

Audit démocratique – France – Chatham House

Rapport synthétique des propositions

Introduction	3
Développer et ancrer la participation citoyenne	4
1.1 Revitaliser et étendre les possibilités d'interpellation citoyenne	5
Rendre effectif le droit de pétition	5
Abaisser les seuils du référendum d'initiative partagé (RIP)	5
Instaurer un référendum d'initiative citoyenne (RIC) délibératif	6
1.2 Multiplier et encadrer les conventions citoyennes	6
Initiative parlementaire et citoyenne	6
Répertorier et établir des lignes directrices	7
Mieux articuler délibération citoyenne et travail parlementaire	7
Garantir les débouchés politiques	7
Multiplier les expériences	7
1.3 Valoriser la participation citoyenne	7
Renforcer les assises constitutionnelles de la participation citoyenne	8
Reconnaissance des acquis	8
Créer un statut du citoyen participant	8
1.4 Créer un droit au débat effectif	8
Permettre aux citoyen.ne.s de demander un débat public	8
Permettre à la CNDP de s'autosaisir	9
Créer une obligation de réponse publique et argumentée	9
Améliorer la redevabilité et la transparence	9
2.1 Renforcer la redevabilité électorale	10
Généraliser le dépôt d'une déclaration de politique générale préalable à l'élection	10
Mettre en place un référendum révocatoire des élus	10
Limiter le nombre de mandats pour un même niveau de responsabilité	11
Donner à chaque citoyen un « bon pour le financement de la vie politique »	11
2.2 Contrôle de la probité des élus	11
Doter les parlementaires de capacités d'investigation dans le cadre de leur contrôle préalable aux nominations	11
Instaurer un jury citoyen lors de mise en accusation d'élus	11
Prévoir des peines d'inéligibilité à vie pour les manquements les plus graves aux règles de probité	12
2.3 Transparence : muscler et appliquer les règles	12
Améliorer l'application de la loi sur l'open data	12
Renforcer la transparence financière des élus	12
Rendre effective la transparence du lobbying	12
Encourager la diffusion de l'expertise	13

Retrouver l'équilibre des pouvoirs	13
3.1 Pour une république plus parlementaire	13
Inverser le calendrier électoral pour prioriser les législatives	13
Transformer les procédures de fonctionnement du Parlement	13
Modifier la composition du Parlement via une proportionnelle à seuil élevé	14
3.2 Désoligarchisation du régime	14
La création d'une chambre du peuple tirée au sort	14
Création d'une banque de la démocratie	14
3.3 Dépersonnalisation du pouvoir exécutif	15
Conclusion	15

Introduction

Partout en Occident, la défiance envers les institutions politiques atteint de nouveaux sommets. De l'attaque sur le Capitole américain en janvier 2021 en passant par l'augmentation des violences envers les élus en Europe, une digue semble avoir sauté. À l'inverse, la classe politique n'accorde que peu de confiance à ceux et celles qu'elle doit représenter. La crise est devenue l'état permanent des choses et la démocratie apparaît de plus en plus comme un signifiant vide, capable de mobiliser tout et son contraire. Ceci conduit à une dépolitisation toujours plus importante de la population, dont l'abstention électorale fait figure de pointe émergée de l'iceberg. L'attaque russe contre l'Ukraine a certes tout récemment remobilisé les opinions publiques en Europe et ailleurs autour des valeurs démocratiques de liberté, droits de l'homme, et souveraineté politique mais il est fort probable que ce choc externe ne fasse que masquer un problème en réalité profond et durable dans nos pays démocratiques, qui demande donc à être analysé et résolu plutôt que balayé sous le tapis de la politique étrangère..

Face à un tel contexte, la recherche de solutions au problème incessant qu'est devenue la démocratie doit savoir sortir des sentiers battus. C'est dans cette perspective que le *think tank* britannique *Chatham House* a initié en 2021 un « audit démocratique » de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Ces pays ont été choisis, car ils représentent des formes de démocratie bien établies, très différentes à la fois politiquement et culturellement, mais souffrant néanmoins de problèmes similaires. Notre espoir est de pouvoir, sur la base d'une triangulation entre ces trois cas d'étude, identifier leurs problèmes communs et être en mesure d'y apporter des solutions.

Pour chacun des trois pays, un groupe de cinq personnes aux profils politiques variés, mais ayant été au cœur des institutions représentatives (en tant qu'élus ou collaborateurs) a été constitué. Suite à une série de rencontres et à une délibération ouverte, ces groupes en sont venus à formuler des propositions de réformes à apporter au cadre institutionnel politique. Les recommandations résultant de cet « audit démocratique » ont une double particularité. La première, c'est d'avoir fait consensus au sein d'un groupe transpartisan, réunissant tant des personnalités de gauche et de droite. La seconde, c'est de provenir de personnes ayant été au cœur de la chose publique, que cela soit sur le devant de la scène ou dans les coulisses.

Au vu de la campagne électorale qui secoue le pays, nous présentons ici les principales conclusions du groupe français (les cas britanniques et allemands n'étant pas encore complétés). Inspirés par celles-ci et la teneur des discussions, mais aussi leurs propres travaux sur la question démocratique, les auteurs proposent une trentaine de mesures – d'horizons divers – pour démocratiser la démocratie française.

Si un consensus fort s'est dégagé sur les thématiques à aborder et sur la majorité des mesures, certaines ont parfois entraîné des désaccords entre les membres du groupe. L'horizon des propositions varie également fortement: certaines nécessitent des changements de nature constitutionnelle, tandis que d'autres peuvent être mises en place plus facilement et rapidement. Plutôt que de censurer les propositions moins consensuelles voire controversées ou utopiques et ramener l'ensemble au plus petit dénominateur commun, nous avons fait le choix, avec l'accord explicite des membres du groupe, de présenter toutes

les idées, non pas comme également valables ou plausibles ou à même d'être appliquées, mais comme toutes dignes d'une discussion. Il nous semble que depuis trop longtemps le débat public souffre d'une étroitesse de l'espace conceptuel jugé acceptable. Nous espérons, avec ces diverses propositions, contribuer à un élargissement sain du débat d'idées.

Assez rapidement un consensus s'est dégagé parmi les participants du groupe sur trois thèmes de réformes possibles et prioritaires:

- 1) la participation citoyenne;
- 2) la redevabilité et la transparence; et enfin
- 3) le rééquilibrage des pouvoirs.

1. Développer et ancrer la participation citoyenne

Depuis plusieurs décennies se multiplient les demandes et les expérimentations visant à incorporer les citoyens à la décision publique, sans attendre la prochaine échéance électorale, dans un effort pour créer une démocratie plus "ouverte" (Landemore 2020) dans le sens où elle inclut plus de gens et plus "continue" (Rousseau 1995) dans le sens où elle inclut les citoyens plus souvent. Par ailleurs ces efforts convergent en général vers une version plus "délibérative" de la démocratie, requérant dans l'idéal de donner aux citoyens une vraie voix dans le processus de formation des lois et politiques publiques, plutôt qu'un seul vote portant sur le choix de candidats ou même de mesures en tant que telles. C'est l'ambition affichée par exemple dans la promesse d'une "République de la délibération permanente" annoncée par le Président Macron à l'aube du Grand Débat de 2019 et quelques mois avant la Convention citoyenne pour le climat de 2020. Le cas français de ce point de vue illustre bien ce qu'un rapport de l'OCDE appelle la "vague délibérative" (OCDE 2020) des dix dernières années, qui correspond à une multiplication des processus délibératifs fondés sur la sélection par le tirage au sort dans les pays de l'OCDE (le rapport récemment mis à jour en recense jusqu'à 600 cas à l'automne 2021). Tout cela nous paraît une excellente nouvelle à la fois pour résorber le manque de confiance des citoyens envers les institutions politiques et augmenter la capacité de ces dernières à produire de bonnes lois et politiques publiques.

1.1 Revitaliser et étendre les possibilités d'interpellation citoyenne

Nous proposons dans un premier temps de rendre effectif le droit de pétition déjà reconnu dans la loi afin de mettre réellement dans les mains des citoyens et citoyennes français l'initiative du changement politique.

1.1.1 Rendre effectif le droit de pétition

Ce quinquennat aura été celui des pétitions « historiques ». On peut mentionner celle de l'Affaire du siècle signée par plus de deux millions de personnes, ainsi que celle sur la taxe carbone concomitante à la mobilisation des Gilets jaunes. Le droit de pétition auprès des assemblées parlementaires existe, mais est très peu souvent utilisé et ne fait en réalité

presque jamais l'objet de suites de la part des pouvoirs publics. Nous proposons d'y remédier par les moyens suivants :

a) Distinguer entre recevabilité des pétitions et réponse politique

Nous proposons de séparer l'instruction formelle de la recevabilité des pétitions (par le défenseur des droits ou par toute autorité indépendante) de leur instruction par les assemblées. Dès lors qu'une pétition est jugée recevable, elle devrait être automatiquement adressée à l'Assemblée nationale, au Sénat ou au CESE.

b) Établir un principe de seuils donnant lieu à différentes réponses politiques

Nous proposons de garantir qu'une pétition d'importance ne reste pas sans effet. À titre d'exemple, au Royaume-Uni, le gouvernement est tenu de répondre à toute pétition récoltant plus de 10 000 signatures, tandis que celles qui dépassent les 100 000 signataires font l'objet d'un débat devant le *Petition Committee*. Sans rentrer dans un détail technique sur les seuils, c'est l'idée d'une conséquence obligatoire qui nous semble être d'intérêt¹.

1.1.2 Abaisser les seuils du référendum d'initiative partagé (RIP)

À l'image des pétitions, le sujet du référendum d'initiative partagée (RIP) a connu des rebondissements importants ces dernières années, notamment avec une tentative sur la question de la privatisation de l'Aéroport de Paris et de manière plus générale avec le débat sur le RIC lors de la crise des Gilets jaunes. Les seuils du RIP n'ont jamais été atteints et semblent ne pas pouvoir l'être. Ce qui pose la question de leur proportionnalité. En ce sens, nous proposons de réduire les seuils, actuellement fixés à 1/5 des parlementaires (soit 185) et 1/10 du corps électoral (plus de 4 millions de personnes). Un million des membres du corps électoral, ainsi qu'une soixantaine des parlementaires devraient être suffisants.

1.1.3 Instaurer un référendum d'initiative citoyenne (RIC) délibératif

Nous proposons de reprendre, dans une version délibérative, le RIC comme proposé par les Gilets Jaunes. Si l'idée du référendum pose souvent problème en France du fait de son usage historiquement plébiscitaire, le RIC évite cet écueil en donnant l'initiative au peuple plutôt qu'au gouvernement. Par ailleurs, associer le RIC à une phase délibérative, tel que proposé par plusieurs associations et chercheurs, permettrait d'éviter le danger populiste ou de capture par les lobbys puissants souvent évoqué par les critiques (notamment sur la base de l'exemple californien) en combinant délibération citoyenne de qualité et participation populaire de masse.

¹ On peut aussi imaginer d'avoir plus d'avenues possibles que dans le cas britannique : une pétition de 10 000 signatures pourrait donner lieu à une question en commission ; 50 000 à un débat en commission ; 75 000 à une mission d'évaluation ; 100 000 signatures et l'appui de 60 parlementaires à un débat en séance.

1.2 Multiplier et encadrer les conventions citoyennes

Nous proposons de normaliser le recours à des Conventions citoyennes sur les grands sujets de société, sur le modèle (à améliorer naturellement) de la Convention citoyenne sur le climat (CCC). Si des expériences similaires avaient eu lieu auparavant (au Canada, en Irlande et même en France dans le cadre des consultations de la CNDP), le cas français dénote par son ampleur, la nature de son mandat, et ses conséquences politiques.

Les conventions citoyennes en plus de compenser certaines limites de la démocratie représentative actuelle (en offrant une représentation plus descriptive de la population, en créant les conditions d'une délibération authentique, moins politisée et moins polarisée, ainsi que d'une implication civique plus engageante) peuvent contribuer à restaurer des liens de confiance. L'inversion temporaire des rôles (les citoyens élaborent des éléments de décisions politiques, les élus observent les citoyens et reprennent leur propositions seulement dans un second temps) crée un partage de la contrainte et une meilleure compréhension réciproque, prémices d'une forme de réconciliation démocratique. Dans le meilleur des cas, la normalisation du recours aux Conventions citoyennes permettrait de préparer la voie à une Assemblée permanente tirée au sort (voir la proposition d'une Chambre du Peuple en troisième partie).

Un sujet important pour une prochaine convention nous paraît être la question du renouveau démocratique elle-même et la possibilité d'une réforme constitutionnelle profonde. D'autres sujets comme la fin de vie, la réforme des retraites, ou encore l'immigration nous paraissent également importants.

1.2.1 Initiative parlementaire et citoyenne

En tant que dispositifs délibératifs d'envergure, les conventions citoyennes ne peuvent dépendre de la seule bonne volonté de l'exécutif. Il convient de donner au Parlement et surtout aux citoyens, par le système de pétition évoqué plus haut la possibilité d'utiliser ces instruments démocratiques. Dans ce dernier cas, la demande pourrait être faite via une pétition auprès du Parlement ou du CESE atteignant un seuil suffisamment bas à définir (voir 1.1.1).

1.2.2 Répertorier et établir des lignes directrices

Si la CCC a fait de nombreux émules, notamment au niveau municipal et régional, les pratiques varient fortement d'une expérience à l'autre. Sans tomber dans un fétichisme de la procédure, il est souhaitable de garantir le respect des certaines règles communes. Éventuellement, il conviendrait, à terme, que des règles générales d'organisation des CC soient fixées dans la loi (principes du tirage au sort et de la délibération, durée minimale, traitement des participants, présence de garants, etc.). Dans l'immédiat la multiplication des expériences restent cependant la priorité, ainsi que la comparaison avec et l'étude des exemples internationaux et la mise en application des meilleures pratiques internationales..

1.2.3 Mieux articuler délibération citoyenne et travail parlementaire

L'un des points d'achoppements majeur de la CCC a été l'articulation entre la phase citoyenne et la phase parlementaire. Une plus grande collaboration entre élus et tirés au sort est donc nécessaire. Durant les travaux de la convention citoyenne, il serait judicieux que les parlementaires viennent observer les délibérations. À l'inverse, à la conclusion du processus, il conviendrait que des créneaux parlementaires soient réservés à l'examen de ces textes. Un ou de préférence plusieurs représentants de la CC devraient être présents au banc pour expliquer les intentions des conventionnels dans le cadre des débats parlementaires.

1.2.4 Garantir les débouchés politiques

Les débouchés politiques sont garantis dans la mesure où les initiateurs sont « liés » par les propositions de la CC. Ces initiateurs doivent les transmettre telles quelles dans le texte inscrit à l'ordre du jour. Des modifications peuvent intervenir dans le cadre de l'examen législatif. On doit pouvoir aussi imaginer la soumission directe au référendum d'un texte issu d'une CC. Mettre en place ces mesures pourrait impliquer des modifications de nature constitutionnelle.

1.2.5 Multiplier les expériences

Même si les dispositifs délibératifs tels que les conventions citoyennes se sont généralisés, nous sommes encore dans une phase d'expérimentation. Si le « modèle CCC » semble avoir le vent en poupe, il convient d'élargir les perspectives, notamment en regardant ce qui se fait ailleurs. Le modèle de la communauté germanophone belge, qui a institué un organe « permanent » de citoyens tirés au sort dans un rôle de définition de l'agenda du Parlement local, offre également une piste, tout comme le Conseil de 100 Parisiens, récemment créé par la ville de Paris, qui s'en inspire. Enfin un modèle, réunissant élus et citoyens, à la manière de la première expérience irlandaise (2012-2014) ou des expériences de commissions parlementaires mixtes de Bruxelles, pourrait permettre de dépasser certaines des difficultés rencontrées.

1.3 Valoriser la participation citoyenne

Dans la droite ligne des réflexions développées sur les conventions citoyennes, nous proposons de réfléchir à la question des mécanismes encourageant l'engagement civique des citoyens.

1.3.1 Renforcer les assises constitutionnelles de la participation citoyenne

Afin de s'assurer que la participation citoyenne prenne toute sa place dans la vie politique française, il convient d'en inscrire le principe dans la Constitution. Ceci permettrait notamment de garantir un impact sur la décision politique, d'établir des lignes directrices et aurait un impact symbolique fort.

1.3.2 Reconnaissance des acquis

Une solution consisterait à intégrer la participation à des expériences de démocratie délibérative au compte d'engagement citoyen (CEC), permettant de bénéficier de droits à la formation. Il conviendrait également de faciliter la reconnaissance des acquis par les ministères compétents.

1.3.3 Créer un statut du citoyen participant

En continuation de la proposition précédente, on peut imaginer la création d'un statut pour les citoyens participants à des dispositifs consultatifs à tous les échelons, sur un modèle similaire à celui des sapeurs-pompiers volontaires. Ce statut permettrait par exemple aux citoyens participants d'être considérés pour la position de garants dans d'autres dispositifs participatifs. Il pourrait aussi donner lieu à des avantages fiscaux.

1.4 Créer un droit au débat effectif

Après plus de 25 ans d'existence, la Commission nationale du débat public (CNDP) offre déjà différentes avenues pour permettre aux citoyens de débattre. Il s'agit maintenant d'étendre son champ d'application. Nous suivons ici le récent Rapport Bernasconi (2022) qui recommande de la transformer en Haute Autorité de la Participation Citoyenne. En parallèle, le Conseil économique social et environnemental (CESE) a récemment connu une réforme visant à introduire des citoyens tirés au sort dans la production de ses avis. Il nous semble que cette chambre a vocation à devenir un espace d'expression citoyenne plus forte, peut-être en devenant de facto le lieu où s'organisent les Conventions citoyennes et se repense la théorie et la pratique de ces Conventions.

1.4.1 Permettre aux citoyen.ne.s de demander un débat public

Les citoyens ont théoriquement la possibilité de demander l'organisation d'une concertation garantie par la CNDP pour des projets qui les concernent. Il existe des dispositions similaires pour le CESE. On constate que ces dispositions n'ont que peu été utilisées par le public pour le CESE, et jamais concernant la CNDP. D'une part, elles sont mal connues et jamais relayées par les autorités locales ; d'autre part, les exigences sont telles qu'elles sont inopérantes car elles exigent un trop grand nombre de signatures à rassembler. Nous proposons donc d'abaisser substantiellement les exigences requises. Ainsi, pour la CNDP par exemple, le nombre de signatures à recueillir pourrait être de 5000 pour les projets ayant un impact sur l'environnement avec l'obligation de publier sur un site unique l'existence de ces projets afin que les citoyens puissent se mobiliser. Une démarche similaire doit être engagée pour les plans et projets de politiques publiques.

1.4.2 Permettre à la CNDP de s'autosaisir

À l'heure actuelle, la CNDP peut librement émettre des recommandations sur différents sujets. Cependant, elle ne peut imposer de concertation ou de débat public sans être saisie. Permettre à la Commission de s'autosaisir permettrait de renforcer son indépendance et son pouvoir.

1.4.3 Créer une obligation de réponse publique et argumentée

Les processus participatifs et délibératifs n'ont de sens que s'ils ont un effet réel sur la décision politique. Le lien à la décision est aujourd'hui très faible légalement. Dans le cadre de la CNDP, les responsables de projet doivent publier les enseignements qu'ils tirent du débat public ou de la concertation. Ils ne peuvent déposer leurs demandes d'autorisation tant que l'ensemble de la procédure participative n'a pas été complétée. La CNDP les oblige à répondre à toutes les questions du public et donne un avis sur la complétude de leurs bilans à la suite d'un débat public. Mais légalement, les responsables de projet ne sont pas obligés de répondre à tous les arguments du public. Les réponses peuvent être incomplètes ou évasives. D'une manière similaire, les avis du CESE font rarement l'objet de retour de la part des pouvoirs publics et il n'existe à ce jour aucune mesure de leur impact.

Un enjeu majeur est donc d'obliger les décideurs à répondre avec transparence et sincérité au public et à justifier leurs décisions. Nous recommandons donc que tant que la réponse des responsables de projet est jugée incomplète (quelle que soit sa substance), ceux-ci ne peuvent engager les démarches administratives suivantes de leur projet. C'est une autorité administrative indépendante (la CNDP ou autre) qui donne un avis sur la complétude de la réponse.

2. Améliorer la redevabilité et la transparence

La redevabilité des représentants politiques est leur capacité à fournir des raisons et justifications pour les choix politiques faits au nom des citoyens, ainsi que la capacité de ceux-ci à pénaliser et sanctionner le personnel politique pour incompétence, corruption, ou simplement des résultats politiques jugés sous-optimaux. La redevabilité de raisons—ce qu'on pourrait appeler redevabilité « discursive »—est censée s'opérer durant les campagnes électorales, les conférences de presse, et les rencontres avec les électeurs entre les élections. La redevabilité comme sanction s'opère soit par la non-réélection aux fonctions occupées—c'est la redevabilité strictement électorale—soit par des pénalités juridiques—c'est la redevabilité judiciaire. Toutes ces formes de redevabilité ont montré leurs limites. La redevabilité discursive est la première victime des logiques partisans et de la rhétorique électorale. La redevabilité électorale est limitée parce qu'elle n'est pas assez discriminante, dans la mesure où les élus sont jugés sur un panier d'actions plutôt que leur détail. Enfin la redevabilité judiciaire prend souvent trop de temps (parfois plus de 20 ans pour des procès en corruption).

2.1 Renforcer la redevabilité électorale

Être redevable à l'égard des citoyens d'un point de vue électoral suppose de fixer des buts clairs et de donner des justifications pour ces buts ainsi que les moyens envisagés de les atteindre. Cela suppose aussi d'assumer la responsabilité d'atteindre ces buts et, le cas échéant, de subir une sanction en cas de non-respect des engagements pris ou de manquement grave aux règles ou à la probité. Il y a là un équilibre à trouver entre le mandat impératif (interdit par l'article 27 de la Constitution française) et un mandat représentatif qui entérine une séparation stricte entre représenté et représentant.

2.1.1 Généraliser le dépôt d'une déclaration de politique générale préalable à l'élection

Une telle mesure permettrait de mieux identifier le choix d'une personne à une série d'engagements politiques. Bien que les professions de foi et programmes remplissent déjà en partie ce rôle, cette proposition vise à systématiser le principe, pour améliorer la redevabilité des élus.

2.1.2 Mettre en place un référendum révocatoire des élus

La question d'un référendum révocatoire (le « *recall* ») est une de celles qui ont le plus fait débat au sein du groupe. Déjà en vigueur dans plusieurs pays (États-Uni, Royaume-Uni, Allemagne à certains niveaux), le principe est assez simple : il vise à permettre aux électeurs de démettre un élu de ses fonctions par référendum avant la fin de son mandat. Deux options sont envisageables :

a) Un référendum révocatoire avec condition juridique, sur le modèle britannique. Dans ce pays, une pétition pour révocation n'est possible que s'il y a condamnation en première instance.

b) Un référendum révocatoire sans condition juridique, sur le modèle américain. Dans certains états, une pétition pour révocation est possible passé un certain délai après l'élection (généralement 18 mois).

Dans les deux cas, l'articulation avec des processus délibératifs (tel un jury citoyen, sur le modèle du *Citizen initiative review*) paraît souhaitable, afin d'assurer une impartialité et une dépassionalisation de l'évaluation du candidat, et garantir une forme de redevabilité discursive des citoyens eux-mêmes dans leur usage de l'outil *recall*.

2.1.3 Limiter le nombre de mandats pour un même niveau de responsabilité

Cette limitation prendrait en compte les mandats pour un même niveau de responsabilité (conseil municipal, départemental, régional, parlementaire) et prendrait en compte tous les mandats effectués à ce niveau et non uniquement les mandats successifs. Nous proposons de fixer cette limite à trois mandats.

2.1.4 Donner à chaque citoyen un « bon pour le financement de la vie politique »

Actuellement, le financement des partis politiques est fondé d'une part sur les résultats aux élections législatives et d'autre part sur le nombre de parlementaires. Ceci ne permet pas le financement des nouveaux partis politiques et donc le renouvellement des idées et du débat. Sur le modèle imaginé par Julia Cagé, il est proposé de remplacer ces modalités de financement par un fléchage direct de chaque citoyen (par exemple sur sa feuille d'impôts) d'une somme prédéterminée vers un parti de son choix. Les fonds non alloués seraient répartis entre les partis, selon les résultats aux législatives par exemple.

2.2 Contrôle de la probité des élus

2.2.1 Doter les parlementaires de capacités d'investigation sur les nominations exécutives

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, les parlementaires exercent un contrôle sur les nominations les plus importantes du Président de la République. Ces nominations sont précédées d'auditions parlementaires, qui sont plus proches d'entretiens de courtoisie que de séances de contrôle des personnes nommées. En effet, les parlementaires ne disposent d'aucune information quant aux personnes dont la nomination est proposée. L'idée est de doter les commissions parlementaires des informations nécessaires à un contrôle efficace (déclarations d'intérêts, casier judiciaire, enquêtes administratives le cas échéant).

2.2.2 Instaurer un jury citoyen lors de mise en accusation d'élus

Les affaires politico-financières empoisonnent la vie politique et dissolvent le lien de confiance entre élus et citoyens. Leur résolution judiciaire prend des années, voire des décennies, et elles jettent, pendant ce temps, le doute sur toute la vie politique. Dans le même temps, nous ne jugeons pas forcément souhaitable de donner plus de pouvoir aux juges, dont le pouvoir est déjà jugé trop grand par une partie du grand public. Pour couper court au soupçon, il est proposé de réunir, en cas de mise en examen d'un responsable politique (élu, ministre, conseiller de cabinet) un jury citoyen chargé de se prononcer uniquement sur la possibilité que l'intéressé.e se maintienne en poste pendant la durée de l'enquête (sans préjuger du résultat de cette dernière). La décision serait prise à l'issue d'un contradictoire qui pourrait durer un jour ou deux. La réunion d'un nouveau jury pourrait être décidée chaque année. Cette proposition peut être vue comme alternative à celle sur le référendum révocatoire, ou au contraire pourrait y être jumelée.

2.2.3 Prévoir des peines d'inéligibilité à vie pour les manquements les plus graves aux règles de probité

Le manque flagrant d'exemplarité de plusieurs responsables politiques mine la confiance de la population dans l'ensemble de la classe politique. Le fait que des individus

condamnés puissent briguer de nouveau un mandat électoral renforce le sentiment d'une justice à deux vitesses. Il convient de renforcer les peines d'inéligibilité face aux manquements graves.

2.3 Transparence : muscler et appliquer les règles

2.3.1 Améliorer l'application de la loi sur l'*open data*

Actuellement, la loi sur l'open data est peu respectée par les administrations, qui traînent des pieds – volontairement ou par manque de moyens. Afin de démontrer qu'il s'agit d'une priorité politique, nous suggérons son intégration dans le Secrétariat général pour l'administration.

2.3.2 Renforcer la transparence financière des élus

La question des conflits d'intérêts des élus revient régulièrement sur la table. Nous proposons de faire transparence sur toutes les indemnisations et rémunérations directes ou indirectes des élus nationaux et de la fonction publique. Une autre piste consisterait en la publication (en complément des déclarations d'intérêts) des déclarations de situation patrimoniale de tous les élus afin de laisser les citoyens se forger eux-mêmes leur idée.

2.3.3 Rendre effective la transparence du lobbying

Le registre des représentants d'intérêts créé en 2017 par la loi Sapin II recense les représentants d'intérêts et leurs actions. Toutefois, ce registre est très incomplet (il ne comporte pas d'informations sur les rencontres à l'initiative des responsables publics par exemple) et les informations publiées ne sont pas suffisamment précises (on sait que le lobbyiste a vu un parlementaire sur une loi, mais pas quel parlementaire ni sur quelle loi). Nous proposons de publier des informations plus exhaustives permettant de reconstituer l'empreinte normative des lois et principaux règlements. On pourrait également imaginer de publier l'agenda des principaux responsables publics (ministres, parlementaires, grands élus locaux), sur le modèle de ce qui existe pour les commissaires européens.

Par ailleurs, nous recommandons également la mise en place d'une plateforme numérique publique visant à publier les amendements envoyés par les lobbyistes aux administrations et aux parlementaires. Les lobbyistes ne pourraient plus adresser des amendements « clef en main » aux décideurs politiques sans les rendre publics, dans le même temps, sur une plateforme accessible au grand public. Ceci permettrait un meilleur contradictoire et une plus grande transparence dans l'élaboration de la décision publique. De la même manière, les appels à expertise du Parlement seraient publics et toute personne ou organisation intéressée pourrait y répondre. On peut également imaginer des sanctions financières en cas de manquement de la part des lobbyistes à s'y conformer.

2.3.4 Encourager la diffusion de l'expertise

Les administrations sont parfois les seules à bénéficier de l'expertise et à disposer des données nécessaires à l'évaluation de certaines politiques publiques ou à la réalisation de simulations. Or, l'administration est au service de l'État dans son ensemble et non spécifiquement au service des gouvernants. Certaines législations prévoient que des

organisations de la société civile organisée puissent commander des études à l'administration. C'est le cas en particulier pour les syndicats qui peuvent solliciter des études de l'UNEDIC. Nous proposons de permettre aux citoyens de « passer des commandes » d'études aux services statistiques de l'administration, sous réserve de la réunion de certaines conditions de seuils. On pourrait imaginer une procédure de demandes d'études, de la société civile, dans un premier temps limitée aux administrations statistiques ministérielles (INSEE, DARES).

3. Retrouver l'équilibre des pouvoirs

La plupart des constitutions démocratiques prévoient un équilibre entre le pouvoir législatif, judiciaire, et exécutif, ainsi qu'implicitement entre ces pouvoirs et le pouvoir des administrations qui les servent. En France, le pouvoir exécutif et le pouvoir administratif ont phagocyté la vie politique. Nous prônons donc un rééquilibrage par différents leviers : à court terme une « re-parlementarisation » du régime, à moyen terme une désoligarchisation du système politique et, à plus ou moins long terme, une dépersonnalisation du pouvoir exécutif.

3.1 Pour une république plus parlementaire

3.1.1 Inverser le calendrier électoral pour prioriser les législatives

Près de vingt ans après l'alignement des élections législatives sur le scrutin présidentiel, le constat est sans appel : quelque chose doit changer dans le calendrier électoral français. Nous recommandons d'inverser les échéances pour prioriser les législatives et redorer le blason du Parlement.

3.1.2 Transformer les procédures de fonctionnement du Parlement

Nous proposons également de réformer plusieurs éléments internes au Parlement. Parmi toutes les avenues possibles, deux sont à prioriser selon nous, même si d'autres sont envisageables.

- a) Établir une responsabilité ministérielle individuelle. A l'heure actuelle le Parlement ne peut que renverser le gouvernement dans son ensemble, ce qui est peu fréquent ou nécessairement souhaitable. Par ailleurs, le principe de responsabilité ministérielle est souvent uniquement pensé sous l'angle pénal. À la manière du régime de Westminster, il est souhaitable d'envisager qu'un ministre puisse être individuellement démis par le Parlement pour des actions conduites au sein de son ministère.
- b) Créer un office d'évaluation des politiques. Aux États-Unis il existe un tel office, le *Congressional Budget Office* (CBO), qui est une administration indépendante chargée d'évaluer les politiques publiques. Actuellement en France le gouvernement maîtrise

totalemment la production des données publiques avec lesquelles le parlement évalue la performance du gouvernement. Nous estimons qu'il faut donner au Parlement ses propres outils d'évaluation. La proposition vise à créer un outil parlementaire d'évaluation des politiques publiques (comme il en existe aux États-Unis par exemple) permettant de faire contrepoids aux analyses de l'exécutif. Une façon de faire serait de rattacher la Cour des comptes au Parlement et de doter chaque groupe politique d'un droit de tirage pour la commande d'études.

3.1.3 Modifier la composition du Parlement via une proportionnelle à seuil élevé

Sans rentrer dans un débat technique sur les différents types de scrutin, il est clair que la proportionnelle a tendance à faciliter la formation de coalition et la culture du consensus. Il permettrait de mieux représenter les aspirations politiques d'une partie de la population. Un seuil élevé, à 5 % des voix, sur le modèle allemand, permettrait de garantir une certaine stabilité.

3.2 Désoligarchisation du régime

3.2.1 La création d'une chambre du peuple tirée au sort

Notre système politique, comme celui d'autres démocraties, souffre de la surreprésentation des intérêts des élites socio-économiques du pays, voire d'une captation trop grande du pouvoir par des groupes d'intérêts et des lobbys. La dés-oligarchisation du gouvernement peut se faire en partie par la création d'une assemblée tirée au sort permanente au niveau national (une Chambre du Peuple en quelque sorte) qui serait par construction beaucoup plus représentative des classes moyennes et populaires que le Parlement, où se concentrent les classes supérieures éduquées. Déjà évoquées sous forme consultative sous le sujet « Participation citoyenne » plus haut, nous envisageons pour cette assemblée des pouvoirs plus grands, allant de la définition d'une partie de l'agenda des parlementaires, un pouvoir de veto sur leurs décisions, ou même une autorité législative propre.

3.2.2 Création d'une banque de la démocratie

Nous proposons également la création d'une banque de la démocratie pour financer l'accès et la formation des personnes issues des classes populaires et sous-représentées au Parlement.

3.3 Dépersonnalisation du pouvoir exécutif

Nous pensons que l'excessive personnalisation de la fonction présidentielle est un signe d'immaturité politique d'un pays et la cause de beaucoup de problèmes. Trop souvent les débats de fond sont court-circuités par le culte (ou, inversement, la haine) du Président. Le

modèle suisse d'un exécutif à plusieurs têtes, avec le remplacement d'une personne unique par un conseil d'égaux qui chacun à leur tour représente le pays sur la scène internationale, nous paraît une idée à débattre.

Conclusion

En conclusion, nous invitons nos lecteurs à inscrire les débats politiques actuels dans une perspective plus globale. Si certaines des pistes de solutions proposées ici s'inspirent des régimes allemands ou britanniques, nul doute que ces derniers peuvent également trouver chez nous de quoi faire face à leurs propres problèmes.