



Le contrôle citoyen de l'activité parlementaire en France

Institut de recherche et
débat sur la gouvernance

Institute for Research and
Debate on Governance

Instituto de investigación
y debate sobre la gobernanza

Rédaction par : **Lucie Anizon**

Février 2015

Table des matières

Contexte et objectifs de l'étude	4
Introduction	5
I. Acteurs du contrôle	9
II. Études de cas	18
1. Parlement et Citoyens	18
2. L'ANDEVA	22
3. Stratégies d'influence	26
III. Le contrôle citoyen : causes, effets, perspectives	30

Le contrôle citoyen de l'activité parlementaire en France

Février 2015

Lucie Anizon

Institut de la Concertation

AVERTISSEMENT

Les opinions et idées exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'IRG.

CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Cette étude nationale a été réalisée dans le cadre d'une étude comparée sur le contrôle citoyen de l'activité parlementaire en Colombie, en France et au Mexique, coordonnée par l'Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG)¹. Ce travail reçoit le soutien du fonds « réserve parlementaire » du député des Français d'Amérique latine, Sergio Coronado. Dans chaque pays une équipe de 1 ou 2, ou 3 chercheurs est constituée et l'IRG assure la coordination de l'étude ainsi qu'un accompagnement méthodologique.

Créé à l'initiative de la Fondation Charles Léopold Mayer en 2006, l'IRG est un espace international de réflexion et de proposition sur la gouvernance publique. Il travaille avec des partenaires du monde entier, sur une base interculturelle, interdisciplinaire, interacteurs et interéchelles. Dans le cadre de son axe thématique de recherche « la coproduction du bien public », l'IRG analyse et compare, d'une part, la participation et l'incidence des acteurs non étatiques dans la production du bien public et d'autre part, leurs processus d'interaction avec les pouvoirs publics. Il met ainsi en relief des expériences de gestion publique concertée dans différents domaines (la santé, l'éducation, les ressources naturelles...). L'Institut a également développé un savoir-faire méthodologique pour la réalisation d'évaluations, capitalisations et systématisations d'expériences sur ces mêmes sujets.

L'objectif de l'étude est d'offrir un panorama des expériences de contrôle citoyen de l'activité parlementaire dans chaque contexte national : Colombie, France et Mexique. Dans chaque pays, il s'agit alors d'identifier les acteurs de ce contrôle de l'activité parlementaire, d'étudier les mécanismes et stratégies mis en place et de regarder les effets sur l'institution et les parlementaires. Par ailleurs, grâce à une typologie des organisations menant un travail de contrôle citoyen dans chaque pays, ce travail a également vocation à provoquer l'échange d'expériences entre pays d'Amérique latine mais également entre l'Amérique latine et la France.

¹ IRG, Coresponsabilité des acteurs dans le contrôle de l'action publique, <<http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?article684>>.

INTRODUCTION

Le contrôle traditionnel de l'activité parlementaire en France

La constitution de la Vème République en France est largement issue de la pratique politique de la première moitié du XXème siècle; la tradition parlementariste a donné lieu à une telle instabilité pendant toute la IIIème et la IVème Républiques qu'en 1958, la France se dote d'une constitution restreignant les pouvoirs du Parlement en instaurant un fort contrôle sur celui-ci par l'exécutif notamment, dont les pouvoirs se trouvent, eux, renforcés. L'inscription dans la constitution s'est par la suite doublée d'une pratique politique consistant en un pouvoir exécutif toujours plus fort avec à sa tête un Président de la République qui affirme ses pouvoirs, et un Parlement toujours plus contrôlé. Ceci explique notamment pourquoi Transparency France note assez mal le Parlement en matière d'indépendance face à l'exécutif notamment².

Le Parlement français est composé de deux assemblées parlementaires : le Sénat et l'Assemblée nationale. L'Assemblée est composée de 577 députés, élus au scrutin uninominal majoritaire direct, dont le mandat est renouvelé tous les cinq ans ; les 343 sénateurs sont élus par des collèges électoraux, pour six ans. Selon la Constitution française datant de 1958, à la différence de l'Assemblée nationale, le Sénat ne peut être dissous.

Le contrôle citoyen est une notion assez floue en France. En effet, si le parlementarisme du début du XXème siècle s'appuyait sur un contrôle de l'exécutif par le législatif, le renforcement du pouvoir exécutif a échangé les rôles : c'est désormais l'exécutif qui contrôle le Parlement, et qui jusque récemment détenait le monopole de ce contrôle. Par ailleurs, le système français est basé sur un corporatisme sectoriel français divisé en grands secteurs tels que l'éducation ou l'agriculture, qui garantit aux corps intermédiaires un quasi monopole de la discussion et de la négociation avec les institutions³. Ceci explique en partie le fait

² Transparency International France, « Le dispositif français de transparence et d'intégrité de la vie publique et économique », 2011.

que le contrôle par le « citoyen » en tant que tel est une notion récente et peu ancrée en France.

D'autre part, le vote et le référendum sont traditionnellement les dispositifs phares de la participation des citoyens. Or, on sait qu'en France, le référendum a relativement mauvaise presse, à cause des utilisations qui en ont été faites au XIX^{ème} siècle à des fins autoritaires mais également sous la V^{ème} République (référendums « gaulliens ») ou référendum de 2005 sur le « Non » au Traité européen.

Le système représentatif français s'est donc longtemps basé sur une légitimation par le vote et sur un système de grands corps intermédiaires sectoriels puissants.

Le contrôle citoyen, une notion nouvelle et en grande partie impulsée par le mouvement OpenData...

Le mouvement d'ouverture des données publiques au niveau local commence aux Etats-Unis en 2005 et prend une ampleur nationale avec l'élection de B. Obama en 2008. C'est en 2009 que le mouvement d'OpenData se diffuse au niveau local en France, et il faut attendre 2011 pour que l'Etat français se saisisse de cette question et entame un processus de réflexion à ce sujet, processus qui aboutit sur la création par décret en 2011 d'etalab⁴.

Le mouvement OpenData est initié en France par des associations telles que RegardsCitoyens, et va conduire dès 2005 à une définition formelle de ce qu'est une donnée ouverte ; celle-ci doit être mise à disposition sous « des licences

³ Système décrit par Jobert et Muller d'après la définition que donne Schmitter du corporatisme comme « système de représentation des intérêts dans lequel les unités constituantes sont organisées en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non compétitives, reconnues ou agréées sinon créées par l'État, et auxquelles on a garanti un monopole délibéré de représentation au sein de leurs catégories respectives, en échange de l'observation de certains contrôles sur la sélection des leaders et l'articulation des demandes et des intérêts », Philippe C. Schmitter, « Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe », *Comparative Political Studies*, 1977, p. 13, trad. d'après Pierre Muller et Guy Saez, « Néo-corporatisme et crise de la représentation », in François D'Arcy (dir.), *La représentation*, Economica, Paris, 1985, p. 125.

⁴ Voir le tableau ci-après, p.10.

juridiques ouvertes, qui ne restreignent pas (ou peu) les utilisations possibles des données », un « format technique le plus ouvert possible, qui facilite la réutilisation et n'impose pas l'utilisation de logiciels propriétaires » dans un soucis de « limitation des redevances susceptibles de constituer des freins économiques »⁵ pour les utilisateurs. Elle est gratuite, complète, doit être accessible par des machines électroniques différentes, dans un format de publication « non-propriétaire », il ne doit pas y avoir de restriction d'usage...

Ce mouvement s'inscrit dans un contexte bien particulier ; en effet, la société en France, et dans bien d'autres pays européens, fait face depuis une trentaine d'années à une triple évolution, remettant en en cause les référentiels traditionnels de prise de décision :

- L'affaiblissement idéologique du modèle social de l'Etat-providence et le tournant néolibéral, en parallèle de la crise des finances publiques de la fin des années 70 ;
- La multiplication des acteurs et des échelles (européanisation, mondialisation, décentralisation) de la prise de décision, et donc le brouillage de la notion d'intérêt général ;
- La moindre fiabilité des experts avec la multiplication des conflits d'intérêts, des scandales mêlant décideurs politiques, professionnels de ces champs et experts scientifiques et intellectuels.

La double crise de légitimité et d'efficacité, résultat en partie de ces trois évolutions, a instauré une société de la défiance⁶ entre citoyens et acteurs de la vie publique ; le mouvement d'ouverture des données publiques apparait ainsi à la fois comme remède à la crise de confiance (en rendant la vie publique plus transparente et en promouvant la collaboration), et comme outil moderne dans un contexte plus général d'entrée dans l'ère du numérique.

L'OpenData a largement contribué à faire évoluer la transparence sur l'activité parlementaire (publication des jours de présence des députés, de l'attribution de la réserve parlementaire, ou des votes individuels des députés). Les initiatives

⁵ Simon Chignard, « Open Data. Comprendre l'ouverture des données publiques », Fyp Editions, Limoges, 2012.

⁶ Pierre Rosanvallon, « La politique à l'âge de la défiance », Seuil, Paris, 2006.

d'OpenData dans ce domaine ont pour but d'éclairer le citoyen sur le fonctionnement concret du Parlement en France, de lui donner les moyens de demander à ses élus de rendre des comptes.

... Mais aussi permis par d'autres initiatives

D'autres initiatives vont plus loin que la publication des données ; certaines proposent aux citoyens de commenter les projets de lois, leur donnent les outils d'interpellation des parlementaires, ou même mettent en relation ceux-ci avec les citoyens pendant le processus législatif. Cela permet ainsi le passage du pouvoir savoir au pouvoir comprendre, et même au pouvoir agir.

D'un point de vue sémantique, le terme de « contrôle citoyen » n'est peut être pas le plus adapté pour décrire les activités des acteurs dont nous allons parler dans cette étude. Certains parleront de « suivi », d'autre de « surveillance », ou même de « transparence ». Le terme de « contrôle » peut être entendu comme négatif, contrôler comme moyen de « surveiller et punir » ; on l'entendra ici en un sens plus ouvert, positif. Nous allons nous attacher à étudier dans ce panorama les initiatives qui nous paraissent associer les citoyens, la société civile, à la fabrique de la loi et améliorer la transparence de la vie politique.

I. ACTEURS DU CONTRÔLE

En France, une partie du contrôle de l'activité parlementaire est réalisé via des sites internet qui publient des données relatives à la vie politique. Les données publiées dans le cadre du mouvement d'OpenData, mouvement dont font partie ces sites internet, doivent répondre aux critères cités ci-dessus.

Depuis les années 1960, il faut noter l'importance des démarches de transparence administrative qui visent « à dissiper le mystère qui entoure l'administration, en donnant à l'administré la faculté de comprendre la logique qui commande les gestes administratifs »⁷.

Bien que ce contrôle ne soit pas stricto sensu « citoyen », l'ouverture de ces données a pour conséquence une plus grande transparence et permet au citoyen, en l'informant, de contrôler les acteurs de la vie politique. Nous avons donc tenu à les inclure dans ce panorama.

⁷ Jacques Chevalier, « Science administrative », 4eme éd., PUF, Paris, 2007, p.442.

Acteurs publics qui œuvrent à la modernisation et à la transparence des données publiques

	Etalab < http://www.etalab.gouv.fr >	Vie publique < http://www.vie-publique.fr >	Haute autorité pour la transparence de la vie publique < http://www.hatvp.fr >
Qui	Etalab (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) est créé par décret en 2011 et coordonne la publicisation des informations publiques des services de l'État. La mission Etalab est « chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques » et de « coordonner l'action des administrations pour favoriser la réutilisation des données, notamment en animant la plateforme data.gouv.fr » .	Service édité par la Direction de l'information légale et administrative dans le cadre de sa mission générale d'information et de documentation sur l'actualité politique, économique, sociale et internationale	Créée par les lois sur la transparence ⁸ adoptées en octobre 2013 après le scandale de l'affaire Cahuzac (mensonge sur ses comptes en Suisse), cette autorité indépendante est présidée par une personnalité nommée en Conseil des ministres après avis du Parlement ; elle est composée de six experts indépendants, membres élus de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes ainsi que de deux personnalités qualifiées nommées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle remplace la Commission pour la transparence financière de la vie politique.
Quoi	Etalab apparaît comme « au carrefour de trois grands enjeux : l'open data (ouvrir les données et les modèles), le gouvernement ouvert (ouvrir les décisions) et la révolution des données. [...] ces trois dimensions - qui empruntent toutes trois à la révolution numérique - sont porteuses de bénéfices majeurs pour la modernisation de l'action publique : renforcer la démocratie, non seulement par la transparence mais aussi par l'empowerment (« capacitation ») des citoyens ; offrir de nouvelles ressources aux innovateurs, et notamment dans la sphère économique ; améliorer l'efficacité de l'action publique, notamment grâce aux stratégies fondées sur la donnée. » ⁹	Vie publique est un portail créé afin de faciliter l'accès aux ressources nécessaires aux citoyens concernant les grands sujets d'actualité qui animent la vie publique et les débats.	La HATVP est chargée de contrôler les déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale de plus de 9000 responsables publics : membres de gouvernement, parlementaires, eurodéputés, collaborateurs du président de la République... Elle contrôle la véracité des déclarations de patrimoine et d'intérêt qui lui sont transmises en début et en fin de mandat par les membres du Gouvernement, les parlementaires nationaux et européens, les principaux responsables exécutifs locaux, les membres des autorités administratives indépendantes, les collaborateurs des cabinets ministériels et du Président de la République, les titulaires d'emploi à la décision du Gouvernement nommés en Conseil des ministres et les responsables des principales entreprises publiques. Elle peut être saisie par le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que par les associations de lutte contre la corruption et peut s'autosaisir si elle constate des manquements.

⁸ Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, <<http://bit.ly/1AHgQUr>> et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, <<http://bit.ly/1KOcq47>>.

⁹ Henri Verdier, « L'État peut-il être un innovateur radical ? ». <<http://www.henriverdier.com/2014/06/letat-innovateur-radical.html>>

<p>Comment</p>	<p>« Etalab administre le portail unique interministériel data.gouv.fr destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'Etat, de ses établissements publics et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.</p> <p>Etalab poursuit la mise à disposition gratuite des données publiques, conformément au principe général de réutilisation libre, facile et gratuite fixé par les circulaires du Premier ministre du 26 mai 2011 et du 13 septembre 2013 relatives à l'ouverture des données publiques, en mettant l'accent sur les données à fort impact sociétal (santé, éducation, etc.) et/ou à fort potentiel d'innovation économique et sociale. [...] En rendant, par exemple, accessibles les dépenses du budget de l'Etat à partir d'un seul fichier brut dans un format réutilisable ou la liste des biens immobiliers propriété de l'Etat, data.gouv.fr contribue à rendre des comptes aux citoyens sur le fonctionnement de l'Etat et de ses administrations en permettant une plus grande transparence de leur fonctionnement. »¹⁰</p>	<p>Ce portail fait une veille au jour le jour de l'activité parlementaire, en détaillant les étapes suivies par tel ou tel projet de loi. Il y a également un volet « Repères », qui donne du contenu pédagogique sur la vie parlementaire, ainsi qu'un volet « Ressources », sorte de bibliothèque dans laquelle les utilisateurs pourront trouver toutes sortes de documents publics, avec des analyses, une description des auteurs...</p>	<p>La HATPV prévoit des sanctions pénales (emprisonnement) et financières en cas de non respect des obligations de transmission.</p> <p>Le texte prévoit que les élus, ministres et personnalités nommées en Conseil des ministres puissent être condamnés à une peine d'inéligibilité d'une durée de dix ans au plus en cas d'infraction portant atteinte à la moralité publique (corruption, trafic d'influence, fraude électorale ou fraude fiscale).</p> <p>Cependant, selon Myriam Savy¹¹, responsable du plaidoyer de l'ONG Transparency International France, la HATVP n'a que peu d'autorité en ce qui concerne les parlementaires et notamment sur les potentiels conflits d'intérêt, ceux-ci étant gérés en interne par une commission spéciale.</p>
-----------------------	--	---	---

¹⁰ <<http://www.etalab.gouv.fr/qui-sommes-nous>>

¹¹ Florian Fayolle, « Les lois sur la transparence de la vie politique sont-elles efficaces ? », Challenge, 14/10/2014. <<http://www.challenges.fr/economie/20141014.CHA8902/les-lois-sur-la-transparence-de-la-vie-politique-sont-elles-efficaces.html>>

Organisations « société civile » / associations généralistes

	Transparency France < http://www.transparency-france.org >	RegardsCitoyens < http://www.regardscitoyens.org/ >
Qui	<p>Transparency International sensibilise l'opinion publique aux effets de la corruption et travaille de concert avec les gouvernements, le secteur privé et la société civile afin de développer et mettre en œuvre des mesures visant à la combattre. C'est une association très décentralisée, avec une large autonomie pour les antennes nationales.</p> <p>Transparency France est une des antennes de Transparency International, créée en 1995, et présidée depuis 2003 par Daniel Lebègue, ancien directeur du Trésor ; c'est une association de type loi 1901 qui comprend des membres individuels et des personnes morales membres (entreprises, associations). Cette association est composée de 5 salariés permanents et bénéficie du travail bénévole de ses membres. Les cotisations apportent l'essentiel du financement.</p>	<p>« Le collectif Regards Citoyens est une association constituée de citoyens de tous âges et régions qui se sont rencontrés sur Internet dans un désir commun de proposer un accès simplifié au fonctionnement de nos institutions démocratiques à partir des informations publiques. »¹²</p> <p>Ce collectif est constitué de bénévoles. Il s'est constitué en association en juin 2010.</p>
Quoi	<p>Transparency France a pour objectif principal de contribuer à améliorer significativement, dans notre pays, la gouvernance publique et privée en termes de transparence, d'intégrité et de responsabilité. Ceci passe notamment par une action résolue de prévention et de lutte contre les différentes formes de corruption, le blanchiment de l'argent sale et les divers types de fraudes. Transparency propose également une veille juridique et législative sur la lutte anti-corruption.</p> <p>« Les actions de Transparency International France - sensibilisation, plaidoyer et alerte, apport d'expertise aux acteurs de la lutte anti-corruption - visent à faire progresser la lutte contre la corruption dans plusieurs domaines. [...] Transparence et intégrité de la vie politique, administrative et de l'action publique, Transparence et intégrité du monde de l'entreprise, Transparence et intégrité du secteur financier, Aide aux victimes de la corruption, Sensibilisation de la jeunesse et soutien de la recherche. »¹³</p>	<p>Ce collectif est à l'origine de plusieurs autres initiatives augmentant la transparence et militant pour l'ouverture des données publiques, comme LaFabriqueDeLaLoi.fr (qui permet d'explorer la procédure parlementaire de plus de 290 textes de lois), NosFinancesLocales.fr (cartographie des comptes de toutes les communes de France de 2000 à 2012), ou encore www.nosdéputés.fr / www.nossenateurs.fr. Ce dernier dispositif a pour objectif de mettre en ligne les données relatives à l'activité parlementaire, en OpenData.</p> <p>RegardsCitoyens a également tenté de remédier au problème posé par la mise en ligne par la HATVP des déclarations d'intérêts des parlementaires mentionnée plus haut ; l'association a ainsi mis en ligne une plateforme¹⁴ invitant tout un chacun à participer à la numérisation afin de publier les données dans un format ouvert CSV. Ainsi, il apparaît que « 925 déclarations qui représentent 11 095 éléments ont été numérisées en moins d'une semaine par près de 8000 citoyens ayant contribué au total 86 239 fois »¹⁵.</p>

12 <<http://www.regardscitoyens.org/qui-sommes-nous/>>

13 <http://www.transparency-france.org/ewb_pages/d/domaines_intervention_lutte_corruption.php>

14 <<http://regardscitoyens.org/interets-des-elus/>>

Comment	<p>Transparency France poursuit des actions de sensibilisation, plaidoyer, alerte, expertise, mais elle considère que ce n'est pas à elle d'enquêter sur les cas particuliers de corruption. Elle mène également des actions d'enseignement, dans les grandes écoles en particulier.</p> <p>Transparency France a notamment publié un rapport sur le système national d'intégrité en France¹⁶.</p>	<p>« En synthétisant les différentes activités législatives et de contrôle du gouvernement des élus de la nation, ce site essaie de donner aux citoyens de nouveaux outils pour comprendre et analyser le travail de leurs représentants.</p> <p>Conçu comme une plateforme de médiation entre citoyens et sénateurs, le site propose à chacun de participer et de s'exprimer sur les débats parlementaires. Au travers de leurs commentaires, les utilisateurs sont invités à créer le débat en partageant leur expertise lorsque cela leur semble utile. Peut-être pourront-ils ainsi nourrir le travail de leurs élus ? »¹⁷</p>
	<p>Démocratie Ouverte : Parlement et Citoyens <http://www.parlement-et-citoyens.fr></p>	<p>Questionnezvosélus <http://www.questionnezvoselus.org></p>
Qui	<p>La communauté Démocratie ouverte (www.democratieouverte.org) est créée en 2012 et constituée en association depuis mai 2014, et a pour vocation de militer pour la transparence et la participation des citoyens au coeur des démocraties représentatives. Au départ fonctionnant uniquement sur le travail de bénévoles, l'association emploie désormais un salarié, un des fondateurs de Démocratie ouverte, Cyril Lage. L'adhésion est payante, et le montant fixé par le Conseil d'administration.</p>	<p>Les sites Questionnezvoselus.org et Questionnezvos candidats.org sont développés par une association d'intérêt général, à but non lucratif et à la gestion désintéressée, dénommée FACEP (French Association for Civic Education & Participation). Ces sites sont gérés par une équipe bénévole. Le financement de l'association est assuré par des dons individuels.</p> <p>« Créée en décembre 2012 à La Ruche (espace d'entrepreneuriat social situé à Paris), l'association a pour objet de renforcer l'éducation civique et la participation citoyenne, à travers notamment la mise en place de plateformes internet et d'applications mobiles pédagogiques et innovantes. »</p>

¹⁵ Samuel Azoulay, « De l'Open Data à l'Open Government. Le SGMAP et Etalab dans la politique de modernisation de l'action publique », Mémoire pour le Master 2 recherche « Administration et politiques publiques », Université Panthéon-Assas (Paris 2), dir. Yves Surel, soutenu le 18/09/2014.

¹⁶ <http://www.transparency-france.org/e_upload/pdf/rapport_sni_transparence_international_france.pdf>

¹⁷ <<http://www.nossenateurs.fr/>>

<p>Quoi</p>	<p>En février 2013, cette communauté lance la plateforme Parlement et Citoyens, qui propose de mettre en lien des parlementaires (six au départ, pour la version test) et des citoyens afin d'enclencher un processus de rédaction collective et collaborative de la loi. Pour l'instant, la version test a permis à 6 parlementaires de collaborer avec des citoyens afin de présenter des projets de loi élaborés de façon collective, sur lesquels chacun, citoyen, expert, parlementaire, a pu proposer son expertise et son avis. Plus de 3 800 citoyens ont participé et ont émis 11 768 avis et expertises ; cela a conduit à l'adoption d'une loi sur l'interdiction de « l'usage non-agricole des pesticides sur le territoire national ». A terme, l'initiative a vocation à se généraliser à tous les parlementaires qui le souhaitent.</p>	<p>Les deux sites sont des lieux d'échanges entre citoyens et élus. Ils permettent de trouver facilement le député européen, national, le sénateur, le conseiller régional ou général, le maire à qui l'on souhaite poser une question ; on a ensuite accès à l'historique de ses mandats, parfois de ses votes, et pour certains de leur déclaration d'intérêts et d'activités. On peut alors poser une question sur un forum, et avoir accès aux autres questions, et aux réponses fournies.</p>
<p>Comment</p>	<p>L'initiative Parlement et Citoyens a pour objectif de favoriser la collaboration entre parlementaires et citoyens afin de répondre à trois objectifs : « Renforcer l'efficacité des politiques publiques, renforcer la légitimité des lois produites, renforcer la confiance des citoyens envers les acteurs politiques. »¹⁸</p> <p>Le site permet entre autre un suivi de la fabrication d'un texte de loi. Ainsi la plateforme outille les citoyens et les parlementaires afin de produire une loi plus efficace et « éclairée ».</p>	<p>« Les sites questionnezvoselus.org et questionnezvoscandidates.org ont pour principal objectif de permettre aux citoyen(ne)s de recevoir des réponses concrètes à leurs questions.</p> <p>En mettant à disposition un outil favorisant des échanges directs et respectueux avec des règles de modération précises, l'association souhaite renforcer le dialogue entre les citoyen(ne)s et leurs élu(e)s, élargir le nombre et le profil des citoyen(ne)s qui participent au débat démocratique et inciter les élu(e)s/candidat(e)s à davantage expliquer leurs actions. Ce sont des outils au service d'un projet éducatif : informer les citoyens sur le rôle et le fonctionnement des différentes assemblées, leur permettre de mieux connaître leurs élus ; mobiliser les citoyens afin qu'ils s'expriment sur les sujets qui les préoccupent, participent aux débats sur les sujets qui les concernent et s'engagent dans la vie civique locale ; rapprocher élus et citoyens avec une attention particulière envers les publics les plus éloignés de la vie civique. »¹⁹</p>

¹⁸ <<http://www.parlement-et-citoyens.fr/les-objectifs>>

¹⁹ <<http://questionnezvoselus.org/faq-page>>

De grandes associations thématiques

	France Nature Environnement < http://www.fne.asso.fr >	UFC Que Choisir < http://www.quechoisir.org >
Qui	« France Nature Environnement est la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement. C'est la porte-parole d'un mouvement de 3000 associations, regroupées au sein d'une centaine d'organisations adhérentes, présentes sur tout le territoire français, en métropole et outre-mer. » Elle comporte 850 000 adhérents, 1 équipe nationale, 45 salariés.	UFC-Que choisir est une association de consommateurs ; elle utilise différents modes d'action afin de défendre les consommateurs. « Elle réunit près de 154 associations locales regroupant plus de 150 000 adhérents et assurant 350 points d'accueil répartis sur l'ensemble du territoire français. Les responsables de l'UFC-Que Choisir, tant au niveau national que local, sont des bénévoles. » ²⁰
Quoi	Ses trois priorités d'actions sont : stopper les causes d'érosion de la biodiversité, avoir une démocratie à la hauteur des enjeux écologiques, changer de modèle de développement ²¹ . Ses champs d'action sont très divers : agriculture, eau, biodiversité, énergie, prévention et gestion des déchets...	UFC est la première association de défense des consommateurs, fédérant les attentes et besoins des consommateurs afin de faire pression sur les différents acteurs.
Comment	La FNE mène plusieurs types d'action ; dialogue avec la société civile et les décideurs, implication dans les débats publics, information des citoyens, actions de sensibilisation, actions juridiques, lanceurs d'alerte...	UFC utilise différents modes d'action afin de défendre les consommateurs. En dehors des conseils pratiques, comparateurs de produits, ou forums en ligne, UFC procure une aide juridique au citoyen, notamment via de nombreuses lettres types pour toutes les démarches, régulièrement mises à jour en fonction de l'évolution du droit. Elle produit également des dossiers d'investigation, des enquêtes de terrain, des analyses économiques, mène des combats judiciaires pour faire sanctionner des pratiques irrégulières ou faire évoluer la jurisprudence. Enfin, l'UFC a un rôle de lobby. Elle intervient auprès des pouvoirs publics, des parlementaires nationaux et européens ou des instances de régulation pour faire avancer les droits des consommateurs

²⁰ <<http://bit.ly/1IQWPSg>>

²¹ <<http://www.fne.asso.fr/fr/federation/nos-defis.html>>

	Finance watch < http://www.finance-watch.org >	Anticor < http://www.anticor.org >	Stop paradis fiscaux < http://www.stopparadisfiscaux.fr >
Qui	Finance Watch a été enregistrée le 28 avril 2011 en tant qu'Association Internationale Sans But Lucratif de droit belge. Elle s'est constituée après la mobilisation d'eurodéputés, qui avaient lancé en 2010 un « Call for a Finance Watch », puis financé une mission de six mois pour évaluer les effets de la création d'une entité nouvelle dédiée à représenter les voix de la société dans le débat sur la réforme du secteur financier.	Cette association a été créée dans un contexte politique particulier, en 2002, à la suite des élections présidentielles du 21 avril, dans une volonté d'engagement démocratique des fondateurs et de réhabilitation de l'honnêteté en politique.	« Née dans la campagne "2005 : plus d'excuse" d'un groupe de travail sur l'évasion fiscale, la "Plate-forme paradis fiscaux et judiciaires " réunit 18 organisations de la société civile française engagées dans la lutte contre les paradis fiscaux telles que des syndicats, des ONG de développement, des associations de lutte contre la corruption, des associations professionnelles et des organisations environnementales. » ²²
Quoi	« Notre mission est de renforcer la voix de la société et de la faire peser dans les réformes de la réglementation financière. Il s'agit de communiquer les arguments découlant de l'intérêt général auprès des politiques et des citoyens et de les mobiliser. Nos membres incluent des groupes de la société civile ainsi que des experts, aidés dans cette mission par une équipe dédiée. » ²³	« La conviction qui rassemble les membres d'Anticor n'est donc pas celle de porter la voix d'un parti en particulier, mais d'exiger de tous les partis et de leurs élus le comportement irréprochable inhérent à leurs responsabilités politiques, et de la part de tous les fonctionnaires, la probité qu'implique la recherche de l'intérêt général.[...] Elle regroupe des élus et des citoyens de toutes tendances politiques, ayant décidé de s'unir pour lutter contre la corruption et pour réhabiliter la démocratie représentative. » ²⁴	« Ses membres mènent un travail collectif d'expertise et de plaidoyer sur les mesures à prendre pour réduire l'opacité financière, lutter efficacement contre l'évasion fiscale et financer durablement le développement. » ²⁵

22 <<http://www.stopparadisfiscaux.fr/qui-sommes-nous/>>

23 <<http://www.finance-watch.org/a-propos>>

24 <<http://www.anticor.org/qui-sommes-nous/qui-sommes-nous/>>

25 <<http://www.stopparadisfiscaux.fr/qui-sommes-nous/>>

<p>Comment</p>	<p>« Le personnel de Finance Watch analyse les propositions législatives et produit des prises de positions qui sont ensuite communiquées aux décideurs politiques et au grand public. Le personnel et les membres de Finance Watch collaborent et coordonnent leurs activités de plaidoyer dans le cadre de groupes de travail.</p> <p>Nous ciblons :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les décideurs (politiciens, fonctionnaires et régulateurs) à l'occasion de réunions, d'événements, d'auditions, et en publiant des prises de position, des réponses à consultations, des discours, des articles, des lettres et autres moyens de communications, - le grand public avec des lettres d'information aux "Amis de Finance Watch", les médias sociaux, notre site Web, des animations, des blogs, des cartes postales et des résumés non techniques de nos prises de positions. Ces communications sont systématiquement diffusées en trois langues (anglais, allemand et français). - la société civile avec des publications et de l'expertise. <p>Pour maximiser l'impact que nous pouvons avoir malgré des ressources financières limitées, Finance Watch travaille en priorité sur les dossiers avec une forte dimension d'intérêt général et sur lesquels nous pensons pouvoir faire la différence. »²⁶</p>	<p>L'association a notamment mené une activité de plaidoyer au Parlement pour des mesures législatives ambitieuses contre la corruption et la fraude et s'est impliquée depuis 2009 dans le cadre de plusieurs affaires judiciaires importantes, signalant au parquet des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale. Anticor propose également des « outils citoyens » afin de donner aux citoyens des moyens de contrôle des élus et la vie publique : « comment contrôler les indemnités de vos élus locaux », « comment agir en justice à la place de votre commune », « comment contrôler les voitures de fonctions »...</p>	<p>« La Plate-forme entreprend des actions de sensibilisation du public et participe à l'organisation de conférences spécialisées en direction des décideurs et des médias, notamment à l'Assemblée Nationale Française chaque année, en juin, depuis 2009. Elle est régulièrement consultée par les pouvoirs publics français, les parlementaires français et européens et l'OCDE au sujet de la régulation financière et de la lutte contre la délinquance économique et financière.</p> <p>Au niveau international, la Plateforme participe également aux activités du réseau international "Tax Justice Network".</p> <p>En 2009, des membres de la plate-forme (ATTAC, CCFD-Terre Solidaire, Oxfam France, et SNUI) ont lancé conjointement avec des syndicats (CGT, CFDT et Solidaires) et en lien avec la plate-forme paradis fiscaux et judiciaires, la campagne « Stop Paradis Fiscaux ». »²⁷</p>
----------------	---	--	---

²⁶ <<http://www.finance-watch.org/a-propos/pourquoi-finance-watch>>

²⁷ <<http://www.stopparadisfiscaux.fr/qui-sommes-nous/>>

II. ÉTUDES DE CAS

Parlement et Citoyens

Source : Entretien avec Cyril Lage, fondateur de Démocratie Ouverte et de Parlement et Citoyens

Parlement et Citoyens est une plate-forme collaborative, sur laquelle un parlementaire peut proposer une proposition de loi et le soumettre aux avis et propositions des citoyens. Elle a été lancée par le collectif Démocratie Ouverte, créé en 2012 afin de promouvoir l'Open Government et de porter le projet Parlement et Citoyen, dont l'idée est née en 2008. Jusqu'au mois de septembre 2014, le travail du collectif reposait uniquement sur du travail bénévole ; depuis, l'association Démocratie Ouverte emploie un salarié. Parlement et Citoyen a été officiellement lancé le 13 février 2013, avec une version « test » encore en cours, à laquelle participent six parlementaires, de tous bords politiques.

L'objectif du projet Parlement et Citoyen est triple : « renforcer l'efficacité des politiques publiques », « renforcer la légitimité des lois produites » et « renforcer la confiance des citoyens envers les acteurs politiques »²⁸.

La méthode est la suivante ; le parlementaire qui veut rédiger une nouvelle proposition présente en premier lieu le problème de société qu'il veut traiter, ses solutions, les moyens dont il dispose, les résultats qu'il espère, via une vidéo pédagogique qu'il publie sur le site. Chacun peut alors proposer des sources d'information à propos du sujet, qu'il met en ligne sur la plateforme, ainsi que des avis. Le site est agrémenté d'un système d'évaluation colorée permettant de visualiser facilement les points d'accord et de désaccord. Ces données sont accessibles à tous. Une analyse qualitative et quantitative est ensuite mise à disposition de tous sur le site. Est ensuite organisée une réunion de consensus avec le parlementaire, des citoyens et des experts, filmée et retransmise en direct.

²⁸ <<http://www.parlement-et-citoyens.fr/les-objectifs>>

Le parlementaire rédige alors sa proposition de loi, éclairé par les nombreux avis et expertises recueillies, il publie une vidéo expliquant ses choix. Une fois que la proposition de loi est déposée, les citoyens peuvent suivre le trajet de celle-ci au Parlement sur le site internet.

Cette méthode pourrait être applicable à n'importe quelle échelle et domaine : « si on enlève le logo Parlement et Citoyens, on a un outil de résolution collective des problèmes. Après, que vous soyez une association, une entreprise, un syndicat, une mairie, peu importe, à partir du moment où vous êtes confrontés à une problématique et que vous voulez associer votre communauté à sa résolution, vous pouvez utiliser le dispositif. »

Le fondateur du projet Parlement et Citoyens et seul salarié à ce jour de l'association Démocratie Ouverte, Cyril Lage, se défend d'avoir voulu, via Parlement et Citoyens, mettre en place un dispositif de « contrôle » de l'activité parlementaire. « Notre objectif n'est pas de les contrôler [les parlementaires], mais à l'inverse de leur offrir un dispositif leur permettant de s'ouvrir à la diversité des points de vue dans le cadre de l'élaboration de la loi.[...] la vocation première, c'est ça, c'est de coproduire, c'est de permettre au citoyen d'être non pas contrôleur de l'action publique mais d'être co-constructeur de la décision publique. »

Même si aujourd'hui cette expérience est très récente, la phase de test n'étant même pas terminée, Cyril Lage en tire quand même des enseignements ; d'une part, cela valide pour lui la pertinence de l'utilisation du numérique afin d'atteindre les objectifs de Parlement et Citoyens. 12 000 contributions au site, aucun besoin de modération des commentaires postés, ce qui montre selon lui « une vraie appétence des citoyens pour participer à la construction des choses » : « on voit bien que, quand les gens ne sont pas associés à la décision publique et qu'ils se retrouvent dans une situation de contrôle a posteriori de la décision, au delà du contrôle, c'est de la critique cinglante qui tombe. Et quand on retourne la table et qu'on leur permet de participer aux prémices de la discussion, ils s'inscrivent dans une posture plus positive ».

D'autre part, si les parlementaires avaient au départ de vives appréhensions quant au fait de s'exposer aussi directement à des citoyens, ils sont aujourd'hui tous très positifs vis-à-vis de cette expérience, et proposent même d'aller plus loin dans le dispositif.

L'évolution de la perception de ces nouvelles formes d'inclusion des citoyens à la vie publique est notable ; depuis 2007, Cyril Lage souligne un plus large partage du constat de départ sur lequel s'appuie Parlement et Citoyens, celui de crise de confiance et de légitimité politique : « notre idée à nous, c'est de partir d'un constat, qu'à l'époque certains considéraient sévère mais que tout le monde partage aujourd'hui ». Il rajoute cependant que si tout le monde fait à peu près le même constat, tout le monde n'est pas encore prêt au passage à un nouveau modèle de démocratie.

En revanche, sur la question de la coexistence des formes traditionnelles de liens entre les citoyens et les parlementaires, Cyril Lage souligne l'immobilisme des corps intermédiaires. Il parle de résistance de ces acteurs face au modèle proposé par des dispositifs comme Parlement et Citoyens.

Il est intéressant de noter les différences entre le type d'action que mène Parlement et Citoyens et celui d'associations comme l'Association Nationale de Défense des Victimes de l'Amiante ou la fédération France Nature Environnement ; si ces dernières privilégient des actions « one shot » de type procès, manifestation, pétition, Parlement et Citoyens a un fonctionnement et une approche bien différents. D'une part, le dispositif Parlement et Citoyens est un dispositif de long terme (bientôt deux ans depuis le lancement de la première version), dans lequel le citoyen et le député cheminent ensemble (même s'ils ne travaillent pas tout le temps ensemble) pendant tout le processus de fabrication de la loi. D'autre part, Parlement et Citoyens a pour objectif de répondre à deux demandes complémentaires :

- Via une boîte à idées législatives, la demande de réflexion sur des sujets politiques polémiques, qui font scandales, présents sur la scène médiatique parfois pendant une période très courte, mais qui paradoxalement mobilisent fortement les citoyens et les pouvoirs publics,

- La demande plus diffuse de réflexion sur des sujets tout aussi prioritaires, voire plus, mais qui ne font pas l'objet d'une forte couverture médiatique, ne sont pas liés à des scandales qui les mettraient sur le devant de la scène et ne sont donc jamais mis sur l'agenda de l'élaboration des politiques publiques.

Au regard de notre objectif principal tel que présenté dans l'introduction, « étudier [...] les initiatives qui nous paraissent associer les citoyens, la société civile, à la fabrication de la loi et améliorer la transparence de la vie politique »,

Parlement et Citoyens apparaît être un dispositif qui remplit ces deux objectifs, à la fois en associant directement, avec une plateforme en ligne, les citoyens à leurs parlementaires et en leur permettant de collaborer sur la fabrication d'un projet de loi. De manière moins directe, nous pouvons également considérer que ce dispositif améliore la transparence de la vie politique : en associant le citoyen à la fabrique de la loi, il rend plus clair ce processus de fabrication et les enjeux d'un tel travail, et donc qu'il rend plus transparent le travail même des parlementaires.

L'ANDEVA

Source : Entretien avec François Desrioux, membre fondateur et vice-président de l'Association Nationale de Défense des Victimes de l'Amiante (ANDEVA)

L'ANDEVA est l'association nationale de défense des victimes de l'amiante, créée en 1996 à l'initiative de trois associations : l'ALERT (Association pour l'étude des risques au travail, la FNAHT (Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés) et le comité anti-amiante de Jussieu. L'ANDEVA s'appuie sur un réseau d'une soixantaine d'associations locales, regroupant 28000 habitants, principalement sur les zones géographiques dans lesquelles l'amiante a joué un rôle important (ports, constructions navales, usines...). L'association emploie 5 personnes et travaille avec deux cabinets d'avocat, payés au résultat des procès.

L'ANDEVA mène principalement deux types d'action. L'une est basée sur la défense proprement dite des victimes de l'amiante. Elle s'occupe de monter les dossiers d'indemnisation des victimes de l'amiante, les accompagne lors des procès, leur apporte l'aide juridique nécessaire. La deuxième est plutôt une action de lobbying ; l'ANDEVA joue ainsi un rôle fondamental depuis 96 dans l'évolution de la législation et la prise en compte du problème de l'amiante par les pouvoirs publics. Le premier acquis de l'ANDEVA a été dès 1997 l'interdiction totale de l'amiante, puis la mise en place de mesures de prévention sur le repérage de l'amiante, le traitement des lieux où la présence d'amiante a été détectée, et en 2002 la mise en place du Fond d'Indemnisation pour les Victimes de l'Amiante (FIVA).

Les moyens de pression de l'ANDEVA sont doubles ; d'une part, l'utilisation de la justice, des procès, souvent collectifs, par lesquels l'ANDEVA a milité pour la reconnaissance de la procédure en faute inexcusable de l'employeur (procédure reconnaissant la responsabilité de l'employeur dans un accident ou une maladie professionnelle comme résultat notamment d'une grave négligence). Il n'y avait quasiment pas de procès en faute inexcusable avant les procès de l'amiante, ce sont ces derniers qui ont permis la généralisation de la faute inexcusable à d'autres types de maladies professionnelles. L'autre moyen de pression utilisé par l'ANDEVA est la pression médiatique. Les médias ont été déterminants dans la montée en puissance de l'ANDEVA ; François Desriaux raconte la première conférence de presse du 30 mai 1995, avant la création de l'ANDEVA, pour dénoncer le scandale de l'amiante : « Quand on a fait la conférence du 30 mai, il n'y avait même pas dix journalistes dans la salle. Sauf qu'on avait combiné le tout avec l'AFP et Le Monde, qui a sorti à 14h l'information ; donc ça a fait la Une du Monde, et du coup aussitôt on a fait le 20h de TF1 et France 2. » Mais les médias ne sont qu'un des facteurs d'émergence du scandale de l'amiante. En effet, les scandales du sang contaminé et de la vache folle sont alors très récents dans l'esprit de la population. Au delà de ces éléments contextuels, le véritable élément déclencheur a été la prise de conscience que le scandale de l'amiante touchait non seulement les ouvriers travaillant dans des usines de traitement de l'amiante, mais toutes les catégories de la population. « Il y a un autre aspect qu'il faut bien voir, c'est que tant qu'on a basé la communication sur le fait que c'était [l'amiante] un risque professionnel, on a fait la Une mais ça retombe très vite, parce que, quelque part dans l'inconscient collectif ou médiatique, le fait que des ouvriers meurent c'est un peu normal. Quinze jours après, l'affaire a rebondi grâce au centre de documentation d'un lycée à Marseille dont le proviseur a décidé la fermeture parce qu'il venait de recevoir des analyses comme quoi le centre contenait de l'amiante. Et là, la France a découvert que les profs et surtout les gamins étaient exposés à l'amiante. »

Le travail avec les parlementaires a débuté avec le problème de l'indemnisation des victimes ; la création du Fond d'indemnisation des victimes de l'amiante s'est inscrite dans le cadre de la loi sur la Sécurité Sociale en 2002. En conséquence, à chaque fois qu'était déposé un projet de loi sur le financement de la sécurité sociale, le sujet de l'amiante était abordé. À partir de là, l'ANDEVA a été confrontée très régulièrement aux parlementaires afin de travailler avec eux. Ensuite a été créé à l'Assemblée Nationale un groupe parlementaire d'étude sur l'amiante, avec qui l'ANDEVA a des relations privilégiées, via de fréquentes réunions, appels téléphoniques, discussions informelles... François Desriaux, vice-

président de l'ANDEVA, caractérise lui même ce travail comme du lobbying ; en revanche il différencie ce type de lobbying, qu'il considère être de la défense de l'intérêt général (les actions de l'ANDEVA ont permis de faire beaucoup avancer la législation sur les maladies et accidents du travail en général, pas seulement ceux causés par l'amiante), de celui des industriels, qui revient à défendre des intérêts particuliers, à « défendre une chapelle ».

Quant au rapport avec les citoyens et les adhérents de l'ANDEVA, nous l'avons vu plus haut il passe essentiellement par l'accompagnement de ceux ci dans les procédures d'indemnisation, juridiques, etc. Il semble que l'ANDEVA ait un rôle d'intermédiaire entre les citoyens et les pouvoirs publics, sans pour autant impliquer réellement ses adhérents dans la participation à la chose publique. Alors qu'elle existe depuis bientôt 18 ans, qu'elle a cumulé pendant toutes ces années nombre de données aussi bien médicales que juridiques, l'ANDEVA ne s'est pas encore posé la question de la capitalisation, notamment au format numérique, de toutes ces données. Mettre en libre accès ces données, permettre à tout un chacun d'y avoir facilement accès, et notamment les victimes elles-mêmes, n'est pas une priorité aujourd'hui pour l'ANDEVA : « Faire nous mêmes de l'agrégation de données, on n'a pas les moyens, et en plus ça n'aurait pas de valeur probante ».

À la question de savoir si les dispositifs tels que Parlement et Citoyens pourraient traiter du sujet de l'amiante, il répond d'ailleurs que le sujet est trop compliqué, à la fois pour un citoyen lambda et pour un parlementaire sans formation, et qu'il est nécessaire qu'existent des porteurs de projets ayant une expertise sur le sujet. « Je vois pas comment un citoyen lambda qui ne connaît rien au sujet, et même un parlementaire, peut appréhender ces questions là. Ce n'est pas possible. A un moment il faut passer par un minimum d'expertise sinon... [...] Il y a une montée en compétence qui est nécessaire. Ce n'est pas la discussion au café du commerce qui peut permettre de tenir et de faire passer des textes, de discuter d'égal à égal avec les pouvoirs publics, ou avec les parlementaire. Il faut y passer beaucoup de temps, mouiller la chemise, bien connaître les choses, avoir une grosse expertise, et ça tombe pas du ciel. C'est [les dispositifs tels que Parlement et Citoyens] sans doute un exercice de démocratie participative, mais elle passe par des relais, des intermédiaires, une médiation, qui s'acquièrent au fil du temps. »

Si, de nouveaux, nous nous attachons à revenir à l'objectif de cette étude, « étudier [...] les initiatives qui nous paraissent associer les citoyens, la société

civile, à la fabrique de la loi et améliorer la transparence de la vie politique », l'ANDEVA apparaît moins emblématique de ce mouvement que Parlement et Citoyens ; en effet, elle lutte pour faire entendre les intérêts des citoyens dont elle défend la cause, mais elle ne les associe pas à ce combat, en tout cas pas dans les arènes parlementaires. Cependant, son action en termes de montée en compétence des citoyens sur un sujet technique est non-négligeable ; par là, elle participe bien d'un mouvement d'implication des citoyens, si non à la fabrique de la loi, en tout cas à la qualité de la vie publique et à la construction de « l'intérêt général ».

Stratégies d'influence

L'interpellation individuelle

Cette stratégie fonctionne de deux façons différentes, selon le type d'association qui l'utilise.

Les associations traditionnelles, comme l'ANDEVA, ou la FNE, influent sur le processus législatif en entrant dans l'arène parlementaire et en s'adaptant au processus existant ; elles font ainsi évoluer la législation en travaillant directement avec le ou les parlementaires concernés, selon les règles plus ou moins opaques du Parlement. Si ces associations défendent bien les intérêts des citoyens qu'elles représentent, en revanche l'adoption de cette stratégie ne permet pas, de rendre le processus législatif plus transparent, d'améliorer sa compréhension par les citoyens ou de rapprocher ces derniers des lieux et moments de la prise de décision.

Parlement et Citoyens utilise également une stratégie basée sur de « l'interpellation individuelle », mais de nature bien différente ; ici, c'est le parlementaire qui s'adapte à la méthode proposée par l'association. Or la méthode proposée est celle d'une interaction virtuelle directe du parlementaire avec les citoyens qui le souhaitent.

Finalement, ces deux types d'utilisation de l'interpellation individuelle dépendent de l'objectif de ceux qui les utilisent ; les associations traditionnelles ont pour objectif de faire évoluer les textes, et la façon dont cet objectif est atteint n'est que peu important. Les acteurs comme Parlement et Citoyens ou Questionnezvous! accordent autant d'importance au fond qu'à la forme, et, pour eux, la méthode est aussi importante que le résultat.

L'utilisation des médias

Encore une fois, c'est un moyen que les deux types d'acteurs, traditionnel et « nouveau », utilisent différemment.

On le voit dans l'étude de cas sur l'ANDEVA, les médias ont été fondamentaux dans le développement et la montée en puissance de l'association ; ils ont permis de mettre en lumière certains scandales qui ont forcé les pouvoirs publics à se saisir de la question de l'amiante. De même, la FNE par exemple ou Anticor, utilisent beaucoup les médias en comptant sur la couverture médiatique d'actions « choc », de manifestations ponctuelles.

Ce sont ici les médias « traditionnels » qui sont mobilisés : télévision, radio, journaux. On voit bien cette dimension dans le discours de François Desrioux : « Il y avait des cars qui accompagnaient les victimes sur place, des conférences de presse avec banderoles, etc. La PQR [presse quotidienne régionale] a énormément fonctionné autour du rythme de ces procès. »

Les acteurs plus « récents », « nouveaux », utilisent d'avantage les réseaux sociaux, et sont moins sur un modèle de « buzz » médiatique ; c'est leur omniprésence sur tous les réseaux sociaux qui assure la visibilité de leurs actions.

Cette utilisation différente des médias est en grande partie due à l'objet auquel s'intéressent chacun des acteurs. Les acteurs spécialisés thématiquement adoptent une stratégie qui leur permette de pointer un problème, un dysfonctionnement. Cette dénonciation, s'ils veulent être écoutés, doit avoir un retentissement médiatique, et prendre de l'ampleur. A l'inverse, les acteurs « généralistes » ont plutôt pour objectif de développer une habitude de vigilance et même d'implication sur du long terme. Ils comptent donc sur une stratégie de présence continue, de martellement, pour « être partout tout le temps ».

L'utilisation des instances judiciaires

L'utilisation des instances est plutôt propre aux associations « traditionnelles » qui font appel à de fortes compétences juridiques ; l'exemple de l'ANDEVA est très parlant à cet égard. Les médias et la justice ont été les deux instruments privilégiés, notamment au début, de la montée en puissance de cette association. En effet, c'est avec le lancement des grands procès liés à l'amiante à la fin des années 1990 et au début des années 2000 que l'ANDEVA s'est imposé comme un acteur incontournable de ces questions. L'ampleur des procès assurait une couverture médiatique importante, accentuée par la mobilisation très forte des membres de l'ANDEVA.

L'accompagnement juridique est une dimension fondamentale de la plupart des associations thématiques (UFC - Que Choisir,...).

L'inscription dans des réseaux, nationaux et/ou internationaux

L'inscription dans les réseaux est une stratégie visant à améliorer sa visibilité et son poids qui est utilisée par beaucoup d'acteurs, « traditionnels » ou « nouveaux ». La FNE est elle-même une fédération d'association, et la plupart des acteurs cités précédemment font partie de réseaux nationaux et/ou internationaux, comme l'OpenGov.

On note quand même que les acteurs récents portés sur les nouvelles technologies insistent d'avantage sur leur appartenance à une communauté internationale et moins sur leur dimension « nationale ».

L'utilisation de l'expertise scientifique et l'organisation d'évènements à caractères scientifiques

Enfin la publication de rapports (Transparency), de dossiers d'investigation (UFC - Que Choisir), de contre-expertise (Finance Watch),... est un moyen très utilisé pour légitimer l'action d'une association, développer une culture spécifique, renseigner et interpeller sur des pratiques, en donnant une assise théorique et scientifique aux actions concrètes sur le terrain. Ce type de stratégie correspond plus à des associations défendant une thématique précise.

III. LE CONTRÔLE CITOYEN : CAUSES, EFFETS, PERSPECTIVES

Ceci est un panorama non-exhaustif de dispositifs qui exercent une sorte de « contrôle citoyen » sur l'activité parlementaire en général.

Premier enseignement

On peut distinguer plusieurs catégories d'acteurs aux caractéristiques bien particulières.

D'une part, des acteurs étatiques qui témoignent du mouvement international de transparence des données publiques, d'accès à l'information et d'OpenData à l'échelle nationale. Ce mouvement passe exclusivement par le développement de plateformes sur internet qui permettent de traiter massivement des données. Sont désormais publiées tous types de données, et notamment les données concernant l'activité parlementaire.

Une deuxième catégorie d'acteurs citoyens qui s'est spécialisée sur les données bien spécifiques à la vie publique et milite pour la transparence de la vie publique et la démocratie ouverte. Ce sont souvent de petites associations, fondées en grande partie sur le bénévolat et les donations.

Enfin une troisième catégorie d'acteurs, plus traditionnels, est constituée par les associations thématiques, défendant les intérêts d'une partie de la population, d'un corps : l'enseignement, l'environnement, l'agriculture, la santé... Ces associations ont souvent un rôle de lobby, peuvent être très puissantes et leur mode d'action se calque sur le fonctionnement actuel du Parlement et de la vie publique.

Nous allons donc nous demander si, jusqu'aujourd'hui, les initiatives que nous avons passées en revue ont eu des effets sur la vie publique. À noter qu'il est relativement difficile d'évaluer aujourd'hui les causes et les effets du développement du contrôle de l'activité parlementaire, en partie du fait de son caractère relativement récent.

La loi a effectivement évolué ces dernières années concernant ces questions de transparence et d'implication de la société civile dans les projets de réforme.

Transparence

On peut citer comme exemple la création de la HATPV en 2013, suite au scandale provoqué par Jérôme Cahuzac, et l'évolution de la loi sur la transparence qui l'accompagne (Loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique²⁹ et Loi organique du 11 octobre 2013 - art. 1 (V) qui stipule que « Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le député adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis »³⁰). L'évolution de la loi sur la transparence et la création de la HATVP ont eu quelques effets concrets depuis, assez médiatisés puisque qu'ayant conduit à des démissions de personnages politiques proches du gouvernement. Mais la création de la HATVP a aussi eu pour conséquence d'améliorer la prévention en matière de conflits d'intérêts, de désamorcer en amont les risques potentiels de collusions d'acteurs.

Cependant, en ce qui concerne le contrôle de l'activité parlementaire, la HATVP n'a que peu de pouvoir ; les questions de conflits d'intérêt sont gérées en interne par une commission particulière (ce qui en soi pose la question de savoir si les parlementaires sont en mesure de s'auto-contrôler).

²⁹ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. <<http://bit.ly/1KOcq47>>

³⁰ Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. <<http://bit.ly/1AHgQUr>>

Implication des citoyens

On peut également rappeler que depuis 2011, l'article L. 1412-1-1 du Code de la santé publique stipule que « Tout projet de réforme sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé doit être précédé d'un débat public sous forme d'états généraux. Ceux-ci sont organisés à l'initiative du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, après consultation des commissions parlementaires permanentes compétentes et de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. »³¹ L'article L. 1412-3-1 précise « Les états généraux mentionnés à l'article L. 1412-1-1 réunissent des conférences de citoyens choisis de manière à représenter la société dans sa diversité. Après avoir reçu une formation préalable, ceux-ci débattent et rédigent un avis ainsi que des recommandations qui sont rendus publics. Les experts participant à la formation des citoyens et aux états généraux sont choisis en fonction de critères d'indépendance, de pluralisme, et de pluridisciplinarité. »³². C'est dans ce cadre qu'a eu lieu le débat public sur la fin de vie. Le CCNE, après avoir organisé des débats publics, une enquête qualitative, fait des visites dans des pays ayant une législation différente de celle de la France, a recommandé la mise en place d'une conférence de citoyens ainsi qu'un élargissement du débat public. La conférence de citoyens s'est déroulée pendant quatre week-ends, avec une vingtaine d'intervenants. Elle a rendu son avis à la fin de l'année 2013. L'élargissement du débat public, lui, est passé par l'implication des Espaces régionaux de réflexion éthique qui ont pu organiser des débats en région de manière indépendante.

On voit donc que la loi intervient afin d'impliquer le citoyen dans la vie publique et d'augmenter la transparence : cependant, les rouages institutionnels permettant le contrôle de la vie publique en France, et par conséquent de l'activité parlementaire, ne semblent aujourd'hui pas suffisamment développés ; c'est ce dont Pierre Lascombes parle lorsqu'il explique que c'est aujourd'hui la société

³¹ Code de la santé publique, article L 1412-1-1. <<http://bit.ly/1F7qfvH>>

³² Code de la santé publique, article L 1412-3-1. <<http://bit.ly/1PqGEuU>>

civile qui fait du repérage et les autorités de contrôle qui valident ce qui a été révélé par la société civile³³.

Au delà de ces évolutions, quelles modifications du paysage de la vie publique ?

Quels effets des lois sur la transparence ?

Sur la vie publique en général, les premiers effets, que l'on ne peut nier, sont une plus grande transparence sur le processus législatif et une plus grande facilité à avoir accès aux informations, à l'activité parlementaire.

Il est cependant difficile d'évaluer les effets concrets ; à regarder les médias, il semble plutôt évident que les scandales, financiers notamment, se multiplient. La raison pourrait en être le bon fonctionnement des organismes de contrôle, qui dévoileraient de plus en plus d'irrégularités. Mais cela pourrait être aussi l'augmentation pure et simple de ces irrégularités, ou encore un effet dû à la nécessité pour les médias de « faire de l'audience », en présentant chaque jour un nouveau scandale plus gros que le précédent, en faisant durer l'effet de surprise, de « révélation ».

Quant aux effets sur les femmes et les hommes politiques, on peut supposer que le large mouvement de publications de données telles que la présence à l'Assemblée nationale, l'utilisation de la réserve parlementaire, etc. conduisent les parlementaires à être plus rigoureux. Cependant, peut-on pour autant parler de moralisation des hommes et des femmes politiques ? Sandrine Baume nuance ainsi la thèse selon laquelle la publicisation et la plus grande transparence de la vie publique conduirait à sa moralisation : « le potentiel de moralisation de la transparence dans les affaires publiques est nuancé. Celle-ci ne redresse pas mécaniquement les comportements répréhensibles et requiert donc d'autres conditions, notamment la sanction des acteurs de la vie publique (Naurin, 2006, p. 94). À cet égard, on peut également convoquer les études empiriques de Emilie

³³ France Culture, « Les démocraties après Snowden : l'exigence de la transparence 3/4 - Patrimoine et comptes publics : le défi du contrôle des élus », Émission Culturesmonde, 04/06/2014. <<http://bit.ly/SKlrWb>>

M. Hafner-Burton qui démontrent que la publicisation de violations flagrantes des droits de l'homme par certains États ne permet pas nécessairement de faire évoluer les comportements étatiques favorablement ou alors très marginalement (Hafner-Burton, 2008, p. 689-716). La stratégie du « naming and shaming » [c'est-à-dire dénoncer publiquement les mauvais agissements d'une institution, un individu, un organisme afin d'exercer une pression sur ce dernier] demeure un instrument de gouvernance incertain, en l'absence de sanctions réelles. [...] Finalement, la publicisation des comportements répréhensibles des gouvernants alimente la croyance selon laquelle les politiques ne mériteraient aucune confiance (Coleman et Blumler, 2009). »³⁴.

Les parlementaires, par la nature de leur activité, ont nécessairement une vision ambivalente du contrôle, et notamment du contrôle citoyen. D'une part, leur opinion face au contrôle de l'activité parlementaire dépend de leur place sur l'échiquier politique ; dans l'opposition, un parlementaire sera beaucoup plus attaché à la surveillance de ses collègues, quitte à ce que cette surveillance s'applique à lui même. D'autre part, cette opinion dépend aussi de l'identité qu'endosse le parlementaire lorsqu'il s'exprime sur ces sujets. La solidarité, l'appartenance à un corps qui a une identité propre et des règles de fonctionnement implicites, peut entraver la volonté de transparence des parlementaires. Il y a plusieurs exemples de scandales politiques notamment, où la volonté de l'homme en tant que parlementaire de sauvegarder « l'honneur » de l'institution a dépassé la volonté de l'homme en tant que citoyen de transparence.

Par ailleurs, le contrôle spécifiquement citoyen de l'activité parlementaire fait peur, au même titre que l'implication des citoyens dans la prise de décision ; sans rentrer dans les détails, beaucoup d'élus y voient une perte de leur pouvoir, une remise en question de leurs compétences et de leur légitimité.

Quels effets de l'implication croissante des citoyens dans l'activité parlementaire et son contrôle ?

De plus en plus de dispositifs ont pour but d'impliquer le citoyen dans la vie publique, dans la prise de décision, dans l'élaboration de la loi. Il est encore plus difficile d'évaluer les effets de cette implication sur la mise en place des politiques

³⁴ Sandrine Baume, « Transparence », in Ilaria Casillo et al. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013. <<http://www.dicopart.fr/fr/dico/transparence>>

publiques, puisque ceux ci apparaissent souvent sur le long terme, que les relations de causes à effet dans des processus longs et compliqués sont difficiles à établir et qu'il est difficile de prévoir ce qui aurait pu se passer dans un scénario différent.

L'association des citoyens peut avoir comme effet une amélioration de la légitimité de la décision. Ainsi Habermas (dans son livre « Droit et démocratie. Entre faits et normes ») défend l'idée que ce n'est pas la science ni la rationalité bureaucratique mais une délibération collective au niveau des citoyens qui légitime une décision. De même, tout se passe comme si, en impliquant les citoyens dans la prise de décision ou la mise en place d'une politique publique, on améliore les chances que les individus acceptent une décision allant contre leurs opinions. Ainsi, l'individu est plus à même d'adhérer à quelque chose qu'il ne désire pas s'il a pris part à la discussion, s'il a pu faire entendre ses revendications et avis. On peut ici prendre l'exemple des conférences de citoyens sur la fin de vie : il est possible que ce débat ait un impact positif sur la qualité des textes à venir et sur leur acceptation par les citoyens ; cependant, cette notion « d'acceptabilité sociale » est largement controversée aujourd'hui en France, en partie parce qu'elle sous-entend que la concertation des habitants n'aurait pour but que de leur faire accepter des projets. Néanmoins, il semble que cette notion prenne tout son sens au vu des récents événements de Sivens ou de Notre-Dame-des-Landes.

Par ailleurs, certains défendent l'idée que la mise en débat avant la prise de décision permettrait une décision ayant plus de chance d'être juste, et donc d'être respectée (David Estlund, « L'autorité de la démocratie. Une perspective philosophique ») et la détection plus rapide et efficace des erreurs dans le diagnostic préalable à la décision.

L'amélioration de la légitimité de la décision, l'acceptabilité sociale, la plus grande efficacité de la décision sont autant d'effets impossibles à observer à court terme.

Cependant malgré toutes ces limites il est intéressant d'observer dans les faits la multiplication des dispositifs de participation citoyenne, réglementaires comme volontaires, institutionnels comme bottom up. On peut donc en tirer une première hypothèse, c'est que ces dispositifs sont vécus comme pouvant avoir des effets ; ils peuvent répondre à une volonté réelle des décideurs d'associer les citoyens pour améliorer l'efficacité des politiques publiques, ou à un « coup de pub » afin de renforcer leur légitimité. De même, ils peuvent répondre à une préoccupation

de type « NIMBY » chez les citoyens, ou à un désir d'implication dans la vie publique, de partage des responsabilités, de participer à l'amélioration des politiques publiques.

Un effet induit : l'apparition d'un champ d'expertise et de recherche. La multiplication des dispositifs (législatifs, réglementaires ou issus d'initiatives citoyennes diverses) a également eu pour effet la professionnalisation du champ de la concertation ; apparaissent de nouveaux métiers, des formations, fleurissent les cabinets de conseil en matière de concertation,... Cette professionnalisation conduit à une asymétrie grandissante, notamment entre les acteurs qui ont des moyens financiers, matériels, temporels à consacrer à la concertation et ceux comme les petites associations qui ne font pas le poids et souffrent d'épuisement face aux nombreux fronts de mobilisation. De même l'apparition d'experts en matière de concertation change considérablement la donne ; la maîtrise ou non des méthodes, démarches modifie considérablement la capacité d'agir.

Cette professionnalisation, si elle est largement entamée en ce qui concerne les métiers de conseil et d'accompagnement en matière de mise en place de dispositif de concertation, n'a pas encore véritablement atteint le champ du contrôle citoyen. En effet, les associations comme Parlement et Citoyens ou Regards Citoyens fonctionnent en grande partie sur du travail bénévole, alors que les associations comme la FNE, UFC - Que Choisir ou l'ANDEVA n'emploient pas des professionnels de la participation, mais bien plus des experts ou professionnels associatifs.

Perspectives et questionnements

De manière générale, il est nécessaire de se poser la question de la pérennité des dispositifs de contrôle citoyen de l'activité parlementaire ; en effet, on observe que ce contrôle citoyen s'établit dans un contexte agité par des scandales réguliers, qui poussent les citoyens et politiques à se saisir d'un problème. La mise à l'agenda d'une thématique ou d'un problème est donc très dépendante des médias, et risque d'en subir les conséquences, caractère éphémère des mobilisations, renforcement de la domination de sujets « chauds », ou « d'actualité », sur d'autres sujets...

BIOGRAPHIE

Lucie Anizon

Lucie Anizon est diplômée d'un Master 2 de Sciences Politiques en Affaires Publiques - Ingénierie de la Concertation à l'Université Paris I - Panthéon Sorbonne. Après avoir travaillé pour le Conseil de Développement Durable de la Communauté Urbaine de Bordeaux (aujourd'hui Bordeaux Métropole), elle est aujourd'hui chargée de mission pour l'Institut de la Concertation, ainsi que pour le Groupement d'Intérêt Scientifique "Participation du Public, Décision, Démocratie Participative".