publique* ».

Pour autant, cela ne passe pas nécessairement par un renforcement des pouvoirs dévolus au Parlement mais plutôt par une pleine application des nouvelles procédures parlementaires qui ont été introduites par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Leur mise en œuvre effective soulève, en revanche, plusieurs difficultés en partie liées à la domination des groupes politiques constitutifs de la majorité.

C'est pourquoi, améliorer le fonctionnement du Parlement devrait plutôt s'orienter vers les droits conférés aux groupes parlementaires représentants l'opposition. L'objectif ne serait pas de transférer des droits dont l'effectivité finirait par bloquer systématiquement l'action gouvernementale ou de priver cette dernière de l'initiative législative mais plutôt de renforcer l'action politique en cessant de pratiquer l'opposition systématique qui favorise « *l'énergie qui bloque au détriment de celle qui construit* »[44]. D'où l'idée de permettre à l'opposition d'être en capacité d'interpeller, de contrôler, d'enquêter et d'évaluer les politiques mises en œuvre par le Gouvernement. Ces pistes possibles pour améliorer les droits de l'opposition ne feraient que renforcer la dynamique du débat parlementaire.

La culture du parlementarisme serait ainsi à retravailler dans notre pays, même si la réforme de 2008 a déjà permis des avancées significatives. Pour aller plus loin, le modèle anglais est intéressant à étudier car l'opposition y est institutionnalisée et reconnue comme un interlocuteur légitime. Cela suppose d'être convaincu que le renforcement du paradigme délibératif serait un atout pour notre démocratie.

Il conviendrait de réfléchir aux moyens de concrétiser la capacité d'interpellation et de proposition de l'opposition. La délibération collective se présenterait dès lors comme le moyen le plus démocratique et légitime pour enrichir collectivement la loi et la rendre plus acceptable.

Quelques pistes pragmatiques pourraient être envisagées dans ce cadre :

- confier à l'opposition un véritable droit d'initiative sur les procédures de contrôle, avec la possibilité par exemple, de créer des commissions d'enquête parlementaire, de saisir la cour des comptes, d'auditionner les ministres et les responsables administratifs assurant la mise en œuvre des politiques publiques… ;
- organiser le débat parlementaire sur les conclusions des commissions d'enquête et inclure, en annexe du rapport, les positions minoritaires ou dissidentes ;
- favoriser le contrôle de l'opposition sur la temporalité des débats afin notamment de ralentir le rythme législatif et réduire le nombre de textes examinés à chaque mandature. L'urgence demandée par le gouvernement pour l'examen d'un projet de loi doit rester l'exception ce qui améliorerait la qualité du travail parlementaire grâce au temps consacré à chaque texte. A ce titre, le bicaméralisme est un atout car, de facto, il prolonge la durée des débats via la navette législative.

44 Nicolas Arpagian, rédacteur en chef de la revue trimestrielle « prospective stratégique » - Idées en marche, marché aux idées.

Le député Bertrand Pancher[45] propose également de mettre en place des mécanismes qui contraignent l'opposition et la majorité à travailler ensemble, faute de quoi un gouvernement qui dispose d'une majorité confortable au Parlement, n'est pas tenu de discuter avec l'opposition pour amender ses textes… Ceci nécessiterait que l'opposition adopte une démarche plus constructive en sortant de la posture restrictive de la critique systématique. Au-delà de l'introduction d'une dose de proportionnalité dans le scrutin législatif, il suggère l'élargissement des mécanismes de majorité qualifiée (majorité des 2/3) pour mieux contrôler l'action gouvernementale relative, par exemple, à certaines nominations comme au Conseil constitutionnel ou aux AAI (CSA, défenseur des droits,…).

❒ *Un Parlement doté de moyens suffisants pour ses missions d'évaluation et de contrôle de l'action du gouvernement*

Selon Bertrand Pancher, les moyens matériels et en personnels alloués au Parlement sont insuffisants pour lui permettre d'exercer pleinement ses missions de contrôle et d'évaluation. Il s'appuie également sur les taux d'absentéisme relevés en commission et en assemblée plénière, pour dénoncer le manque relatif d'implication des députés et sénateurs. Pour remédier à cette situation, il fait valoir deux pistes qui méritent d'être débattues :

- réduire le nombre de parlementaires ;
- renforcer les mécanismes favorisant leur assiduité.

Cette dernière réflexion d'une mission à « temps plein » rejoint celle déjà formulée autour de l'interdiction du cumul des mandats, qui réglera certainement, à elle seule, une grande partie du problème. Comme le propose l'Institut Montaigne, il serait cependant possible d'aller plus loin, en appliquant avec davantage de fermeté le système des pénalités financières prévues en cas d'absences répétées.

Par ailleurs, il semble nécessaire de rendre plus effective l'assistance de la Cour des comptes dans le cadre de la mission d'évaluation des politiques publiques dévolues au Parlement, conformément à la réforme constitutionnelle de 2008. Toutefois, cette nouvelle mission attribuée à la haute juridiction financière repose sur des méthodes qui diffèrent de celles du contrôle, nécessitant de sa part de réfléchir à quelques adaptations méthodologiques et culturelles de son savoir-faire actuel.

Le rôle contributif du CESE en matière d'évaluation des politiques publiques

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, complétée par la loi organique (n°2010-704) du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE) a élargi le champ de ses attributions consultatives à celui de l'environnement. Depuis, notre assemblée a également la charge de contribuer à l'évaluation des politiques publiques.

45 Rencontré dans le cadre d'un entretien privé à l'Assemblée nationale le 15 décembre 2011. Lors de cette audition, Bertrand Pancher a fait plusieurs fois référence à son rapport de 2011 sur la gouvernance environnementale et notamment à certains aspects de la concertation au service de la démocratie environnementale.

Pour rendre effectif l'exercice de cette nouvelle mission, il convient d'en préciser les modalités concrètes. La délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques estime que cette mission pourrait se décliner en trois séquences successives et complémentaires. Ainsi, sur tout projet ou proposition de loi de caractère économique, social ou environnemental, le CESE pourrait être en charge :

- de s'assurer que les conditions de l'évaluation existent. En effet, une évaluation *ex post* n'est possible et pertinente que si les objectifs de la loi et les résultats qui en sont attendus ont été précisés au moment de son élaboration. Le CESE pourrait ainsi s'assurer que ces éléments figurent dans l'exposé des motifs du texte ;
- d'effectuer un travail de veille afin de vérifier que l'évaluation *ex post* est menée de façon systématique par le Parlement, et que les conditions d'objectivité et d'expertise qu'elle suppose sont réunies ;
- de livrer l'analyse et les conclusions de la société civile organisée sur les résultats de l'évaluation réalisée par le Parlement.

Cette mission d'évaluation ne pourra toutefois s'exercer de façon complète et satisfaisante que si notre assemblée dispose des ressources nécessaires pour ce faire.

L'open data : vecteur d'évaluation démocratique ?

L'open data consiste en la mise en ligne des données publiques produites par les administrations et les services publics. Ces données sont très diverses, allant de renseignements géographiques, environnementaux, épidémiologiques, statistiques, de catalogues mais aussi de renseignements liés au fonctionnement interne des institutions (budgets, dépenses, marchés publics...).

Le partage de données publiques en ligne existe déjà dans 28 pays, à majorité anglo-saxons (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Australie, Nouvelle-Zélande, Canada, Kenya, etc.). En France, plusieurs régions et départements ainsi que cinq villes l'ont également adopté : Paris, Rennes, Nantes, Bordeaux et Montpellier. Enfin, le site data.gouv.fr est ouvert depuis le 5 décembre 2011.

En permettant un plus grand contrôle des citoyens sur le fonctionnement des institutions, l'open data remplit une véritable fonction démocratique. Pour Franck Riester, député de Seine et Marne et spécialiste d'économie numérique, « *l'ouverture des données permet de renforcer la transparence de l'État et contribue de ce fait à éclairer le débat public* ». L'open data constitue, de plus, un vecteur d'évaluation démocratique. « *Grâce à cet accès plus facile aux données publiques, chacun pourra se forger une position personnelle dorénavant éclairée de chiffres fiables et d'informations de qualité produits par nos services publics* ».

La Fondapol en fait également une de ces propositions phares pour 2012 (12 idées pour 2012). En effet, « *les responsables politiques sont désormais tenus de rendre des comptes plus précis sur la manière dont ils utilisent l'argent public. Le principe de la transparence et de la gouvernance ouverte (open government) doit s'appliquer aux affaires publiques* ».

Notons toutefois que les lois de finances (initiale, rectificative et de règlement) sont déjà publiées au JO. De plus, il existe depuis 2002 un médiateur du ministère de l'économie et du budget qui répond aux demandes de médiation adressées par les usagers (personnes physiques ou morales).

Au-delà de la transparence, l'open data pourrait également contribuer à mieux faire comprendre le rôle de l'impôt citoyen, trop souvent mal connu, en donnant à voir ce qu'il permet de financer.

Enfin, il pourrait également encourager l'e-participation du public via la réutilisation par le citoyen, des données fournies par le service public. Cette pratique permettra vraisemblablement à des entreprises, des scientifiques, des développeurs, des étudiants, des journalistes, d'agréger des informations et d'imaginer des services et des applications innovantes au bénéfice des citoyens et de la démocratie interactive.

Quelques exemples permettent d'illustrer ces propos :

- grâce aux données issues du système d'information géographique (SIG) de Rennes Métropole et de la Ville de Rennes, deux citoyens, Bertrand Gervais et Grégoire Morin, ont créé le site internet Handimap. *Handimap.org* se veut une boîte à outils d'aide à l'accessibilité. Son but est de répertorier tous types d'informations susceptibles d'aider des personnes handicapées ou à mobilité réduite à mieux appréhender leurs déplacements au sein de la ville ;
- à l'étranger, en particulier en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, l'Open Data a donné naissance à de nombreux services à forte valeur ajoutée pour le citoyen et la gestion de l'espace public. Le site *Where my money goes.org* (« Où va mon argent ») permet ainsi de visualiser la répartition des dépenses publiques et d'explorer, très simplement, l'usage qui est fait des impôts et plus largement des recettes.

Convaincue de l'utilité de l'open data, la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques relève deux pistes susceptibles d'en amplifier la dynamique :

- augmenter le nombre de données publiques en ligne. Comme le souligne la Fondapol, ce processus d'ouverture des données ne doit pas seulement être limité à la mise à disposition des données d'information publique produites par les administrations pour leur propre connaissance mais s'étendre largement aux données relatives à la transparence des dépenses publiques. Pour le *cercle de réflexion*, « *bien que quelques-unes des recommandations énoncées ici soient déjà expérimentées dans certaines collectivités locales, la plupart – surtout celles qui concernent la transparence des dépenses publiques – nécessitent une réelle impulsion politique, l'implication de ceux qui délivrent au quotidien ces services, de ceux qui les utilisent, mais aussi de tous ceux dont les idées innovantes permettront d'améliorer la qualité et le fonctionnement des services publics. Il appartiendra au gouvernement de rythmer la conduite de ce changement radical de la culture administrative et d'enclencher le mouvement au niveau des collectivités locales* » ;
- effectuer un véritable travail de médiation pour rendre ces données plus accessibles. Une vraie réflexion sur la facilité d'accès à l'information doit être menée en s'assurant notamment qu'elles seront pleinement réutilisables.

Conclusion

La démocratie s'est progressivement imposée en France, après plus de deux siècles émaillés par une alternance de régimes politiques plus ou moins liberticides et de nombreux soulèvements populaires. Si elle est considérée aujourd'hui comme un acquis politique, ce n'est pas encore le cas pour de nombreux pays, où la souveraineté du peuple n'est ni garantie, ni organisée.

Cependant, les records d'abstention observés scrutin après scrutin, à l'exception notable de l'élection présidentielle, et plus largement la défiance exprimée par les citoyens à l'égard des responsables politiques, témoignent d'un large désenchantement vis-à-vis de notre démocratie. Si les principes et les fondamentaux de notre régime ne sont pas remis en cause, les processus qui lui donnent corps, et en particulier le processus de construction de la décision politique semblent en crise, dans la mesure où ils ne parviennent plus à produire des décisions politiques perçues comme légitimes et efficaces.

Dans une telle situation, la capacité de notre démocratie à faire face avec succès aux défis contemporains et à venir est questionnée.

L'approche prospective privilégiée par cette étude tente d'apporter des éléments de réflexion à cette problématique, en s'intéressant aux évolutions possibles du processus décisionnel dans le temps. Si à l'évidence aucune solution unique n'existe, de nombreux intellectuels, universitaires, mouvements de citoyens ou encore responsables politiques ont fait des propositions politiques et institutionnelles pour tenter de répondre aux critiques de plus en plus fortes et radicales qui s'élèvent à l'encontre de notre fonctionnement démocratique. Elles méritent d'être examinées, débattues, et, pour certaines, expérimentées. Car continuer à occulter le problème ne permettra en aucune façon de le faire disparaître.

Les pistes de réflexion présentées dans cette étude s'inscrivent dans le cadre d'une démocratie représentative confortée au regard d'une décision qui serait mieux partagée et comprise dans le temps. Pour ce faire, cinq grandes étapes du processus décisionnel ont été identifiées et analysées dans l'objectif de : redonner du sens à la décision et lui permettre de mieux articuler objectifs de court et de long terme ; organiser le débat participatif en amont de la décision ; identifier plus clairement les décideurs pour vivifier la culture de la responsabilité politique ; renforcer le pluralisme des élus ; suivre la mise en œuvre de la décision et mieux évaluer son impact.

Dans cette perspective, un élément apparaît déterminant : celui de la temporalité. Il s'agit pour préparer l'avenir en relevant démocratiquement ses principaux défis de s'y consacrer dès maintenant, afin d'échapper au diktat de l'urgence. Pour y parvenir, il convient d'adapter le rythme de la décision, en prenant le temps nécessaire à la réalisation de chacune des étapes du processus décisionnel, gage d'acceptabilité et d'efficacité à long terme.

Loin de prétendre clore le débat, cette étude vise au contraire à l'ouvrir et à le faire partager, pour qu'une véritable réflexion associant largement la société civile, soit enfin menée. Nous faisons ici le pari qu'une telle question mobilisera fortement les citoyens.

Annexes

Annexe n° 1 : composition de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques lors du vote

✓ **Président** : Jean-Paul BAILLY

✓ **Vice présidents** : Antoine DULIN et Agnès COURTOUX

❒ **Agriculture**

✓ Marie-Thérèse BONNEAU

✓ Daniel GRÉMILLET

❒ **Artisanat**

✓ Rolande SASSANO

❒ **Associations**

✓ Mélanie GRATACOS

❒ **CFDT**

✓ Yolande BRIAND

✓ Michèle NATHAN

❒ **CFE-CGC**

✓ Michel LAMY

❒ **CFTC**

✓ Michel COQUILLION

✓ Agnès COURTOUX

❒ **CGT**

✓ Jacqueline DONEDDU

✓ Nasser MANSOURI-GUILANI

❒ **CGT-FO**

✓ Anne BALTAZAR

✓ Hélène FAUVEL

❒ **Environnement et nature**

✓ Florence DENIER-PASQUIER

✓ Céline MESQUIDA

❒ **Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

✓ Antoine DULIN

❒ **Outre-mer**

✓ Rémy-Louis BUDOC

✓ Patrick GALENON

❒ **Personnalités qualifiées**

✓ Jean-Paul BAILLY

✓ Jean-Claude ETIENNE

❒ **UNAF**

✓ Alain FERETTI

✓ Paul VIGUERIE (DE)

Annexe n° 2 : liste des personnalités auditionnées et rencontrées

Pour parfaire son information, la délégation a entendu :

✓ **Mme Cynthia Fleury**

professeur de philosophie politique et enseignant-chercheur à l'Institut des sciences de la communication du CNRS ;

✓ **M. Loïc Blondiaux**

professeur des Universités et chercheur au Centre européen d'études sociologiques et de science politique de la Sorbonne (CESSP) ;

✓ **M. Luc Ferry**

ancien ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche et président délégué du Conseil d'analyse de la société ;

✓ **M. Bastien François**

directeur adjoint du centre de recherche politique de la Sorbonne et conseiller régional d'Île-de-France ;

✓ **M. Emmanuel Macron**

gérant chez Rothschild & cie ;

✓ **M. Pascal Perrineau**

directeur du centre de recherche politique de sciences-po ;

✓ **M. Patrick Viveret**

philosophe et magistrat honoraire à la Cour des comptes ;

La rapporteure a, par ailleurs, rencontré :

✓ **Mme Sylvie Bresson-Gillet**

docteure en sciences de l'information et de la communication et chercheure associée au laboratoire Information, Milieux, Médias, Médiations (I3M) à l'université de Nice Sophia Antipolis ;

✓ **Mme Anne-Marie Ducroux**

administratrice à Transparence international France et présidente de la section de l'environnement du CESE ;

✓ **Mme Isabelle Giordano**

journaliste, animatrice de télévision et de radio ;

✓ **M. Beligh Nabli**

maître de conférences en droit public à la Faculté de droit de l'Université de Paris-Est et Directeur de recherche à l'IRIS, l'Observatoire des mutations politiques dans le monde arabe ;

✓ **M. Jean-Paul Delevoye**

président du Conseil économique, social et environnemental ;

✓ **M. Serge Depaquit**

vice-président de l'association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels) ;

✓ **M. Hugues de Jouvenel**

directeur général du groupe Futuribles ;

- ✓ **M. Bertrand Pancher**
  député de la Meuse et président de l'association Décider ensemble ;
- ✓ **M. Jean-Pierre Sueur**
  sénateur du Loiret, président de la commission des lois du Sénat, ancien ministre ;
- ✓ **M. Pierre Rosanvallon**
  historien, professeur au Collège de France - chaire d'histoire moderne et contemporaine du politique ;
- ✓ **M. Arnaud Teyssier**
  inspecteur général de l'administration ;

Le président, la rapporteure et les membres de la délégation remercient vivement l'ensemble de ces intervenants pour leur précieuse contribution.

Annexe n° 3 : résultat des votes par groupe en réunion de délégation le 3 juillet 2012

Groupe	Nom	Pour	Abstention
Artisanat	Mme Sassano	x	
Associations	Mme Gratacos	x	
CFDT	Mme Briand		
	Mme Nathan		x
CFE-CGC	M. Lamy	x	
CFTC	Mme Courtoux	x	
	M. Coquillion		
CGT	M. Mansouri-Guilani		x
	Mme Donnedu		
Environnement et nature	Mme Denier-Pasquier	x	
	Mme Mesquida		
Personnalités qualifiées	M. Bailly	x	
	M. Etienne		
UNAF	M. Feretti	x	
	M. de Viguerie		

L'étude a été adoptée par 7 voix pour et 2 abstentions, représentant 9 groupes.

Annexe n° 4 : liste des références bibliographiques

Arnaud Tessier, *Histoire politique de la Ve République de 1958 à 2011*, Essai octobre 2011

Centre d'analyse stratégique, *Le vote blanc : le nombre et le sens*, Note de veille n°52 – avril 2007.

Conseil économique, social et environnemental, *Bilan du Grenelle de l'environnement : pour un nouvel élan*, avis présenté par Mme Pierrette Crosmarie, au nom de la commission temporaire, février 2012

Conseil économique, social et environnemental, *Les inégalités à l'école*, avis présenté par M. Xavier Nau, au nom de la section de l'éducation, de la culture et de la communication, septembre 2011

Conseil économique, social et environnemental, *Rapport annuel sur l'état de la France en 2011*, avis présenté par MM. André-Jean Guérin et Yves Zehr, au nom de la section de l'économie et des finances, décembre 2011

Conseil économique, social et environnemental, *Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires ?*, avis présenté par Mme Jacqueline Donnedu, au nom de la section de l'aménagement durable des territoires, novembre 2011

Conseil économique, social et environnemental, *L'industrie de l'image*, étude présentée par M. Christian Dutoit, au nom de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie, juin 2010

Conseil économique, social et environnemental, *Le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales,* avis présenté par M. Claude Roulleau, au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, novembre 2009

Conseil économique, social, *Dynamiser l'investissement productif en France*, avis présenté par M. Nasser Mansouri-Guilani, au nom de la section des questions économiques générales et de la conjoncture, mars 2008

Conseil économique et social, *De la représentation institutionnelle de la société civile*, juin 2002

Conseil économique et social, *Prospective, débat, décision publique*, avis présenté par M. Jean-Paul Bailly, au nom de la commission spéciale du plan, juillet 1998

Conseil d'état, Rapport public 2011, *Consulter autrement, participer effectivement*, Paris, La documentation française, 2011

CEVIPOF, deuxième et troisième vagues du baromètre de la confiance politique, octobre 2010-2011

Daniel Gaxie, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Seuil, 1993

Fondation sciences citoyennes, rapport « des conférences de citoyens en droit français », octobre 2007

Françoise Subileau, *L'abstention : participation, représentativité, légitimité*. Regards sur l'Actualité, n°287, janvier 2003

Gérard Grunberg et Nonna Mayer, *Démocratie représentative, démocratie participative*,

Guy Carcassonne, penser la loi, pouvoir – Revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°114, 2005

Institut Montaigne, *Député, un job à plein temps*, La contribution au débat de l'Institut, décembre 2006

Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien 1995

Joseph Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, 1942

La documentation française, « Les démocraties face aux exigences du long terme », Yves Surel - cahiers français n°356

La documentation française, *La France aux urnes*, Pierre Bréchon, édition 2009

Marie-Anne Cohendet, *Le président de la République*, étude février 2012

Pascal Perrineau, *Le désenchantement démocratique*, éditions de l'aube 2003

Paul Pierson, *Politics in time*, Princeton university press 2004

Pierre Bourdieu, *La noblesse d'Etat : grandes écoles et esprit de corps*, Paris les éditions de minuit, 1989

Rebecca Mackinnon, *The consent of the networked – The worldwide struggle for internet freedom* (« Le consentement des connectés : la lutte mondiale pour la liberté d'internet » – Basic books 2012

Remi Lefebvre, *La proximité en politique, usages, rhétoriques, pratiques* (PUR. 2005)

Revue *Esprit*, *Les quatre crises de la représentation politique*, François Miquet-Marty, édition 2006

Revue Esprit, « Avancées et reculs démocratiques » - *Quelle serait la temporalité politique pour articuler temps court et temps long ?*, Emmanuel Macron, édition mars-avril 2011

Serge Depaquit, *Renouveler la démocratie*, Adels 2005

Sylvie Bresson-Gillet, *Communication et Citoyenneté - L'équivoque du débat public; De la participation au consentement éclairé,* L'harmattan - décembre 2010

Télérama, *Présidentielle J-79 : la campagne vue par Loïc Blondiaux*, février 2012

Vivavoice, sondage portant sur la représentativité des députés, mai 2010

Dernière publication
de la délégation à la prospective et à l'évaluation
des politiques publiques

- *Affronter les défis du long terme : inventer une nouvelle planification*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Agir pour la biodiversité*
- *Financer la transition écologique et énergétique*
- *La transition énergétique dans les transports*
- *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?*
- *La RSE : une voie pour la transition économique, socialme et environnementale*
- *Performance et gouvernance de l'entreprise*
- *La prévention des risques psychosociaux*

Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411130020-001013 – Dépôt légal : octobre 2013

Crédit photo : Shutterstock
Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental

PEFC 10-31-2190 IMPRIM'VERT®

Cette première étude réalisée par la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du CESE présente des éléments de réflexion et de questionnements destinés à enrichir le débat public sur les évolutions souhaitables de notre démocratie.

Si la démocratie est aujourd'hui considérée comme un acquis dans notre pays, la progression quasi-continue de l'abstention électorale, ainsi que la défiance exprimée par les citoyens à l'égard des responsables politiques, témoignent d'un désenchantement croissant vis-à-vis de son fonctionnement.

De même, les processus qui lui donnent corps et notamment celui de construction de la décision politique, semblent en crise car ils ne parviennent plus à produire des décisions perçues comme légitimes et efficaces.

Dans ce contexte, diverses pistes sont déclinées autour des grandes étapes du processus décisionnel afin de redonner du sens à la décision sur le long terme, enrichir le débat public en amont, renforcer le pluralisme des élus…

www.lecese.fr

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00

N° 41113-0020
prix : 11,70 €
ISSN 0767-4538
ISBN 978-2-11-120931-2
9 782111 209312

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
Direction de l'information légale et administrative

Direction de l'information légale et administrative
accueil commercial :
01 40 15 70 10
commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr