

Avis du Conseil national du numérique

La confiance dans la vie publique, avec et pour les
citoyen-ne-s d'une société numérique

Juillet 2017

Le Conseil national du numérique (CNNum) rend des avis et des recommandations sur des questions relatives à l'impact du numérique sur la société et sur l'économie. Dans son rôle d'interface entre les pouvoirs publics et les citoyen-ne-s, il s'est constitué en lieu de concertation et d'expérimentation pour les politiques publiques numériques. Le Conseil a contribué à la loi *pour une République numérique*, votée en 2016, en expérimentant un dispositif de concertation à l'échelle nationale¹. Cette concertation a montré la valeur de l'expertise des citoyen-ne-s sur les politiques publiques, quand les conditions permettent leur engagement et qu'ils-elles ont la conviction d'être utiles. C'est pourquoi le CNNum établit un lien étroit entre numérique, participation et confiance. Il a donc étudié avec attention les projets du Gouvernement sur la confiance dans la vie publique et s'est auto-saisi, conformément à ses prérogatives.

LE NUMÉRIQUE TRANSFORME LA POLITIQUE

Pour les parlementaires, l'irruption du numérique s'est traduite par **l'observation continue de leur activité politique**. Qu'il s'agisse de l'assiduité ou du volume d'amendements déposés, chaque élu-e voit son action quantifiée, selon une métrique dont il-elle n'est pas maître. Cette surveillance s'inscrit dans un mouvement plus large par lequel les citoyen-ne-s, depuis l'extérieur, tentent d'avoir une prise sur l'action politique, en s'appuyant notamment sur des pratiques de la société numérique : lancement d'alertes, notation, interpellation directe.

Au quotidien, les élu-e-s font face à **l'explosion de la quantité et de la complexité des informations à traiter, sans toujours avoir les moyens de le faire**. Les sources d'information classiques, telles que les rapports publics ou les auditions, sont déjà difficiles à exploiter pleinement dans le calendrier imparti, avec des cycles de travail en constante accélération. A cela s'ajoute la complexité des sujets que les parlementaires ont à instruire. Pour autant, les outils d'information et d'exploration documentaire à disposition des élu-e-s n'ont évolué qu'à la marge ces dernières années, les privant de possibilités offertes par les techniques avancées de recherche, de cartographie et de représentation de données.

Loin des institutions, et souvent contre elles, se sont constitués **des espaces politiques - en ligne et hors ligne - qui innove dans les modalités du débat**. Ils répondent à une recherche d'expression directe des citoyen-ne-s et de représentation alternative qui s'inspirent des pratiques numériques quotidiennes. Le dynamisme de ces initiatives a parfois pu donner l'impression que le numérique avait pour effet de déplacer la vitalité démocratique hors des enceintes du Parlement.

Les projets de loi présentés par le Gouvernement ne prennent pas en compte cette transformation numérique de l'action politique, à la fois nouveau cadre de la vie collective et ensemble de moyens répondant aux attentes et habitudes des citoyen-ne-s de la société numérique.

POUR UNE DÉFINITION DE LA CONFIANCE

Paradoxalement, les projets de loi sur la confiance dans la vie publique ne proposent pas de définition de la confiance en politique. De fait, ils ont tendance à restreindre la portée politique de la transparence au seul contrôle des comportements individuels des élu-e-s, quitte à valider le sentiment de défiance généralisée des citoyen-ne-s. **Si la confiance dans la vie publique repose sur une moralisation des attitudes individuelles, elle se fonde aussi sur notre capacité collective à mieux impliquer les citoyen-ne-s dans l'action publique.**

¹ 21 330 contributeurs ont voté près de 150 000 fois et déposé plus de 8 500 arguments, amendements et propositions de nouveaux articles sur le site republique-numerique.fr

Notre démocratie représentative s'est construite sur une délégation de confiance quasi-inconditionnelle des citoyen-ne-s à l'élu-e par le vote tout au long d'un mandat, que les pratiques numériques questionnent de plus en plus. En effet, nous évoluons tous dans des environnements informationnels denses et non hiérarchisés, nous faisons des choix à partir d'expertises multiples et partielles, nous sommes sans cesse sollicités pour exercer notre jugement individuel, et toujours en relation avec des collectifs. De fait, la légitimité des élu-e-s est devenue conditionnelle aux yeux des électeur-ice-s. Les fondements de la confiance se sont progressivement déplacés.

La confiance à l'ère numérique est toujours relative. Elle s'ajuste selon la variété des informations, s'appuie sur des jugements préalables, et est facilement remise en cause. Les élu-e-s sont dans la situation de devoir rendre des comptes très régulièrement, car l'expression citoyenne est devenue accessible, ubiquitaire et continue. Elle réagit à la réputation à l'autorité, mais aussi à la popularité. Force est de constater que la confiance repose sur la capacité des élu-e-s à capter durablement l'attention des électeur-ice-s. Cela suppose de fournir la bonne information au bon moment, de rendre clair et transparent le processus de décision, et de le documenter durablement. La transparence donne sa légitimité à l'action publique et montre sa valeur pour le bien commun.

VERS UN RÉ-ENGAGEMENT COLLECTIF DES CITOYEN-NE-S

Capter durablement l'attention des citoyen-ne-s, leur donner confiance, les convaincre de la nécessité de leur soutien, sont des défis pour les politiques. Ce soutien passera par l'engagement actif des citoyen-ne-s, sous la forme de contributions. L'action politique se passe de plus en plus mal des expertises citoyennes, qu'il s'agisse de l'expérience de vie, ou des compétences acquises sur des terrains professionnels et associatifs. Le numérique permet de prendre une décision « plus intelligente », en mobilisant le savoir de la multitude, et « plus ouverte », en créant les conditions de l'engagement citoyen.

Encore faut-il que les instances représentatives apprennent à prendre en compte ces contributions et trouvent les moyens de les intégrer avec sincérité dans la fabrique de la loi, ce qui n'est pas un mince défi. En effet, ces participations peuvent prendre des formes multiples. Elles ne sont pas formatées dans des cadres réglementaires ou juridiques. A l'heure actuelle, le Parlement n'est pas outillé pour accueillir les contributions des citoyen-ne-s dans leur variété et quantité, au point d'en faire une véritable composante d'une démocratie numérique.

Un immense chantier attend le Parlement, celui du Parlement ouvert, pour que s'amorce une révolution politique, culturelle et technologique, dans laquelle la confiance se négocie en continu.

LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE EST DÉJÀ AMORCÉE

De toute évidence, ce chantier ne part pas de rien. Une prise de conscience est à l'œuvre.

Les parlementaires veulent transformer leur travail. Des élu-e-s ouvrent déjà leurs agendas et leurs comptes, convaincu-e-s qu'ils sont les premier-e-s d'une longue cohorte et que leur initiative se transformera très vite en norme. Leur intuition est qu'ils affirment ainsi une condition essentielle de l'action politique actuelle.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont déjà pris des engagements dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO), rejoignant un mouvement mondial pour la transparence, l'ouverture et la participation des citoyen-ne-s aux processus de décision publique, dont la France assure la présidence jusqu'en septembre 2017. En incitant la puissance publique à rendre des comptes, consulter, concerter et coproduire l'action publique, par le partage de ses ressources numériques, ce mouvement pose les bases d'un renforcement de la confiance.

RECONFIGURATION OU DISQUALIFICATION ?

Cet optimisme peut nous faire penser que la démocratie sera l'antidote à ses propres maux. Néanmoins, la manière de prendre des décisions elle-même a trop peu évolué sur la longue période. Selon la politologue argentine Pia Mancini, « nous sommes des citoyens du XXI^e siècle qui faisons de notre mieux pour faire fonctionner des institutions qui ont été conçues au XIX^e siècle et sont basées sur un support d'information qui remonte au XVe siècle ». Si cet anachronisme devait perdurer, si nos institutions et nos pratiques politiques continuaient d'ignorer les mutations de la société numérique--ou n'évoluaient qu'en surface--nous serions face à une triple menace, qui s'apparente aux processus de disruption désormais bien décrits dans l'économie et qui concernent aussi les institutions. Le CNNum s'autorise à brosser à grands traits trois scénarios qui esquissent les risques encourus par la forme démocratique, si la confiance ne se reconstruisait pas en synergie avec des pratiques sociales impactées par un régime numérique de "micro-contrats de confiance".

La disqualification des élu-e-s, des idées et des partis de l'espace républicain, au profit de mouvements populistes. La mal-inscription sur les listes électorales et l'abstention record observées en 2017 sont des faits politiques incontestables. Signes d'une inadéquation entre l'offre politique et la demande des citoyen-ne-s, ils rendent incontournables les efforts pour renforcer la compréhension mutuelle entre représentant-e-s et représenté-e-s. Le danger de la rupture de confiance est d'autant plus grand que les mouvements populistes savent efficacement utiliser les ressources du numérique pour propager leurs messages simplificateurs.

La disqualification de l'ensemble des élu-e-s et du système représentatif en tant que tel. Dans ce scénario, tou-te-s les élu-e-s, quelles que soient leur orientation idéologique et leur capacité à représenter les citoyen-ne-s, seraient mis "hors circuit" par des électeur-ric-e-s certain-e-s que la politique ne peut rien changer. Des mouvement disruptifs parallèles, non-représentatifs dans le cadre républicain, pourraient devenir les nouveaux porteurs de la confiance des citoyen-ne-s sur des problématiques spécifiques. Des groupes d'action locale pourraient vouloir faire naître de nouveaux centres de décision plus proches de la vie quotidienne des Français-es, en s'émancipant d'une représentation nationale délégitimée. Des activistes et lobbies citoyens sectoriels pourraient ne plus agir que directement auprès d'un exécutif aux prérogatives renforcées dans la pratique, sans passer par le filtre de l'élection ou la délibération du Parlement.

La disqualification du rôle de l'élue lui-elle-même, au profit d'un gouvernement algorithmique. Objet de fantasmes et de polémiques ces dernières années, le gouvernement algorithmique est le remplacement de l'humain par la machine et la substitution de l'analyse de données à l'élection et au travail parlementaire. Sous le règne du gouvernement algorithmique, ce sont les machines, mais aussi les entreprises de technologie et les hauts fonctionnaires, qui contrôlent la politique. Ce scénario serait effectivement basé sur des données et des technologies numériques, mais pour le CNNum, il représente bien sûr une option à éviter absolument. En effet, il est l'illustration parfaite d'une décision publique prise *sans* les citoyen-ne-s, quand le numérique permet de les y associer. Cet avis propose un mouvement inverse : partir de la production de données par la puissance publique, non pas pour cadenasser la décision publique, mais bien pour la rendre plus transparente, plus partagée et plus efficace.



PROPOSITIONS

pour la confiance dans les élu-e-s
et la contribution des
citoyen-ne-s à la vie publique

NOS RECOMMANDATIONS

POUR LA TRANSPARENCE AU SERVICE DE L'ENGAGEMENT DES CITOYEN-NE-S

Recommandation N°1 : Publier les comptes de campagne des candidats et l'utilisation de l'IRFM par les parlementaires en open data (dans des conditions de périodicité, granularité à définir)

Recommandation N°2 : Créer la plateforme publique de financement participatif de la vie politique (crowdfunding).

Recommandation N°3 : Transformer les réserves parlementaires en 577 appels participatifs

Recommandation N°4 : Publier en ligne toutes les contributions écrites contribuant à l'écriture et à l'examen de la loi, ainsi que les rendez-vous avec les représentant-e-s d'intérêt (agendas ouverts)

POUR FACILITER ET ENRICHIR LE TRAVAIL DES ÉLU-E-S

Recommandation N°5 : Créer le LégaLab, un service parlementaire de la donnée, ouvert aux élu-e-s et citoyen-ne-s pour multiplier les usages autour des données publiques parlementaires et soutenir les parlementaires dans leur travail d'instruction

Recommandation N°6 : Réduire la fracture numérique partout, y compris au Parlement, grâce à des outils numériques efficaces et par une politique active de formation des élu-e-s (ainsi que de leurs collaborateur-ric-e-s et des administrateur-ric-e-s)

POUR UNE PLUS GRANDE OUVERTURE AUX CONTRIBUTIONS CITOYENNES

Recommandation N°7 : Faire des contributions citoyennes sur les projets de loi un principe, en donnant au Gouvernement la responsabilité de justifier les exceptions

Recommandation N°8 : Associer les contributeurs reconnus comme les plus compétents et/ou actifs à la liste des personnes auditionnées en commission parlementaire, selon des critères d'évaluation à définir (notamment la popularité, l'autorité, la réputation)

Recommandation N°9 : Permettre à des communautés, dans un cadre défini par le Parlement, de déposer des amendements citoyens, et d'être assisté par un administrateur pour arriver à la bonne expression formelle

I. LA TRANSPARENCE EST LA BASE DE LA CONFIANCE

Les projets de loi présentés par le Gouvernement vont dans le sens d'un contrôle accru des comportements personnels des élus, pour une plus grande transparence de la vie publique. Cette vision tend à limiter la portée politique de la transparence. Dans une société démocratique, elle doit **donner la capacité aux citoyens de mieux comprendre la vie du Parlement et d'y contribuer**. Le Conseil national du numérique propose plusieurs recommandations pour faire de la transparence le véhicule de l'engagement des citoyens.

1 - Pour les partis, une transparence du financement de la vie politique pour la confiance durable des citoyen-ne-s

Le Conseil considère que le numérique permettrait aujourd'hui de **rendre plus transparent le financement de la vie politique**, en s'appuyant notamment sur les outils numériques de traçabilité des flux financiers. Il permet aussi **d'actualiser les règles de financement des partis politiques**, au regard des nouveaux usages développés par la société civile : cagnottes en ligne, plateformes de dons. Au-delà de la transparence nouvelle qu'ils peuvent offrir, ces outils doivent permettre de ré-engager les citoyens dans la prise de décision publique, dans le sens des efforts engagés partout en Europe sur l'open data (ouverture et réutilisation des informations publiques).

Recommandation N°1 : Publier en ligne les frais de campagne des candidat-e-s à intervalles réguliers dans la campagne, ainsi que les avis de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) sur l'état des comptes.

Actuellement, le remboursement des frais de campagne est réalisé par la CNCCFP à la suite d'une reconstitution *a posteriori* par le-la candidat-e de la comptabilité des comptes de campagne. Afin de diminuer les coûts de gestion de cet exercice et de renforcer la transparence pour les citoyen-ne-s, le CNNum propose que :

- ♦ **La publication des frais du candidat soit réalisée à un rythme régulier tout au long de la campagne.** Afin de concilier l'exigence d'agilité et de simplicité de gestion pour le mandataire financier, la fréquence de publication pourrait être fixée à toutes les deux semaines.
- ♦ **Des règles de fonctionnement pourraient être déterminées par la CNCCFP, dans la perspective de simplifier les tâches comptables**, comme définir un seuil minimal pour éviter la publication de micro-frais.
- ♦ Le CNNum a conscience que la publication ne vaut pas certification par la CNCCFP. **En revanche, le remboursement des dépenses de campagne pourrait être conditionné à leur publication préalable** sous un format ouvert, lisible par une machine et librement réutilisable.

En complément, le Conseil national du numérique propose de :

- ♦ **Publier les comptes des partis politiques dans un format ouvert, lisible par une machine et librement réutilisable, à un rythme régulier.** Une telle publicité permettrait de mettre en évidence des usages abusifs, par exemple le recours à des micro-partis multiples ou à des montages financiers opaques.

Recommandation N°2 : Créer la plateforme publique de financement participatif de la vie politique (*crowdfunding*) pour faciliter la levée de micro-dons

L'accès au financement est un problème récurrent des candidats lors d'une campagne électorale, contraints de diversifier leurs sources de financement dans des délais restreints : prêts bancaires, micro-dons. Or à l'état du droit actuel, il n'est pas possible de recourir à une plateforme généraliste de crowdfunding sans créer une situation contraire au code électoral. Dans son mémento à l'usage des candidats à l'élection présidentielle de 2017¹, la CNCCFP précise en effet que : « la plateforme ne doit pas être gérée par une personne autre que le mandataire financier ou l'association de financement, et le processus de recueil des dons ne doit ni prévoir l'intervention d'un tiers (pour le paiement par exemple) ni permettre l'attribution d'une contrepartie au donateur ». Dans la perspective d'une ouverture de la vie politique à des usages de micro-dons désormais répandus, symbole d'engagement et de participation, le CNNum est favorable à la création d'une plateforme publique dédiée au financement participatif de la vie politique. Cela devrait passer par l'introduction d'une exception au principe d'unicité du compte bancaire² pour permettre aux candidats de faire transiter gratuitement les fonds récoltés par le compte bancaire de cette plateforme.

2 - La transparence financière pour une meilleure compréhension de l'action des parlementaires par les citoyen-ne-s

Au-delà de la transmission plus fréquente et détaillée des informations relatives à l'utilisation de l'argent public, c'est aussi l'instauration d'un véritable dialogue sur la répartition de ces fonds qui est facilité par les outils numériques. **Des modèles plus performants de distribution des différentes enveloppes budgétaires du Parlement** sont donc à inventer, qu'il s'agisse de la réserve parlementaire, dont la répartition pourrait devenir plus transparente et collégiale, ou de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM).

Recommandation N°3 : Transformer la réserve parlementaire en 577 appels participatifs

La réserve parlementaire joue un rôle clef dans les relations des députés avec leurs territoires, en particulier dans les circonscriptions rurales. Elle représente un montant moyen de 155 000€ par an et par député-e sur un mandat de cinq ans, soit un total de 450 M€ pour la seule Assemblée nationale. Depuis 2013, la liste des bénéficiaires de ces fonds est rendue publique sous un format ouvert, lisible par une machine et réutilisable³. Cependant, les modalités de répartition de la réserve par chaque élu-e demeurent opaques et peu compréhensibles pour les habitant-e-s : absence d'information sur les critères de distribution pris en compte, manque de détails sur les organisations ou les actions financées, faiblesse des contrôles, etc.

Dans le contexte de la fin du cumul des mandats, **le Conseil national du numérique est favorable au maintien de la réserve parlementaire, à condition d'en renouveler profondément la pratique** pour en faire un véritable levier de revitalisation des relations que l'élu-e entretient avec les habitant-e-s de sa circonscription. Le CNNum distingue plusieurs voies d'amélioration :

¹ CNCCFP, Mémento à l'usage du candidat et de son mandataire, adopté en séance de commission le 7 avril 2016 après avis du Conseil Constitutionnel en date du 5 avril 2016
http://www.cnccfp.fr/docs/presidentielle/cnccfp_presidentielle_2017_memento_20160613_consolide.pdf

² Articles L. 52-5 al. 2 et L. 52-6 al. 2 du Code électoral

³ Liste publique des attributions : http://www2.assemblee-nationale.fr/reserve_parlementaire/plf/2016

- ♦ **La procédure d'attribution de la réserve par chaque parlementaire devrait être définie par le biais d'un appel à projets en ligne**, directement sur le site web de l'élu-e ou via une plateforme numérique dédiée que le Parlement pourrait mettre à disposition. Les candidatures devraient répondre à un appel à projet propre à chaque élu-e, énonçant le motif, les bénéfices et des engagements sur le suivi et l'évaluation finale. De grandes lignes directrices pourraient être fixées à l'échelle nationale, par exemple au niveau des groupes politiques.
- ♦ **Les candidatures seraient publiées en ligne à la suite d'une procédure de réponse à l'appel à projet, simple et facile d'accès.**
- ♦ **Les candidatures à l'appel à projet devraient ensuite être discutées par les citoyens en ligne et analysées par un jury selon des modalités définies par le député.**
- ♦ **Une fois les projets sélectionnés et financés, la plateforme permettrait de suivre de façon transparente l'avancée du projet et l'utilisation des fonds publics.**

En parallèle de cette mesure, le CNNum formule des recommandations pour :

- ♦ **Publier annuellement dans un format ouvert, lisible par une machine et réutilisable, les variations de situation patrimoniale des parlementaires.** Depuis la décision du Conseil constitutionnel concernant les lois du 11 octobre 2013⁴, il est possible de consulter les déclarations de patrimoine individuelles des parlementaires en préfecture, sans possibilité, toutefois, d'en diffuser le contenu à l'extérieur. Cette transparence « en cage de Faraday » manque doublement son objectif : d'une part en offrant aux citoyen-nés une voie d'information particulièrement restrictive sur la situation patrimoniale de leurs élu-e-s, et d'autre part en ne se focalisant pas sur l'essentiel, c'est à dire la variation de leur patrimoine au cours du mandat. Le CNNum propose de supprimer la possibilité de consultation des déclarations de patrimoine des parlementaires en préfecture, et de la remplacer par la publication annuelle de leur variation de patrimoine en laissant l'opportunité aux élu-e-s de se justifier publiquement en cas de différentiels particulièrement importants.
- ♦ **Publier les dépenses des parlementaires relevant de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), ainsi que les justificatifs afférents dans un format ouvert, lisible par une machine et librement réutilisable.** Chaque mois, les parlementaires perçoivent une enveloppe d'environ 6000 € pour couvrir leurs frais de mandat (IRFM). Virée sur un compte bancaire spécifique, cette indemnité s'ajoute aux indemnités personnelles et à l'enveloppe servant à rétribuer les collaborateurs. Depuis 2015, chaque assemblée fixe les grandes catégories de dépenses imputables et rend obligatoire la publication d'une déclaration sur l'honneur du parlementaire sur l'utilisation conforme de l'IRFM. Le CNNum propose d'aller encore plus loin dans la transparence de l'utilisation de cette indemnité, sans accroître excessivement les charges comptables que crée l'examen a posteriori des demandes de remboursement parlementaires. Il recommande aux élu-e-s de publier en ligne les frais relevant de l'IRFM dans des standards adaptés, afin d'en rendre compte au fil de l'eau et de faciliter leur traitement comptable par les services compétents de chaque assemblée. Le remboursement se ferait sur la base de la confiance. Les élu-e-s seraient régulièrement soumis à des contrôles aléatoires.

⁴ Décision du Conseil constitutionnel concernant les lois du 11 octobre 2013 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056223&categorieLien=id>

Exemple d'initiative de parlementaires sur la transparence de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM)

L'IRFM est l'indemnité touchée par chaque député et chaque sénateur pour couvrir leurs frais de représentation. Certain-e-s parlementaires, à l'instar de la députée Paula Forteza, ont décidé de publier les dépenses qu'ils répercutent sur leur IRFM, via une plateforme en ligne dotée d'un affichage synchronisé en temps réel avec un simple fichier texte (.txt) mis à jour régulièrement⁵. Dans le même temps, l'association Regards Citoyens a demandé à l'ensemble des parlementaires de leur communiquer le détail de l'allocation de leur IRFM. A date, seuls huit d'entre eux ont répondu positivement⁶.

Remboursement des frais de mandat des élus : l'exemple britannique (IPSA⁷)

Créée par le *Parliamentary Standards Act* de 2009 suite aux scandales autour des dépenses des parlementaires britanniques et à l'initiative de la *charity* londonienne mySociety, cette agence est notamment chargée de contrôler en amont l'usage de l'argent public confié aux députés, avant remboursement. L'IPSA emploie 79 agents publics et son budget de fonctionnement est d'environ 6 M£ (soit 7 M€). Même si le remboursement des frais de mandat n'est pas la seule activité de l'IPSA, il est important de noter que les dispositions renforçant la transparence ne doivent pas être faites au détriment du fonctionnement des institutions et doivent être conçues en fonction d'usages praticables et sans création de structures source de charges supplémentaires incontrôlées.

3 - La prévention des risques de conflits d'intérêts et relations avec les représentants d'intérêts

Le numérique permet de renforcer les échanges entre les parlementaires et des intelligences diverses : représentants d'intérêts, associations citoyennes, ONG, etc. Si cette proximité avec des experts extérieurs permet indéniablement d'enrichir le travail des élu-e-s, il présente également un risque lorsque ces consultations restent opaques ou déséquilibrées en faveur de certains intérêts particuliers. Des outils de traçabilité existent pour rendre accessibles les informations relatives aux relations avec ces différents représentants d'intérêts. Ils permettent de **faciliter la compréhension par les citoyens des débats et des controverses politiques**. Ils peuvent aussi **servir la réflexivité des parlementaires sur leurs propres activités et choix politiques** en les aidant à analyser les sources d'information, les expertises qui façonnent sa prise de décision.

⁵ Plus d'informations disponibles sur le site de l'initiative de Paula Forteza : <https://framagit.org/paula.forteza/irfm.forteza.fr/wikis/home>

⁶ Plus d'informations disponibles sur le site du collectif : <https://irfm.regardscitoyens.org/>

⁷ Independent Parliamentary Standards Authority : <http://www.theipsa.org.uk/>

Recommandation N°4 : Publier en ligne toutes les contributions écrites contribuant à l'écriture et l'examen de la loi, ainsi que les rendez-vous avec les représentant-e-s d'intérêt (« agendas ouverts »)

Le CNNum considère que le périmètre d'application du registre public des représentants d'intérêts, mis en place par la loi Sapin II du 9 décembre 2016, et défini par le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017⁸, est à la fois trop large - il concerne tous les actes à portée normative : lois, règlements, décrets, etc. - et pas assez ambitieux dans la granularité des informations demandées. À l'heure actuelle, l'obligation d'information des représentants d'intérêts porte sur des éléments généraux sur leurs activités : types de décisions publiques concernées, nature des actions, objet d'intervention, dépenses effectuées et catégories de responsables publics rencontrés. Il n'est pas fait explicitement mention des noms et fonctions des personnes rencontrées, ni des documents qui ont été transmis lors de cet échange. Dans un premier temps, le CNNum propose donc :

- ◆ **D'encourager les parlementaires à rendre public l'agenda de leurs rendez-vous avec les représentant-e-s d'intérêts⁹**, ainsi que les contributions écrites qu'ils reçoivent. Le Parlement pourrait mettre à disposition des parlementaires des outils numériques et un guide de bonne pratique pour faciliter cette démarche
- ◆ D'expérimenter une véritable empreinte normative sur les textes de loi uniquement, c'est-à-dire de rendre obligatoire la publication des contributions écrites transmises (rapport, compte-rendu d'audition, note) aux membres du Gouvernement et aux parlementaires dans le cadre de l'élaboration et de l'examen des textes de loi.

En parallèle, le Conseil national du numérique propose plusieurs mesures complémentaires :

- ◆ **A minima, actualiser les déclarations des représentations d'intérêts à un rythme semestriel et faciliter l'exploitation des informations recueillies** en les mettant à disposition dans un format ouvert, lisible par une machine et librement réutilisable. Pour l'instant, la transmission des informations est prévue à un rythme annuel, dans un délai de trois mois à compter de la clôture de l'exercice comptable des représentants d'intérêts.
- ◆ **Publier les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires en format ouvert, lisible par une machine et librement réutilisable, pendant toute la durée du mandat et au moins un an après la fin de leurs responsabilités.** Depuis 2013, les déclarations d'intérêts et d'activités des élus sont rendues publiques sur le site de la HATVP sous un format PDF (scans de documents physiques). En 2014, le collectif Regards citoyens avait lancé un appel à la société civile pour rendre ces documents exploitables, c'est à dire en mettant les informations détenues dans ces déclarations d'intérêt en *open data*. Le CNNum considère que la publication des déclarations devrait *de facto* se faire dans des formats réutilisables pour faciliter l'émergence d'utilisations citoyennes (ex. outils de visualisation comme IntegrityWatch, NosDéputés.fr, NosSénateurs.fr, etc.). D'autre part, afin de mieux prévenir les situations de *revolving doors* (passage d'un rôle de régulateur à un rôle dans l'économie, et inversement), le CNNum recommande de conserver les déclarations d'intérêts en ligne sur une durée *a minima* d'un an après la fin du mandat.

⁸ Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=941C5C10195AE272F60C7444808B4DFD.tpdila08v_1?cidTexte=JORFTEXT000034633293&dateTexte=

⁹ A l'image de l'initiative de l'eurodéputée Julia Reda : <https://juliareda.eu/lobby-meetings/>

II. UNE TRANSFORMATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE POUR MIEUX IMPLIQUER ET INTÉGRER LES CONTRIBUTIONS DES CITOYENS

Le numérique offre aujourd'hui l'occasion d'étendre et de renouveler la participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques. Cette participation répond d'abord aux besoins des décideurs politiques. L'accélération du cycle de travail législatif requiert en effet **la sollicitation par les parlementaires d'expertises souvent très techniques et variées**, dans des délais extrêmement restreints. En parallèle, de nouvelles aspirations ont émergé au sein de la société civile, qui dispose désormais de nouveaux outils de contribution et de discussion.

Les propositions du CNNum vont dans le sens d'une facilitation du travail des élus grâce aux ressources, aux pratiques et aux services numériques. Ils seront ainsi en capacité de tirer parti des expertises citoyennes à chaque étape de l'élaboration et du suivi des textes de loi, à l'instar de ce qui a été expérimenté à l'occasion de la loi pour une République numérique.

1 - Formation et équipement du travail parlementaire

La France ne part pas de zéro en la matière. Dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO), l'Assemblée nationale¹⁰ et le Sénat¹¹ se sont dotés de plans d'action avec pour objectifs prioritaires de renforcer la transparence de la procédure législative, ainsi que les liens entre les citoyen-ne-s et leur-e-s représentant-e-s. Par ailleurs, les données générées en permanence par le travail parlementaire, stockées par les services des deux assemblées, sont nombreuses et variées. Ces données, à la condition qu'elles circulent et qu'elles soient facilement exploitables, notamment par les collaborateurs parlementaires, peuvent participer de l'amélioration du travail des élus, mais cela dépend de la généralisation des usages au Parlement et avec les citoyens.

Recommandation N°5 : Au sein de chaque assemblée, créer un « LégaLab », un service parlementaire de la donnée ouvert aux élu-e-s et aux citoyen-ne-s afin de promouvoir la place stratégique des données dans la transformation numérique du Parlement. À l'image de la mission Etalab dans les fonctions ministérielles d'État, ce service serait chargé de :

- ◆ **Accélérer l'ouverture des données publiques parlementaires** sous un format ouvert, lisible par une machine et librement réutilisable (open data), notamment en répertoriant et nettoyant les jeux de données utiles, puis en assurant leur accessibilité à l'ensemble des citoyens en tant que « communs » ;
- ◆ **Soutenir le travail d'instruction des parlementaires** : ce service pourrait mettre régulièrement à disposition des métadonnées sur les consultations, auditions, documents de travail des commissions, amendements déposés, afin d'améliorer sur le long terme la recherche d'informations et la performance parlementaire. Le LégaLab pourrait être également sollicité en amont de chaque examen d'un texte de loi par le rapporteur compétent pour émettre un avis sur les données utiles au débat public ainsi que leur état de disponibilité et de fraîcheur ;
- ◆ **Animer une communauté d'usage autour des données parlementaires** : mise en place de procédure simplifiée pour demander l'ouverture de jeux de données (à l'instar du projet DODOdata.io de Dataactivist), organisation de hackathons et soutien à des projets s'appuyant sur l'utilisation des données parlementaires (« startups de parlement »).

¹⁰ Vers une Assemblée Nationale du XXIème siècle : Le Plan d'action de l'Assemblée Nationale pour le Partenariat pour un gouvernement ouvert, juillet 2015 <http://bit.ly/2tiinmv>

¹¹ Plus de numérique pour un Sénat mieux connecté et un dialogue citoyen plus interactif, octobre 2016 https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/bureau/Plan_action_Senat_PGO.pdf

De nouveaux outils numériques au service du travail parlementaire sont à développer, notamment pour naviguer dans les bases documentaires, extraire et classer les passages utiles, équiper la lecture et la comparaison des amendements, intégrer les contributions citoyennes, ou encore modéliser les impacts d'une réforme. Pour le CNNum il est essentiel de garantir l'égalité d'accès aux services d'information de tous les parlementaires et de tous les groupes. Pour ce faire, il est nécessaire de renforcer les services généraux des deux assemblées (informatique, archives, assistance aux usagers) et de s'assurer de l'adéquation des outils et de l'interfaces aux besoins exprimés par les élus, leurs collaborateurs et les administrateurs parlementaires (*UX design*).

En parallèle, le CNNum recommande de poursuivre l'harmonisation des compétences numériques des parlementaires, de leurs équipes et des administrateurs. Cette forme d'acculturation progressive à des méthodes et des outils parfois complexes, devrait passer par de la formation de pair à pair et des points de contact avec les expertises issues de la société civile. Le renouvellement sans précédent de l'Assemblée nationale et les apports de connaissances associés est une opportunité pour une démarche d'ensemble, qui doit aller de pair avec un programme prospectif préparant rapidement le Parlement à la nécessaire expansion d'une culture et d'une pratique partagée des Civic Tech¹².

Recommandation N°6 : Réduire la « fracture numérique » pour tous, y compris au Parlement pour faire converger les connaissances techniques des parlementaires et ne plus pouvoir différencier les élus « geeks » et les élus « non-geeks ». Pour cela, il est nécessaire de former les parlementaires, leurs collaborateurs et les administrateurs de l'Assemblée nationale et du Sénat pour qu'ils puissent tirer le meilleur parti des possibilités qu'offrent les outils numériques (recherche, synthèse, partage) dans leur travail quotidien. Pour ce faire, le CNNum préconise trois éléments :

- ◆ **Le programme « Innovation fellows », évoqué dans le plan d'action de l'Assemblée nationale pour un gouvernement ouvert, mériterait d'être expérimenté.** Dans ce cadre, des citoyens issus du secteur de l'économie numérique et/ou diplômés d'une formation au numérique reconnue ;
- ◆ **La généralisation des rencontres entre des étudiants en informatique, ou en data journalisme, et les parlementaires** (ex. : séminaire de formation du « coding club » d'Épitech avec des sénateurs le 27 avril 2016) ;
- ◆ **Aller plus loin que le simple droit à la formation en informatique¹³.** L'offre de formations pourrait ainsi inclure des enseignements de différents niveaux en humanités numériques, sur les enjeux autour du big data et de l'intelligence artificielle, en partenariat avec des laboratoires de recherche et des entreprises.

En complément, le CNNum souligne l'intérêt pour le Parlement de favoriser les interactions entre parlementaires, société civile, chercheurs et acteurs de la Civic Tech autour de l'évolution des modes de travail parlementaire. L'objectif serait de tester, de documenter et d'améliorer en continu des modes d'organisation collaboratifs au service du travail parlementaire. Des bourses de thèse pourraient notamment être subventionnées pour documenter l'innovation publique au Parlement (« doctorants en immersion »).

¹² Valentin Chaput, La civic tech veut inventer la démocratie de l'ère internet, 8 janvier 2016, <https://medium.com/@ValentinChaput/civic-tech-1-la-civic-tech-veut-inventer-la-d%C3%A9mocratie-de-l-%C3%A8re-internet-c9e7d5b5d742>

¹³ Cf. II. 3. b) de la Fiche de synthèse n°17 : La situation matérielle du député <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/la-situation-materielle-du-depute>

2 - Enrichissement du travail parlementaire par les expertises citoyennes

Au cours des dernières années, plusieurs consultations citoyennes sur les textes de loi, ont émergé à l'instar de la loi *pour une République numérique*, la loi *Egalité et citoyenneté*, et de consultations initiées par des parlementaires¹⁴. Ces initiatives ont montré le potentiel d'une meilleure implication des citoyens dans la fabrique des lois, tel que l'ajout de nouveaux sujets, l'apport d'expertises techniques et l'amélioration de la qualité du débat parlementaire. Mais elles ont également souligné les limites de cet exercice. Notamment la difficulté d'analyser le volume des contributions, d'en extraire la valeur ajoutée pour le travail parlementaire, de maintenir l'engagement des citoyens dans la durée, de s'assurer de la représentativité des contributeurs, afin d'éviter la captation de ces procédures par de petits groupes.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil national du numérique est d'avis qu'il ne serait pas réaliste de soumettre tous les textes de loi à une consultation citoyenne, c'est à dire à l'examen du contenu de la loi sur une plateforme numériques et/ou lors d'ateliers présentiels. Une telle approche risquerait d'essouffler la société civile sans répondre forcément à ses besoins de participer au débat démocratique par la formulation des problèmes, l'enrichissement du diagnostic, la confrontation des idées et la proposition de solutions. De surcroît, elle aurait pour effet d'alourdir démesurément le travail parlementaire jusqu'à le rendre inopérant.

- ♦ **D'une part, reconnaître la diversité des modes de contribution citoyenne dans la fabrique de la loi.** La consultation des citoyens sur un texte de loi, en amont ou au cours de l'examen au Parlement, n'est pas l'alpha et l'oméga de la participation citoyenne. Il serait donc nécessaire de faire un inventaire des différents modes de participation citoyenne possibles à chaque étape de la loi, que ce soit le lancement d'un débat en ligne sur un thème donné, l'ouverture des études d'impact aux commentaires, l'enrichissement des documents de travail des commissions parlementaires, etc. Cet inventaire permettrait de mieux identifier les caractéristiques de chaque mode de contribution citoyenne : les besoins spécifiques auxquels il répond, les conditions de l'engagement citoyen, et la valeur ajoutée qu'il apporte.
- ♦ **D'autre part, mieux cibler les modes de participation citoyenne en fonction à la fois de la nature des textes de loi examinés et des objectifs poursuivis.** Compte-tenu de l'importance croissante de l'exécutif dans l'initiative législative, le CNNum considère que les projets de loi¹⁵ - par construction, beaucoup plus descendants que les propositions de lois - pourraient être les supports privilégiés de nouvelles formes de participation citoyenne.

Recommandation N°7 : Faire des contributions citoyennes sur les projets de loi un principe, en donnant au Gouvernement la responsabilité de justifier les exceptions.

Actuellement, près de 80 % de l'initiative législative est d'origine gouvernementale. Or seule une minorité des projets de loi présentés lors des précédentes mandatures ont fait l'objet d'une démarche participative avec les citoyen-ne-s. Le CNNum propose de renverser l'usage en faisant de la participation citoyenne systématique un principe, avec toutefois la possibilité pour le Gouvernement de déroger à ce principe en exposant publiquement ses motifs de justification.

¹⁴ La plateforme Parlements et Citoyens présente les résultats de onze consultations <https://parlement-et-citoyens.fr/projects>

¹⁵ La plateforme Parlements et Citoyens présente les résultats de onze consultations <https://parlement-et-citoyens.fr/projects>

- ◆ **Enfin, améliorer le traitement et l'intégration des contributions citoyennes au sein des travaux parlementaires.** Traditionnellement, les parlementaires disposent de trois sources d'information principales lors de l'examen d'un texte de loi - l'expertise de l'administrateur, les rapports et autres sources documentaires, les auditions - auxquelles s'ajoutent de plus en plus les contributions citoyennes. Or il manque d'outils et de méthodes pour automatiser le traitement de ces contributions, leur donner de la cohérence d'ensemble de propositions, en extraire des données et des propositions pour améliorer la qualité du travail parlementaire. Plusieurs pistes pourraient être explorées :
 - ◇ **Rendre l'exercice de synthèse des contributions citoyennes plus transparent** : si la synthèse des contributions citoyennes peut être facilitée par l'emploi d'outils de web sémantique, les règles de cet exercice restent souvent opaques pour les citoyen-ne-s. Il serait opportun de réfléchir à des processus pour expliciter des choix éditoriaux qui sont faits, et mieux inclure les parties prenantes (groupe de travail, atelier dédié) ;
 - ◇ **Expérimenter de nouvelles formes de portage des contributions citoyennes**, pour s'assurer de leur intégration sincère dans les travaux parlementaires. Les contributions citoyennes sont souvent ignorées *de facto* faute de portage politique par un-e élu-e ou un groupe politique.

Le Conseil national du numérique propose différentes initiatives :

Recommandation N°8 : Ouvrir les auditions des commissions parlementaires aux contributeurs citoyens reconnus comme les plus compétents et/ou actifs, selon des critères à définir (notamment la popularité, l'autorité, la réputation)

La conduite des auditions en commission parlementaire est déterminante pour l'instruction d'un texte de loi. À l'heure actuelle, la liste des personnes auditionnées ainsi que les questions posées sont réalisées par le rapporteur du texte, avec l'aide d'un ou plusieurs administrateurs parlementaires. Si les listes des auditions sont rendues publiques pour chaque texte de loi, il manque d'informations globales sur le profil des experts auditionnés (genre, origine sociale, domaine d'expertise, etc.). Dans une logique de renouvellement et d'une meilleure représentativité des personnes auditionnées, le CNNum recommande :

- ◆ **D'ouvrir la liste des auditions aux contributeurs citoyens selon certains critères tels que la reconnaissance paire à paire de leur expertise, la popularité de leurs propositions, etc.** Une telle initiative permettrait de repérer des expertises alternatives sur certains sujets. De même, les questions guidant les entretiens pourraient être enrichies de manière collaborative.
- ◆ **Mettre en place un « tableau de bord numérique » des auditions parlementaires pour analyser la représentativité des personnes rencontrées**

Recommandation N°9 : Permettre à des communautés, dans un cadre défini par le Parlement, de déposer des amendements citoyens, et d'être assisté par un administrateur pour arriver à la bonne expression formelle

2 - Médiation autour du travail parlementaire

Afin de garantir l'égalité d'accès de tous les citoyen-ne-s à ces modes de contributions citoyennes, le Conseil national du numérique souligne l'importance de renforcer la médiation autour des travaux parlementaires. Plusieurs pistes pourraient être explorées, notamment :

- ♦ **Former les citoyen-ne-s aux nouveaux modes de contributions citoyennes dès le cycle secondaire.** Ces formes de contribution sollicitent des compétences de littératie numérique et devront être pratiquées dans les environnements éducatifs ;
- ♦ **Améliorer la compréhension par tous des procédures parlementaires et des informations produites dans ce cadre par des outils de visualisation en ligne, dans une approche de *legal design*.** Le Parlement devrait contribuer à une transparence administrative et à une meilleure compréhension et accessibilité du droit. D'ores et déjà, le Sénat fournit des efforts en ce sens : il a notamment expliqué de manière pédagogique et aisément compréhensible par tous la navette parlementaire avec une [infographie](#) et une [vidéo](#). Plusieurs chantiers pourraient être lancés : notamment sur l'accessibilité des dossiers législatifs et des informations relatives aux processus législatifs via une plateforme unique. Des appels à contribution pourraient inviter les citoyens eux-mêmes à créer des infographies de vulgarisation ;
- ♦ **Faire émerger de nouveaux services d'accompagnement auprès des citoyen-ne-s**, par exemple pour les aider à mieux comprendre la procédure parlementaire et les informations qui sont produites, ou encore à traduire leurs idées en langage juridique.

* * *

ANNEXES

LE CONSEIL NATIONAL DU NUMÉRIQUE

Présentation du Conseil :

Le Conseil national du numérique est une commission consultative indépendante, dont les missions ont été redéfinies et étendues par un décret du Président de la République du 13 décembre 2012, présenté en Conseil des ministres du 12 décembre 2012 par Fleur Pellerin, Ministre des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Innovation, de l'Économie numérique. Il prend la suite du premier Conseil national du numérique, créé le 29 avril 2011. Ses membres ont été nommés par un décret du Président de la République du 8 février 2016.

Le Conseil national du numérique a pour mission de **formuler de manière indépendante et de rendre publics des avis et des recommandations sur toute question relative à l'impact du numérique sur la société et sur l'économie**. À cette fin, il organise des concertations régulières, au niveau national et territorial, avec les élus, la société civile et le monde économique. Il peut être consulté par le Gouvernement sur tout projet de disposition législative ou réglementaire dans le domaine du numérique.

Les membres du groupe « Confiance dans la vie publique »

Les pilotes du groupe de travail :

Sophie Pène, Vice-Présidente du CNNum
Benoît Thieulin, ancien président du CNNum et membre du CNNum

Les membres du groupe de travail :

Vivek Badrinath, Gaël Duval, Ghislaine Hierso, Daniel Kaplan,
Marc Tessier, Véronique Torner, Célia Zolynski

Avec le soutien de :

Yann Bonnet, Secrétaire général du CNNum
Jan Krewer, Camille Hartmann, François Levin et Ruben Narzul,
rapporteurs au Secrétariat général du CNNum
ainsi que Boris Jamet-Fournier et Léa Douhard

Liste des personnes rencontrées

Auditions

- ◆ Eliane Assassi, sénatrice de Seine Saint-Denis, présidente du groupe PCF du Sénat.
- ◆ Olivier Faure, député de Seine et Marne, président du groupe Nouvelle Gauche de l'Assemblée nationale
- ◆ Samuel Goëta et Joël Gombin, co-fondateurs de Dataactivist
- ◆ Pierre Laurent, sénateur de Paris, secrétaire national du PCF et VP du parti de la gauche européenne
- ◆ Axelle Lemaire, ancienne Secrétaire d'Etat en charge du Numérique et de l'Innovation

Afterwork du 29 juin 2017

- ◆ Valentin Chaput, co-fondateur et co-gérant chez Open Source Politics
- ◆ Paula Forteza, Député des français établis hors de France (LREM), anciennement en charge du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert à Etalab
- ◆ Florent Guignard, journaliste chez Le Drenche
- ◆ Tangui Morlier, membre de Regards Citoyens
- ◆ Jean Massiet, présentateur télé sur Internet, Accropolis
- ◆ Sylvain Nocquart, Chief Operating Officer Accropolis
- ◆ Emmanuel Raviart, Directeur de campagne de Paula Forteza
- ◆ Gaëlle Rousseau, chargée de mission à la Direction Générale des Entreprises

Afterwork du 5 juillet 2017

- ◆ Eric Alt, vice-président de l'association d'Anticor
- ◆ Clara Boudehen, Parlement & Citoyen
- ◆ Jean-Yves Creusot, Commission nationale du débat public
- ◆ Thibaut Derroncourt, Cap Collectif
- ◆ Clément Mabi, maître de conférence à l'UTC
- ◆ Myriam Savy, ex-Transparency International - France
- ◆ Suzanne Vergnolle, Doctorante en droit à l'Université Paris II et membre de Regards Citoyens
- ◆ Élise Van Beneden, secrétaire générale adjointe de l'association Anticor

Afterwork du 10 juillet 2017

- ◆ Aurore Bergé, députée des Yvelines (LREM)
- ◆ Sandrine Chicaud, journaliste et responsable des études à l'école W
- ◆ Diane de Fortanier, journaliste politique à Contexte
- ◆ Yann Le Pollotec, conseiller pour les sujets numériques au PCF
- ◆ Pierre Manenti, collaborateur parlementaire d'Aurore Bergé
- ◆ Denis Maseglia, député de Maine-et-Loire (LREM)
- ◆ Lola Loubet et Malo Pelletier, créateurs du site [Réciprok](#), data journalistes, étudiants à l'école W

www.cnnumerique.fr

Conseil national du numérique

Bâtiment Atrium
5 Place des Vins de France
75573 Paris Cedex 12
info@cnnumerique.fr—@CNNum
01 53 44 21 27

CONTACT PRESSE

Yann Bonnet, Secrétaire Général
presse@cnnumerique.fr
01 53 44 21 27

