

# Le numérique peut-il sauver la démocratie représentative ?

## L'exemple de la consultation en ligne de la loi pour une République numérique

Par **Axelle LEMAIRE**

Ancienne Secrétaire d'État en charge du Numérique et de l'Innovation,  
Associée chez Roland Berger

et **Florent de BODMAN**

Fondateur et directeur de l'association 1001mots

Les gilets jaunes ont spectaculairement illustré la défiance envers la démocratie représentative. De nombreux citoyens ne se sentent plus représentés par les élus, au point de considérer comme illégitime une taxe votée par le Parlement. Pour la première fois depuis des décennies, un mouvement social se donne pour objectif de changer nos procédures démocratiques (c'est la revendication du référendum d'initiative citoyenne).

Paradoxalement, ces événements révèlent aussi une soif de participation politique : il s'agit là d'une tendance de fond, dans une société aux niveaux d'éducation et d'accès à l'information historiquement élevés. Avec l'avènement des « *civic tech* », la démocratie participative endosse une forme nouvelle, plus directement contributive : de nouveaux outils numériques promettent d'augmenter l'intervention politique des citoyens (pétitions citoyennes, budgets participatifs, par exemple).

Deux modèles possibles se dégagent : d'une part, aller vers plus de démocratie directe, organisée selon différentes modalités comme le mandat impératif, les budgets participatifs (à Rennes, Paris, Grenoble...), les procédures de démocratie liquide au sein des partis (M5S, Parti pirate). D'autre part, enrichir la démocratie représentative, de telle sorte que les élus continuent à décider en dernier ressort mais en s'appuyant sur des procédures de concertation des citoyens plus fréquentes et plus denses que le rendez-vous électoral isolé. C'est la voie des pétitions citoyennes, mais aussi de la co-écriture de la loi, comme ce fut le cas pour la loi pour une République numérique.

À l'automne 2015, nous avons expérimenté avec succès une procédure inédite : mettre en ligne un avant-projet de loi du Gouvernement (dans sa version entièrement rédigée, mais avant son envoi au Conseil d'État et son examen par le Parlement) et inviter les citoyens à soumettre leurs propositions de modifications du texte.

Cette procédure était purement consultative mais offrait une réelle promesse d'impact pour les participants, placés en position d'influencer directement les orientations du Gouvernement. Elle s'inscrivait dans le contexte d'un engagement fort de la France en faveur de la transparence de l'action publique et de l'ouverture à de nouvelles formes de collaboration avec la société civile, alors que notre pays se préparait à prendre la Présidence du Partenariat international pour un Gouvernement ouvert (PGO). Cette expérimentation, érigée en exemple de réussite de démocratie numérique, n'a pourtant jamais été répliquée sur un projet de loi émanant de l'exécutif : comment a-t-elle rendu plus démocratique et plus efficace le processus d'écriture et de vote de la loi ? Pour quelles limites ? À quelles conditions pourrait-elle être répliquée et pérennisée ?

## **Le mécanisme de la consultation RepNum : donner la parole aux citoyens avant l'envoi de la loi au Parlement**

La loi pour une République numérique a été promulguée le 7 octobre 2016. Un an plus tôt, celle-ci faisait l'objet d'une consultation en ligne qui se déroulait pendant trois semaines, en septembre et octobre 2015, avant d'être adoptée en Conseil des ministres en décembre de la même année. Le texte comporte trois chapitres, qui suivent la devise républicaine pour en « mettre à jour le logiciel à l'ère numérique » : la liberté par l'ouverture des données (*open data*) et de la science (*open access*), l'égalité par la concurrence équitable entre acteurs économiques et la protection des données personnelles des usagers, la fraternité par l'accès à l'Internet haut débit dans les territoires et l'accessibilité du numérique aux personnes en situation de handicap. Innovant dans son contenu, le projet de loi s'est voulu aussi innovant dans sa procédure d'élaboration.

En demandant aux citoyens de s'impliquer dans la rédaction du projet de loi, nous poursuivions deux objectifs principaux :

- Enrichir le contenu de la loi, en recueillant, dans une démarche d'intelligence collective, les points de vue et expertises de façon beaucoup plus large, pour éclairer l'exécutif et créer les conditions d'une confrontation fructueuse des idées.
- Renforcer la légitimité de la loi, en exposant le texte en toute transparence et collectant avec la même transparence les avis des représentants d'intérêt, pour révéler les aires d'influence et repérer les dispositions suscitant de fortes résistances.

Nous avons utilisé pour cela une plateforme de consultation en ligne <sup>(1)</sup>, développée par l'association Démocratie ouverte et la startup Cap Collectif. Une fois le principe de concertation acté par Matignon, celle-ci n'aurait pu avoir lieu dans les délais impartis sans l'existence préalable d'une technologie et d'acteurs spécialisés : bien que la technologie n'ait pas incorporé une dose d'intelligence artificielle (aucune analyse automatique des contributions n'est intervenue), l'outil utilisé avait été précédemment validé par des utilisateurs grâce à ses fonctionnalités, le design de son interface et sa simplicité d'usage.

Pour que notre appel à contributions suscite la confiance, encore fallait-il exposer une promesse claire aux citoyens, qui se demandaient légitimement « Si je participe à cette consultation, est-ce que cela servira à quelque chose ? Serai-je entendu ? » D'où les paramétrages choisis pour la plateforme en ligne, permettant à chacun de voter *pour*, *contre*, ou *de manière neutre*, sur les articles de la loi ; de les commenter ; de proposer des amendements ou l'ajout de nouveaux articles ; et enfin de voter sur les propositions ou commentaires des autres internautes. La plateforme fit ainsi émerger, en parallèle de l'interaction avec le gouvernement, un dialogue démocratique plus horizontal, établi directement entre les participants, miroir des nœuds et des points d'accord. Le Gouvernement s'engageait ensuite à répondre par écrit et de manière publique aux propositions des internautes ayant reçu le plus de votes favorables (soit plus de 200 réponses au final), tout comme à recevoir les contributeurs dont les propositions avaient été les plus soutenues.

La consultation #RepNum était inédite et marquante par plusieurs de ses aspects :

- elle portait sur un projet de loi déjà écrit : son objet n'était pas une question ouverte (comme la « Grande consultation sur la bioéthique », finalement abandonnée, ou les États généraux de l'alimentation, peu suivis d'effets), ni des questions à choix multiple proches du sondage (comme le Grand Débat National), mais un texte précis déjà rédigé et prêt à être transmis au Parlement ;
- elle concernait une réforme prioritaire du Gouvernement, préalablement annoncée par le

---

(1) <https://www.republique-numerique.fr/>

- Président et bénéficiant d'un créneau fixé pour son examen par le Parlement avec la certitude d'être discutée et soutenue (contrairement à une proposition de loi d'initiative parlementaire) ;
- elle intervenait suffisamment en amont pour pouvoir influencer les choix du Gouvernement : la consultation précédait l'examen du texte par le Conseil d'État ;
  - elle comportait certaines garanties d'indépendance et de transparence (sans aller jusqu'aux standards offerts par une AAI telle que la Commission nationale du débat public) : la plateforme émanait d'une association indépendante, ne prévoyait pas de modération *a priori*, et un dispositif de « corbeille ouverte » assurait l'accès aux propos modérés (les contributions supprimées restant visibles par tous).

## **Les bénéfices de la consultation RepNum : une loi au contenu plus riche pour une acceptabilité plus grande**

Les trois semaines de déroulé de la consultation ont suscité une participation riche de la part des internautes : 137 725 visiteurs uniques sur le site (dont 31 000 comptes créés pour participer), 147 549 votes exprimés, 8 490 contributions déposées, un comportement très constructif des participants (pas de « trolls »)... Et surtout, un impact réel sur le processus d'écriture de la loi.

Le premier bénéfice de la concertation a été de soumettre au Parlement un texte de loi modifié, mieux écrit et plus proche des aspirations sociétales et économiques du pays : 90 modifications au texte initial ont été intégrées, dont certaines très substantielles. Ainsi, par exemple, l'article consacré à l'*open access* a fortement mobilisé la communauté scientifique, qui a demandé et obtenu une réduction des délais commerciaux à l'issue desquels un chercheur est autorisé à publier en ligne gratuitement ses articles. Ce changement a impulsé une nouvelle dynamique au mouvement pour la science ouverte en France en facilitant l'accès aux travaux des chercheurs. Autre exemple : l'article consacré à l'*open data* (l'ouverture des données publiques) a été renforcé par l'ajout de sanctions légères (de type *name and shame*) prononçables par la CADA (Commission d'Accès aux Documents administratifs).

La consultation a aussi mis en évidence des inquiétudes qui avaient été mal pesées dans la rédaction initiale de la loi. Alors que nous percevions la réforme visant à promouvoir le don par SMS comme une avancée populaire et utile aux ONG et à leurs causes (une partie des dons recueillis pour la reconstruction de Notre-Dame a par exemple été collectée par SMS grâce à ce dispositif législatif), la consultation a révélé des craintes pour la protection des individus vulnérables (dont les personnes âgées) et des données personnelles des donateurs. Le gouvernement a alors revu sa copie, en explicitant les garanties déjà prévues et en ajoutant de nouvelles protections. Ce dialogue a été très fructueux pour générer un consensus plus affirmé.

Quelques sujets totalement nouveaux sont apparus à l'initiative des citoyens, comme la reconnaissance du *e-sport* (les compétitions de jeux vidéo en ligne, plébiscitées par la communauté des « gamers » soucieux de sortir du régime d'interdiction réglementaire des loteries et jeux d'argent), ou encore l'ouverture aux particuliers du droit à l'auto-hébergement de leurs données. Nous étions ici dans un mécanisme proche du droit de pétition, aux chances d'impact accrues grâce à la greffe possible sur un véhicule législatif préexistant (qui serait en l'occurrence voté trois mois plus tard). Mais cet usage est resté timoré et relativement peu imaginatif dans le cadre de la loi République numérique, les contributeurs s'éloignant finalement peu du cadre fixé à l'origine. Il reste que l'exercice a aussi été l'occasion d'un apprentissage citoyen « en direct et en temps réel » de la démocratie, beaucoup de participants ayant témoigné de leur découverte du processus législatif (et de ses subtilités) à cette occasion. Les représentants d'intérêt ont aussi contribué positivement au succès de la démarche en soumettant en transparence, dans les tout derniers jours, leurs propositions, quitte à modifier leurs méthodes habituelles d'interpellation. Dans la vie

des administrations, il semble que les agents publics impliqués dans la conduite de ce projet aient aussi trouvé une source nouvelle de satisfaction dans l’accomplissement de leur mission, au point de proposer spontanément de renouveler ultérieurement cette expérience au moment de définir la position officielle du gouvernement français en réponse à une consultation de la Commission européenne sur la croissance des startups.

Parmi les effets bénéfiques notables de la consultation, il faut aussi inclure la qualité avérée de la teneur du débat parlementaire. La publication précoce de l’avant-projet de loi a permis de révéler plus tôt les points contentieux. Les parlementaires ont eu plus de temps pour s’approprier le texte, en organisant parfois des débats avec leurs administrés. Des articles du député André Chassaigne co-écrits avec les habitants de sa circonscription sur les obligations de service universel d’entretien du réseau téléphonique ont même été intégrés dans le projet de loi. Toutes les cartes ayant été posées sur la table d’emblée, la recherche d’un compromis politique avec l’opposition (majoritaire au Sénat) a été facilitée, dans le respect du Parlement, et le fonctionnement de la démocratie représentative s’en est trouvé amélioré.

## **Un exercice resté contraint**

Si les effets positifs de cette démarche expérimentale de démocratie numérique ont été nombreux et parfois inattendus, l’exercice s’est néanmoins heurté à des limites importantes qui en ont restreint la portée.

D’abord dans la capacité à attirer un public représentatif, et donc des contributions reflétant la diversité de la société française. Les données recueillies (un échantillon de 4 500 participants interrogés) révèlent que les participants avaient un niveau de formation plus élevé que la moyenne nationale (62 % de diplômés de l’enseignement supérieur long) et une conscience politique déjà forte (70 % ont déclaré voter à toutes les élections). La diversité des participants n’était certes pas nulle : 14 % des participants avaient moins de 25 ans et 15 % un niveau d’études inférieur au bac. Un sujet comme les jeux vidéo a permis de mobiliser des jeunes internautes très éloignés de la politique. Mais une consultation purement en ligne et à faible budget de communication ne suffit pas à faire venir des citoyens peu politisés ou éloignés des grands centres urbains (46 % des connexions sur la plateforme provenaient de la région Île de France). Or, la démocratie numérique ne peut avoir d’existence seule et doit à tout prix être complétée de discussions présentiels. Les *fablabs* sont pour cela particulièrement adaptés (ateliers de fabrication de la loi avec des professeurs et étudiants de facultés de droit), comme le recours aux lieux de médiation numérique, médiathèques et autres tiers lieux.

Autre frein de taille : le poids des citoyens pour inscrire des réformes nouvelles à l’agenda politique est resté très contenu. La mobilisation collective a été forte sur les objets de revendication historique, comme la priorité à l’usage du logiciel libre au sein des administrations ou la reconnaissance du domaine commun informationnel, sans que ces propositions les plus soutenues par les internautes n’aient été retenues. En dépit de notre inclination personnelle, ces idées étaient trop éloignées des positions initiales arbitrées par le Premier ministre ou ses équipes.

En outre, plusieurs propositions des internautes ne relevaient pas du domaine de compétence du législateur au sens de l’article 34 de la Constitution et ne pouvaient donc pas se transformer en articles de loi. Un suivi juridique et administratif au long cours, de nature interministérielle et visant à transformer les propositions les plus pertinentes en objets de politique publique, aurait pu être mené, mais il n’était pas prévu, et aucune administration n’est aujourd’hui mandatée pour conduire une telle mission. La transparence et l’aspect participatif du processus se sont d’ailleurs arrêtés à la fin du chemin législatif, sans s’étendre à la mise en œuvre réglementaire de la loi, rattrapée par l’opacité (avec l’exception du décret définissant le service public de la donnée). Au

final, un seul maillon de la chaîne décisionnelle de l'action publique – celui de la loi – a été couvert, sans aller plus loin dans les phases de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques.

Enfin, la résistante institutionnelle est restée forte tout au long du processus, le scepticisme se traduisant parfois par une dé-priorisation et une démobilisation des administrations, en particulier de la part des structures qui se sentaient moins directement concernées par le sujet numérique et l'approche transversale adoptée (le texte ne modifiait pas moins de 17 codes !). Il est vrai que la procédure, fortement portée par le cabinet du Secrétariat d'État et par Matignon, demandait une surcharge de travail réelle, dans un contexte de ressources tendu, sur des sujets moins maîtrisés. Il reste qu'à chacune des étapes, il a fallu batailler pour faire reconnaître une forme de légitimité à cette manière nouvelle de faire la loi : arbitrages interministériels de Matignon avant et après la consultation, demandes de réponses aux propositions les plus votées, discussions avec les représentants d'intérêt et les syndicats, examen et validation par le Conseil d'État, remises en cause post-vote... Il s'agit là de la troisième et plus importante limite du processus : tout reste à faire pour ancrer de telles consultations dans le fonctionnement classique des institutions républicaines.

## **À quelles conditions rendre les procédures de consultation législative pérennes ?**

Depuis 2015, une telle consultation n'a jamais été répliquée par un ministère. Des exercices plus timides ont été menés sur des projets de loi au stade de l'examen par le Parlement, avec une promesse d'impact moins claire et une portée finale moins forte. Le Grand Débat National a ouvert aux Français un espace d'expression inédit, dans son format comme son ampleur, et permis de prendre le pouls d'une partie de la société française, mais sans créer les conditions d'un dialogue démocratique multipartite et itératif.

Certains ingrédients sont nécessaires pour pérenniser le processus de consultation législative et en maximiser les effets positifs : un exécutif qui s'engage pleinement et assume de prendre des risques politiques, un allongement nécessaire des délais de préparation du texte (car la démocratie prend du temps), une pédagogie de la démarche et une stratégie d'engagement lancées le plus tôt possible auprès des administrations et acteurs concernés, des ressources dédiées (équipe et budget pour l'outil technologique, l'animation, l'analyse des propositions, la préparation des réponses), et des règles du jeu définies de manière claire et transparente, avec une gouvernance qui ne représente ni le gouvernement ni la société civile mais sert d'intermédiaire dans le dégagement des idées.

Or, ces conditions ne peuvent pas être pleinement remplies eu égard aux pratiques institutionnelles sous la V<sup>e</sup> République. D'ailleurs, l'échelon national n'est peut-être pas le plus adéquat pour mener à bien ce type d'expérimentation, et il est probable que la démocratie numérique trouvera plus naturellement son essor, dans les années à venir, dans le développement d'un municipalisme innovant et fort de sa proximité locale.

En dépit des obstacles rencontrés et des limites intrinsèques de l'exercice, la consultation RepNum de 2015 a eu une réelle fécondité. Elle a d'ailleurs crédibilisé l'usage des *civic tech* par le Gouvernement, fédérant de ce fait un écosystème émergent et accélérant le recours aux solutions technologiques par les élus et les administrations. Il existe désormais un foisonnement d'initiatives cherchant à inclure plus systématiquement une dimension d'intelligence collective aux différents stades de la décision publique : jurys citoyens, niches de propositions de lois citoyennes, questions citoyennes au Gouvernement, questions écrites citoyennes... La consultation RepNum s'est inscrite dans le sens de l'histoire, en creusant un sillon pour reconnaître le nouveau pouvoir que le numérique confère aux citoyens.