

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Mission d'information de la Conférence des
Présidents visant à identifier les ressorts
de l'abstention et les mesures permettant de
renforcer la participation électorale**

- Audition de M. Patrick Bernasconi, ancien président
du Conseil économique, social et environnemental..... 2

Mercredi

1^{er} décembre 2021

Séance de 14 heures

Compte rendu n°26

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence de
M. Xavier Breton,
*Président***



Audition de M. Patrick Bernasconi, ancien président du Conseil économique, social et environnemental

La séance est ouverte à 14 heures 10.

Présidence de M. Xavier Breton, président.

M. le président Xavier Breton. Il s'agit de la dernière audition de notre mission d'information. M. Patrick Bernasconi, vous êtes l'ancien président du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Vous avez été chargé par le Premier ministre d'une mission sur l'avenir de la participation citoyenne et de la démocratie délibérative. Nous souhaitons prendre connaissance de l'avancement de vos travaux et, plus largement, disposer de votre avis sur l'articulation entre participation citoyenne et démocratie représentative. Nous nous intéressons également à vos éventuelles recommandations concernant les moyens que nous pourrions mettre en œuvre pour donner envie à nos concitoyens de jouer un rôle actif dans la vie publique.

M. Patrick Bernasconi, ancien président du Conseil économique, social et environnemental. Je suis heureux d'échanger sur ce sujet qui intéresse nombre de personnes dans notre pays et notamment celles qui disposent d'un mandat ou d'une responsabilité publique. Nombreux sont ceux qui s'interrogent sur le mal-être de notre démocratie.

La mission qui m'a été confiée par le Premier ministre traite de la participation citoyenne et des tirages au sort. L'intérêt porté à ce sujet n'est pas récent. En premier lieu, ce sont les collectivités locales qui ont tenté de mettre en place cette participation citoyenne. Ces initiatives ont parfois débouché sur de belles réussites. Les collectivités locales ont ainsi essayé de faire vivre un vivier de citoyens qui souhaitaient participer activement à la vie démocratique en mettant en œuvre un certain nombre d'outils. Ces formes de participation (tirages au sort, grands débats...) ont récemment pris une ampleur considérable. Elles existent au-delà des collectivités locales, du point de vue régional et national, sous différentes formes et par l'intervention de différentes institutions. Vous avez cité le CESE qui a mis en place des participations citoyennes à travers des pétitions, des plateformes participatives, des tirages au sort ou la convention citoyenne. Outre les actions du CESE, il est également question d'organiser des débats à travers la commission nationale du débat public (CNDP). La direction interministérielle de la transformation publique (DITP), avec son outil le centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC), a également organisé des débats citoyens. Enfin, nous pouvons également citer la Cour des comptes qui a été récemment à l'origine d'un tirage au sort. Ce phénomène touche donc différentes strates de l'administration publique.

Ces formes de participation citoyenne gagnent également le monde syndical. Certains syndicats comme la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) s'ouvrent à ces nouveaux outils. En effet, leur utilisation leur permet de dépasser leur panel d'adhérents et de disposer ainsi d'un retour citoyen plus large afin d'enrichir leur réflexion.

Dans l'univers des entreprises, Jean-Paul Bailly, lorsqu'il était président du groupe La Poste, est le premier à avoir engagé une large consultation du public et donc des usagers, au début des années 2000. Cette consultation a constitué une très belle réussite et a contribué à moderniser La Poste. D'autres entreprises organisent désormais des débats pour mieux cerner les attentes de leurs salariés ou pour répondre à des problématiques et aux attentes de leurs clients.

Au sein des entreprises, les organisations syndicales et le patronat souhaitent élargir la consultation pour améliorer le dialogue social. Il reste à savoir comment enrichir ce dialogue social sans perturber les compétences des uns et des autres, comment mettre en place un processus positif et vertueux.

À l'étranger, ce sujet gagne également du terrain. C'est le cas en Belgique avec le Parlement de Bruxelles, aux Pays-Bas, au Danemark, au Canada, en Islande, ou encore en Irlande. Il existe, dans ces pays, de nombreux exercices de participation. Récemment, l'Europe a lancé un grand processus de participation citoyenne pour enrichir le débat de ses organes institutionnels.

Au regard de ces différentes concertations, il s'agit désormais d'étudier ces outils participatifs d'un point de vue local, régional et national. Nous souhaitons que cela débouche sur une large évaluation à partir de laquelle des propositions d'évolution seront envisagées pour permettre un meilleur encadrement. Nous cherchons également à comprendre comment ces outils pourraient aider la démocratie représentative. L'un des objectifs de ma mission est d'appréhender l'articulation entre cette démocratie participative et la démocratie représentative. Les deux doivent se compléter sans s'opposer. En effet, nous sommes parfois confrontés à des antagonismes et à des éléments contre-intuitifs qu'il est nécessaire de prendre en compte. Au travers de ces exemples de participation se pose la question d'un partage équitable des décisions afin que le législateur puisse opérer en toute indépendance et dans le respect des assemblées.

Ce sujet est vaste. Il est nécessaire d'y apporter des réponses précises. Lorsque vous interrogez les maires, ils vous disent que tout sujet abordé au sein de sa collectivité est fréquemment mis en cause par ses administrés. La décision doit être partagée. Comment engager les citoyens dans une décision ? D'un point de vue national, si vous souhaitez une véritable adhésion à un projet d'envergure, il est essentiel de savoir comment mettre en œuvre une démocratie participative qui soit suffisamment efficace pour permettre à la future loi d'être acceptée de tous.

En Irlande, des sujets aussi lourds que ceux concernant le mariage pour tous et l'avortement ont fait l'objet de conventions citoyennes. Ces dernières ont permis une avancée et un partage et ont abouti à un référendum.

Nous disposons de nombreux outils. D'un point de vue local, il en existe même peut-être trop. Une partie d'entre eux pourrait être simplifiée. D'un point de vue national, il existe les CESE, CNDT, CIPC... L'enjeu demeure de mutualiser ces outils dans un souci de complémentarité, de clarifier leurs rôles afin d'éclairer la représentation nationale. Une fois l'éclairage donné, il s'agira de savoir comment pourront s'effectuer les échanges entre la représentation nationale et la représentation participative.

Il existe deux principaux types de participation : les grands débats tels que celui organisé en France il y a deux ans ; et les conventions qui s'adressent à un public de citoyens tirés au sort et représentant un champ plus restreint, davantage délibératif. La convention citoyenne sur le climat a soulevé des interrogations. Était-il nécessaire d'aller aussi loin dans l'écriture des propositions retenues ? Ce travail n'était-il pas davantage du ressort des assemblées ? Peu de personnes condamnent l'exercice. Cependant, des améliorations sont possibles afin de disposer d'un outil servant la démocratie et non l'inverse.

Je ne peux pas évoquer avec vous les pistes concrètes sur lesquelles nous travaillons, dans le cadre de la mission qui m'a été confiée. Lorsqu'elle sera achevée, je pourrai vous présenter notre rapport. À ce stade, je ne peux que vous rappeler notre état d'esprit : œuvrer pour que cette démocratie participative alimente au mieux la démocratie représentative.

M. le président Xavier Breton. Vous avez évoqué une initiative de démocratie participative de la Cour des comptes, de quoi s'agit-il ? Pourriez-vous nous détailler le calendrier de votre mission ? Quand envisagez-vous la présentation de vos propositions ?

M. Patrick Bernasconi. Nous avons pour objectif de remettre notre rapport à la mi-janvier 2022 afin qu'il serve de base de réflexion dans la campagne électorale à venir.

Concernant le tirage au sort mis en place par la Cour des comptes, il serait préférable que vous interrogiez le Premier président, M. Pierre Moscovici, pour évoquer plus concrètement le traitement et les conclusions de cette initiative. Cet exercice a été effectué il y a quelques mois.

M. Stéphane Travert, rapporteur. Un certain nombre d'outils sont à la disposition des élus et des organisations syndicales qui s'interrogent sur leur mode de fonctionnement.

Qu'avez-vous pu relever concernant les niveaux de participation, en fonction des différents scrutins organisés par le CESE ? Quelle conclusion formulez-vous quant aux moyens à mettre en œuvre pour rapprocher le citoyen de la décision et de la chose publique ? Quelles sont les pistes d'évolution que vous pensez utiles pour une action législative, concernant les modalités électorales et l'éducation à la citoyenneté ? Qu'est-ce que le CESE a pu apporter sur ce sujet ces dernières années ?

M. Patrick Bernasconi. Le CESE n'organise pas de scrutin. Toutefois, nous avons pu constater l'engagement des citoyens qui participent aux travaux. Lors des différents exercices réalisés, j'ai été frappé par leur investissement, ils font preuve d'un engagement certain et d'un niveau d'implication élevé. Ils travaillent énormément pour se mettre à niveau, tandis qu'ils cherchent à réfléchir collectivement. Dans les panels de citoyens tirés au sort, le vécu personnel de chacun permet d'aboutir à des conclusions suffisamment riches pour éclairer la décision politique.

Si nous souhaitons qu'un exercice citoyen fonctionne correctement, il est nécessaire que la question posée ait du sens et, qu'en amont, le débat ait pu être éclairé de manière significative. La concertation citoyenne requiert du temps. Il est donc essentiel de poser une question claire, tandis que les attendus de la question et de la réponse doivent également être présentés précisément. L'exercice sera d'autant plus efficace que le sujet est concret et porteur de sens et qu'il entre en résonance avec les préoccupations des citoyens. Le suivi est également une préoccupation. Que faire du travail réalisé ? Comment sera-t-il repris ? Les citoyens veulent comprendre les choix, qui doivent donc être justifiés. Il importe également d'intégrer tous ces éléments dans un calendrier partagé par tous.

Si le processus est bien encadré, le débat sera positif et vertueux. Il est nécessaire d'éviter les faux débats citoyens qui brouillent la discussion et sont contre-productifs. Si les citoyens ne disposent pas d'une visibilité sur leur effort, ils se perdront dans l'illisibilité du processus mis en place. Le projet doit permettre d'emmener les citoyens sur un sujet clair, sans confrontation ou enchevêtrement des différentes institutions. Lorsque vous proposez une loi, elle fait appel à dix ou quinze comités différents pour obtenir un avis. Cette illisibilité n'aide personne et apporte une confusion chez nos citoyens. Nous gagnerions à disposer de visibilité dans les différents procédés mis en place. Lorsque vous demandez à des citoyens volontaires de s'investir sur une question, plus le projet est lisible et concret, plus l'engagement fonctionne.

Il est préférable de questionner le projet en amont au travers d'une consultation. Si le projet est quasiment abouti, la consultation citoyenne sera de moindre ampleur. Lorsque vous interrogez les maires, ils vous expliquent cela volontiers.

Une évolution réglementaire serait bienvenue afin d'alléger le dispositif et de lui redonner du sens. Aujourd'hui, il demeure compliqué et contraignant.

D'un point de vue national, il s'agit d'irriguer la représentation. Différentes actions s'avéreront nécessaires afin de donner largement satisfaction. Il existe déjà quelques idées en ce sens et j'ai demandé à certains parlementaires de nous adresser des propositions afin d'articuler au mieux le travail d'une convention nationale avec celui de la représentation nationale.

Les participations citoyennes ont pour rôle d'éclairer celui qui prendra la décision. Il ne s'agit pas de faire rédiger des textes de loi par des citoyens tirés au sort, mais de réfléchir sur les sujets de controverses et de délibérer sur l'avis des citoyens. La consultation citoyenne doit être complétée par la vision que peuvent avoir les corps intermédiaires et la société civile organisée qui travaille sur ces sujets. Une bonne articulation entre ces différentes strates est essentielle. Lors d'une participation collective, je ne suis pas certain que les corps intermédiaires doivent travailler de concert. En revanche, un échange en amont entre la société civile organisée et le panel tiré au sort me semble être un prérequis. Qui plus est, il serait intéressant de croiser les regards en fin de processus sans pour autant fondre les deux exercices.

Certains moyens seront nécessaires à la mise en œuvre d'une consultation citoyenne. Il peut s'agir de moyens humains d'expertise ou d'éléments financiers.

M. le président Xavier Breton. Notre collègue François Cornut-Gentille est l'auteur d'un ouvrage intitulé *Savoir pour pouvoir*. Il y insiste sur la nécessité de mieux identifier la phase de diagnostic avant d'entrer dans la mise en œuvre de politiques publiques. Aujourd'hui, nous allons rapidement du problème posé à la réponse à apporter. Le temps n'est pas pris dans le travail législatif pour effectuer un diagnostic, pour partager un constat et pour préparer des réponses davantage mûries.

En tant qu'ancien président du CESE, jugez-vous nécessaire de disposer d'une phase de diagnostic qui soit davantage institutionnalisée, dans la préparation de nos politiques publiques ? Désormais, l'inefficacité des politiques publiques dans un certain nombre de domaines crée un fossé entre les citoyens et les élus. Une phase de diagnostic plus longue et plus approfondie permettrait de redonner confiance dans la préparation des politiques publiques.

M. Patrick Bernasconi. Je partage ce point de vue. Il est important, en amont, d'éclairer le débat pour que les décisions soient prises en connaissance de cause. Plus vous avez la capacité d'anticiper, plus l'exercice sera fluide. Préparer une convention citoyenne nécessite un minimum de travail en amont pour qu'un éclairage de qualité en soit l'aboutissement. Lors de conventions nationales, nous pourrions imaginer l'organisation de débats régionaux par les conseils économique, social et environnemental régionaux (CESER), et ce, afin de faire remonter des sujets sur une problématique donnée.

Il est essentiel de se placer en amont de la procédure et des sujets de controverses, pour faire part du ressenti de la société civile et de sa vision des choses. J'é mets une réserve sur la proposition de textes bordés et rédigés comme des lois. Cela n'entre pas dans les compétences d'une participation citoyenne. Disposer d'un bon éclairage en amont est important. Pour cela, le temps est nécessaire. Les institutions existantes peuvent permettre ces processus, mais elles doivent être davantage complémentaires. Les CESER sont de formidables relais régionaux et ils ont la capacité de porter le débat dans les régions. Il est regrettable qu'ils ne soient pas davantage utilisés. En outre, il est primordial de se rapprocher

des territoires pour arriver à un éclairage local. La CNDP pourrait également mettre en œuvre des débats territoriaux.

Se placer en amont et préparer la procédure sont des éléments importants pour éclairer le sujet. Le temps est également un prérequis. J'ai porté quelques accords dans la sphère professionnelle : sans date butoir nous ne serions jamais sortis des négociations.

M. Stéphane Travert, rapporteur. En France, le repli sur soi et l'individualisation d'un certain nombre de questions et d'opinions sont en nette progression depuis quelques années. Néanmoins, de nombreux citoyens s'engagent pour des causes. En ce sens, ils accèdent à des outils que vous utilisez dans le débat public. Pensez-vous que cette situation peut évoluer ? Comment faire en sorte que la démocratie participative soit également un outil permettant de se saisir de tous les instruments de la démocratie représentative ? Sur les différents textes ou propositions abordés à l'occasion de consultations, en dernier lieu, c'est l'élu issu de la démocratie représentative qui doit trancher et assumer le résultat. Comment utiliser ces outils pour faire renaître un large sentiment d'appartenance ? Quels sont les outils qui pourraient être mis en avant pour permettre une meilleure participation ? Des commodités de vote, comme le vote par correspondance, par anticipation, les machines à voter ou le vote électronique constituent-elles des options ? Avez-vous réfléchi à ces questions dans le cadre des travaux du CESE ?

M. Patrick Bernasconi. Les commodités de vote n'appartiennent pas au champ de réflexion de la mission. Personnellement, il me semble préférable de vivre avec son temps. Il est donc nécessaire de donner l'accès au vote en utilisant le numérique. Cela permettra une meilleure participation de nos citoyens aux différents scrutins.

Pour revitaliser cette démocratie participative, des exercices de participation citoyenne réussis sont des prérequis. C'est à partir de ces exercices que nous pourrions démontrer l'efficacité de l'engagement participatif. Si vous proposez un éclairage en amont et une bonne connaissance des débouchés du travail des citoyens, vous entrez dans un autre processus. Il est primordial de ne pas les infantiliser. Les citoyens doivent intégrer une démarche positive, tandis que ceux qui disposent d'un mandat doivent accepter les conséquences de cette démarche. Un respect mutuel est nécessaire.

La formation à la citoyenneté est un sujet important. Elle commence dès le plus jeune âge avec les élections des délégués de classe à l'école. Cependant, cet espace de délibération est réduit et infantilisant. Il serait nécessaire de revoir ce processus et de dispenser une formation qui ait trait aux participations citoyennes des jeunes. Le CESE va formuler des propositions pour évoluer sur ce sujet. Ces exercices peuvent devenir des voies intéressantes pour le futur. Nous pouvons également proposer des formations aux élus et aux collectivités locales, pour apprendre à se servir d'outils tels que l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Cependant, n'y viendront que ceux qui sont déjà plus ou moins convaincus par l'exercice de la participation citoyenne, d'où la nécessité d'une formation dès le plus jeune âge. Nous devons peut-être revenir à une éducation citoyenne par l'éducation civique. Elle poserait les jalons et les définitions de la démocratie représentative, de la démocratie participative et de leur articulation. Il existe quelque chose à bâtir dès le plus jeune âge pour ensuite irriguer la société.

Le succès des consultations lancées au CESE à travers les conventions ou les plateformes a démontré une envie de partager. Malheureusement, elles ne sont pas toujours suivies d'effets, d'où l'importance de la mécanique. Au-delà de la formation, il est essentiel de proposer des mécaniques simples et lisibles pour participer à la vie publique à différents niveaux, avec des outils, un cadre et des garants.

M. Stéphane Travert, rapporteur. Je vous remercie. Cet éclairage est intéressant au regard du rôle accru de la participation citoyenne pour défendre des causes. Certains citoyens apprécient toujours le débat public et se l'approprient sous d'autres formes. Notre travail est de permettre à la démocratie participative d'être un vecteur d'évolution pour notre pays. Nous menons un travail commun sur ces sujets. Je témoigne de la qualité des rapports du CESE et des CESER. Je considère que nous devrions aussi nous appuyer sur ces travaux dans l'élaboration de la loi. En effet, ces rapports peuvent être reconnus comme une étude d'impact au regard des dispositions à prendre.

La séance est levée à 15 heures.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Bruno Bilde, M. Xavier Breton, Mme Isabelle Florennes, Mme Marion Lenne, Mme Jacqueline Maquet, M. Stéphane Travert, M. Charles de la Verpillière.

Excusée. - Mme Muriel Roques-Etienne.