



---

Master 2 Mention Santé publique

Parcours : Pilotage des politiques et actions en santé  
publique

*Promotion : 2020-2021*

# **La participation des citoyens aux travaux parlementaires en santé : impensé de la démocratie en santé ou réel instrument de l'action publique ?**

---

NATHAN BOURGES

Juin 2021

---

# Remerciements

---

Mes premiers et plus vifs remerciements sont adressés à Fatima YATIM-DAUMAS, directrice de ce mémoire, dont l'expertise et la pertinence de ses conseils ont été inestimables dans la production et l'accompagnement de ce travail. Par la même occasion, je tiens également à remercier Karine LEFEUVRE qui a accepté de faire partie du jury de soutenance. De la même manière, je ne pourrais écrire cette page sans exprimer une gratitude incommensurable à l'ensemble des enseignants, intervenants et personnels de scolarité ou administratifs de l'EHESP, sans qui ce projet d'étude associé à ma pratique kinésithérapique n'aurait pas pu se réaliser. Un chaleureux merci tout particulier à Blanche LE BIHAN et Arnaud CAMPEON pour la confiance et l'accompagnement qu'ils m'ont témoigné tout au long de ces années de Masters.

Je tiens également à remercier Christine CLOAREC-LE NABOUR et l'ensemble de son équipe parlementaire, pour la confiance apportée tout au long du stage réalisé et l'assurance d'une liberté d'action précieuse. Sa volonté et sa détermination ont permis de faire sortir de terre les assemblées citoyennes de circonscription, qui représentent non seulement de réels intérêts démocratiques et d'efficacité pour le système de santé, mais traduisent aussi une philosophie et une méthodologie politique que je partage.

Je profite également de l'occasion pour exprimer ma profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes ayant acceptées de répondre aux entretiens menés dans le cadre de ce mémoire. Aussi, je salue la pertinence des propositions des citoyens ayant participé aux assemblées citoyennes de circonscription. Leur engagement démontre que les citoyens souhaitent s'investir dans la vie politique dès lors où ils sont invités à participer à différents travaux.

Comment procéder à des remerciements sans mentionner Clément, Pauline et Lucas, dont les relectures efficaces m'ont permis de parfaire cet écrit. J'ai également une pensée émue pour l'ensemble des rencontres effectuées ces trois dernières années. Je pense notamment aux patients qui me transforment à chaque occasion un peu plus, aux collègues de travail dont le soutien m'est cher, et à l'ensemble des amis dont la fidélité nourrit chaque jour un trésor indicible. Je remercie également mes parents, pour leur amour inconditionnel. Je leur serai éternellement reconnaissant.

Enfin, je te dédis ce mémoire Anne-Hélène, pour ta patience mais surtout, ton amour.

Merci d'être toi, merci d'être là.

---

## Liste des sigles utilisés

---

- ACC** : Assemblée Citoyenne de Circonscription
- ARS** : Agence Régionale de Santé
- CAS** : Commission des Affaires Sociales
- CCC** : Convention Citoyenne pour le Climat
- CESE** : Conseil Economique Social et Environnemental
- CCNE** : Comité consultatif national d'éthique
- CNDP** : Commission Nationale du Débat Public
- CRSA** : Conférence Régionale de la Santé et de l'Autonomie
- CSP** : Code de la Santé Publique
- IGAS** : Inspection Générale des Affaires Sociales
- PLF** : Projet de Loi de Finance
- PLFSS** : Projets de Loi de Finance de la Sécurité Sociale
- PNS** : Politique Nationale de Santé
- PRS** : Projet Régional de Santé
- SNS** : Stratégie Nationale de Santé
- QAG** : Questions au Gouvernement
- QE** : Questions Ecrites
- QOSD** : Questions Orales Sans Débat

---

# Sommaire

---

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | <b>1</b>   |
| <b>METHODOLOGIE</b> .....  | <b>6</b>   |
| <b>I.LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE : UNE REPONSE AUX ENJEUX DE SANTE PUBLIQUE ET DEMOCRATIQUES CONTEMPORAINS ?</b> .....   | <b>10</b>  |
| <b>1. Des modes d'action différents pour exercer la démocratie et le « gouvernement des vies »</b> .....   | <b>10</b>  |
| a. La démocratie participative : simple pansement ou complément nécessaire à la crise du modèle représentatif ? .....  | 10         |
| b. Périmètre de la participation .....   | 12         |
| c. Les modes d'actions des parlementaires .....  | 15         |
| <b>2. Que nous enseignent les exemples de démocratie participative ?</b> .....   | <b>17</b>  |
| <b>3. Tour d'horizon des pratiques et des représentations des députés de la commission des affaires sociales</b> .....   | <b>20</b>  |
| a. Des pratiques parlementaires variées, témoignant des conceptions de l'exercice de l'élu différentes .....   | 20         |
| b. Des représentations différentes, motivées par des raisons diverses .....  | 21         |
| c. Aux limites de la démocratie représentative : des solutions apportées par la participation citoyenne ? .....  | 23         |
| <b>II.UNE PARTICIPATION CITOYENNE ADAPTEE AUX TRAVAUX PARLEMENTAIRES DE SANTE : ENTRE ENJEUX DEMOCRATIQUES ET D'EFFICACITE</b> .....                             | <b>25</b>  |
| <b>1. Un certain partage des enjeux... pour une divergence autour des objectifs</b> .....  | <b>25</b>  |
| <b>2. Des freins et des limites d'exercice bien identifiés... et communs à tous</b> .....  | <b>29</b>  |
| <b>3. Des niveaux d'association contrastés, témoignant des représentations</b> .....   | <b>36</b>  |
| <b>4. Les questions de santé comme symptômes des représentations autour de la participation citoyenne aux travaux parlementaires</b> .....                       | <b>40</b>  |
| <b>III.UNE PARTICIPATION CITOYENNE AUX IMPACTS VARIABLES SUR LES TRAVAUX PARLEMENTAIRES DE SANTE</b> .....   | <b>44</b>  |
| <b>1. Une multiplicité de modes d'organisation répondant à différentes finalités</b> .....   | <b>44</b>  |
| a. L'impact sur la décision du parlementaire : des représentations plurielles de la prise en considération des propositions citoyennes .....                     | 44         |
| b. « La bonne méthode c'est celle qui est choisie » : la méthode à la discrétion du parlementaire .....  | 48         |
| <b>2. Le cadre d'action détermine l'influence des propositions citoyennes selon les finalités recherchées par l'élu</b> .....                                    | <b>53</b>  |
| a. La définition du besoin et de l'objectif : la thématique et le temps politique comme maestro .....  | 54         |
| b. Le choix des acteurs comme déterminant du portage final des propositions.....   | 56         |
| c. Les lieux du débat : un « moule » non négligeable.....  | 60         |
| d. Les conditions : rédaction d'un contrat partenarial implicite qui permet à chacun de définir sa place.....  | 62         |
| <b>3. La prise en considération des propositions citoyennes : d'une représentation d'un impératif absolu à la compréhension de l'enrichissement mutuel</b> ..... | <b>65</b>  |
| <b>OUVERTURE</b> .....   | <b>68</b>  |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....   | <b>71</b>  |
| <b>ANNEXES</b> .....   | <b>76</b>  |
| <b>RESUME</b> .....  | <b>106</b> |



## INTRODUCTION

La question de la conception de la démocratie a traversé les époques mais les traductions diffèrent autant qu'il y a d'Etats, de peuples ou de systèmes. Elle a pour fondements, dans son essence même et sa genèse, l'égalité de tous devant la loi (*isonomia*) et le droit de tous de prendre la parole pour porter ses idées (*isegoria*)(Mossé, 1995). Les modèles existant aujourd'hui résultent alors d'un long héritage. Le système démocratique français, singulier par définition, interprète sa vision de la démocratie par une souveraineté nationale qui « *appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* »<sup>1</sup>. Il repose sur une démocratie représentative dont les élus exerçant le pouvoir législatif, proposent, modifient et votent des lois au nom de la République et par conséquent du peuple français. Les députés et sénateurs ont donc l'occasion de statuer sur divers sujets dont un certain nombre est concerné par la santé publique qui est « *une forme particulière de gouvernement de la vie, et même de gouvernement des vies* »<sup>2</sup> (Fassin and Hauray, 2010).

Pourtant, l'exercice de la démocratie par un modèle représentatif souffre aujourd'hui d'un problème de confiance. En effet, les participations aux élections des représentants de la Nation voient l'abstention augmenter. Par exemple, les taux d'abstention pour les premiers tours des élections présidentielles et législatives de 1981 étaient réciproquement de 19% et 29% (Breteau, 2017), quand en 2017 ils ont été de 22% et 51% (Ministère de l'Intérieur, 2017). Dans le même temps, l'association des citoyens au débat général a été mise sur le devant de la scène lors du « Grand Débat National » qui a fait suite à la crise des « Gilets Jaunes » de 2018/2019. Par la suite, la délibération citoyenne a été mise en exergue par la « Convention Citoyenne pour le Climat » dont les propositions ont été soumises au Président de la République en juin 2020. Ces données ne peuvent conclure seules à un déclin de la démocratie représentative mais elles témoignent néanmoins d'une part, de la volonté de la société d'aspirer à une démocratie plus directe et de l'autre, de participer plus activement à la vie de la cité par la voie de la démocratie participative (Leyrit, 2020).

En ce qui concerne la santé, la loi Kouchner du 4 mars 2002 proclame la participation des usagers au fonctionnement du système de santé grâce à leurs représentations dans des instances hospitalières ou de santé publique par des associations agréées (*LOI n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé*, 2002). Cette loi pose le socle des

---

<sup>1</sup> *Titre premier de la Constitution française*, 1958.

<sup>2</sup> D'après une lecture empruntée à Michel Foucault par Didier Fassin et Boris Hauray dans leur chapitre introductif de l'ouvrage *Santé publique: Etat des savoirs*.

droits collectifs et individuels de la démocratie sanitaire qui, dès lors, ne cessent de s'étoffer (Biosse-Duplan, 2017a). En effet, la loi HPST de 2009 instaure l'intégration des représentants des usagers dans les conseils de surveillance des Agences Régionales de Santé (ARS) et leurs participations aux conseils territoriaux de santé (*LOI n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, 2009). De plus, ils siègent également à la Conférence Régionale de la Santé et de l'Autonomie (CRSA) qui a pour mission d'émettre un avis sur le Projet Régional de Santé (PRS) des ARS.

La loi de modernisation du système de santé de 2016 complète ce mouvement intégratif des citoyens **en promouvant leur participation à la construction des politiques publiques en santé** (*LOI n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé*, 2016). Elle rénove ainsi l'environnement juridique de la consultation puisqu'elle fait entrer les usagers dans les circuits de consultation préalable aux projets de réforme portant sur la politique de santé<sup>3</sup>. Par la suite, la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé incrémente l'intégration des représentants d'usagers en implantant leur concours dans plusieurs secteurs : comités éthiques et scientifiques pour les recherches, dispositifs d'appui à la coordination des parcours de santé, groupements d'intérêt public concernant les données de santé, développement de systèmes d'information ou d'outils numériques en lien avec les organismes d'assurance maladie, projets de transformation des établissements de santé, sociaux ou médicaux-sociaux lorsqu'un financement public est associé (*LOI n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé*, 2019). Enfin, la loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification parachève ce mouvement intégratif des usagers en leur donnant la possibilité d'être désignés par un directeur d'un établissement de santé pour faire partie des voix consultatives du directoire (*LOI n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification*, 2021).

Ce bloc législatif assoit donc la légitimité des citoyens à concourir à l'élaboration des politiques publiques de santé, dont la responsabilité reste portée par l'Etat. Les politiques publiques « véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations et génèrent des effets » (Thoenig, 2019), et peuvent être définies comme « un projet d'action commune donnant lieu à la création de dispositifs, l'attribution de crédits et de moyens destinés à la réalisation d'objectifs [...] dans des secteurs aussi divers que la santé [...] » (Delpeuch, Dumoulin and De Galembert, 2014).

---

<sup>3</sup> À l'exception des Projets de Loi de Finance de la Sécurité Sociale (PLFSS) et du Projet de Loi de Finance (PLF).

Pour leur mise en action, elles peuvent nécessiter la rénovation du cadre réglementaire et/ou législatif. La modification législative passe alors nécessairement<sup>4</sup> devant les représentants de la Nation. De plus, la loi est aussi un instrument d'action publique traduisant des volontés, des jeux de pouvoir et des négociations entre différents acteurs institutionnels, le tout formant un processus conduisant à des interventions (Nyeck, 2014). Dès lors, la légitimité des représentants de la Nation à la mise à l'agenda des problèmes publics ou encore à l'élaboration des politiques publiques n'est plus discutée, tant leur concours à la coproduction des décisions publiques est fort<sup>5</sup> à la fois sur l'orientation qu'ils peuvent donner à la loi et aussi dans la symbolique d'envoi de signaux de positionnement à l'opinion et aux membres de l'exécutif (Millet and Rozenberg, 2019).

Pour autant, accorder la légitimité aux citoyens à participer à l'élaboration des politiques publiques de santé n'est pas synonyme de son application. En effet, le positionnement des différents acteurs de la démocratie en santé reste complexe puisque d'un côté, l'appropriation des méthodes et des compétences nécessaires à la participation est lente quand de l'autre, l'enchaînement des textes est rapide (Biosse-Duplan, 2017a). De plus, comment envisager la participation ? Est-elle obligatoire ou optionnelle ? Consultative, concertative ou délibérative ? Aussi, comment considérer la représentativité des citoyens associés à ces travaux ? Pour l'heure, la représentation des usagers est confiée à des associations, mais leur légitimité demeure discutée face aux élus de la Nation ainsi qu'aux scientifiques et experts des sujets de santé, garants des savoirs, des pratiques et de l'éthique (Biosse-Duplan, 2017b). Pour autant, démocratie représentative et démocratie participative ne doivent pas être opposées. Bien au contraire, l'objectif de ce travail est plutôt de questionner la pertinence et les modalités de mise en œuvre de démocratie participative quant à l'élaboration des politiques publiques de santé devant passer par la loi. Il interroge également comment la participation citoyenne peut compléter la démocratie représentative et réduire ses limites dont les conséquences sont exposées brièvement plus haut.

---

<sup>4</sup> Sauf dans le cadre de deux articles constitutionnels. L'article 38 qui permet une extension du pouvoir réglementaire au domaine législatif par le Gouvernement, si la demande est ratifiée par le Parlement. L'article 49.3 qui permet l'adoption d'une loi sans vote, sauf si une motion de censure est déposée par un dixième des députés.

<sup>5</sup> En effet, l'analyse par les « coalitions de cause » entre les membres du Gouvernement et les parlementaires permet de comprendre l'influence de ces derniers sur les politiques publiques. Alors, leur analyse ne peut se restreindre à l'étude du « jeu fermé » entre les acteurs privés, administratifs et les membres de l'exécutif. Enfin, la prise en compte des groupes d'intérêts a pu réorienter les recherches de la phase d'initiative gouvernementale vers le travail parlementaire.

Tout d'abord, il convient d'aborder les enjeux inhérents à l'implication des citoyens quant à l'identification des problématiques de santé et la construction des réponses à apporter. Le premier d'entre eux est sans doute celui de l'enjeu démocratique (Lefevre and Ollivier, 2018a). En effet, la participation citoyenne aux sujets de santé répondrait alors à certaines des attentes d'une partie de la société française aujourd'hui (Leyrit, 2020). Plus qu'un enjeu, la participation relèverait aussi d'un défi de popularité puisque la décision politique serait pensée à partir des personnes concernées, un défi d'universalité si l'on estime que chaque voix compte, un défi de partage en favorisant l'échange entre les scientifiques, les politiques et les citoyens, et enfin un défi dynamique par la complémentarité des savoirs d'usage et d'expérience, relatifs aux citoyens et patients (Saout, 2017).

Si l'importance de la participation est grande pour les élus, elle l'est tout autant pour les citoyens. Participer peut réellement être synonyme de responsabiliser (Lefevre and Ollivier, 2018b), puisque le participant engage sa réflexion, ses travaux et ses efforts au service d'une collectivité. De plus, ce type d'action concourt également à l'éducation à la santé des participants qui prennent alors en main leur santé et celle de la société, renforcent leurs capacités individuelles et enfin améliorent l'émancipation collective par l'appropriation du système de santé (Saout, 2017).

Outre les aspects démocratiques et de promotion de la santé collective, la contribution citoyenne représenterait également des enjeux moraux et éthiques<sup>6</sup>, et de pratiques qui pourraient être un gage d'efficacité (Gross, 2018b). En effet, le savoir profane se place dans un entre-deux du couple politique-scientifique dans l'arbitrage des décisions (Tabuteau, 2013). Quand la science est incertaine et que le politique se range derrière, la consultation du citoyen permet alors de renégocier les enjeux de l'action et complète les connaissances des experts (Tremblay, 2004).

Dans un pays où la gouvernance des institutions de santé est déconcentrée (ARS) mais où la vision reste jacobine<sup>7</sup> (Cépré, 2011), la participation citoyenne à l'élaboration de la loi, à une échelle régionale voire locale (circonscription) permettrait-elle d'assurer un entre-deux pertinent ? Cette question est préalable à toute autre puisqu'elle constitue le point de départ d'une réflexion, qui a conduit l'auteur de ce mémoire à organiser des Assemblées Citoyennes de Circonscription (ACC) sur des questions de santé dans le cadre d'une des missions de stage. Elle ne doit pas pour autant occulter la réalité, la motivation première qui pousserait un élu à s'y essayer. Ce mode de fonctionnement répondrait-il à une question d'efficacité comme explicitée plus haut, ou sa mise en place pourrait-elle être conditionnée par la demande voire la pression sociétale ?

---

<sup>6</sup> Dans le chapitre portant sur les représentants d'utilisateur, O. Gross explique les raisons morales par la demande des associations d'utilisateurs qui symbolise un certain impératif : « *rien sur moi sans moi* ».

<sup>7</sup> Le jacobinisme renvoie à l'organisation du pouvoir exercé de manière administrative et centralisée, détenu notamment par des élites. Dans son article, L. Cépré (géographe de la santé) parle de « jacobinisme sanitaire », en expliquant que la réforme de 2009 (loi HPST) a fusionné différentes structures régionales pour créer les ARS, qui sont, d'après lui, pilotées depuis Paris.

La question de la pertinence de la démocratie participative quant à la construction des politiques de santé peut alors être évaluée sous le prisme des enjeux démocratiques, de responsabilisation du citoyen, de promotion de la santé et d'efficacité des réponses aux problématiques de santé. Cependant, cette question de la pertinence est conditionnée par les modalités de mise en œuvre. Ainsi, les niveaux de participation déterminent l'impact, selon si le citoyen a été informé, consulté, concerté voire même associé à la prise de décision (Biosse-Duplan, 2017a). Celui-ci doit avoir la garantie que l'exercice n'est pas un simulacre (Boy, Donnet Kamel and Roqueplo, 2000). Dans le même temps, l'élu doit veiller aux rapports de pouvoir puisque lui seul détient la légitimité définie par la Constitution (Lefevre and Ollivier, 2018b), qui définit que la souveraineté nationale appartient au peuple mais est exercée par ses représentants. Alors, l'ensemble des parties se doit d'être informé des rôles et places qu'il tient tout en étant prêt à se laisser transformer.

L'organisation et l'animation de processus participatifs sont également à prendre en compte (Gratacos, 2013). Elles doivent permettre au citoyen d'exprimer sa réflexion à sa juste valeur, de prendre part au débat de manière égale aux autres acteurs tout en le responsabilisant de sa mission d'intérêt collectif. Les rapports de force doivent assurer la transformation de l'expression collective en délibération commune et réfléchie afin d'éviter le risque de démocratie d'opinion. Aussi, la question de la motivation du citoyen peut être questionnée. En effet, celui-ci peut se placer en quête d'un avantage personnel en exprimant ses revendications. Pour autant, la quête du profit individuel passe nécessairement par la recherche de l'intérêt général (Cesbron, 2014).

D'ailleurs, la santé ne figurerait-elle pas comme un bien commun donnant le goût à tous de se sentir concerné et de s'essayer à de nouveaux modes de fonctionnement ? La démocratie participative ne serait plus vue comme concurrentielle à la démocratie représentative, mais comme complémentaire pour faire face aux crises de légitimité et d'efficacité dont peut souffrir la décision politique (Gratacos, 2013). Elle se doit aussi de répondre à une double injonction qui peut paraître paradoxale. D'un côté, la loi de modernisation du système de santé promulguée le 26 janvier 2016 favorise la participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques de santé et par conséquent aux travaux parlementaires puisqu'elles doivent passer par la loi lorsqu'elles nécessitent la modification d'un ou de plusieurs codes législatifs. De l'autre, la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants, qui gardent donc la mainmise sur un des aspects décisionnels incarné par le vote. Ainsi, la question centrale qui animera ce travail et qui est issue de ces premières réflexions et interrogations est la suivante :

**Dans quelle mesure la démocratie participative permet-elle d'enrichir les travaux  
parlementaires concernant les sujets de santé ?**

## METHODOLOGIE

Le choix de s'interroger quant à l'intérêt de la démocratie participative s'est imposé tant l'évolution de la démocratie en santé, enclenchée depuis la Loi du 4 mars 2002, appelle les pouvoirs législatifs et exécutifs à considérer la parole citoyenne et l'expertise de l'utilisateur. Cette nécessité est d'autant plus réelle que la société assiste à une démocratisation de la parole et de l'information avec le développement exponentiel d'internet et des réseaux sociaux au cours du XXI<sup>e</sup> siècle (Lefevre and Ollivier, 2018b). Les autorités publiques et le savoir scientifique viennent alors être concurrencés par la parole citoyenne, qui peut être l'expression des revendications ou des tensions sociétales actuelles. De plus, se questionner quant aux méthodes de démocratie participative au regard de l'élaboration de la loi se prête bien à l'exercice du stage réalisé auprès d'une députée de la majorité faisant partie de la Commission des Affaires Sociales (CAS). C'est pourquoi, en amont du stage, une revue de littérature non systématique a été menée de façon à nourrir les questionnements et apporter des premiers éléments de réponse quant à l'interrogation précisée en fin d'introduction.

Cette recherche a tout d'abord eu la volonté de définir l'ensemble des termes et du périmètre du sujet traité. Ainsi, la démocratie participative donne aux individus la possibilité de participer à l'élaboration des lois auxquelles ils doivent obéir (Ochoa, 2008). Néanmoins, cette définition théorique simplifie des réalités opérationnelles car la démocratie participative renvoie, d'après C. Blatrix<sup>8</sup> à : « *un fatras de dispositifs et de démarches qu'il est difficile d'analyser de façon univoque dans la mesure où ils sont plus ou moins institutionnalisés, inégalement contraignants pour les élus qui n'en sont pas toujours à l'initiative* » (Blatrix, 2009). Si la démocratie participative appelle à des modes aussi multiples qu'il existe de systèmes pour la supporter, cet écrit discutera préférentiellement de la démocratie participative collective, pouvant en certains points s'apparenter à la démocratie délibérative qui fait référence aux notions de discussion et de débat voire de décision dans le but de rechercher avant toute chose le bien collectif (Bouvier, 2007). Dès lors, ce choix de définition se distingue de la démocratie participative individuelle, plutôt relative à des modes consultatifs qui ne réclament pas nécessairement de processus argumentatif et d'inter-régulations entre les citoyens. Alors, les recherches ont pu se concentrer sur des exemples passés ou présents de participation citoyenne à l'élaboration de la loi par des modes de délibération. Elles ont pu faire émerger les échelles, les modes d'action, les niveaux de participation, ainsi que les méthodes d'organisation et d'animation possibles, qui seront explicités dans la première partie de ce mémoire.

---

<sup>8</sup> Cécile Blatrix est Professeure de science politique à AgroParisTech et a étudié les modes de démocratie participative.

L'autre pan de cette recherche s'intéresse au processus d'élaboration des lois portant sur la santé, et donc à la démocratie en santé. D'après un rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), la démocratie en santé<sup>9</sup> est ancrée dans la conduite de la politique de santé en France grâce à de nombreuses dispositions législatives et réglementaires<sup>10</sup>, mais s'est développée « *en ordre dispersée* » (Mauss, 2016). En région, les usagers du système de santé, siégeant dans différentes instances telles la CRSA, concourent aux réflexions portant sur la réponse aux besoins de santé notamment dans le cadre de l'élaboration des PRS. Ces derniers satisfont, mettent en œuvre et déclinent la Politique Nationale de Santé (PNS) à l'échelle de la région (Keller, Moquet-Anger and Villeneuve, 2017). Au niveau national, la représentation des usagers quant à l'élaboration des politiques de santé semble faible, autant de par l'approche très centralisée et « top-down » de l'organisation au sein des ministères sociaux que la structuration des associations nationales des usagers qui rend le portage des idées et des revendications locales difficile.

Pourtant, la conception des actions et de la politique de santé de la nation relèvent de la responsabilité de l'Etat (*LOI n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique*, 2004). Alors, les députés, représentants de la Nation, élus à une échelle locale (la circonscription) pourraient-ils contribuer à faire fonctionner la démocratie en santé ? Les recherches effectuées n'aboutissent pas à des exemples précis ou concrets de démocratie participative quant aux travaux parlementaires portant sur les sujets de santé. Néanmoins, la littérature témoignant d'expériences relatives à d'autres sujets que la santé existe et sera décrite (I.2). Avant de conclure à un angle-mort d'actions pouvant être menées sur le volet santé, ce travail explorera tout d'abord les fonctionnements de députés qui proposent, examinent, modifient et votent les lois concernant la santé. Pour y parvenir, trois entretiens semi-directifs exploratoires ont été menés avec des députés de la majorité (LREM) ou de l'opposition (UDI, MODEM) inscrits à la CAS (Annexe 1). Le guide d'entretien s'est intéressé aux modes de consultation, de concertation, de réflexion des députés interrogés avec les citoyens de leur circonscription ou d'ailleurs (Annexe 2). L'objectif de ces entretiens exploratoires est d'identifier les objectifs et enjeux de la démocratie participative sur les questions de santé à propos des travaux parlementaires, mais aussi de relever certaines limites et freins au déploiement de ce type de démarche. Ces différentes lectures et ces entretiens permettront ainsi d'approfondir les constats initiaux, qui seront développés en deuxième et troisième parties de ce travail.

---

<sup>9</sup> Intitulée « démocratie sanitaire » dans le rapport. Le choix ici fait est d'orienter la définition vers une signification plus large et transversale que permet le terme « santé ». Ainsi, les champs sanitaires, sociaux et médicaux-sociaux peuvent être couverts en limitant leurs cloisonnements.

<sup>10</sup> Se référer à la partie « Introduction ».

Par la suite, une démarche déductive sera employée afin d'examiner la question centrale qui anime ce travail et qui sera déclinée en deux sous-questions :

**1 - La démocratie participative collective est-elle pertinente afin d'enrichir les travaux parlementaires portant sur les sujets de santé ?**

A savoir, est-elle adaptée à l'objet ici analysé, c'est à dire l'élaboration des réponses parlementaires apportées aux enjeux du système de santé et aux besoins de santé publique. Il s'agira alors de recueillir l'avis des principaux intéressés, autrement dit les citoyens et les parlementaires, sur différents aspects structurant la démocratie participative : ses enjeux et objectifs, ses représentations actuelles, ses freins et limites.

**2 - La démocratie participative collective est-elle efficace afin d'enrichir les travaux parlementaires portant sur les sujets de santé ?**

A savoir, permet-elle d'atteindre l'objectif fixé, c'est à dire de concourir à la construction de politiques publiques devant passer par la voie législative. Il s'agira alors d'interroger les parlementaires sur les modes d'organisation envisageables et les différents impacts sur leurs travaux, tout en comparant leurs réponses avec les résultats d'une expérimentation de démocratie participative menée durant le stage.

Ces deux sous-questions nécessitent un postulat initial qui est issu des différentes lectures effectuées en amont de leur définition : pour qu'une chose soit pertinente elle se doit d'être efficace et réciproquement. C'est pourquoi ces deux notions se pénétreront dans les parties II et III de cet écrit.

Pour répondre à ces sous-questions, deux types de recueil de matériaux seront employés. Tout d'abord, des entretiens semi-directifs (Annexe 1), basés sur l'architecture générale du guide des entretiens exploratoires (Annexe 2), ont été menés avec différents interlocuteurs à partir des notions identifiées par les entretiens exploratoires. Les notions issues des entretiens exploratoires ont également établi la grille d'analyse thématique qui a permis l'exploitation des réponses par leur catégorisation (Annexe 3). Les guides d'entretien se sont adaptés aux personnes questionnées en prenant exemple sur leurs travaux menés, et ont récolté des perspectives et des approches complémentaires selon si elles étaient parlementaires (n = 6), ou non (n = 7). Du côté des parlementaires, des députés de la majorité non rattachés de la CAS ont été sollicités (Députée 4, Député 5), tout comme un Ancien Parlementaire de la CAS et des sénateurs de l'opposition appartenant à la CAS (Sénatrice 1 et Sénateur 2 : Les Républicains ; Sénatrice 3 : Parti Socialiste). Dans l'objectif de croiser différents points de vue, un conseiller du ministère des solidarités et de la santé, des membres du Conseil Economique Social et Environnemental (CESE), un membre d'une association de représentants des usagers (France Assos Santé), et des participants des Assemblées Citoyennes de Circonscription (ACC) menées lors du stage ont également été interrogés (Annexe 2). Les résultats issus des matériaux seront analysés à la lumière de littératures attenantes à la démocratie participative ou délibérative (Partie II), ou à la sociologie de l'action publique (Partie III).

De plus, une analyse de matériaux empiriques collectés lors d'une expérience d'Assemblées Citoyennes de Circonscription conduite par l'auteur de ce mémoire pendant son stage sera effectuée. Une synthèse des déroulements et des propositions citoyennes est proposée en Annexe 4. Afin d'étudier l'influence des interactions sur les propositions citoyennes et ainsi d'identifier des facteurs organisationnels à la participation, une analyse des ACC effectuées en stage a été réalisée (Annexe 5), constituant ainsi le matériau empirique sur lequel se base ce mémoire, en complément des entretiens semi-directifs effectués. Elle a été inspirée par des grilles d'observation construites pour des ateliers citoyens participatifs (Nez, 2011). Les résultats ont par la suite été évalués par une Professeure des universités (Annexes 1 et 2.5) ayant participé aux ACC, selon des questions poursuivant les mêmes objectifs que les grilles d'observations d'Héloïse Nez.

### Présentation des Assemblées Citoyennes de Circonscription

Dans le cadre de l'une des missions de stage, des Assemblées Citoyennes de Circonscription (ACC) se sont organisées durant le mois de mai 2021 lors de trois visioconférences. La thématique s'est portée sur la santé des jeunes et notamment sur les usages d'alcool et de tabac ainsi que la santé sexuelle. Plusieurs acteurs ont été conviés, soit par un appel à candidature communiqué sur les réseaux sociaux de la Députée organisatrice et la presse locale, soit par invitations directes aux collèges et lycées de la circonscription, afin de recruter des jeunes, des parents d'élèves, des enseignants, des directeurs d'établissements et d'autres membres des infrastructures scolaires. D'autres sollicitations ont été adressées à des institutions ciblées<sup>11</sup> pour leur expertise dans ces domaines, tout comme des associations locales<sup>12</sup> qui ont également la capacité de fédérer et d'animer des collectifs d'acteurs importants sur les territoires. Au final, les expertises professionnelles ayant répondues concernaient quasi exclusivement la thématique de la santé sexuelle. Le premier temps de partage a permis d'échanger autour des constats et d'initier des recommandations autour de ces deux thématiques, afin d'améliorer l'accompagnement des jeunes dans leurs pratiques ainsi que la prévention des conduites à risque. L'ensemble des participants a ensuite bénéficié des analyses de deux experts-thématiques lors des deuxièmes et troisièmes temps de réunion. A la suite de leurs interventions, les membres des assemblées ont développé leurs propositions, qui ont été remises à la Députée organisatrice.

La première sous-question citée approfondira, notamment dans la partie II, les visions et les conceptions des parlementaires quant à la participation collective des citoyens à leurs travaux. Elle collectera également leurs réflexions quant aux enjeux inhérents à cette question, tout en discutant des niveaux d'association envisageables sur les questions de santé.

La deuxième sous-question, faisant davantage appel aux méthodes employées quant à la participation citoyenne, questionnera dans la dernière partie les modes d'organisation et d'animation des temps participatifs, ainsi que leur cadre d'action, afin d'identifier dans quelle mesure ces derniers impactent les travaux parlementaires.

<sup>11</sup> Point Information Jeunesse, Chaire Santé sexuelle UNESCO, Centre de Planification et d'Education Familiale (CPEF), Gendarmerie, ARS, Instance Régionale d'Education et de Promotion de la Santé (IREPS), Centres de Soins d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie (CSAPA), Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT).

<sup>12</sup> Associations étudiantes, missions locales, associations qui interviennent dans le champ de la santé sexuelle, associations festives.

## I. LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE : UNE REPOSE AUX ENJEUX DE SANTE PUBLIQUE ET DEMOCRATIQUES CONTEMPORAINS ?

Bien que le cadre législatif permette aux citoyens de pouvoir concourir à l'élaboration de la loi sur les questions de santé, force est de constater que les citoyens ne semblent pas ou peu, *a priori*, associés aux travaux parlementaires. Pour autant, comme défini en introduction, leur participation répondrait à de nombreux défis (démocratique notamment) et enjeux de santé publique. D'ailleurs, en ce qui concerne les questions environnementales, le droit de la participation du public au processus décisionnel trouve à s'appliquer lorsqu'un projet, un plan ou un programme est susceptible d'avoir des effets sur l'environnement. Cette obligation est également de mise sur un volet des questions de santé puisque les projets de révision de la loi bioéthique doivent passer au banc du débat public, avec l'organisation d'états généraux (*LOI n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique*, 2011). Alors, l'association des citoyens à des travaux parlementaires sur les réflexions de santé permettrait-elle d'apporter des réponses pertinentes afin de garantir « *un état de complet bien-être physique, mental et social* »<sup>13</sup>, en liant les différentes significations de la vie telles le vivant et le vécu<sup>14</sup> ? Cette partie vise alors à identifier les modes d'action envisageables et les enjeux qui se cachent derrière la participation (I.1), à travers des exemples de démocratie participative (I.2) tout en les discutant grâce aux pratiques et représentations de députés issus de la Commission des Affaires Sociales (CAS) (I.3).

### 1. Des modes d'action différents pour exercer la démocratie et le « *gouvernement des vies* »

#### a. La démocratie participative : simple pansement ou complément nécessaire à la crise du modèle représentatif ?

Le questionnement des modalités de l'exercice du gouvernement des vies n'a cessé de traverser les âges et les époques. La démocratie représentative n'échappe pas à cette règle puisque Jean-Jacques Rousseau interrogeait déjà le sens derrière cette notion (Jouary, 2017). En effet, si le peuple est considéré comme dénoué de pouvoir de décision entre deux élections, voire comme irresponsable, il ne ferait que déléguer son pouvoir à des représentants exerçant dans une démocratie qui n'en porterait que le nom.

<sup>13</sup> Définition de la santé, Organisation Mondiale de la Santé, 1946.

<sup>14</sup> Ce qui pourrait être la singularité de la santé publique, d'après Didier Fassin et Boris Hauray d'après une lecture empruntée à Georges Canguilhem. Santé publique : l'état des savoirs. Introduction.

Dès lors, il convient de réfléchir aux modes d'action et de prise de décision qui permettent au peuple de continuer à exercer sa souveraineté par des représentants, sans toutefois perdre de sa liberté. D'ailleurs, le philosophe, dans son ouvrage *« Du contrat social »*, précise sa pensée et équilibre la balance entre liberté individuelle et bien collectif : *« Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant »*<sup>15</sup>. La pensée *rousseauiste* n'annihile par pour autant le mode de fonctionnement proclamé pour la V<sup>ème</sup> République française, puisqu'il n'existe pas une forme, mais des formes de démocratie représentative. Alors, la méfiance envers les institutions et la parole publique, le désintérêt de la vie politique se traduisant par l'abstention aux différentes élections ainsi que les différents mouvements sociaux peuvent-ils signer les symptômes d'un mal plus profond ? Représentent-ils la faillite du politique ou traduisent-ils plutôt une aspiration à d'autres formes d'exercice du pouvoir par le peuple (Grunberg, Mayer and Sniderman, 2002) ?

D'après Christian Leyrit<sup>16</sup>, la *« demande de participation des français est d'autant plus forte que le modèle politique apparaît en crise »* (Leyrit, 2020). En effet, *« 96% des citoyens souhaitent que les pouvoirs publics tiennent compte de leur avis avant de décider et pour 55% d'entre eux c'est même une priorité »*<sup>17</sup>. Ce besoin participatif s'est déjà exprimé à de multiples reprises, et est même légitimé dans le droit Constitutionnel sur les questions environnementales : *« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »*<sup>18</sup>.

Du côté des questions de santé, le concours du citoyen à l'élaboration des politiques publiques est également inscrit dans la loi<sup>19</sup>, sans toutefois qu'il n'existe de prérogative sur le niveau d'association ou sur les méthodes de participation, si ce n'est que la participation fonctionne à travers des représentants (représentants d'associations d'utilisateurs du système de santé agréés).

---

<sup>15</sup> Jean-Jacques Rousseau, *« Du contrat social »*, I. I, chap. III, tiré de l'article de Jean-Paul Jouary.

<sup>16</sup> Christian Leyrit est haut fonctionnaire et a été Président de la Commission Nationale du Débat Public (2013-2018).

<sup>17</sup> Enquête TNS SOFRES pour le compte de la CNDP, mai 2014.

<sup>18</sup> *« Le Peuple français proclame solennellement son attachement [...] aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 »* Article Préambule de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République française.

<sup>19</sup> Cf partie *« Introduction »* de cet écrit. Chapitre IV du titre IV de la loi de 2016.

Ce désir de participation progresse également du côté des législateurs, puisqu'en 2018, le bureau de la Présidence de l'Assemblée Nationale a dévoilé un « *plan d'action* » afin d'améliorer l'ouverture et la transparence de cette chambre parlementaire, tout en inscrivant la participation citoyenne dans son action (*Ouverture, transparence et participation citoyenne*, Assemblée Nationale, 2018). Cette ambition a pris la forme de plusieurs consultations citoyennes, dont l'une s'est portée sur l'usage du cannabis dit « récréatif », sans pour autant que cette question ne soit mise à l'agenda parlementaire pour l'heure. Néanmoins, la consultation nourrit-elle suffisamment la demande citoyenne, se portant davantage sur la concertation ? Ne ferait-elle pas la part belle à la démocratie d'opinion, encline à différentes formes d'influence (Lefebvre, 2007), à sa récupération à d'autres fins que démocratiques, voire à la création « *d'une fiction organisée* »<sup>20</sup> (D'Almeida, 2014) ?

Alors, quelles démarches, quels modes d'actions, sont-ils envisageables afin de ne pas enfermer la participation des citoyens dans une simple stratégie de communication du politique ?

### **b. Périmètre de la participation**

Avant de parler des différents modes de participation, il convient de se demander si le citoyen non élu peut concourir aux travaux parlementaires et *in fine* à l'élaboration et l'évaluation de la loi. En effet, si les élus ont la légitimité constitutionnelle, les individus ou collectifs ne peuvent pas directement modifier la loi. Pour autant, considérer que les parlementaires construisent, votent et évaluent la loi seuls serait nier l'existence de leurs pratiques actuelles<sup>21</sup> et l'influence de différents acteurs non parlementaires, individuels, ou collectifs tels les groupes programmatiques (Genieys and Hassenteufel, 2012). Dès lors, le citoyen non élu participe déjà, au moins indirectement, aux évolutions législatives. La participation est « absorbée » dans le système représentatif, pouvant se rendre discrète, ou au contraire être mise en lumière, allant même jusqu'à être « instrumentalisée » par les élus qui la mettent en place (Blatrix, 2009). Il s'agira alors ici de discuter de la participation des citoyens sans exclure la réalité suivante : un individu peut s'engager dans une démarche participative en vue d'un bénéfice à la fois personnel et collectif, pouvant profiter à sa propre personne, aux intérêts qu'il peut défendre ou encore à la collectivité. Une fois ce prérequis considéré, cet écrit étudiera les dispositifs qui sont susceptibles de produire des réflexions qui profitent davantage à l'utilité collective plutôt qu'au profit individuel.

---

<sup>20</sup> Emprunt du texte de P. Bourdieu, « L'opinion n'existe pas », paru en 1973.

<sup>21</sup> Elles seront décrites dans la partie I.3 de cet écrit.

Afin d'analyser les différentes démarches qui peuvent être employées, il convient de discuter de l'impact de la participation des citoyens à celles-ci. En effet, l'association des citoyens n'est pas synonyme de leur participation, en témoigne le premier degré de l'échelle de la participation de S. Arnstein, qui est celui de la « *manipulation* », ou autrement appelé « *non participation* » (Arnstein, 1969). Le public est alors passif et ne reçoit que des informations partielles sur les travaux engagés. Le niveau de participation augmente ensuite selon les degrés suivants : l'information, l'éducation, la consultation, l'implication, le partenariat, la délégation de pouvoir et ensuite le contrôle des citoyens. Le niveau intermédiaire, incarné par le terme « *implication* » permet à la fois au citoyen d'influencer la décision sans toutefois la prendre lui-même, au contraire de la « *délégation de pouvoir* » qui la remet au citoyen de manière partielle voire totale. Alors, la participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques de santé, accordée par le cadre législatif de la loi de modernisation du système de santé de 2016, ne définit donc pas à quel degré l'impact de leur contribution sera considéré. Alors, à quelles conditions la co-construction est-elle effective ? D'après O. Gross, elle le devient dès lors où la démarche est dite « opérationnelle », c'est-à-dire lorsque le citoyen est impliqué dans la gouvernance du projet et que les décisions sont prises en commun avec l'ensemble des protagonistes (Gross, 2018a). De plus, il serait nécessaire de veiller aux rapports de pouvoir entre les différents acteurs présents, dont certains peuvent être dominants de par leur posture scientifique, professionnelle, politique, ou encore de par leur personnalité. La démarche nécessiterait aussi que l'ensemble des acteurs ait à disposition le même niveau d'information voire de formation, qu'ils puissent être investis du même degré de motivation et de considération de l'avis de l'autre, s'autorisant ainsi la possibilité de se laisser transformer.

Dès l'instant où le cadre législatif autorise une relative souplesse à la participation des citoyens, plusieurs modes d'organisation peuvent exister et répondre aux multiples démarches décrites ci-dessus. Tout d'abord, plusieurs modes d'organisation ou dispositifs considèrent l'expression citoyenne de manière individuelle plutôt que collective. En effet, de manière non exhaustive peuvent être cités : les référendums, les plateformes dites « collaboratives » qui sont les résultantes de la somme d'avis individuels, les sondages etc. Ces méthodes invitent plutôt le citoyen à livrer son opinion sans lui laisser la possibilité de compléter, nuancer voire changer d'avis. Dans le même esprit, les enquêtes publiques, les auditions parlementaires voire même certains débats publics peuvent également exprimer des paroles personnelles selon les participants, leur organisation et leur animation. Alors, la mobilisation collective, produisant des échanges et surtout du débat, serait à privilégier afin d'éviter ce qui s'apparaîtrait à un empilement d'avis et d'opinions pouvant être influencés par des intérêts privés ne profitant pas à la collectivité (Blatrix, 2009).

A cet égard, la délibération contient un double sens intéressant qui peut nourrir la réflexion de ce mémoire. En effet, ce terme décrit à la fois la discussion collective, permettant à chacun d'exprimer sa pensée afin de définir des constats et propositions communes, mais aussi la prise de décision d'un dispositif collectif (Sintomer, 2011). Cette approche de la participation se rapprocherait alors de la conception de la démocratie d'E. Durkheim : « *Un peuple est d'autant plus démocratique que la délibération, que la réflexion, que l'esprit critique jouent un rôle plus considérable dans la marche des affaires publiques* ». Elle permet également de raccourcir la communication entre ceux qui exercent le pouvoir du peuple et les citoyens, rapprochant ainsi la société de sa définition de la démocratie. Cette forme de démocratie délibérative ne doit pas pour autant se transformer en démocratie agonistique, qui promeut le conflit et l'opposition au détriment de la construction commune (Blondiaux, 2008). Elle est également au défi du militantisme, qui, de par les acteurs impliqués dans un dispositif participatif, exprimerait davantage selon certains des revendications que des réflexions pouvant profiter au collectif (Young, 2011).

Bien que la délibération contienne la discussion et la prise de décision, ce terme, d'après Alban Bouvier, ne peut être utilisé que dans le cadre de cette deuxième définition (Bouvier, 2007). Alors, le cadre de ce travail conservera la formulation initiale concentrée sur l'approche participative, en prenant en compte les aspirations de la démocratie délibérative, dont l'essence même influe plus particulièrement sur la prise de décision. Dès lors, il s'agit de s'intéresser aux paramètres modulant les réflexions menées dans le cadre de la participation des citoyens aux travaux parlementaires.

L'un des facteurs important relevé dans la littérature concerne les différents acteurs pouvant intervenir, participer et conduire la démarche participative concernant des travaux parlementaires. Par définition, le premier d'entre eux est évidemment le ou la parlementaire, voire les parlementaires qui peuvent être à l'initiative de la démarche ou rejoignant l'organisation. Pour autant, leur niveau d'intervention varie selon la gouvernance du projet. Ils peuvent piloter, animer, assister aux débats, ou bien n'être présent qu'à la restitution des travaux. Ensuite, les citoyens composent de manière évidente la démarche constituée. Ceux-ci peuvent être recrutés pour leur expertise, leur expérience, ou alors être invités voire même tirés au sort. Alors, la profession, la représentation d'une institution, d'une association ou d'un syndicat, constituent autant de qualifications potentielles qui peuvent être attachées à leur implication. Leur participation se doit alors, dans tous les cas de figure, d'identifier les motivations de chaque individu de façon à observer et analyser leurs propositions. Il ne s'agit pas de soustraire ou limiter les propos des citoyens pouvant représenter des intérêts privés, mais bien de mettre en lumière ces derniers afin de garantir la transparence des raisons poussant à la participation. La recherche de la confrontation, ou de l'enrichissement des points de vue est salutaire afin de concilier certains impératifs institutionnels, techniques ou scientifiques, avec la prise en compte des attentes sociales (Tabuteau, 2013).

### c. Les modes d'actions des parlementaires

Afin de traiter la question initiale de ce travail, qui s'intéresse à la manière dont les citoyens peuvent concourir aux travaux parlementaires, il est nécessaire de définir ces derniers. La première des réponses à apporter concerne le travail législatif que les députés et sénateurs fournissent. Ils examinent des projets de loi, peuvent déposer des propositions de lois et des propositions d'amendements modifiant les lois examinées, pour enfin voter les lois ('Qu'est ce qu'un député ?', 2018). La deuxième grande mission s'intéresse au contrôle de l'action du Gouvernement en l'interrogeant par l'intermédiaire des Questions Ecrites (QE), des Questions Orales Sans Débat (QOSD), ou encore des Questions au Gouvernement (QAG), constituant un temps politique hebdomadaire très médiatisé. Au titre du contrôle, les députés peuvent remettre en cause la responsabilité du Gouvernement via la motion de censure, votée une seule fois sous la Ve République<sup>22</sup>. Les autres moyens utilisés pour exercer cette mission sont les commissions d'enquête, les missions d'information et les contrôles budgétaires des commissions des Finances ('L'Assemblée nationale et le Sénat contrôlent-ils de la même façon le Gouvernement ?', 2018). Bien que les outils soient très similaires entre les deux chambres parlementaires, la différence notable à souligner réside dans leur utilisation et relève du fait majoritaire. Par exemple, les élus appartenant à la majorité présidentielle, peuvent se montrer plus réticents à l'exercice de ce contrôle, par solidarité avec le Gouvernement. Néanmoins, cette observation politique qui s'exerce régulièrement ne fait pas acte de vérité permanente, en témoigne la dernière commission d'enquête parlementaire sur la gestion de la pandémie de Coronavirus-Covid-19, ou dans les cas de cohabitation. Enfin, la différence notable entre les deux chambres parlementaires s'intéresse au troisième grand type de mission. Pour leur part, les députés peuvent évaluer les politiques publiques par l'intermédiaire du contrôle de l'application des lois<sup>23</sup>, ou par les missions d'évaluation et de contrôle, et établissent des rapports afin de communiquer sur les constats produits et les propositions qui en découlent. De leur côté, les sénateurs représentent les collectivités territoriales, ce qui les amènent à examiner les projets de loi portant sur ces questions en première lecture, contrairement aux autres thématiques dont les textes passent tout d'abord devant les députés.

---

<sup>22</sup> Le 5 octobre 1962, pour protester contre la décision du général de Gaulle de soumettre à référendum la révision constitutionnelle prévoyant l'élection au suffrage universel direct du président de la République. ('La motion de censure : véritable moyen de contrôle ?', 2018)

<sup>23</sup> Ce contrôle s'intéresse notamment à la parution des décrets d'application des lois.

Ces éléments de cadrage permettent de comprendre les mécanismes généraux du pouvoir législatif. Afin de mieux se saisir des rouages plus fins qui se jouent, il est nécessaire d'appréhender les enjeux politiques individuels et des partis, grâce notamment aux observations réalisées lors du stage effectué auprès d'une parlementaire, stage concomitant à l'écriture de ce travail.

Chaque député travaille et agit en fonction des rôles qu'il souhaite assurer au sein de la commission permanente où il est inscrit, de la place qu'il souhaite prendre – ou qui lui est laissée – au sein de son propre parti et des centres d'intérêt ou champs d'expertise qu'il a pu développer. Aussi, les travaux parlementaires s'orientent également selon les sollicitations que le député peut recevoir à l'échelle nationale, principalement de par les thématiques consacrées de la commission permanente ou encore par ses champs d'expertise si ceux-ci sont médiatiquement connus. Enfin, son temps parlementaire se divise notamment avec les réponses aux problématiques de terrain soulevées dans la circonscription, dont la portée peut être nationale ou locale. La pluralité des profils composant une même commission permet, selon les retours observés en stage, d'enrichir suffisamment les points de vue à travers toutes les thématiques abordées, aussi spécifiques soient-elles. S'en suivent des réflexions qui se reposent sur le principe de la confiance attribuée aux autres membres du même parti. Généralement, lorsque quelques députés s'intéressent à une question, les autres membres du même parti adoptent les positions préconisées par ces premiers lorsqu'il s'agit de propositions de loi jugées « techniques » ou « spécifiques ». A contrario, les différents groupes laissent une place plus importante au débat lors des discussions autour des lois plus importantes et générales, comme pour la proposition de loi « *visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification* », ou encore en ce qui concerne les sujets sociétaux, comme la proposition de loi « *donnant le droit à une fin de vie libre et choisie* ».

En somme, ce rapide résumé permet d'introduire la compréhension des positionnements politiques et thématiques de chaque député. Cette première présentation nécessite néanmoins d'interroger les parlementaires sur la complexité des mécanismes d'influence des choix et des stratégies adoptées, afin de mieux saisir les représentations que chacun d'entre eux peut avoir de la pertinence et de l'efficacité de la démocratie participative.

## 2. Que nous enseignent les exemples de démocratie participative ?

Les initiatives de participation citoyenne aux travaux législatifs ne sont pas nouvelles en France. En effet, les 20 et 21 juin 1998, quatorze citoyens français choisis par l'IFOP ont été mandatés pour formuler un avis sur la question de l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) en agriculture et dans l'alimentation (Boy, Donnet Kamel and Roqueplo, 2000). L'objectif de ces conférences était « *de contribuer à créer un espace de débat public sur des sujets où la parole et même l'information sont souvent réservés à certains groupes défendant des intérêts particuliers* ». Dès lors, l'organisation de cette conférence de citoyen permettait d'opposer aux lobbyistes la volonté « du peuple », du moins de certains citoyens, sans pour autant leur confier une prise de décision totale. De plus, ces « *conférences de consensus* », dynamique lancée au Danemark depuis 1987 sur le volet législatif, et même depuis les années 1970 aux Etats-Unis d'Amérique<sup>24</sup>, ont pour vocation d'établir « *un dialogue approfondi entre un panel de profanes et un panel d'experts* » afin de « *clarifier les enjeux qui sont au cœur du débat, de faire émerger les certitudes et les incertitudes, les conflits d'intérêt, les convergences et les divergences et d'amener les profanes à exprimer leur opinion* ».

L'organisation de cette conférence est intéressante pour plusieurs aspects. Tout d'abord, c'est l'une des premières fois, si ce n'est la première, que des citoyens sont associés à un niveau national à une démarche participative parlementaire portant sur des questions touchant tout le territoire français. L'autre caractère innovant tient de la méthodologie à laquelle se sont exercés les organisateurs (Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques) et les citoyens. Ainsi, ces derniers ont assisté à des temps de formation, visant à les informer des différentes dimensions d'une thématique, afin d'aboutir à l'élaboration de questions pour des experts. D'ailleurs, tous les aspects de la question des OGM n'ont pas été traités, notamment en ce qui concerne les notions éthiques et philosophiques, qui n'avaient pas été abordées lors des formations initiales des citoyens. Finalement, cette organisation a permis de remettre à l'agenda politique et médiatique la question des OGM, et de contrôler ainsi les intérêts privés par la pression populaire, incarnée par la conférence des citoyens. Aussi, et ce n'est pas négligeable, cet événement a montré le rôle des scientifiques comme « *citoyens experts dans le genèse d'un risque* », tout en contrôlant la place de leur savoir puisque « *dans un tel contexte, la parole du scientifique n'est pas pour autant une parole scientifique* » (Boy, Donnet Kamel and Roqueplo, 2000).

---

<sup>24</sup> Utilisée alors comme instrument de gestion de la santé publique visant à améliorer le traitement des patients en réunissant devant des médecins les meilleurs spécialistes d'un traitement médical afin de définir un « *one best way* ». Peu à peu, aux experts ont été associés des citoyens profanes (années 1990), dans le cadre d'une démocratisation de la science et de la technique.

Cette expérience met alors en avant l'impérieuse nécessité du débat public, et de se faire rencontrer les paroles des experts avec celles des profanes, afin que les connaissances scientifiques servent plus l'intérêt public que les intérêts privés, mais aussi qu'elles permettent l'information du grand public, afin de limiter les sentiments de crainte et d'hostilité.

Une deuxième expérience de participation citoyenne à des travaux parlementaires peut être présentée. Il s'agit des états généraux de la bioéthique de 2009, dont le rapporteur, Alain Graf, s'est appuyé afin de rédiger son rapport éponyme (Graf, 2009). Pour Roselyne Bachelot, alors ministre de la santé, ces états généraux permettaient de « *s'affranchir de la logique sondagière qui procède par addition de points de vue séparés, produisant ainsi l'illusion d'une demande factice* ». Ils se sont organisés notamment en trois forums, dits de « *Marseille* », « *Rennes* » et de « *Strasbourg* », qui se sont respectivement penchés sur les questions de recherche de cellules souches et d'embryon ainsi que sur le diagnostic prénatal ; l'assistance médicale à la procréation ; les greffes, prélèvements d'organe et sur la médecine prédictive. Aussi, une plateforme en ligne recueillait l'avis des internautes sur des questions ciblées, et d'autres espaces de réflexion éthiques régionaux ou interrégionaux ont été mis en place dans des Centres Hospitaliers Universitaires (CHU).

D'un point de vue démocratique, plusieurs enseignements sont à tirer. Tout d'abord, certains citoyens ne se sont pas ou peu exprimés lors de ces forums, principalement parce qu'ils ne se sentaient pas assez formés sur les questions débattues. Des temps d'information, de formation et d'appropriation sont alors nécessaires afin de laisser la possibilité à chaque citoyen de prendre confiance dans sa capacité de prise parole, mais aussi de leur fournir les outils nécessaires pour argumenter. Aussi, l'équilibre des profils présents lors d'un débat public paraît important, puisque des citoyens experts - ou se sentant légitimes - peuvent prédominer sur l'échange et ainsi inhiber d'autres interventions. Le second enseignement rejoint ce point puisqu'il a été remarqué que le lieu de l'organisation du débat influençait les profils présents. Ainsi, les échanges qui se sont déroulés dans les CHU ont principalement fait intervenir des professionnels du secteur sanitaire, dont de nombreux étudiants en médecine. Les organisations dans des salles municipales ont permis une pluralité de personnes dont les profils étaient plus complémentaires. En ce qui concerne les préconisations citoyennes, il apparaît qu'elles soient allées dans le sens des avis de la ligne politique présidentielle de l'époque, mise à mal par le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), l'Agence de la biomédecine et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Là où le Président du comité de pilotage des états généraux (Jean Leonetti) saluait un affranchissement des « *préconisations formulées par les grands témoins* » des citoyens qui « *ont émis des avis allant parfois à l'encontre de certains courants d'opinion* », Daniel Borrillo<sup>25</sup> nuance en expliquant que les résultats ont permis de « *cautionner l'immobilisme souhaité par le gouvernement* » (Borrillo, 2011). Si cette expérience peut s'apparenter à une « instrumentalisation » de la participation citoyenne à certains égards, il n'en reste pas moins qu'il est nécessaire d'analyser le cadre d'action défini au départ, les conditions posées aux citoyens, la formation et l'information qui leur sont allouées, la composition des espaces d'échanges et l'animation des débats qui se sont déroulés. Ce sont entre autres ces éléments qui permettent d'identifier les motivations de l'organisation de temps participatif, pouvant servir à des idéaux politiques plutôt que reflétant l'expression représentative d'un intérêt public général.

Enfin, une troisième expérience peut être introduite. La « *conférence de citoyens sur la fin de vie* » organisée par le CCNE, a réuni vingt citoyens, tirés au sort par l'institut de sondages IFOP, et dits « *représentatifs de la diversité de la société* » en 2013 (*Conférence de citoyens sur la fin de vie*, 2013). Leurs échanges ont été prévus sur quatre week-ends, dont trois ont servi à auditionner des personnalités (douze sélectionnées par le CCNE) et un à rédiger leur avis. Jean Leonetti, alors député de l'opposition qui avait été interrogé par les citoyens, a reproché le temps limité de ce temps participatif<sup>26</sup>, mais aussi la faible composition quantitative du groupe, pouvant restreindre la « *crédibilité* » de l'avis rendu par les citoyens. Celui-ci<sup>27</sup>, allant à l'encontre de la conception générale de la loi portée par J. Leonetti en 2005, a été suivi par une clarification de l'usage de la sédation profonde et continue en 2016, sans toutefois que ses préconisations portant sur les actes provoquant directement la mort (euthanasie, suicide médicalement assisté) ne soient adoptées.

Ces trois exemples de participation citoyenne sur des travaux appelant à la modification du cadre législatif témoignent à la fois des objectifs et des enjeux divers qui peuvent motiver leur déploiement, tout en faisant émerger des limites. Ainsi, ils peuvent à la fois permettre l'expression des sentiments de citoyens profanes tout en contrôlant les intérêts privés.

---

<sup>25</sup> Daniel Borrillo est chercheur au Centre de recherche sur les sciences administratives et politiques (CERSA/CNRS) et membre du LEGS (Laboratoire d'études sur le genre et les sexualités) à Paris-Lumières.

<sup>26</sup> Lors d'une interview accordée au journal Le Monde, disponible à l'adresse suivante : [https://www.lemonde.fr/sante/article/2013/12/04/fin-de-vie-confusion-et-polemique-autour-du-debat-public-promis-par-l-elysee\\_3524996\\_1651302.html](https://www.lemonde.fr/sante/article/2013/12/04/fin-de-vie-confusion-et-polemique-autour-du-debat-public-promis-par-l-elysee_3524996_1651302.html)

<sup>27</sup> L'avis préconisait notamment la légalisation du suicide médicalement assisté et la création d'une exception d'euthanasie.

Cette expression peut aussi être instrumentalisée par le politique, de façon à maîtriser à la fois le temps politique et médiatique, mais aussi les forces contraires aux idéaux dominants chez la majorité en place. Dans ce cadre, les organisateurs auraient plus facilement à leur faveur la domination du rapport de force, modifiant ainsi le but originel des dispositifs participatifs, absorbant/cooptant les publics plutôt qu'ouvrant les « *possibilités d'interpellation et d'expression des problèmes publics* » (Gourgues, 2016). Dès lors, l'enjeu principal réside dans la transparence des motivations de l'organisation de temps participatifs, mais aussi au respect des conditions et du cadre d'action définis en amont, afin d'établir un contrat entre les participants et les organisateurs. Alors, la composition et l'animation se mettraient au service de la promesse participative.

### 3. Tour d'horizon des pratiques et des représentations des députés de la commission des affaires sociales

Comme précisé dans la partie méthodologie, trois entretiens préliminaires ont été réalisés de façon à décortiquer les pratiques parlementaires actuelles de certains membres de la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale. Les députés interrogés ont partagé leur expérience, leur représentation de la démocratie représentative actuelle, ses enjeux et limites, ainsi que leur conception de la participation citoyenne.

#### a. Des pratiques parlementaires variées, témoignant des conceptions de l'exercice de l'élu différentes

A la question suivante posée aux trois députés interrogés lors des entretiens préliminaires : « *pouvez- vous décrire comment vous intégrez les citoyens dans les travaux parlementaires que vous menez ?* », trois types de réponses ont émergé. Tout d'abord, le Député 1 considère que l'intégration des citoyens se mène au quotidien en circonscription, que ce soit à la permanence ou dans les visites effectuées dans l'exercice du mandat ou de la vie quotidienne. Il précise qu'il peut aller à leur rencontre en « *agissant de façon proactive en allant chercher les expertises* », ou bien en les recevant à la permanence à la suite de sollicitation. Cette façon de fonctionner semble être commune à l'ensemble des parlementaires interrogés, bien que les deux autres députés aient abordé cette même question initiale de façon différente. En effet, le Député 2 organisait, avant la crise liée à la pandémie de Covid-19, des réunions « *grand public* » mensuelles ou à l'approche d'une loi « *intéressante* » en présentiel. Il en est de même pour la Députée 3 qui a créé un « *conseil de circonscription* » qui a pour objectif de : « *partager avec des gens dits représentatifs et qui veulent bien s'engager, pour échanger sur tous les sujets, notamment les propositions de loi* ».

Les Député 2 et Députée 3, bien qu'ayant mis en place des dispositifs différents, partagent une conception commune de la participation. En effet, tous les deux organisent ces temps d'échange, de débat, afin d'enrichir leurs réflexions avec des personnes aux profils variés, mais aussi pour sortir des méthodes dites classiques. Par exemple, le Député 2 précise que les auditions parlementaires faisant intervenir des experts peuvent avoir certaines limites : « *A Paris, les auditions des experts connaissent leurs limites puisqu'à un certain moment tout le monde finit par se connaître et joue en fonction de sa position et de ses intérêts* ». Ce constat est partagé encore plus largement par la Députée 3 : « *L'entre-soi de l'Assemblée peut très vite nous faire perdre pied avec la réalité* ». La participation citoyenne pourrait alors répondre à un enjeu d'efficacité, en permettant de recueillir la parole des usagers, adaptant ainsi la réponse apportée par les parlementaires aux problématiques du terrain. Pour autant, les deux députés pratiquant la participation citoyenne avec une vision à *minima* portée sur la concertation des citoyens non organisés, ne prolongent pas leur intégration jusqu'à la délibération commune : « *Au bout du bout, c'est moi qui prendrai la décision et c'est moi qui l'assumerai. La décision ne va pas toujours dans le même sens des gens que je rencontre mais au moins j'ai écouté. Parfois ils me font changer d'avis.* »

Dès lors, une interprétation des représentations de l'intégration citoyenne peut s'effectuer à travers les différentes approches autour de la question initiale posée aux élus, en recoupant avec le reste de l'entretien. En effet, le Député 1 considère que l'intégration citoyenne se fait déjà au quotidien par les actions qu'il mène et estime que la visite d'hôpitaux ou de service d'urgence sont « *certainement une forme de démocratie participative* ». A contrario, se limiter à ces méthodes ne permettrait pas la « *co-construction* » des réponses à apporter, ce qui dépend de « *l'idée de la conception et de comment on envisage le travail parlementaire* » (Députée 3).

#### **b. Des représentations différentes, motivées par des raisons diverses**

Ces premiers éléments issus des entretiens témoignent des conceptions différentes du travail parlementaire de chaque élu interrogé, mais n'investissent pas pour autant les motivations, les raisons qui poussent un élu à organiser la participation. Est-ce dépendant de la personne questionnée ? L'une des premières interrogations porte alors sur les métiers dont les députés interrogés proviennent. Les trois étant professionnels de santé (deux médecins et un pharmacien), la conception du travail parlementaire peut s'imaginer en fonction des pratiques de soins, et donc potentiellement de manière descendante entre le « sachant » et le patient, ici l'élu et le citoyen. Pour autant, cette hypothèse ne semble pas se vérifier chez ces trois députés, puisque deux d'entre eux font partie de la même corporation mais ont des pratiques parlementaires différentes.

Une autre raison potentielle s'intéresse davantage aux ambitions politiques et aux enjeux de réélection des élus, pouvant représenter un frein au déploiement des initiatives participatives, de peur de décevoir les électeurs. A cet égard, le Député 1, ayant une image politique plus médiatisée et à qui il est prêté des ambitions politiques plus nationales que les deux autres, est également le parlementaire interrogé le moins ouvert à des modes de participation intégrant des débats avec divers citoyens. Néanmoins, d'autres députés de la CAS n'ont pas mis en place de dispositifs participatifs débattant voire délibératifs avec des citoyens, ne permettant pas de confirmer cette supposition.

L'un des blocages identifiés par le Député 1 quant à l'organisation de temps d'échange participatif concerne l'aspect « *non-constructif* » des « *revendications* » des citoyens, qui seraient d'ailleurs « *toujours les mêmes* » à répondre aux appels aux réunions publiques. Ce manque d'intérêt des autres citoyens proviendrait d'une certaine « *méconnaissance des institutions* » qui participerait à « *la déliquescence du lien avec les élus* ». Par ailleurs, la charge n'incomberait pas seulement aux citoyens mais aussi à certains élus qui « *jettent l'opprobre* » sur les institutions de par leurs pratiques. Enfin, le « *temps parlementaire* » représenterait le frein le plus important à l'organisation de dispositif de participation : « *A l'heure des réseaux sociaux, le temps parlementaire peut sembler assez éloigné de l'immédiateté des réseaux sociaux et des chaînes d'information 24h/24* ». Ce frein potentiel est également soulevé par le Député 2, qui organise pourtant des débats publics : « *le problème de la concertation réside dans l'information des citoyens en amont des textes, la pédagogie pour les expliquer, le temps de la réflexion pour que les gens puissent interroger leurs proches et puis la maturation* ». La Députée 3 relève à son tour cet obstacle, mais sous un prisme différent : « *il est clair que le temps parlementaire contraint l'exercice de la démocratie participative. A la fois le temps que nous pouvons allouer, mais aussi le temps dont on dispose à l'Assemblée. Pour la réforme des retraites j'avais essayé d'anticiper, mais sur la fin de vie je n'ai pas eu le temps* ».

Finalement, la présence ou l'absence des dispositifs de participation citoyenne dans les pratiques de ces parlementaires témoignent des conceptions de leur exercice qui sont différentes. Celles-ci révèlent également des objectifs, des motivations, des raisons variables selon les élus interrogés, qui reconnaissent pour autant toutes et tous la pertinence de la démocratie participative afin d'enrichir leurs travaux parlementaires. Alors, les types d'organisation dépendraient de la volonté voire de la capacité de l'élu à imaginer des modes de travail différents : « *il faut déjà en avoir l'idée* » (Députée 3). D'ailleurs, c'est sans doute le blocage le plus important que connaît le Député 1 : « *comment faire venir du monde à nous, comment faire en sorte que les gens se réunissent, échangent sur un sujet, débattent pour construire des réflexions ?* » (Député 1).

### c. Aux limites de la démocratie représentative : des solutions apportées par la participation citoyenne ?

Comme exposé précédemment, les députés interrogés témoignent de représentations et de conceptions assez différentes en ce qui concerne la démocratie participative. Pour autant, toutes et tous constatent une vision globale homogène des limites et des freins du système représentatif actuel, notamment en ce qui concerne la communication de l'action politique. Ainsi, la parole des représentants se voit concurrencée par les citoyens non élus, et cela pour plusieurs raisons (Gross, 2018c). Il est vrai que l'émergence d'internet et le développement exponentiel des réseaux sociaux ces deux dernières décennies ont facilité et augmenté l'accès à l'information pour tous. Cela permet également à tout citoyen disposant de ces outils numériques de pouvoir commenter, interagir avec d'autres citoyens, notamment des représentants de la Nation. Pour autant, la simplicité d'accès à ces informations n'est pas synonyme de leur qualité : *« il y a un vrai sujet sur les informations qui circulent sur internet. On peut être très bon avec une punchline, même avec des bobards grossiers, mais derrière pour reconstruire et remettre quelque chose en place c'est difficile et cela mettra plus de temps. Il faut alors s'adapter à ces types de communication afin de toucher les citoyens »* (Député 1).

De plus, l'accès aisé et rapide à une quantité non négligeable d'informations, notamment d'actualités, semble avoir inversé le sens de la mise à l'agenda politique des priorités. Alors, le calendrier d'actions des parlementaires peut paraître en décalage avec une succession d'urgences, alimentées par des émois populaires pouvant agiter les débats : *« On est alors dans l'émotion, et on ne prend plus le temps de se poser, de réfléchir, de construire son point de vue pour en débattre de façon apaisée car il y a la culture du buzz ou de la petite phrase »* (Député 1). Ce constat est partagé par la Députée 3 qui précise néanmoins que bien que les *« aller-retours »* de la loi peuvent donner le sentiment d'un retard pris par les deux chambres parlementaires, ils restent nécessaires à l'enrichissement des textes : *« un texte je peux le lire jusqu'à six fois<sup>28</sup>. Donc la lenteur qui nous est reprochée permet aussi de les enrichir »*. Alors, la dissonance entre les priorités de l'opinion publique et le temps parlementaire peut provoquer un écart entre les attentes et les réponses apportées dans un temps court : *« C'est un problème de société, les gens ne s'écoutent plus. Le temps du débat est aussi plus court. Aujourd'hui tout va vite, ce qui provoque un débat dans l'émotion et passionné, voire douloureux, ce qui n'est jamais bon »* (Député 2).

---

<sup>28</sup> Un texte peut passer trois fois dans une chambre parlementaire mais lu six fois par un député si le sujet concerne sa commission (une fois en commission, une fois en séance plénière, trois fois).

Ce tournant dans le fonctionnement de la démocratie installerait l'opinion du public comme une ressource pour guider la décision, mais aussi et surtout comme une cible à atteindre. Les représentants de l'Etat ne bénéficieraient plus du monopole connu antérieurement, notamment par l'installation puis la progression de multiples espaces de délibération, appelés « *forums* »<sup>29</sup> (Surel, 2021). Ainsi, la pluralité d'acteurs et d'arènes installerait la parole politique parmi d'autres, pouvant être plus à même de capter l'opinion, notamment lorsqu'elles jouent sur l'émotion. De surcroît, la cristallisation de l'intérêt donné à l'opinion publique inciterait davantage les élus souhaitant reconduire leur mandat à se baser dessus, puisqu'elle ferait peser une potentielle menace pour leurs futures élections<sup>30</sup>.

Chaque député interrogé reconnaît que la communication de leur action est un art qui se place dans un contexte sociétal parfois présenté en tension et dont les demandes populaires apparaîtraient sous la forme d'une double injonction contradictoire (Tavoillot, 2020). D'un côté, la demande grandissante de la participation citoyenne totale, exhortée lors de la période des « *gilets jaunes* », pourrait répondre à une crise démocratique majeure dont l'un des symptômes serait les taux d'abstention. De l'autre, la pandémie de coronavirus provoquerait une aspiration à être protégé et gouverné par un « *super-pilote* ». Pour autant, la domination du « *kratos* » vertical reste aujourd'hui questionné, une partie de la population française reprochant à l'exécutif un manque de transparence dans la gestion de la crise sanitaire<sup>31</sup>. Au début de cette dernière, la méfiance réciproque entre les citoyens et le pouvoir gouvernemental a traduit les difficultés qu'un pouvoir hyper centralisé et bureaucratisé connaît afin de mobiliser des relais efficaces au sein des territoires.

Alors, la démocratie participative pourrait-elle aussi servir à rétablir le manque de confiance qui traverse les systèmes représentatifs ? Qui plus est si la « bonne politique » était celle qui se basait sur l'opinion ? Il s'agirait de définir dans quelle mesure celle-ci pourrait se développer au regard d'un des catalyseurs majeurs de la vie politique : le pouvoir législatif.

---

<sup>29</sup> D'après Yves Surel, peuvent être cités, les forums scientifiques, politiques, profanes.

<sup>30</sup> Notion de « Blame avoidance ».

<sup>31</sup> D'après un sondage Odoxa, paru en mars 2021 : « *Bilan sur un an de Covid : les maires et les entreprises sont plébiscités, le gouvernement est vertement critiqué* »

## II. UNE PARTICIPATION CITOYENNE ADAPTEE AUX TRAVAUX PARLEMENTAIRES DE SANTE : ENTRE ENJEUX DEMOCRATIQUES ET D'EFFICACITE

Cette deuxième partie s'axe davantage sur la première sous-question de ce travail qui s'intéresse à la pertinence de la participation des citoyens aux travaux parlementaires à propos des questions de santé. Ainsi il s'agit, à partir des entretiens menés, tous articulés autour des sujets de santé, de définir les enjeux (II.1), les limites et les freins (II.2), les niveaux d'association (II.3) attenants aux différents outils dont les parlementaires disposent afin de traiter des questions de santé. Alors la participation citoyenne est-elle adaptée à l'élaboration des réponses parlementaires apportées aux enjeux du système de santé et aux besoins de santé publique ?

### 1. Un certain partage des enjeux... pour une divergence autour des objectifs

Comme vu dans le précédent chapitre, la démocratie participative pourrait répondre à l'un des enjeux de la démocratie représentative, à savoir établir ou rétablir le lien d'information et de confiance entre les élus et les citoyens. Les modes de communication actuels des parlementaires ne seraient pas adaptés aux pratiques sociétales, occultant ainsi une partie du travail législatif : « *il faut aussi rendre l'action publique visible, que les actions entreprises démontrent des résultats observables et compréhensibles* » (Député 1). Ainsi, l'élu doit à la fois identifier les canaux de transmission d'information atteignant les citoyens sympathisants et non sympathisants, tout en vulgarisant la démarche et en prouvant l'efficacité de son action. Ce sentiment est partagé par la Participante ACC 1, membre d'un établissement scolaire, qui estime « *qu'au niveau national, on n'a pas forcément l'impression d'avoir un impact car c'est trop éloigné* ». De surcroît, la Participante ACC 2, également membre d'un établissement scolaire, partage l'attente du Député 1, mais du côté du citoyen : « *j'attends d'un élu qu'il soit à notre écoute, qu'on puisse échanger sur des constats, qu'il soit conscient des expériences que l'on vit. Aussi, dans la mesure du possible, qu'il y ait des éléments qui soient mis en place vis à vis des remontées qu'on lui fait* ». Alors, la participation des citoyens à l'élaboration des constats et des réponses à apporter permettrait à la fois de répondre au besoin de communication des élus, mais aussi de participation des citoyens. Pour autant, cela ne serait pas la mission première de l'élu d'après un représentant d'une association étudiante, Participant ACC 3 : « *sur des exemples comme les assemblées de circonscription il y a une transmission d'information mais l'éducation du citoyen n'est pas la mission première de l'élu, c'est plutôt l'échange avec le citoyen et le travail* ». A l'inverse, le citoyen serait plus pertinent afin d'éduquer l'élu car « *son regard est très important* ».

Les démarches participatives favoriseraient à la fois les remontées de terrain, profitant des expériences voire des expertises citoyennes, tout en améliorant la représentativité de l'élu qui travaillerait plus avec le « terrain ». La démocratie participative viendrait alors combler une des limites des systèmes représentatifs soulevée par le Participant ACC 3 : « *il y a un manque d'éducation en matière politique, [...] on ne donne pas aux jeunes les clés de la politique. Les gens sont méfiants car on<sup>32</sup> a une vision des élus qui semblent détachés. Pourquoi voter quand on ne comprend pas le fonctionnement ? Il y a des personnes qui pensent que les députés ne font pas de travail de terrain* ». Finalement, l'un des enjeux principaux de la participation consisterait en l'appropriation des systèmes représentatifs par les citoyens quitte à ce que leur engagement ne soit pas suivi d'actions prenant en compte leurs remontées, tout en incitant les représentants à construire les réponses à apporter avec le terrain, en prenant le risque de ne pas se faire élire de nouveau.

Avant d'approfondir ces aspects, il semble indispensable de cadrer au préalable la différence notable entre les enjeux et les objectifs. L'enjeu désigne ce que chacun peut gagner ou perdre dans une entreprise quelconque, alors que les objectifs définissent le but à atteindre. En somme, si les objectifs découlent des enjeux, ils traduisent surtout les motivations que les parlementaires et les citoyens peuvent rechercher. Alors, que recherchent les élus et les citoyens ? Qu'ont-ils à gagner ou à perdre ?

Le premier enjeu inhérent à la démocratie participative relevé dans les entretiens menés est l'enjeu démocratique, à savoir : permet-elle à chaque citoyen de pouvoir exercer – ou d'avoir le sentiment d'exercer – sa souveraineté par l'intermédiaire de ses représentants ? D'après la Participante ACC 1, les élus ont toute leur place pour organiser des actions de participation citoyenne et seraient « *élus pour ça* ». Plus qu'une attente, ce serait un devoir d'associer des citoyens « *qui souhaitent s'investir* ». D'ailleurs, elle précise que « *si on veut bien faire remonter les attentes des gens il faut bien les prendre quelque part* ». Pour autant, le sentiment d'être bien représenté serait influencé par le traitement médiatique qui présenterait une image d'un « *hémicycle qui n'est pas très plein* » ou encore de « *votes un peu dérangeants* » qui seraient « *passés la nuit* ». Le Participant ACC 3 rejoint cette analyse en précisant que « *le fait que les travaux inclus les citoyens permet de se sentir bien représenté* ». Ainsi, la relation de confiance se construirait à partir de ce lien direct, désamorçant la méfiance se cachant derrière l'adage populaire « *politiques tous corrompus* » parfois employé, qui désigne avant toute chose la condamnation du langage en politique utilisé « *comme un outil de manipulation et de tromperie [...] pour cacher des choses qui devraient être connues du public* »<sup>33</sup> (Warren, 2021).

<sup>32</sup> Par « on », le Participant ACC 3 discute de sa perception de la société et des citoyens.

<sup>33</sup> D'après un texte de Mark E. Warren, traduit par Clément Mabi et Bernard Manin.

D'ailleurs, pour certains élus, la thématique ne serait pas nécessairement le plus important, comme pour Députée 4 appartenant à la majorité mais ne faisait pas partie de la Commission des Affaires Sociales : « *le plus important, ce n'est finalement pas l'objet. L'idée c'est de rétablir ce lien de confiance par la rencontre et les échanges* ». Pour les élus interrogés, la participation pourrait répondre à un besoin de participation des citoyens de plus en plus présent influencé par nos modes de vie, comme le précise Député 5 (issu de la majorité mais n'est pas inscrit à la CAS) : « *On permet aux gens de choisir partout et tout le temps, que cela soit sur les réseaux sociaux ou dans nos actes de consommation qui permettent de tout personnaliser. Nous sommes dans une société qui a donné l'habitude aux gens d'avoir la possibilité de s'exprimer. On nous demande d'évaluer nos chauffeurs, nos livreurs, les magasins, alors pourquoi les gens ne pourraient pas avoir cette exigence avec leurs élus ?* ». Ce discours vient renforcer des constats établis à propos de la participation, à savoir que près de la moitié de la population (44%) estime que la principale solution afin d'améliorer la démocratie en France serait de demander directement l'avis des citoyens avant de prendre des décisions (Leyrit, 2020).

Le second enjeu identifié par les personnes interrogées concerne l'efficacité de l'action politique de l'élu, qui fait coexister plusieurs réalités. Du côté de l'élu, l'efficacité s'intéresse premièrement à la portée de son action sur les travaux et réflexions parlementaires, qui seraient enrichies des réflexions « *de terrain* », car « *les usagers peuvent aussi nous faire remonter des choses qui ne marchent pas du tout, ce qui permet de faire avancer* » (Députée 3). Le recensement de problématiques est également un point relevé par le Conseiller Ministériel : « *la démocratie participative permet de mettre en exergue les attentes du public vis-à-vis de la transformation de l'offre, et de mettre en lumière certains sujets de société puis de les hiérarchiser et enfin de mettre en œuvre les réponses aux besoins* ». De son côté le membre de FAS estime que la participation permet une construction des réponses plus proche des besoins du public, afin de limiter les avantages que certains groupes d'intérêt peuvent tirer, en promouvant des « *des lobbys d'intérêts généraux* ».

Cette question de l'efficacité se consacre également à la recherche de l'adhésion du citoyen aux décisions prises, puisque la participation permettrait « *de préparer à une décision qui peut paraître inadaptée* ». Un exemple islandais de participation vient attester de cet effet à l'occasion de l'ouverture au droit à l'avortement, dans un contexte où l'opinion des habitants semblait divisée entre les « *pour* » et les « *contre* » avec des avis très tranchés (Fatin-Rouge Stéfani, 2020). Une assemblée citoyenne avait été formée, et après plusieurs débats, s'était positionnée aux deux-tiers en faveur de son autorisation. Par la suite, un référendum était venu approuver ce constat dans les

mêmes proportions<sup>34</sup>. Alors, plus les citoyens participent à l'élaboration d'une réponse à une problématique de manière collective et collaborative, plus ils peuvent y souscrire.

Derrière ces enjeux démocratiques et d'efficacité, cohabitent des objectifs aussi divers qu'ils peuvent refléter des motivations différentes. Ainsi, plusieurs des élus interrogés voient en la participation citoyenne un moyen d'améliorer la communication de l'action politique et la transparence des travaux menés par les parlementaires : *« c'est important de rendre compte, à une époque où il est reproché aux parlementaires de ne rien faire, ça me permet de montrer ce que je fais. Certains me reprochent de vouloir me mettre en avant, mais moi ça me permet surtout de montrer ce que je fais. Je dis en toute transparence ce que je fais, qui je vois »* (Députée 3). Ainsi, cette volonté non masquée d'utiliser des moyens participatifs à des fins de valorisation de l'engagement politique des élus se place dans un contexte où ces derniers ont tous témoigné de la difficulté d'atteindre leurs électeurs. Cet intérêt ne se place pas nécessairement dans une volonté électoraliste d'après la Députée 3, puisqu'une *« adhésion n'est pas forcément béate et massive »*. Dans cet esprit, la participation permettrait également de *« reconnecter et le citoyen et l'élu à l'intérêt et à la place des institutions »* d'après la Sénatrice 3 (PS, inscrite à la Commission des Affaires Sociales), ce que témoigne également la Députée 3 qui a déjà été confrontée à des oppositions fortes : *« les gilets jaunes que j'ai rencontré m'ont dit : "on veut une assemblée de citoyens". Je leur ai répondu que l'assemblée de citoyens c'est l'Assemblée Nationale. Il y a une méconnaissance du système politique français importante, et une défiance qui s'est accrue. C'est pourquoi je dis ce que je fais »*. Ainsi, les dispositifs de participation concourraient à l'éducation civique de chacun : *« il a également une vertu pédagogique pour les citoyens. Ceux qui s'essaient à la vie démocratique appréhendent d'autant mieux le travail parlementaire et les différentes institutions qui régissent notre société »* (Député 5).

D'autre part, la participation citoyenne à des travaux parlementaires rassemblerait également les citoyens en arrivant à trouver une certaine conjonction d'idées : *« je pourrais décider d'asséner des vérités, d'interroger les personnes qui m'arrangent parce qu'elles vont dans le sens de ma pensée. [...] cela crée sûrement des "fan-club" qui trouvent ça super d'avoir un politique qui assume des positions très fortes. Or cela ne permet pas d'arriver à des points de convergence, et il y a un besoin aujourd'hui d'embarquer les français dans la transformation. Si les politiques décident seuls, cela crée de la frustration qui s'accumule jusqu'à ce que ça pète »* (Député 5).

---

<sup>34</sup> L'autrice de cet article précise : *« Il est impossible cependant de savoir si l'équivalence de ces résultats est due au hasard ou si ce mini-public est révélateur de l'état de l'opinion une fois éclairée »*.

Ces méthodes de construction de l'avis du parlementaire ont également l'avantage de « *donner la possibilité d'ouvrir à des idées* » auxquelles les députés n'auraient pas songé, voire même à « *renforcer les travaux grâce à certaines expertises* ». Cette idée que le Député 5 développe provient sans doute de l'expérience qu'il a pu développer avec le conseil de citoyens qui l'épaula dans ses missions : « *au final, sa composition et cette organisation me permettent de mettre des points d'alerte dans les différents territoires de la circonscription, tout en restant ouvert à ce qui se passe à l'échelle nationale* ». Ce dernier, qu'il estime « *représentatif* » de sa circonscription car étant composé de « *tout âges, toutes professions et tout milieux* », favorise l'ouverture d'esprit nécessaire afin de représenter des opinions diverses : « *ce conseil me permet de sortir de l'entourage militant dans lequel nous baignons et qui peut parfois nous perdre* ». Alors, une assemblée citoyenne de circonscription, telle que le Député 5 l'a développée, permet une prise de température de ce qui se passe au local, tant sur les idées que sur l'acceptation des mesures prises au national.

Au final, les différents élus interrogés reconnaissent les enjeux démocratiques et d'efficacité inhérents à la démocratie participative, pouvant également « *remettre du sens* » au fonctionnement des systèmes représentatifs actuels, qui n'auraient « *pas besoin de citoyens mais d'électeurs* » (FAS). Ainsi, les élus ne l'emploient – ou ne l'emploieraient – pas pour les mêmes raisons. Alors, l'analyse des freins et des limites de la participation des citoyens à des travaux parlementaires que les élus décrivent peut permettre d'identifier la représentation qu'ils s'en font, afin d'évaluer la pertinence de leur contribution.

## 2. Des freins et des limites d'exercice bien identifiés... et communs à tous

Comme précisé auparavant, l'ensemble des personnes interrogées, que ce soit des élus, des participants des ACC, un membre de France Assos Santé ou le Conseiller Ministériel reconnaît l'utilité démocratique de la participation citoyenne aux travaux parlementaires, et aucun ne remet en question son efficacité de manière générale. En effet, du côté des élus, l'efficacité fait appel à la recherche de l'adhésion des citoyens, de par le processus de construction commune des propositions mais aussi de communication des actions parlementaires. De surcroît, aucun parlementaire n'a émis de doute quant à la pertinence des avis et des opinions des citoyens, pour la simple et bonne raison qu'eux-mêmes revendiquent être « *des citoyens comme les autres* » (Députée 3). D'ailleurs, le savoir expérientiel ou profane pourrait même être recherché : « *le regard novice de certains citoyens permet d'avoir une expérience intéressante* » (Député 4). Néanmoins, même si les personnes questionnées sont unanimes quant à la capacité des citoyens de pouvoir concourir aux travaux parlementaires, plusieurs nuances sont à apporter.

Tout d'abord, la première catégorie de limites concerne le périmètre de l'écu. Comme évoqué précédemment, le temps parlementaire peut contraindre l'organisation de dispositifs participatifs : « *A la fois le temps que nous pouvons allouer, mais aussi le temps dont on dispose à l'Assemblée* » (Députée 3). Ce constat est partagé par les autres élus interrogés : « *il faut aussi expliquer que les attentes, dans le temps législatif, ne pourront pas avoir une réponse immédiate* » (Députée 4). Aussi, cette contrainte temporelle provenant du fonctionnement des chambres parlementaires est renforcée par les parlementaires eux-mêmes qui n'arriveraient pas à « *s'auto-discipliner* » : « *quand on voit le nombre d'amendements similaires qui arrivent et qui sont quand même défendus, cela ralentit les textes* ». Ce sentiment est partagé par l'Ancien Parlementaire qui estime : « *qu'aujourd'hui trop de lois sont faites* ».

La raison invoquée par la Députée 4 pour expliquer ce phénomène serait la recherche de l'existence en terme « *d'image politique* » : « *il faut que chaque député existe et son existence vient par son travail de son temps individuel* ». Cette recherche serait conditionnée par les citoyens eux-mêmes, influencés par différents types de médias tels « *députés.fr* » qui les évalue « *sur des éléments quantitatifs* ». Le Député 5 reconnaît également ce constat : « *les députés peuvent eux aussi être dans cette culture de l'immédiateté et être à la recherche d'une course à la statistique quantitative* ». Pour autant, le parlementaire garderait la capacité de s'en émanciper : « *c'est facile de taper sur le citoyen ou la société de consommation, la réalité c'est que le député est libre de s'organiser comme il l'entend. C'est alors à la charge du politique d'informer les citoyens sur son agenda pour justifier de son travail. Il faut savoir répondre aux attentes sans céder à l'injonction* ». Finalement, il semblerait que le manque de temps du parlementaire serait une conséquence de son organisation et des priorisations des méthodes de travail, où pour exercer des temps de participation, il serait nécessaire d'y consacrer un collaborateur parlementaire (Députée 4). Ce constat est également partagé de manière extérieure par des anciens membres du CESE qui estiment que bien que les élus aient « *la volonté* », ils ne sauraient comment s'y prendre, d'autant plus que « *les équipes parlementaires sont bouffées par du quotidien* ».

En outre, la pertinence de l'organisation de participation citoyenne dépendrait aussi « *du temps ministériel* ». En effet, la prise en compte des réflexions citoyennes serait limitée si les actions politiques du parlementaire ne sont pas en harmonie avec : « *si les travaux ne rentrent pas dans la bonne case, si on n'est pas de la bonne commission, si on n'a pas une niche parlementaire<sup>35</sup> qui s'y prête c'est difficile* » (Députée 4).

---

<sup>35</sup> Une « niche » est une fenêtre d'opportunité législative pour les groupes politiques afin de faire des propositions de loi. Pour les groupes d'opposition, elle peut servir à mettre en difficulté la majorité gouvernementale afin de démarquer une ligne partisane identifiable, qui pourrait servir à de futures élections.

La non-prise en compte des recommandations citoyennes, provoquée par le décalage entre les priorités de l'exécutif et le travail du parlementaire serait difficilement acceptable pour le citoyen, qui plus est s'il y a un laps de temps important « *entre le temps où la loi est votée et le moment où le décret sort vis-à-vis des besoins du terrain* » d'après Sénatrice 1 (LR, inscrite à la Commission des Affaires Sociales). Cependant, cette opinion ne semble pas partagée du côté du membre de l'exécutif : « *c'est une question d'équilibre : aujourd'hui la place de l'initiative parlementaire est en croissance, [...] il y a même une certaine inflation importante sur les propositions de loi qui témoigne de la place en augmentation des textes parlementaires* » (Conseiller Ministériel). Aussi, cette difficulté pourrait être moins présente du côté du Sénat qui voit « *venir les textes* » d'après la Sénatrice 3, puisque cette chambre parlementaire reçoit les textes après l'Assemblée Nationale<sup>36</sup>. Le tempo imposé par la ligne gouvernementale compliquerait également la tâche des représentants des usagers : « *le temps inter-associatif n'est pas le temps politique* » (FAS). Il en est de même pour l'audition parlementaire, puisqu'ils n'auraient que « *deux à trois semaines pour concerter* ». Dès lors l'association des usagers ne serait pas nécessairement permise : « *si le travail n'a pas été fait en amont, cela est difficile de solliciter tout le monde* ».

Si le temps parlementaire est contrasté selon les représentations de chacun, un des freins au déploiement de la participation citoyenne ne souffrant d'aucune ambiguïté concerne bien l'enjeu électoral de l' élu. D'après les membres du CESE, la volonté du pouvoir dépasserait les enjeux participatifs, car les élus non sensibilisés ni formés à ces démarches craindraient « *ce qui vont faire ou dire qui pourrait les empêcher* ». Le Député 5, ayant développé de multiples dispositifs participatifs, reconnaît qu'il est « *vrai que l'enjeu de réélection peut inhiber certains de s'essayer à la démocratie participative car cela pourrait contraindre l' élu à plus facilement accepter les propositions* ». De son côté, il se sent libre des positions des citoyens présents dans le conseil de circonscription pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il se considère jeune et juge que « *si demain je ne suis plus député j'ai la possibilité de travailler dans le privé d'où je viens* ». Ainsi, il n'aurait pas besoin de procéder à « *des calculs maléfiques qui me permettraient de rester dans la politique à vie* ». Ce détachement de l'enjeu électoral favoriserait alors une délibération, incitant davantage à se poser la question suivante : « *comment élaborer une décision qui intègre justement toutes les perspectives et les positions ?* », plutôt que « *qui décide ?* » (Pourtois, 2021). Si cette ambition est bien celle des systèmes représentatifs actuels, les partisans de la « *désélectionnalisation* » de la politique jugent que « *l'élection des gouvernants au suffrage universel semble un moyen assez pauvre, voire un sérieux obstacle pour la promotion de la qualité délibérative du processus de*

---

<sup>36</sup> Sauf en ce qui concerne les lois portant sur les collectivités territoriales.

décision politique »<sup>37</sup>. Cette théorie reposerait sur plusieurs arguments, dont le simple fait que le mobile des élus ou candidats ne serait pas de bien gouverner mais d’être réélus, ou encore « d’accéder au leadership politique ou de le conforter, ou encore de retirer un bénéfice personnel de l’exercice d’un mandat ». Si les théories sociologiques du don/ contre-don<sup>38</sup> ne peuvent donner tort à l’affirmation précédente, elles permettraient néanmoins de nuancer ce point pour deux raisons. La première est que la quête d’intérêt personnel ou privé n’exclut pas la recherche du bien public. La seconde tiendrait du contre argument suivant : si les représentants élus n’assuraient que leurs bénéfices personnels, considérer que le système électoraliste empêcherait toute forme de délibération reviendrait à envisager que chaque citoyen serait dénué de libre arbitre.

Dès lors, l’autre versant des limites identifiées par les personnes interrogées désigne celles inhérentes aux participants. En premier lieu, l’ensemble des citoyens pourrait ne pas se sentir concerné par l’organisation de ces temps participatifs : « : tout le monde n’a pas le temps voire l’envie de participer » (Député 5). Ce ressenti est également partagé par les participants des ACC : « On est dans une période où les gens n’ont plus envie de s’investir, pensent à eux et leur petite famille. Ils vont critiquer ce qui va être proposé mais eux-mêmes n’ont pas envie de chercher » (Participante ACC 2). Ce manque d’intérêt pourrait être expliqué par plusieurs raisons. D’abord, la difficulté d’atteindre les citoyens par les modes de communication actuels a été relevée par certains élus interrogés, comme expliqué précédemment. Ce point vient être corroboré par le Député 5 qui, quand il avait lancé les appels à candidature pour le conseil de circonscription, avait dû tirer au sort une trentaine de citoyens parmi 600 dossiers. Pour autant, il concède que concernant les réunions publiques, la participation est assez restreinte en nombre mais aussi dans la diversité des profils des participants : « ça se voit dans les réunions publiques et dans les personnes qui viennent ». Cette limite ne viendrait pas d’un manque de communication puisqu’il utiliserait plusieurs canaux différents : « je communique beaucoup, sur mes réseaux, dans la presse via le journal ou la télévision locale, j’envoie même des newsletter papier dans toutes les boîtes aux lettres de ma circonscription tous les six mois ».

---

<sup>37</sup> D’après des lectures empruntées par Hervé Pourtois à Philip Petit et Mark Warren.

<sup>38</sup> Marcel Mauss a décrit que la théorie du don n’était pas une question d’altruisme mais une théorie de l’échange social intégrant l’intérêt et la violence. C’est ce « lien social » qui permettrait de faire société, plus que l’addition des intérêts individuels. Il est à noter que cette thèse a été fondée sur des perspectives du monde du travail.

Alors, même si l'information arrivait jusqu'à chaque citoyen d'une circonscription, d'autres motifs expliqueraient le manque de participation, notamment en ce qui concerne la perception de l'élu ou de son action. Par exemple certains citoyens ne verraient pas en quoi ces temps d'échange provoqueraient des changements : « *il y a quelques préjugés et une certaine lassitude de la part de certains citoyens qui ne voient pas vraiment comment leur voix pourrait être prise en compte. J'ai des collègues de travail qui m'ont dit "tu vas voir, il ne va rien se passer derrière"* » (Participante ACC 2). La crainte du manque d'impact ou de considération de la prise en compte des réflexions citoyennes proviendrait également du lien de confiance envers les représentants de la Nation d'après Sénateur 2 (LR, inscrit à la Commission des Affaires Sociales) puisque d'après lui : « *il peut exister une forme de désintérêt chez une partie de la population* » dont l'une des causes « *est le manque de confiance dans le travail et la déclaration des différents politiques* ». Ce manque de confiance concernerait également les citoyens eux-mêmes car pour le Député 5 : « *dans le "c'est pas pour moi tout ça", il y a aussi un manque de confiance dans la capacité à le faire* ». Ce déficit d'estime de soi serait principalement constitué d'un sentiment personnel : « *certaines ne viennent pas non plus car ils estiment ne pas avoir suffisamment de connaissances pour en parler* » (Sénateur 2).

Par ailleurs, une partie des citoyens ne se déplacerait pas car « *le système leur va bien comme ça* » (Député 5). Ils pourraient même être une majorité dite « *silencieuse* » qui n'exprimerait alors pas nécessairement d'intérêt à contribuer aux travaux se plaçant à l'échelle de la Nation car ils seraient « *en accord avec les textes* » et privilégieraient « *d'autres occupations* » quand bien même les temps participatifs étaient organisés le soir (Sénateur 2). Cette explication par la satisfaction du plus grand nombre tiendrait également des profils de ceux qui participent : « *la participation vient parfois de la contestation* » (Député 5) ; un sentiment partagé par le Sénateur 2 : « *les citoyens qui viennent sont plus souvent en désaccord* ».

Enfin, certains citoyens ne s'engageraient pas, bien que ne se sentant plus représentés, car ils penseraient « *se suffire à eux-mêmes* » et que « *seuls ils peuvent être le porte-parole de leur propre voix* » (Député 5). L'expression de la contestation, bien qu'elle puisse « *enrichir les discussions* » (Député 5), est une limite fréquemment retrouvée dans les entretiens menés avec les élus, faisant notamment référence aux gilets jaunes, mais pas seulement. En effet, certains citoyens seraient à la recherche d'autres formes de participations que celles proposées par les représentants de la Nation, et se réuniraient « *au-delà du fond et des revendications* », afin d'obtenir une « *certaine forme de reconnaissance sociale* ». Différentes personnes prendraient « *plaisir à se réunir et à se battre ensemble pour défendre des idées* » donnant du sens à leur action, tout en se rendant compte, une fois confrontées à d'autres réalités que la leur, que « *tout n'est pas aussi simple que sur les plateaux télé* » (Député 5).

Ainsi, la recherche d'appartenance sociale provoquerait le développement d'une quête de reconnaissance de l'expression des opinions individuelles se regroupant sous la dynamique de la contestation.

Bien que la compréhension de ce phénomène nécessiterait l'appréhension de multiples facteurs, l'une des origines à cette évolution tiendrait également de la « *méconnaissance du fonctionnement des institutions et du travail parlementaire* » (Député 5). Le Député 2 précise davantage en exprimant sa perception du niveau de connaissance des citoyens : « *le citoyen ne sait pas comment est faite la loi, qui n'est finalement qu'un changement d'un code. Quels sont les principes de la loi, quels sont les effets collatéraux lorsqu'on prend une décision...* ». Cette idée représenterait un réel frein au développement de dispositifs participatifs car « *déjà qu'il est difficile pour un député, en dehors de ses champs d'expertise, de se faire un avis, alors interroger des citoyens... c'est compliqué !* » (Député 2). Cet avis est partagé par les membres du CESE qui estime que « *la mise-en œuvre participative n'est pas évidente car d'un côté il y a la société organisée avec les corps intermédiaires, et de l'autre il y a des citoyens qui n'ont pas forcément la culture des institutions* ». Il est vrai que certaines organisations, plus rodées à la vie politique, prendraient le pas sur des dispositifs participatifs : « *concernant la loi Rist<sup>39</sup>, il y a eu peu de monde mise à part les professionnels, qui prennent le dessus sur les citoyens car ils connaissent les dossiers et savent comment parler* » (Député 2).

En somme, le manque de connaissance de certains citoyens à propos du travail législatif s'agirait plutôt d'un défi qu'une limite absolue et définitive d'après l'ensemble des parlementaires interrogés, telle la Sénatrice 1 le témoigne : « *Il y a une pauvreté de l'information qui ne permet pas au citoyen de construire un processus de réflexion* ». Le Participant ACC 3 rejoint ce constat établi et estime que ce serait le rôle du parlementaire d'aller « *chercher les citoyens qui ne pensent pas avoir les clés* ». Son expérience associative lui permet un regard extérieur, et d'après lui : « *ce n'est pas forcément que les citoyens n'ont pas d'intérêt pour la politique mais ils ne s'y penchent pas car ils ne pensent pas qu'ils peuvent participer car ils n'ont pas les outils. Pour autant, sur l'écologie ou sur la santé publique : tout le monde à son avis à émettre mais il y a des manières de faire* ». Dès lors, les thématiques de santé, dans leurs sens larges qui iraient jusqu'à prendre en compte la santé dans toutes les politiques, représenteraient une porte d'entrée intéressante puisque chaque citoyen se sentirait concerné.

---

<sup>39</sup> Loi du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification.

En définitive, si quelques limites ont été identifiées, elles ne remettent pas en cause, dans le discours des personnes interrogées, la pertinence des réflexions citoyennes concernant leur apport pour les travaux parlementaires. A vrai dire, les élus déployant des dispositifs participatifs de manière régulière reconnaissent volontiers que l'exercice de la participation est adapté aux travaux parlementaires. En outre, les raisons expliquant les points de blocage repérés par les élus dépendaient plutôt de leur pratique parlementaire, intégrant les citoyens de différentes manières. Autre fait étonnant apparu à l'analyse globale des entretiens menés avec les élus : l'ensemble des limites évoquées ne sont jamais du fait du parlementaire en lui-même. En effet, les sources de celles-ci proviennent soit des citoyens, soit du fonctionnement des institutions<sup>40</sup>, soit des autres élus<sup>41</sup>, qu'ils soient anciens ou actuels. Elles surviennent également du contexte sanitaire durant la période de pandémie de coronavirus, qui a ajouté des contraintes organisationnelles ou temporelles : « jusqu'à la crise, on se réunissait deux à trois fois par an, et je leur envoyais des informations régulièrement. Depuis, la crise et l'ampleur du travail m'ont un peu dépassé en ce qui concerne ce type d'organisation. C'est pourquoi je fais des publications régulières sur Facebook afin que les citoyens sachent ce qu'on fait » (Députée 3). Le seul écueil provenant de leur part concernerait leur méthode de communication, qui ne serait pas adaptée aux usages actuels et qui ne toucherait que des publics acquis à leur cause ou en opposition totale<sup>42</sup>. Pourtant, un bon nombre de parlementaires dispose de réseaux sociaux, de sites internes, de newsletter, profite de publications par la presse ou par la voie d'autres médias. Alors, leur exercice serait avant toute chose le reflet de leur représentation de ce que peuvent apporter les contributions des citoyens non élus. Si certains relèvent des freins inhérents au cadre de réalisation de leur mandat, tel le temps parlementaire, d'autres appuient sur les difficultés de mise en œuvre des dispositifs ou bien d'atteinte de l'ensemble des citoyens. En somme, les limites reconnues font plutôt état des objectifs que chaque élu se fixe, évoluant au fil de leur expérience mais aussi et surtout de leur conception quant à la mise en place de la participation citoyenne, répondant soit à un enjeu d'efficacité, soit à un enjeu démocratique voire électoral. Il semblerait alors, au détour des entretiens menés, que l'analyse des méthodes de participation en regard de l'échelle de la participation de Sherry Arnstein, convienne à l'interprétation de l'enjeu ou des enjeux conscients ou inconscients de l'élu. D'ailleurs, le niveau d'association du citoyen ne serait-il pas l'un des symptômes de la conception de la participation ?

---

<sup>40</sup> Le Parlement « *subirait* » le calendrier gouvernemental, comme développé plus haut.

<sup>41</sup> Dont les pratiques jetteraient « *l'opprobre* », comme cité plus haut.

<sup>42</sup> D'après A. Guiton, le phénomène des « bulles de filtre » (*filter bubble*) explique cet effet, par l'enfermement des utilisateurs des réseaux dans des informations en lien avec leurs centres d'intérêts (dans « *Réseaux sociaux : ont-ils enterrés le débat public ?* » Revue Projet, 2019).

### 3. Des niveaux d'association contrastés, témoignant des représentations

Lors des différents entretiens menés, la question des pratiques d'intégration des citoyens aux travaux parlementaires a été posée aux élus. Bien qu'utilisant tous et toutes des méthodes différentes dans les détails, deux formes particulières de participation sont exercées, ayant des objectifs de légitimation des décisions différents selon la typologie. Ainsi, les citoyens sont généralement soit consultés, présentant alors le débat comme une pédagogie de l'intérêt général, soit concertés<sup>43</sup>, permettant de construire l'intérêt général par la critique sociale (Fourniau, 2021). Afin d'analyser les rapports et les différences entre ces deux processus, leurs apports et leurs limites, une attention particulière sera apportée à la comparaison des pratiques des élus interrogés avec leur discours.

Tout d'abord, la figure consultative peut être considérée de différentes manières. En effet, si ce niveau d'association peut-être la cible de critiques jugeant le procédé trop peu démocratique car trop descendant, il est avant toute chose dépendant de la présence de l'information à double sens. Par exemple, Député 1 considère, comme explicité plus haut, que la discussion avec des acteurs de terrains, tels les professionnels de santé, doués d'une expertise de par leurs compétences professionnelles est « *certainement une forme de démocratie participative* ». La consultation est également préconisée par d'autres parlementaires, comme la Sénatrice 3 qui explique : « *je ne peux pas concevoir ma mission sans le lien avec le terrain, à savoir, comment les préoccupations de terrain peuvent s'inscrire dans la loi. Alors je passe une partie de mon temps sur le terrain, soit sur sollicitation, soit par anticipation d'une thématique* ». Si cette pratique permet sûrement un échange d'informations réciproques, elle ne peut témoigner, sur le simple discours de l'entretien, de l'existence d'une réelle discussion ou alors d'un exposé de points de vue soumis tour à tour, sans que l'influence de l'un impacte la pensée de l'autre. Si cette volonté affichée par la plupart des élus interrogés laisse penser qu'ils sont ouverts à la transformation de leur propre opinion afin d'agir et de décider, l'apparition d'une certaine dissonance cognitive peut se produire dans le discours. En effet, certains parlementaires se représentent les moments de participation citoyenne par la caractérisation de « *l'explication* » ou la « *pédagogie* » d'un texte : « *ce sont des temps d'échanges qui nous permettent d'expliquer la loi* » (Sénateur 2). Cette typologie se retrouve également chez la Sénatrice 3, qui préconise ce type de dispositif notamment de par la concurrence de l'information

---

<sup>43</sup> Le terme de concertation est préféré ici à « délibération » comme celui choisi par Jean-Michel Fourniau, par soucis de cohérence avec la présentation de la définition dans le I.1.b. Bien que la concertation n'intègre pas la décision citoyenne, les participants contribuent largement à celle de l'élu par des mécanismes de débat ou d'influence qui seront vus dans cette sous partie.

entre le citoyen, l'élu et les institutions : « *aujourd'hui le citoyen est très informé, quand il y a un texte où il est concerné il peut avoir envie de participer. Ce qui est important c'est l'explication du texte, mais aussi l'explication de sa vision* ». Ce rôle d'information du public sur les actions des parlementaires ne serait pas à rejeter, puisque selon la Députée 4 : « *Il faut aussi expliquer que les attentes, dans le temps législatif, ne pourront pas avoir une réponse immédiate. Cette prise de conscience est indispensable car ils ne savent pas comment on fait la loi, ils ne savent pas les aller-retours de la navette, ils ne connaissent pas le manque de fenêtres que nous avons pour déposer une proposition de loi car il y a peu de niches parlementaires. C'est donc aussi bien d'avoir des consultations aussi pour informer la population de nos difficultés* ». Pour autant, pour que l'esprit de la consultation puisse exister, il serait nécessaire que l'objectif d'information ou d'éducation du citoyen ne soit pas le seul, ni dans le discours, ni dans les actes, mais soit bien assorti d'un objectif de transformer de l'avis de l'élu.

Dès lors, la consultation serait une modalité d'échange intéressante entre les citoyens et les élus afin de répondre à des enjeux démocratiques et d'efficacité de par et d'autre. Néanmoins, pour qu'elle puisse se faire, il est indispensable que l'élu réussisse à toucher le public qui l'intéresse, ce qui est, d'après les parlementaires, la difficulté majeure, mais aussi que le public ait la possibilité de les interpeller. Cette deuxième voie de communication, à l'instar de la première, doit s'adapter aux nouvelles technologies. Bien que l'occasion se prête à chaque citoyen d'interroger un parlementaire sur un sujet via les permanences, les mails ou le courrier, ces canaux de correspondance seraient peu utilisés. En effet, en dehors des revendications corporatistes ou syndicalistes, seuls quelques citoyens les avertissent de temps à autre, souvent sur des sujets particuliers d'après les personnes interrogées (élus et participants ACC). Ce recours serait donc peu utilisé, soit par méconnaissance des rôles et des actions potentielles des parlementaires, soit parce que les outils de communication seraient inadaptés. Par exemple, le Député 5 estime qu'il est nécessaire de permettre « *à tout citoyen de m'interpeller sur les idées, projets ou désaccords qu'ils souhaitent exprimer* ». Pour pallier ces deux notions, il a mis en place plusieurs systèmes permettant aux citoyens d'interagir directement avec lui, sur les sujets qui les intéressent eux avant tout. Sur son site internet, un forum est à disposition afin de laisser l'opportunité de poser des questions et de pouvoir débattre avec d'autres citoyens. De plus, chaque année, il assure des permanences parlementaires « *mobiles* » en allant directement à la rencontre des citoyens dans les petits villages. Enfin, quelques jours par an, il se déplace directement dans chaque commune de la circonscription et va à la rencontre des citoyens qui lui offriront le gîte et le couvert. Si ces systèmes ne permettent pas nécessairement à chaque citoyen de pouvoir confronter leur réflexion à d'autres, ils diffusent néanmoins l'information selon laquelle les parlementaires sont accessibles et peuvent être sollicités.

La consultation des citoyens constitue un travail conséquent « *d'aller vers* », qui serait « *plus pertinente à l'échelle locale* » d'après l'Ancien Parlementaire qui a exercé des mandats ou des fonctions politiques à de multiples échelles : Maire (exécutif local), Député (législatif, interface local-national), Ministre (exécutif national). D'après lui, le parlementaire répond entièrement à la nécessité de « *proximité* » que les élus doivent remplir pour faire exercer la démocratie, tout comme le besoin d'information du public des mesures prises et des raisons les motivant.

Pour l'heure, la figure consultative renverrait à une image mitigée au niveau national à cause du « *caractère récurrent de la dénégation de l'utilité du débat ouvert par rapport à la simple consultation de l'opinion, des mises en cause de l'intérêt général attaché à la participation du public* » (Fourniau, 2021). Ces insuffisances provoqueraient alors la remise en question de la légitimité de la consultation, notamment de par le manque d'impact sur la décision des élus. Ce déficit augmenterait alors l'émergence et l'accroissement de la figure contestataire radicale, qui se construirait « *en miroir des dénégations* » précédemment citées. Les figures consultatives et contestataires opposeraient ainsi leurs « *lieux légitimes de discussion de l'intérêt général (la place publique vs le parlement), leurs instances de légitimation (la critique en acte vs l'opinion) et leurs procédures (l'assemblée générale vs la consultation)* ». Pour preuve, Jean-Michel Fourniau cite l'exemple du « *Grand Débat national* » qui, de par l'impossibilité du CNDP de poser des questions autres que celles identifiées par le Gouvernement, et face à l'incertitude ou le flou autour de l'intégration des remontées citoyennes, a fait émerger « *Le Vrai Débat* », dispositif monté par les Gilets Jaunes, en opposition au premier. La consultation souffrirait alors de cette étiquette de « *simulacre* » de la légitimation de la décision fondée sur la participation citoyenne. Pourtant, dans sa conception, elle doit permettre, d'après Jean-Michel Fourniau : « *la transparence de l'action publique au service d'une pédagogie de l'intérêt général* ». En somme, son organisation répondrait à l'enjeu démocratique à travers les notions identifiées<sup>44</sup> par les personnes interrogées et définies dans le II.1 de ce travail.

Alors, la figure délibérative, ou ici nommée concertative, offrirait des possibilités complémentaires à la figure consultative, notamment en ce qui concerne les limites qui lui sont reprochées. D'après la Participante ACC 1, l'échelon local favoriserait la prise en compte des propositions citoyennes de par la proximité et la possibilité de concertation. C'est d'ailleurs ce que recherche en premier le Participant ACC 3 vis-à-vis d'un parlementaire : « *C'est un acteur majeur pour remonter les problématiques de terrain* ».

---

<sup>44</sup> Pour rappel, les personnes interrogées identifient l'enjeu démocratique selon les notions suivantes : adhésion des citoyens aux mesures politiques, communication et pédagogie des mesures, favorisation du vote, rétablissement de la confiance citoyenne envers les élus et surtout amélioration du sentiment d'être représenté par les élus.

A ce propos, il s'estime bien représenté car il a de nombreuses fois été concerté par différents élus dans le cadre de ses missions associatives. C'est un constat partagé par la Participante ACC 4, élève au sein d'un établissement scolaire, qui juge que les parlementaires devraient plus « *s'appuyer sur des dispositifs participatifs* » pour décider. Si les participants des ACC reconnaissent que la décision finale revient à l' élu, tous attendent des parlementaires qu'ils intègrent davantage les citoyens aux processus de décision. L'influence sur ce dernier serait plus facilement permise par la figure concertative/délibérative, de par son procédé permettant le débat et l'échange de points de vue entre citoyens. En effet, les espaces concertatifs ouvriraient un espace contradictoire là où la consultation impose l'autorité d'une expertise unique (Fourniau, 2021). Ainsi, les dispositifs délibératifs favoriseraient la pluralité et la richesse des arguments, la capacité à faire émerger de nouvelles solutions et clarifieraient les zones d'accord possibles et de désaccord profonds.

La participation citoyenne se placerait selon un autre objectif, à savoir la construction de la réflexion de l' élu. A ce propos, les parlementaires interrogés qui mettent en pratique des dispositifs de participation, s'orientent davantage selon des modalités concertatives plutôt que consultatives. Ainsi, les élus « *rodés* » à l'exercice intégratif parlent plutôt de « *débat* », « *d'argumentation* », à contrario des parlementaires ayant une vision de la participation plutôt consultative voire informative descendante, qui orientent l'objectif de la participation sur « *l'information aux citoyens* », « *l'éducation des citoyens* » ou encore de « *pédagogie* ». L'une des craintes potentielles de la concertation citoyenne, exposée par les parlementaires, réside dans la recherche du profit individuel des participants plutôt que de l'intérêt collectif. Pourtant, ranger un participant derrière ses seules appartenances, liens ou conflits d'intérêts l'assigne à un rôle défini et délimite ses droits à la parole, limitant ainsi sa potentielle contribution (Fourniau, 2021). De plus, associer n'importe quel citoyen permet d'assurer une expertise plurielle qui dépasse le cadre des professionnels habituellement sollicités : « *aucun savoir-faire professionnel, aussi élaboré soit-il, ne peut se présenter comme inaccessible à la critique issue de compétences comparables présentes dans la société* »<sup>45</sup>. Alors, il ne serait pas envisageable de ne pas vouloir procéder à des dispositifs concertatifs sur le simple fait que des individus pourraient en profiter à des fins privées.

---

<sup>45</sup> D'après un propos emprunté par Jean-Michel Fourniau au Vice-Président du Conseil Général des ponts et chaussées, issu d'un article intitulé « *Conduire un projet c'est construire sa légitimité* » (Mayet, 1999).

En somme, le niveau d'association dépendrait avant toute chose des enjeux et des objectifs définis par le parlementaire, en fonction de ses propres représentations des apports potentiels de la participation citoyenne. Du côté du citoyen, le degré d'intégration s'évalue davantage à la mesure avec laquelle ses propositions vont être associées dans le processus de décision de l'élu, ce qui peut d'ailleurs conditionner sa participation. Dès lors, une fois ces éléments considérés, la caractérisation de la participation citoyenne se détermine par l'objet sur lequel se porte le dispositif. Il se définit aussi par le pilotage, la gouvernance et l'animation du projet, représentant des garants à la bienséance des échanges et à la pertinence des propositions citoyennes. Finalement, la participation citoyenne, quelque soit le niveau d'association, est-elle adaptée afin d'enrichir les travaux parlementaires portant sur les sujets de santé ?

#### 4. Les questions de santé comme symptômes des représentations autour de la participation citoyenne aux travaux parlementaires

Jusqu'alors, l'ensemble des personnes interrogées dans le cadre de ce travail conviennent à dire que l'intégration des citoyens à des travaux parlementaires semble être adaptée, dans des mesures différentes selon les conceptions de chacun. Différents points de convergence ont été trouvés autour des enjeux et objectifs, des limites et freins, et même en ce qui concerne les niveaux d'association. Pourtant, ce consensus semble beaucoup plus nuancé en ce qui concerne les questions à aborder avec les citoyens. Ainsi, deux visions tendent à émerger autour des questions de santé, sans toutefois être en opposition.

D'un côté, certains interlocuteurs, comme le Député 1, estiment que la santé regroupe des sujets « *éminemment techno* », regroupant un ensemble de facteurs complexes qui ne sont pas nécessairement à la portée de chacun : « *s'il s'agit de dire "il faut un accès aux soins pour tous et au revoir docteur" cela devient compliqué* ». Ce point de vue est partagé par le Conseiller Ministériel qui n'est pas « *certain que la conscience collective soit suffisamment aiguë sur un certain nombre de thématiques* ». L'un comme l'autre sont très au fait de la difficulté avec laquelle certains dossiers sont traités, de par leurs fonctions impliquant de hautes responsabilités respectivement à la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale et au Ministère des Solidarités et de la Santé. Ainsi, ils intègrent nécessairement un nombre de paramètres à prendre en compte qui tend à éloigner l'idée selon laquelle la participation citoyenne permettrait d'enrichir les travaux parlementaires. D'ailleurs, pour le Député 1, la participation citoyenne, même s'il n'est pas « *contre* », ne doit pas être une fin en soi, car « *nos institutions précisent que les citoyens élisent d'autres citoyens pour aller les représenter* ». Néanmoins, dans le même temps, il reconnaît qu'il

serait nécessaire de « *retrouver de la démocratie sociale et parlementaire* ». Alors, les sujets de santé sont-ils trop techniques pour intégrer des citoyens *profanes* aux travaux parlementaires ? Ou ce point de blocage provient-il plutôt de la conception avec laquelle la participation citoyenne peut être ambitionnée et/ou des méthodes permettant une association pertinente ?

Afin d'y répondre, plusieurs explications sont envisageables. Tout d'abord, la délibération ne serait pas nécessairement adaptée à la thématique : « *je ne suis pas sûr que l'approche de la Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) soit transposable sur les sujets de santé* » (Conseiller Ministériel). D'après lui, plusieurs types de participation seraient susceptibles de convenir, comme les plateformes consultatives telles celles disponibles sur « *Make.org* ». De plus, il précise que les rapporteurs de missions gouvernementales sont amenés et incités à organiser des consultations très larges, favorisant ainsi l'intégration de l'avis de citoyens. Par exemple, le rapport de Dominique Libault sur la thématique du « *Grand Âge et Autonomie* » avait associé une consultation citoyenne via une plateforme numérique (414 000 participants), des entretiens en focus groupes ou en face-à-face avec des usagers, aidants et professionnels de santé, ainsi que cinq forums régionaux réunissant plus de 500 personnes. Si les résultats de ces consultations sont disponibles, il est en revanche impossible de savoir, à la lecture du document, dans quelle mesure ils ont été intégrés dans l'élaboration du rapport. Dès lors, le reproche récurrent qui est effectué auprès de la consultation, à savoir qu'elle n'intègre pas nécessairement les préconisations dans le processus de décision, est d'autant plus renforcé qu'à ce jour ce rapport ne s'est que très peu converti en propositions législatives ou réglementaires<sup>46</sup>. Si à ce jour aucun contre exemple ne vient contredire ce point au sujet des questions de santé, le Député 5 assure quant à lui que les méthodes concertatives ont vocation à favoriser la participation sans créer de déception, dès l'instant où le sujet se traiterait à une question d'actualité. La question du choix de la méthode d'association serait à la discrétion du parlementaire et s'orienterait en fonction « *de ce que l'on cherche à savoir* ». La vision que développe le Député 5 tient *a priori* du parcours universitaire qu'il a suivi, le dotant d'outils en sciences humaines et sociales, adaptant ainsi les méthodes qualitatives et quantitatives à l'objet d'étude. Alors, la méthode, dès l'instant où chaque parlementaire est à même d'être sensibilisé aux outils à travers des formations ou de l'imitation des pairs, ne peut constituer un frein absolu au déploiement de la participation des citoyens aux travaux parlementaires au sujet des questions de santé.

---

<sup>46</sup> A l'écriture de ce travail (mai-juin 2021), la loi Grand Âge autonomie pourrait être attendue pour l'été 2021.

La Députée 4 identifie à son tour une autre barrière potentielle : « *une autre limite concerne la démarche scientifique que nécessite certaines thématiques de santé et que n'ont pas nécessairement les citoyens : ils se sentent acteurs mais n'ont pas intégré la démarche scientifique* ». Bien que ne faisant pas partie de la CAS, la Députée 4, étant professionnelle de santé, repère ainsi cet obstacle à des échanges éclairés pouvant aboutir à des propositions allant à contre courant des données probantes de la science. A cette difficulté répond l'expérience des démarches participatives des membres du CESE : « *les citoyens doivent aussi être formés à cet exercice. [...] Cela appelle à la notion de capacité et d'empowerment qu'on retrouve en santé. Tout ce qui a été fait en santé doit être fait en politique* ». Ainsi, ils ne voient pas d'inconvénient à ce que les citoyens en manque de connaissances scientifiques participent à des réflexions sur des domaines jugés techniques, dès l'instant où ils reçoivent les « *outils* » nécessaires à la compréhension (Participant ACC 3).

Autrement, si l'apport des *patients-experts* ou des expériences d'usagers sont des éléments recherchés par le Conseiller Ministériel, il n'est pas sûr qu'en dehors de ce cadre un citoyen puisse toujours être en mesure d'apporter des réflexions pertinentes : « *je ne suis pas certains que quelqu'un ne vivant pas une situation particulière soit en capacité de discuter de celle-ci, comme par exemple de la maladie de Crohn* ». Cependant ce blocage ne représenterait pas nécessairement un frein d'après le Député 5, puisque si les citoyens sont recrutés en fonction de ce qu'ils peuvent apporter, il n'y aurait alors aucune limite : « *le fait de personnaliser le thème permet une certaine forme de spécialisation qui peut permettre à certains citoyens de plus s'y reconnaître* ».

Enfin, la Députée 4 identifie une dernière limite à propos des sujets de santé qui pourraient provoquer davantage « *d'affect* » que d'autres thématiques. Ainsi, d'après elle : « *les propositions sont à cadrer pour qu'elles puissent être exploitables* ». Si elle expose une condition à la recevabilité des propositions citoyennes, cela vaudrait également pour les députés d'après le Député 2 : « *à l'Assemblée, une partie des députés parlent avec leur expérience personnelle, ce qui est bien d'un côté car tout le monde à sa culture, son vécu et son éducation, mais l'aspect neutre est plus éloigné* ». D'ailleurs, sur les sujets où la part émotionnelle serait plus grande, il préconise même l'appel aux citoyens non élus : « *chacun exprime sa voix personnelle donc il faut un débat public pour l'enrichir* ». La Sénatrice 1 partage également ce constat : « *les sujets très intimes permettent à chacun d'entendre l'expérience des autres et ainsi se confronter à d'autres réalités* ».

En somme, des divergences émergent en terme de vision de la pertinence du concours des citoyens aux travaux parlementaires à propos des sujets de santé, notamment selon si l' élu développe déjà des dispositifs participatifs. Pourtant, esquiver la consultation ou la concertation des citoyens représenterait un manquement des représentants de la Nation d'après la Députée 3 : « *en tant qu'élus de la Nation, nous devons défendre l'idée de parler de tout avec tout le monde, de ne pas*

*refuser le débat. Ainsi, on peut débattre de toutes les thématiques. Non seulement on peut débattre de tout avec tout le monde, mais on doit ! Ça s'appelle la démocratie* ». Alors, la technicité des sujets de santé ne saurait représenter à elle seul un frein à la participation citoyenne, puisque ce qui semble technique est sûrement ce que l'on considère soi-même complexe à comprendre ou emprunt de langage technique. Dès l'instant où les questionnements sont vulgarisés et les outils de compréhension sont fournis aux citoyens, ceux-ci seraient en capacité de pouvoir faire émerger des propositions pertinentes. C'est d'ailleurs, comme la Députée 3 l'a affirmé précédemment, une condition *sine qua non* à l'enjeu démocratique inhérent à l'action des représentants de la Nation, souhaitant rendre leur exercice le plus transparent possible afin de rétablir le lien de confiance avec les citoyens. En réalité, la participation citoyenne aux questions de santé ne semblerait pas moins adaptée que celles concernant les questions écologiques ou environnementales par exemple, dès l'instant où le cadre d'action et les conditions de déroulement sont posés, que l'animation favorise la prise de parole de chacun et que l'organisation dispose d'une relative influence sur le processus de réflexion et de décision de l'élu, afin de légitimer la démarche.

En synthèse de cette deuxième partie, les personnes interrogées estiment que la participation citoyenne est adaptée aux travaux parlementaires concernant des sujets de santé, et donc pertinente. Ainsi, elle répondrait pour les uns à un enjeu démocratique, que ce soit d'un point de vue transparence de l'action des élus, information et explication des mesures prises auprès du public, équité de chaque citoyen de pouvoir contribuer à l'élaboration des réponses législatives mais aussi dans une optique électoraliste. En d'autres termes, elle promeut et accroît la possibilité à chaque citoyen de pouvoir exercer sa souveraineté à travers ses représentants. Pour les autres, le concours des citoyens satisfait à un enjeu d'efficacité, puisqu'elle enrichit les réflexions parlementaires grâce aux remontées du terrain, recense les problématiques locales qui peuvent traduire des dynamiques nationales et encouragent l'adhésion des citoyens aux décisions prises. Bien que l'ensemble des entretiens fasse ressortir un certain consensus autour de ces enjeux, tous les élus ne partagent pas la même mesure avec laquelle les dispositifs participatifs s'adapteraient aux différents travaux législatifs. Par conséquent, ils n'ont pas la même représentation des bénéfices et des limites, selon s'ils l'ont employé durant leur mandat ou non. A ce propos, les éventuels freins identifiés sont réduits voire annulés dès l'instant où le niveau d'association est adapté aux objets sur lesquels se portent les dispositifs participatifs. Si la participation citoyenne collective semble être adaptée, permet-elle néanmoins d'atteindre l'objectif fixé, c'est à dire de concourir à la construction des réponses que les parlementaires peuvent apporter aux questions et enjeux de santé ? Ainsi, la troisième partie complètera celle-ci grâce aux données collectées à partir des analyses des Assemblées Citoyennes de Circonscription conduites par l'auteur de ce mémoire durant son stage.

### III. UNE PARTICIPATION CITOYENNE AUX IMPACTS VARIABLES SUR LES TRAVAUX PARLEMENTAIRES DE SANTE

La troisième et dernière partie de ce travail approfondit principalement la deuxième sous-question de ce travail, qui interroge l'impact du concours des citoyens dans des dispositifs participatifs quant aux travaux parlementaires. Si cette partie peut paraître moins spécifique aux questions de santé que la précédente, il n'en reste pas moins qu'elle se base à la fois sur les entretiens semi-directifs articulés autour des thématiques de santé, mais aussi à partir des résultats des ACC menées dans le cadre du stage et qui portaient sur la santé des jeunes. La réponse à la sous-question dépend des modes d'organisation possibles qui satisfont des finalités différentes (Partie III.1). De plus, elle repose également sur le cadre d'action qui régit les échanges et les interactions intrinsèques et extrinsèques au dispositif participatif (Partie III.2). Enfin, la dernière sous partie (III.3) questionne la recherche de l'intégration de la parole citoyenne comme impératif absolu. Cette partie s'attache donc à répondre à cette deuxième sous-question à partir des résultats (Annexe 4) et des analyses des ACC (Annexe 5) et des entretiens menés, à la lumière d'une littérature principalement concentrée sur la sociologie de l'action publique.

#### 1. Une multiplicité de modes d'organisation répondant à différentes finalités

##### a. L'impact sur la décision du parlementaire : des représentations plurielles de la prise en considération des propositions citoyennes

Comme décrits dans la précédente partie, les élus interrogés reconnaissent, dans des mesures différentes, la pertinence de la participation des citoyens aux travaux parlementaires concernant les sujets de santé. Si les niveaux d'associations envisagés ou pratiqués, ainsi que leurs représentations de l'intégration des citoyens divergent selon le parlementaire, tous sont unanimes sur un point : quelque soit le dispositif, le représentant de la Nation doit garder la main sur la décision. Ainsi, même pour l'élu qui apparaît comme le plus engagé dans la mise en place de dispositifs de participation citoyenne à ses travaux, la responsabilité finale, dans un système représentatif, reste celle du parlementaire : *« le rôle du député de prendre des décisions qui ne sont pas forcément populaires mais que je dois assumer. Il ne faut pas toujours céder au désir participatif d'une minorité sinon ça peut être dangereux. Au final c'est à moi de trancher, et je n'ai par exemple jamais fait l'erreur de dire au conseil citoyen "vos positions seront automatiquement les miennes" »* (Député 5). Cette représentation s'inscrit dans la lignée de la conception de la participation de l'ensemble des élus interrogés, qui restent fidèles à la V<sup>ème</sup> Constitution : *« j'ai tendance à penser que notre constitution est un petit bijou et qu'avec le temps on s'en est un peu éloigné »* (Député 1).

Ainsi, les conditions affichées par les parlementaires semblent claires, mais qu'en est-il des attentes des citoyens non élus ?

De manière graduelle, la grande majorité des citoyens interrogés dans le cadre des ACC estiment que la prise en considération de leurs réflexions et de leur engagement passe par la transparence et la communication des actions réalisées à la suite des temps participatifs : « *il faudrait que l'on sache que certaines actions ont été proposées par des citoyens lors d'une démarche participative [...] La prise en considération démarre par la démarche de transparence et de communication de l' élu qui a organisé des assemblées* » (Participant ACC 1). De la même manière, le Participant ACC 3 considère qu'à partir du moment « *où le citoyen reçoit des nouvelles du type : "on a pu faire remonter vos paroles lors de telles commissions, à telle date, on a pu mener tel travail, telle proposition va être faite", le pari est gagné* ». D'ailleurs, l'un comme l'autre ne voit pas d'un mauvais œil que les propositions « *n'aillent pas jusqu'au bout* » pour plusieurs raisons. Tout d'abord, d'après le Participant ACC 3 : « *même un retour négatif permet de tirer un enseignement* », en justifiant que « *ce n'est pas la parole de 15 citoyens qui va changer toute une législation* ». Même constat du côté de Participant ACC 1 qui comprend la complexité des différents avis à prendre en compte : « *on ne peut pas dire oui à tout et à tout le monde* ».

En revanche, toutes et tous estiment que les élus ont pour impératif de mener des actions à la suite des travaux engagés, afin de légitimer l'engagement et le temps consacré par les participants : « *il ne faut pas que ça reste sur le bloc note du député* » (Participant ACC 3). La Participant ACC 4 envisage même que dès l'instant où un élu engage des citoyens dans un travail participatif, il se doit de respecter l'exhaustivité des propositions débattues : « *qu'il puisse remonter toutes les propositions* ».

Ainsi, ces différentes attentes introduisent l'idée de la responsabilité portée par l' élu de soumettre les propositions au débat national. De son côté, la Participant ACC 2 transforme cette notion par une injonction au changement : « *Il faut que ça change le quotidien pour les gens. Par exemple, si le personnel de vie scolaire pouvait se former ça montrerait qu'il y a un changement, ça montrerait que c'est pris en compte* ».

Derrière cette « assignation au résultat », se cache différentes perceptions, traduisant l'expérience démocratique de chacun. Par exemple, la Participant ACC 2 estime « *ne pas être intéressée par la politique* » mais a répondu à l'invitation car elle est « *très curieuse de toute proposition quand on vient me chercher* ». Tandis que la Participant ACC 1 et le Participant ACC 3 semblent placer leurs attentes en fonction de ce qu'ils connaissent des contraintes que les parlementaires subissent puisque l'une est habituée à discuter avec « *ma Sénatrice* », et l'autre est régulièrement sollicité par différentes personnalités politiques de par ses missions associatives.

Dès lors, les différentes personnes interrogées ont des représentations plurielles de la prise en considération des propositions citoyennes, suggérant ainsi différents types d'impact sur la décision de l'élu. Or, à quoi fait référence le terme « *décision* » que la quasi totalité des personnes interrogées ont désigné ?

Pour y répondre, différentes approches peuvent être sollicitées, qui peuvent dans le même temps permettre de comprendre quelles sont les raisons expliquant ces différentes conceptions. Tout d'abord, la décision publique cherche à s'intéresser à l'activité politique voire du politique, afin de percer le mythe du décideur unique (Halpern, 2019). Elle est le fruit de multiples interactions et constitue le produit de la rencontre de la volonté politique et de la structure administrative. Ainsi, elle ne peut qu'être collective et non pas unique. Un « décideur » ne décide jamais seul. Par exemple, le débat parlementaire se joue devant deux publics principaux : l'un interne et l'autre externe (Leydet, 2021). D'après Dominique Leydet<sup>47</sup>, le débat interne est formé « *par les parlementaires eux-mêmes qui à la fois plaident pour ou contre une position, tentent de convaincre ceux qui parmi eux demeurent ouverts à la persuasion, et tranchent le débat spécifique portant sur une proposition donnée* ». Quant au débat externe, il est formé des *citoyens-électeurs* qui influencent les prises de positions en portant un jugement sur l'action des représentants lors de l'élection. Ainsi, dans le cadre de dispositifs participatifs telles la consultation voire la concertation, de nouveaux temps politiques s'imposeraient à l'élu, ce qui pourrait d'ailleurs expliquer certaines réticences dans la pratique de la participation citoyenne chez les parlementaires interrogés.

De plus, à travers les observations effectuées en stage, un troisième type de public auquel s'adresse le débat parlementaire pourrait se dessiner. Il serait « extéro-interne » et concernerait les membres du Gouvernement ainsi que les différents représentants et personnels administratifs des ministères sociaux en ce qui concerne les sujets de santé. En effet, les parlementaires exercent globalement sous la contrainte<sup>48</sup> de l'exécutif, qui impose son calendrier dans sa grande majorité<sup>49</sup> et peut préconiser, voire prescrire, sur certaines lois, une ligne directrice que les parlementaires suivent pour la plupart<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Les domaines de réflexion de Dominique Leydet concernent notamment la philosophie politique, la philosophie du droit et la théorie de la démocratie.

<sup>48</sup> Le terme de contrainte ne renvoie pas ici à la notion de pression mentale, morale ou physique, mais plutôt à une résultante de différentes forces et influences environnementales.

<sup>49</sup> Sauf en ce qui concerne les niches parlementaires qui sont l'exception, et des modalités d'évaluation des lois et de contrôle du Gouvernement, qui restent peu pratiqués à l'échelle du temps parlementaire.

<sup>50</sup> Sauf dans les cas de désaccords individuels, « frondes » collectives ou de cohabitation. De plus, pour certaines lois, les partis ne proposent pas de « position de groupe », afin de laisser plus de liberté aux parlementaires, tout en leur octroyant davantage de responsabilités.

Alors, les préconisations ou propositions citoyennes ont plus de chance d’aboutir et donc d’impacter la décision de l’ élu si elles respectent les grandes lignes du cap fixé par le Gouvernement.

Puisque la décision constitue également un enjeu de pouvoir résultant d’intérêts sociaux (Halpern, 2019), les parlementaires souhaitent garder la décision comme leur prérogative. Au delà des trois types de publics auxquels s’adressent les parlementaires, le « portage » des propositions par le parlementaire ayant organisé un temps participatif dépend des représentations et du « rapport au monde » qu’il peut entretenir vis-à-vis de la thématique discutée (Surel, 2019). Les différentes approches cognitives fournissent alors des grilles de lecture intéressantes afin de comprendre ce qui peut expliquer les adhésions ou au contraire les points de blocage des élus vis-à-vis des réflexions citoyennes. Les connaissances dont disposent un élu, ses croyances et ses perceptions, régulent tout un système d’objectifs qu’il définit lui-même, subissant les contraintes exposées préalablement. D’ailleurs, la notion de forum déterminée par Bruno Jobert<sup>51</sup> pourrait davantage convenir à l’interprétation des interactions que rencontrent les élus, puisque pour les mêmes raisons évoquées précédemment, il est plus utile de repérer les communautés d’acteurs pertinentes (ici les partis politiques, leurs interactions, les électeurs et l’exécutif) plutôt que les idées portées par ces acteurs.

En conclusion, la décision étant un processus dynamique faisant intervenir une multitude d’acteurs, de mécanismes cognitifs et normatifs, ainsi que des interactions et des contraintes, il semble important de développer les méthodes d’organisation participative dont disposent les élus afin de définir un *partenariat d’action publique* avec les citoyens. Celles-ci permettraient de présenter les dispositifs adaptés à la gradation de la prise en compte des réflexions citoyennes, introduite auparavant et basée sur les attentes des participants des ACC. Ainsi, pour que les propositions citoyennes aient le plus de chance d’être prises en compte par les parlementaires, l’organisation de la participation se doit de garantir un cadre permettant à l’ élu d’être rassuré sur la « conservation » de la décision, tout en offrant aux citoyens l’assurance de l’impact de leur engagement.

---

<sup>51</sup> D’après le chapitre « *Approches cognitives* » d’Yves Surel, dans le livre « Dictionnaire des politiques publiques » (2019).

**b. « La bonne méthode c'est celle qui est choisie » : la méthode à la discrétion du parlementaire**

La participation citoyenne peut s'organiser de différentes manières. Les méthodes pouvant être employées ne s'apparentent pas aux niveaux d'association présentés dans la partie II.3 puisque ces derniers dépendent des enjeux, des objectifs et des représentations de l'élu. Alors, ce chapitre présente plutôt les différents dispositifs que chaque élu peut déployer, qui répondent tous à un but commun : celui de répondre aux enjeux d'efficacité et démocratiques identifiés par les différentes personnes interrogées. Aussi, comme présenté précédemment, l'organisation doit s'atteler au respect de la prise en considération des propositions citoyennes, sans pour autant qu'elles se transforment en injonction à la décision de l'élu. Ainsi, quelles sont les méthodes d'organisation envisageables afin de déployer la participation citoyenne quant aux travaux parlementaires, et *in fine*, de favoriser un enrichissement mutuel entre les citoyens et les élus ?

Le premier type de dispositif le plus retrouvé chez les parlementaires concerne les réunions publiques organisées en circonscription. Celles-ci s'organisent généralement autour d'une thématique voire de questions attenantes à celle-ci, et ont pour finalité de recueillir l'avis des différents participants. Bien qu'elles présentent l'avantage de donner l'occasion aux citoyens de s'exprimer et à l'élu de pouvoir « *prendre la température* » (Députée 3 ; Député 5), elles n'incitent pas réellement à l'expression d'un avis collectif final. Elles souffriraient ainsi de trois écueils principaux. Le premier, bien qu'il ne soit pas propre aux réunions publiques, concerne l'animation qui n'inviterait pas les citoyens à s'entendre sur des propositions communes, mais plutôt à formuler des points de vue individuels. Cette méthode appelle à des confrontations voire à des oppositions d'opinions sans délibération, et ne peut donc par conséquent faire émerger des réponses qui renforceraient l'impact de la prise de position citoyenne. Dès lors, cet effet a pour conséquence de ne pas entraîner réellement de changement, puisqu'aucune partie ne prend d'engagement vis-à-vis de l'autre. Cette non-réciprocité constitue la deuxième limite, qui peut alors aboutir à une inaction, source d'insatisfaction commune. Le troisième écueil exprimé concerne le profil des personnes répondant à l'invitation des réunions publiques, qui seraient « *toujours les mêmes* », soit des opposants/ militants, soit des sympathisants (Député 1 ; Député 2 ; Députée 3 ; Députée 4 ; Député 5 ; Sénateur 2 ; Sénatrice 3). Dans le premier cas, l'enrichissement mutuel ne serait pas permis car chacune des parties reprocherait à l'autre de ne pas être « *constructive* ». Dans le second, le concours ne permettrait pas de sortir des idéaux déjà défendus, limitant ainsi l'exhaustivité de la réponse parlementaire. En définitive, cette méthode d'organisation conduirait à un échec de l'objectif de prise en considération des recommandations citoyens impactant la décision publique.

En outre, la difficulté de recrutement des citoyens revient généralement dans le discours des parlementaires interrogés. Pour pallier cette problématique, plusieurs pistes de solution ont été données. Tout d'abord, les Députée 3 et Député 2 communiquent l'organisation des temps participatifs dans les médias locaux et leurs réseaux sociaux, ce qui leur permet de toucher suffisamment de monde pour réaliser les temps participatifs, mais stimulent plutôt des personnes suivant l'actualité du parlementaire. Le Député 5 emprunte la même méthode, à laquelle s'ajoute l'envoi de courriers directement dans le foyer des citoyens de la circonscription, pouvant toucher un public plus élargi. Ce type d'invitation « ouverte », peut être complétée par des sollicitations ciblées afin de recruter des publics précis. A propos des ACC conduites par l'auteur de ce mémoire, un appel à candidature a été relayée dans la presse et à travers les réseaux sociaux de la Députée organisatrice, auquel s'est ajouté un envoi d'invitations à des acteurs recherchés : établissements scolaires, associations étudiantes, associations portant sur les thématiques, institutions. L'ensemble des participants provenait des invitations ciblées qui ont confiés être venus car « *on était venu les chercher* ».

Se pose ensuite une deuxième problématique : celle de la représentativité des participants. Dès l'instant où les parlementaires sont en capacité de choisir, plusieurs méthodes existent. La Députée 3 sélectionne les citoyens en fonction de la commune dont ils proviennent, afin « *de composer avec une personne de chaque commune* ». Le Député 5, qui a dû sélectionner une trentaine de participants parmi plusieurs centaines de candidatures, a quant à lui procédé à un tirage au sort. Celui-ci intervient dans un second temps, ce qui permet de recruter des citoyens « *motivés* ». D'ailleurs, l'inverse serait l'écueil principal relevé par le Député 5, mais aussi par l'Ancien Parlementaire et le Participant ACC 3 qui ne croient pas au tirage au sort car il aurait tendance à « *empêcher les gens intéressés de s'inscrire* », obligeant ainsi les citoyens « *ne voulant pas participer à travailler sur des questions auxquelles ils n'ont pas forcément d'intérêt ou de curiosité* ». Pour une raison différente, la Députée 3 est également opposée au tirage au sort, dont les citoyens « *imposeraient la loi* ». A ce propos, cette méthode n'avait pas été retenue par l'auteur de ce mémoire dans le cadre des ACC organisées durant le stage, pour des raisons de volontariat également. Toutefois, il n'a pas été nécessaire d'y procéder car vingt participants s'y étaient inscrits, en-dessous des trente initialement visés.

L'autre dispositif employé par les parlementaires concerne le conseil de citoyens qui varie entre quinze (Députée 3) et trente personnes (Député 5). Chacun évalue ou a évalué les caractéristiques sociales des citoyens afin d'analyser la représentativité des profils selon la question qui est traitée pour mieux cerner l'expression finale commune selon la complexité des facteurs à prendre en compte vis-à-vis du sujet traité, sans pour autant assimiler les individus à des paramètres.

Concernant la gouvernance, chacun des députés laisse les citoyens du conseil s'organiser tel qu'ils le souhaitent entre eux, et organisent des réunions mensuelles ou trimestrielles afin de débattre d'un point d'actualité. Député 5 détaille que *« d'un point de vue encadrement, je laisse une marge de liberté que je juge importante. Ainsi, ils peuvent choisir la thématique sur laquelle ils souhaitent travailler et peuvent aussi s'organiser de la manière qui leur convienne. Je leur partage toutes les informations que j'ai à ma disposition (études d'impact, rapports etc.). Ce conseil ne m'empêche pas pour autant de regarder ce qui se passe en dehors de la circonscription et d'ailleurs je leur en informe »*. Autrement, il arrive que les députés réunissent ces personnes à l'occasion d'une loi en particulier. Par exemple, le Député 5 a utilisé des voies complémentaires afin d'intégrer l'expression citoyenne à propos de la proposition de loi visant à donner le *« droit à une fin de vie libre et choisie »*. Il a tout d'abord mené des auditions avec des personnes en fin de vie (*usagers*), des membres des familles (parfois *aidants*), des professionnels de santé et des universitaires. Par la suite, il a construit un questionnaire sur les bases des sondages habituels sur cette thématique et a recueilli l'avis des citoyens de la circonscription. Enfin, il a présenté ces différents résultats aux citoyens du conseil afin de débattre de la question. D'après lui, cette méthodologie permet de faire face à l'enjeu qui *« était très important et dépassait la question des partis »*.

La façon d'organiser le débat public dépend donc de la thématique, de la manière dont on souhaite intégrer les propositions citoyennes, de l'information préalable des citoyens, des acteurs présents, mais aussi du lieu ou du type d'organisation du débat. La Députée 4 s'interroge quant à elle des nouvelles organisations afin de regrouper les citoyens : *« je pense qu'il y en a beaucoup voire trop à l'heure actuelle. Il faut peut-être faire un tri et l'organiser autrement car tout le monde se dit think tank ou expert »*. Son questionnement provient notamment de la qualité des démarches, qui pourrait être garantie par un estampillage *« La République »*, mais aussi d'une remise en question plus profonde : *« d'un autre côté, les députés représentent les citoyens donc faut-il remettre une autre assemblée citoyenne supplémentaire ? C'est peut-être qu'on a loupé quelque chose »*. Pour elle, c'est le rôle du député de donner la parole aux citoyens. Ainsi, la mise en place de nouvelles organisations traduirait un certain échec de la mission des élus, qui n'auraient alors pas réussi à représenter les habitants de la cité en allant à leur rencontre afin de construire leurs avis. La démarche doit donc rester la prérogative du parlementaire en employant *« peut-être un collaborateur dédié dans nos équipes »*, tout en restant lucide sur un point : la formation du collaborateur et/ou de l'élus à l'organisation des temps participatifs serait nécessaire car *« on est législateur et pas des animateurs »*.

Si le Député 1 rejoint la Députée 4 sur son constat concernant le manque de lieux de débat<sup>52</sup>, mais d'après lui, les endroits où « *les gens se réunissent, échangent sur un sujet, débattent pour construire des réflexions* » sont le propre des partis politiques. Néanmoins, puisque les partis « *ont connu une certaine déliquescence* » ces dernières années, le débat démocratique s'est affaibli. Dès lors, dès l'instant où des espaces d'échanges s'écarteraient des partis politiques, ils y reviendraient un jour ou l'autre car « *c'est ainsi que la constitution construit normalement le débat public* ». Alors, les citoyens se regrouperaient soit en association « *sur une cause très claire* », soit dans un parti politique. La Députée 4 y verrait également un intérêt, puisque les partis politiques permettraient de « *détacher les affects et diminuer la pression sur les élus* ».

Ainsi, le type d'organisation serait à la discrétion du parlementaire, afin de lui permettre d'adapter la démarche à la thématique, au terrain en fonction « *des moyens techniques et du temps qu'on souhaite y consacrer* », mais aussi à l'objet sur lequel se porte la participation. En effet, l'ensemble des élus interrogés pratiquant ce type de démarche la structure davantage autour de l'élaboration de la loi puisqu'avec des questions autour des lois qui sont ou qui vont être votées. La Députée 4, suggère quant à elle que la place des citoyens pourrait aussi se porter sur l'évaluation de la loi, qui est aussi une prérogative du législateur, car l'élaboration « *nécessite des compétences que n'ont pas nécessairement les citoyens* ». De son côté, la Sénatrice 1 préconise plutôt la place du citoyen dans l'établissement des constats au sein des « *observatoires en santé* » puisque pour « *un bon traitement (loi), il faut un bon diagnostic (constat)* », et dans le déploiement des politiques dans les territoires.

En somme, il n'y aurait pas « *de bonnes ou de mauvaises méthodes* » car « *l'important c'est la démarche* » (Députée 3). L'organisation s'effectuerait en fonction de la finalité recherchée par les élus, dès l'instant où ces derniers ont connaissance des différents outils existant. Si la prise en considération des propositions citoyennes dépend de la volonté ainsi que des connaissances et compétences méthodologiques de l'élu, la notion d'impact s'évalue quant à elle sous le prisme de l'apprentissage mutuel. En effet, ce qui primerait serait la recherche de points de concordance, satisfaisant les réponses à des problématiques de santé mais aussi à des attentes citoyennes.

---

<sup>52</sup> Renvoie à la notion d'arènes explicitée plus haut. Aujourd'hui, les élus interrogés estiment que deux types d'arènes s'affrontent en leur sein et entre elles afin de remporter l'adhésion de l'opinion : l'arène politique et l'arène médiatique. Ainsi, l'arène démocratique semble affaiblie, ce qui rejoint le constat présenté.

Si les enjeux d'efficacité et démocratique rythment les représentations des citoyens et des élus, le but recherché quant à l'organisation de dispositif ciblerait plutôt la notion d'impact de la participation citoyenne sur les travaux du parlementaire. Puisque ce dernier semble plutôt réticent à laisser « *la décision* » aux électeurs, parler d'enrichissement mutuel par *l'apprentissage* conviendrait mieux à l'ensemble des protagonistes, à la fois sur la définition de la méthode d'organisation du dispositif, mais aussi sur l'étude de l'influence du temps participatif sur les actions de l'élu. Ainsi, plusieurs types d'apprentissage sont décrits dans la littérature (De Maillard, 2019). Tout d'abord, l'apprentissage instrumental s'intéresse à l'organisation du travail afin d'atteindre plus efficacement les objectifs. Alors, ce qui pourrait s'observer concernerait les évolutions de l'organisation de la participation des dispositifs de l'élu, afin d'atteindre la ou les finalités définies. L'apprentissage peut aussi être cognitif, ce qui constitue un changement plus ambitieux qui interpelle les modes de raisonnements, les croyances et connaissances des acteurs et les catégories d'action de ceux-ci. Enfin, l'apprentissage stratégique traite davantage de l'analyse des interactions entre les acteurs et les organisations. Les types d'apprentissage peuvent s'intéresser aux effets micro, à savoir comment le parlementaire a-t-il modifié ou non ses prises de positions ou ses croyances et connaissances reflétées dans ses discours. Ils peuvent aussi inspecter les effets macro, portant davantage sur les évolutions systémiques qui, par définition, font rentrer un nombre plus important de facteurs limitant l'imputabilité de la participation citoyenne. Dans tous les cas de figure, l'analyse de l'action publique ne peut se pratiquer seulement grâce à cette approche<sup>53</sup>, qui reste néanmoins intéressante afin d'observer les changements dans les travaux parlementaires inhérents aux méthodes d'organisation de la participation.

Finalement, l'organisation, quelque soit la méthode choisie, vise à créer une dynamique collective entre les différents protagonistes afin de répondre à des objectifs communs. Cette aspiration est aussi celle du *partenariat d'action publique*, qui convient de présenter. Bien qu'il n'existe pas de définition unique *a priori*, le partenariat s'établit par des procédures d'accord formalisées, impliquant des contributions conjointes.

---

<sup>53</sup> Peuvent être cités de manière non exhaustive : les rapports de force, la compréhension du changement par l'incrémentalisme, la « *dépendance au sentier* », les approches organisationnelles ou cognitives.

Il recherche avant toute chose la résolution d'un « problème public », et peut donc à la fois se placer au début du processus de problématisation jusqu'à la prise de décision<sup>54</sup>, en passant par la publicisation (passage de la sphère privée à la sphère publique) et la formulation de solutions (Sheppard-Sellam, 2019). Il est également désigné par trois caractéristiques : le temps de discussion explicite sur les objectifs recherchés, des engagements réciproques sur un calendrier d'action et des clés de contribution conjointes à la réalisation des objectifs. Pour qu'il puisse fonctionner, il est nécessaire que les différents acteurs aient une certaine interdépendance, afin que les interactions sociales puissent être légitimées de part et d'autre. Alors, la participation citoyenne à des travaux parlementaires peut convenir à cette approche puisqu'elle résulte bien de l'articulation entre les régulations sociales et politiques.

La méthode d'organisation se doit alors de considérer plusieurs paramètres qui finiront par diriger un régime de parole, et *in fine*, de déterminer l'impact qu'aura le dispositif sur la résolution du *problème public*. Le mécanisme du débat légitime les prises de position de chacun des acteurs selon trois critères : la nature des intérêts, le degré de représentativité et le niveau de compétences de la personne (Fourniau, 2021). Ainsi, la méthodologie employée a pour fonction délicate d'équilibrer les échanges et les interactions, afin que l'expression finale résulte bien d'une expression collective, et non d'une parole individuelle. Tout compte fait, une « méthode » d'organisation ne peut être unique mais crée un cadre d'action, dont le périmètre est délimité par la thématique choisie, le lieu du débat, les acteurs présents, les conditions posées et l'animation du dispositif.

## 2. Le cadre d'action détermine l'influence des propositions citoyennes selon les finalités recherchées par l'élu

L'organisation de dispositifs de participation permet de répondre à des finalités différentes, selon la prise en considération des réflexions citoyennes et donc de leur impact sur les travaux parlementaires par l'enrichissement mutuel. Comme introduit précédemment, l'organisation est la résultante de plusieurs paramètres généraux définis consciemment ou inconsciemment par l'organisateur. Cette partie s'attache alors à présenter ces différentes notions, qui sont le produit de l'analyse des discours des personnes interrogées pour ce mémoire, de l'expérience des ACC menées lors du stage et de la littérature portée sur la sociologie de l'action publique. Elle ne peut constituer à elle seule un « guide de recommandations exclusives de pratique ».

---

<sup>54</sup> Cette définition appelle à une simplification linéaire du processus d'action publique grâce à l'utilisation du modèle d'analyse séquentiel, qui peut être critiqué de par l'impossibilité réelle d'identifier les séquences présentées. De plus, il revient à ramener la décision à un acteur et un moment unique, or l'intérêt du partenariat d'action publique est bien de démontrer que dans le cadre de dispositifs participatifs, le citoyen a l'occasion d'intervenir à différents niveaux.

En revanche, elle considère différents points de vue complémentaires qu'il convient de confronter à la littérature. Alors, les chapitres suivants établissent davantage une boîte à outils générale des étapes déterminant la mesure avec laquelle le concours des citoyens favorise l'enrichissement des travaux parlementaires. Ces grandes notions peuvent également être utilisées en grands critères regroupés dans une grille de lecture afin d'analyser les enjeux et les objectifs des élus quant à l'organisation de la participation.

**a. La définition du besoin et de l'objectif : la thématique et le temps politique comme maestro**

Le concours des citoyens aux travaux parlementaires concernant les questions de santé paraît adapté dans des mesures différentes selon les personnes interrogées dont les points de vue ont été exposés dans le II.4. Il s'agit alors de définir comment favoriser la participation et la prise en considération des propositions citoyennes.

Tout d'abord, l'expérience des ACC menées durant le cadre du stage témoigne de plusieurs enseignements. Le premier d'entre eux démontre, à partir de l'analyse des propositions des participants (Annexe 5), que le cadre général posé par la thématique et les informations scientifiques données au début peuvent influencer les recommandations des citoyens. En effet, ces derniers ont fondé leurs préconisations à partir des consignes données (améliorer l'accompagnement et la prévention des conduites à risque des jeunes), sans sortir du cadre selon leurs propres observations. De plus, dès lors où ceux-ci se considèrent comme non experts de la thématique (deuxième ACC notamment), les propositions se fondent plutôt sur celles de l'Experte intervenue en début de réunion, mais aussi sur les informations préalables fournies lors de la première ACC.

Ensuite, l'une des réflexions partagées par les élus concerne le timing dans lequel se place le dispositif participatif. Par exemple, le Député 5 estime que la thématique et le temps de la participation doivent se placer dans un sujet d'actualité : *« j'ai un doute quant à l'organisation de réunions par anticipation sans que le sujet soit d'actualité car on est dans la culture de l'instantané. Je n'ai pas le sentiment qu'il y ait de l'espace pour une participation avec une promesse de prise en compte très lointaine »*. Sinon, le dispositif n'aurait que peu d'impact, et servirait davantage au citoyen de profiter d'un *« espace de catharsis »* plutôt de construction de réflexions constructives. De son côté, le membre de FAS estime qu'une *« bonne loi »* doit s'extraire de l'actualité car elle ne permet pas une élaboration et une planification sereine. Dans le cas où le concours citoyen se placerait davantage dans la réponse à l'urgence, la distanciation critique ne serait pas suffisante à la production de réflexions pertinentes puisque ces dernières peuvent être influencées par plusieurs systèmes d'influence de l'opinion.

Le Conseiller Ministériel partage la même position, sans pour autant souscrire au même constat à propos des situations de crise qui nécessiteraient « *parfois qu'on prenne des décisions importantes rapidement* ». Cette position reflète sûrement les représentations autour du bénéfice de l'apport de la participation citoyenne, dont le manque a été souligné par différents interlocuteurs à propos de la gestion de la crise sanitaire de Covid-19. Ainsi, les mécanismes de participation n'existant que très peu sur le plan national sur les sujets de santé, que ce soit concernant l'exécutif que le législatif, l'intégration des citoyens sur ce type de sujet ne permettrait pas de répondre aux besoins de rapidité et de sûreté. En témoigne la création d'un conseil citoyen en janvier 2021, soit neuf mois après le début de la crise sanitaire, animé par le CESE. Leurs propositions devaient améliorer la réflexion autour du déploiement de la stratégie vaccinale. Pourtant, la faible communication de leurs travaux ne permet pas d'apprécier l'impact de leurs préconisations sur la réponse gouvernementale.

Sur ce point, les différents élus interrogés, de la majorité ou non, ainsi que le Conseiller Ministériel, considèrent que les initiatives parlementaires doivent respecter des thématiques voire des positions. Tout d'abord, elles ne peuvent discuter de lois financières puisque la participation citoyenne n'est pas permise par la loi. Elles ne peuvent non plus discuter d'aspects réglementaires puisqu'ils sont les prérogatives de l'exécutif. Ils reconnaissent également que les propositions ont plus de chance d'aboutir dès lors où elles vont dans le sens du programme présidentiel ou de la ligne directrice gouvernementale<sup>55</sup>. Cette position peut s'expliquer par différentes perspectives. Tout d'abord, l'approche organisationnelle invite à étudier non pas une réforme, une politique publique ou l'élaboration d'une loi en tant que telle, mais plutôt à s'intéresser au fonctionnement des différents services et acteurs qui y participent (Musselin, 2019). Ainsi, les différentes observations menées durant le stage amènent à comprendre l'organisation du parcours d'une loi.

Lorsqu'un projet de loi arrive sur les bancs de l'Assemblée Nationale, il est déjà passé entre les mains des différents conseillers ministériels, du Conseil d'Etat et du Conseil des Ministres. Ainsi, les figures fortes parlementaires issues de la majorité ont déjà pu être consultées, en fonction de l'influence et/ou de l'expertise qu'elles peuvent avoir. Par la suite, la loi est examinée dans la commission spécialisée qui se positionne sur les différents articles de la loi selon les positions du groupe, ou les positions de chaque élu. Les propositions de loi ne sont examinées par le Gouvernement que lorsqu'elles sont déposées sur les bureaux des deux chambres parlementaires. Pourtant, les propositions de loi issues de la majorité peuvent être construites en relation avec le cabinet du ministre concerné afin de garantir l'aboutissement du processus jusqu'à leur vote.

---

<sup>55</sup> Sauf dans les cas de cohabitation.

Alors, l'approche organisationnelle tend à confirmer l'hypothèse partagée par les personnes interrogées, puisque le « *fait majoritaire* », de manière générale, impose le calendrier parlementaire, et l'aboutissement d'une loi. Le concept de *rationalité limitée* des décideurs converge également vers la vérification de cette hypothèse (De Maillard and Kübler, 2015). En effet, les parlementaires ainsi que l'exécutif restent sous la contrainte du contexte, et ne disposent que d'un temps et parfois d'une expertise limitée, les conduisant à mutuellement se faire confiance et *in fine*, faire confiance aux différentes administrations (parlementaires et ministérielles).

Dès lors, le choix de la thématique et du *timing* dans lequel se place le dispositif participatif paraissent incontournables afin d'optimiser les chances pour lesquelles les propositions citoyennes soient intégrées aux travaux législatifs. Pour qu'elles puissent aboutir, elles doivent cibler à la fois l'objet sur lequel se porte le dispositif (élaboration d'une loi par la participation à l'élaboration des constats ou bien la formulation de solutions ; évaluation d'une loi) et le *timing*. Elles ont également intérêt à identifier les acteurs à solliciter qui, de par leur influence, leur rôle, leur expertise, pourront déterminer l'impact de la participation.

#### **b. Le choix des acteurs comme déterminant du portage final des propositions**

La compréhension de la prise en compte des propositions citoyennes passe nécessairement par l'identification des acteurs participants à un dispositif. En effet, la sociologie politique de l'action publique discute de l'influence des différents acteurs, de la place et du rôle qu'incarnent certaines personnes ou professions, associations, groupes d'intérêts qu'elles représentent, à la lumière de l'impact sur les processus de changement<sup>56</sup>. Ainsi, les profils des citoyens intégrés dans les dispositifs participatifs sont primordiaux, à la fois pour assurer la pluralité des points de vue, mais aussi afin de légitimer l'expression collective et représentative de la thématique abordée.

Afin de développer ce chapitre, il convient de se baser sur les résultats des matériaux empiriques issus des ACC. La première dimension inhérente à la question des acteurs est celle du recrutement. En effet, comme indiqué plus haut, l'objectif est à la fois d'assurer la diversité des profils des participants, tout en garantissant l'équilibre des différentes figures afin de faciliter les prises de parole.

---

<sup>56</sup> « *Une politique publique se définit toujours par rapport au changement, soit que l'on cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche, au contraire, à promouvoir la transformation du milieu concerné* » d'après une lecture empruntée à Pierre Muller dans le chapitre « Changement » (Hoeffler, Ledoux and Prat, 2019)

En ce qui concerne les ACC, la thématique se portant sur la santé des jeunes et notamment sur les usages d'alcool et de tabac ainsi que la santé sexuelle, plusieurs types de profils ont été sollicités. Au final, les expertises professionnelles recrutées concernaient quasi exclusivement la thématique de santé sexuelle. Ainsi, le panel de citoyens ayant participé a permis d'assurer « *une mosaïque très riche* » de points de vue et d'expériences (Participante ACC 1), qui a permis, selon les participants, de sortir des savoirs et des convictions habituelles des mêmes cercles sociaux ou professionnels. La différence d'expertise des citoyens s'est faite ressentir entre l'ACC 2 et l'ACC 3. En effet, lors de l'ACC 2, les citoyens ont témoigné du manque de connaissances scientifiques sur les usages d'alcool et de tabac. Ainsi, ils ont fondé leurs propositions sur les bases qui leur avaient été données lors de la première ACC, mais aussi et surtout, par les connaissances de l'Expert ayant intervenue au début de la seconde ACC. A contrario, les profils des citoyens pouvaient s'approcher des *citoyens-experts* lors de la dernière ACC, ce qui leur a permis de construire leurs axes de recommandations selon une approche globale et systémique, et de les décliner en visions opérationnelles.

La deuxième dimension concerne la répartition des prises de parole, qui a fluctué durant les 3 ACC en fonction de trois facteurs. Lors de la première ACC, le rôle de l'animateur a été primordial afin de susciter l'intérêt des interventions des différents participants en allant chercher chaque citoyen afin de déclencher la parole. Lors de la deuxième ACC, les citoyens présents n'ayant pas d'expertise particulière (Alcool/ Tabac), un tour de table conséquent a pu être réalisé puisque chaque acteur ne s'estimait pas plus ou moins expert d'un autre. De plus, puisqu'aucune expertise académique ou théorique ne ressortait du collectif sur cette question, les citoyens sont restés fidèles aux propositions de l'Experte en les déclinant d'un point de vue plus opérationnel. Au contraire, la dernière ACC qui s'intéressait à la santé sexuelle, a fait émerger quelques postures d'autorité concernant des savoirs s'estimant « meilleurs que d'autres »<sup>57</sup>, se détachant même des préconisations de l'expert de la thématique. En effet, les quelques professionnels travaillant sur ces thématiques ont un recul global sur les interventions efficaces ou non, ce qui peut les conduire à se sentir plus légitimes que d'autres afin de suggérer « la bonne proposition ». Néanmoins, ces quelques individualités n'ont pas pour autant paralysées le débat, laissant de la place aux autres types d'expression, sans doute grâce à la consigne principale qui demandait l'expression d'un avis collectif.

---

<sup>57</sup> Analyse faite par l'animateur.

L'exemple des ACC permet de dégager six types de profils intéressants quant à l'organisation de dispositifs participatifs ayant pour objectif d'identifier des propositions adaptées aux thématiques et aux travaux législatifs, pouvant être intégrées et considérées par les parlementaires. Le premier d'entre eux concerne la place des corps intermédiaires et des associations, qui, de par leur organisation et leur expérience, évitent de « *rentrer dans l'immédiateté qui favorise les populismes par la simplification à outrance* » (Sénatrice 3). Les grandes structures nationales développent généralement des stratégies les poussant à « *négoier leur place dans un cadre représentatif démocratisé par la prise en compte de leur propre expertise* » (Fourniau, 2021). Les représentants de la Nation et de l'Etat ont tout intérêt à les associer à leurs démarches afin de montrer qu'ils ne décident pas seuls, et qu'ils embarquent les différentes représentations dans l'élaboration des réponses aux problèmes publiques. Pour autant, leur place peut figurer davantage dans l'opposition que dans la construction : « *on a le sentiment d'arriver à faire sauter les dysfonctionnements, mais c'est plus compliqué de faire évoluer dans le sens qu'on veut* » (FAS). Ainsi, les représentants donneraient raison sur certains éléments pour ne pas déclencher de contestation, afin d'échanger l'expertise et la légitimité, ou alors de « *d'échanger la paix sociale* » (Grossman and Saurugger, 2012). Chaque association doit également se trouver une place et se faire connaître afin d'influencer les décisions prises : « *la principale difficulté avec les parlementaires a concerné la nouvelle mandature des députés qui ne connaissaient pas du tout notre structure. Cela a nécessité beaucoup de travail de coulisse alors que les fédérations hospitalières ont plus facilement leur entrée* » (FAS). Les associations plus locales, quant à elles, représentent un réel intérêt d'expertise de terrain, mais aussi de catalyseur de territoire. Ces deux fonctions intéressent les députés, à la fois pour les connaissances apportées qui peuvent enrichir le débat, mais aussi de par la représentation qu'ils incarnent. Ainsi, leur association profite à la fois aux travaux (enjeu d'efficacité) et à l'image de l'élu (enjeu démocratique, dans son aspect électoral).

La place des associations amène au deuxième type de profil qui peut être recherché dans les dispositifs participatifs : celui de la figure contestataire. Celle-ci, bien que redoutée, est parfois sollicitée pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'association des individus incarnant la contestation profite aux décideurs qui s'assurent de la légitimité des décisions prises. Dans le cas contraire, l'affaiblissement de cette figure peut induire un « *repli de la figure délibérative face à la montée des antagonismes* » (Fourniau, 2021). Du côté des contestataires, l'utilisation des rhétoriques d'opposition permettraient « *d'infléchir les décisions* », notamment pour les raisons qui ont été évoquées plus haut, mais aussi car « *débattre suppose de partager un monde commun, que la confrontation et le débat font exister* » (Fourniau, 2021). Au final, la peur du « *blâme* » entraînerait la recherche de son évitement (*Blame avoidance*), les individus accordant plus d'importance aux éventuelles pertes qui les affectent qu'aux gains qui leurs seraient fournis (Caune, 2019).

Dès lors, l'association de deux autres figures, à savoir celles des *citoyens-profanes* et des experts, permettrait à la fois de s'assurer de l'adhésion populaire par l'évitement des éléments de perte, mais aussi par la construction des réponses efficaces et adaptées, tout en communiquant sur les bénéfices qu'apportent l'élaboration ou l'évaluation de la loi auxquelles ils sont associés. Tandis que les *citoyens-profanes* fournissent des savoirs expérientiels et incarnent la future adhésion populaire, les experts, quant à eux, assurent la légitimité scientifique des propositions émises. Le tout est de garantir l'interdépendance de chacun des profils, afin que les idées ressortant proviennent bien du collectif et non de quelques figures, ce que témoigne le Participant ACC 3 : « *le fait que l'expert ne soit pas là sur tout le débat est très important car ça permet aux citoyens de se détacher* ». Sur ce point, l'expérience des ACC menée lors du stage permet de tirer deux enseignements. Tout d'abord, les citoyens sont davantage ouverts à la transformation de leur avis et perméables aux propositions des experts si eux-mêmes ne se considèrent pas comme tel. En témoigne les propositions issues de la deuxième ACC, principalement basées sur le discours de l'Expert, tandis que pour la troisième ACC portant sur la santé sexuelle, les citoyens n'ont pas retenu les idées de l'expert. La deuxième notion importante qui ressort est celle de la posture et du niveau du discours de l'expert. En effet, les propos de l'expert de la thématique sur la santé sexuelle, portant principalement sur le cadre politique de l'action ministérielle, n'ont vraisemblablement pas répondu aux attentes des citoyens, qui n'ont pas réintégré ses propositions dans la restitution finale faite à la Députée organisatrice. Ainsi, les citoyens peuvent se montrer relativement dépendant ou indépendant des propositions de l'expert selon s'ils se ressentent eux-mêmes experts ou non de la thématique, mais aussi en fonction du niveau de vulgarisation des propos tenus par la figure scientifique.

Enfin, les deux derniers types d'acteurs distinguent le porteur du dispositif et l'animateur de ce dernier. Si le porteur incarne plutôt l'identité politique du dispositif<sup>58</sup>, l'animateur se doit de garantir la neutralité axiologique, qui remplit une fonction charnière entre sciences et politiques (Duran, 2010), mais aussi des savoirs profanes. Alors, le porteur du projet doit-il être l' élu associé au dispositif ? D'après le Participant ACC 3 : « *toute personne élue ou représentante à la possibilité de concerter ou d'inviter au débat. C'est faisable à toutes les échelles. Ce sont la méthode et l'animation qui permettent de détacher de l'image partisane* ». Ainsi, la différenciation entre les deux profils peut être incontournable si les participants remettent en question la neutralité de l'animateur, et/ou que ce dernier, s'il est également le représentant de la Nation, estime ne pas avoir assez les compétences afin de l'assurer.

---

<sup>58</sup> Dans le cas où le porteur est l' élu organisateur, ce qui fut à chaque fois le cas dans les dispositifs étudiés, issus des littératures ou des entretiens réalisés.

Bien que l'ensemble des exemples a montré des élus-organiseurs, le pilote pourrait figurer ou se placer auprès de «  *multiples acteurs, auprès des établissements, des ARS, des instances consultatives établies, les organisations des professions de santé, des instances de l'exécutif* » car «  *c'est à chaque niveau que ça doit se développer* » (Conseiller Ministériel).

En conclusion, la description non exhaustive de ces différents types de profils permet de saisir le rôle et la place que chacun peut tenir afin d'optimiser les chances que l'expression collective l'emporte sur les individualités. Leur sélection dépend donc des objectifs recherchés des élus organisateurs. Selon l'expérience des ACC menées durant le stage, les élus pourraient intégrer des  *citoyens-profanes* dès lors où ils souhaiteraient plutôt recueillir leurs constats ou bien tester des propositions opérationnelles (Annexe 5.2). En complément, ils pourraient recruter des  *citoyens-experts* s'ils souhaitent profiter d'une analyse critique du fonctionnement actuel, afin qu'ils formulent des recommandations adaptées qui auront plus de chance d'être intégrées (Annexe 5.3). Pour autant, il semble que celle-ci soit, au final, dépendante de la figure qu'incarne la personnalité politique présente. En effet, les différents élus sont « identifiés » selon leur expertise ou leur influence, ce qui peut accroître ou au contraire diminuer leur légitimité quant à leur contribution vis-à-vis d'une thématique. Alors, si l'élu porteur du projet souhaite que la parole citoyenne ait le plus de chance de se concrétiser et d'être intégrée au niveau des deux chambres parlementaires, il a tout intérêt à y associer, soit dans le dispositif, soit dans les futurs travaux parlementaires, les acteurs détenant des positions de pouvoir leur permettant d'influencer directement la décision. Ces derniers peuvent être les élus caractérisés sur une thématique, mais aussi d'autres groupes influents, comme les  *groupes programmatiques (Genieys and Hassenteufel, 2012)*, tels certains membres des administrations parlementaires ou ministérielles.

L'intégration des propositions citoyennes représente ainsi un réel enjeu de pouvoir entre les différents acteurs, dont les rapports de force gagneraient à être équilibrées dès l'instant où ils seraient réunis dans un lieu du débat limitant les revendications implicites des différentes postures citées.

### **c. Les lieux du débat : un « moule » non négligeable**

Ce travail, s'intéressant à la participation du citoyen dans les travaux parlementaires, part du principe que les dispositifs seraient à implanter à l'échelle de la circonscription. L'étude des lieux adaptés au débat peut se baser sur les discours des personnes interrogées et sur le retour d'expérience des ACC, mais souffre d'un biais : l'analyse se réalise  *a posteriori* et sort, pour ce chapitre seulement, du cadre déductif initial.

Cependant, les personnes interrogées auraient très bien pu remettre en question la pertinence de l'échelle de la circonscription à travers leurs réponses, ce qui ne fût pas le cas. Bien au contraire, pour la totalité d'entre elles : « *l'échelle de la circonscription semble intéressante et est représentative de l'échelle nationale* » (Député 2). En effet, elle semble appropriée, elle a « *la capacité de mettre en relation un certain nombre d'acteurs avec une diversité intéressante* » (Conseiller Ministériel). De plus, le fait de « *toucher des petites jauges* » (Sénatrice 3) facilite des réunions très locales, permettant ainsi de recruter des citoyens qui, pour les uns ne sont pas nécessairement habitués à ce type d'événement, et pour les autres peuvent y être rodés à travers les dispositifs participatifs municipaux. Ainsi, les dispositifs participatifs ne doivent pas se faire « *au niveau de Paris* », mais bien « *dans les territoires [...], là où les gens ont la capacité de réfléchir et d'agir* », ce qui permet de rattraper l'éloignement reproché aux élus (Ancien Parlementaire).

L'échelle de la circonscription paraît donc pertinente car elle facilite les échanges et le déploiement des dispositifs, et régule les différents échanges entre les citoyens. En effet, lors des ACC, il a pu être observé que puisque la majeure partie des citoyens pouvait être amenée à travailler de nouveau ensemble, cela a pu profiter à la bienséance des débats. De plus, cela les rapproche et leur procure l'envie de travailler ensemble dans le futur : « *cela permet de se faire du réseau, de rencontrer des nouvelles personnes et de s'ouvrir à de nouveaux profils* » (Participante ACC 2). D'ailleurs, plusieurs des participants se sont échangés leur contact afin de déployer des actions en faveur de l'éducation à la sexualité dans les différents établissements scolaires.

Enfin, la question du lieu d'échange introduit celle de la personne ou de l'organisme (association ; institution ; partis politiques) organisant le dispositif participatif. Plus tôt dans le texte, les Député 1 et Députée 4 suggéraient que c'était entre autres le rôle des partis politiques. En effet, ils sont au cœur de la vie politique de la Vème République et remplissent des fonctions incontournables tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement (Leydet, 2021). Ils constituent également des publics partiels, perméables à l'évolution des points de vue, pouvant les sortir des logiques d'affrontement partisan. De cet angle, les débats publics au sein des partis permettraient de modifier les logiques d'actions des parlementaires, qui ne seraient plus alors seulement des publics mobilisables par le Gouvernement, mais bien des publics à convaincre.

En conclusion de ce chapitre, que ce soit dans les partis ou en dehors, l'échelle de la circonscription octroierait aux citoyens une possibilité de débat plus enrichissante, portant ainsi de vraies propositions émanant d'un territoire, qui semblerait être représentatif de la Nation à deux échelles près. Le premier rappelle la question des acteurs abordée plus haut, et qui concerne la composition du groupe de citoyen au regard de la thématique « *Si je suis urbain et que je parle de la thématique rurale, je risque d'avoir un avis plus décalé de la réalité* » (Député 2). Le deuxième discute cette fois-ci des conditions posées, délimitant ainsi le périmètre intrinsèque du dispositif.

**d. Les conditions : rédaction d'un contrat partenarial implicite qui permet à chacun de définir sa place**

La thématique et le temps politique dans lequel se place le dispositif participatif, les acteurs et le lieu d'échange déterminent le cadre d'action général de la participation citoyenne. Ces paramètres posent les fondements du contrat partenarial, qui s'élabore par la suite par les conditions du débat.

La première catégorie de conditions posées par les personnes interrogées concerne les critères auxquels l'élu doit se fier. Comme exposé dans la partie III.1.a de ce travail, les parlementaires interrogés souhaitent garder le pouvoir de décision finale sur ce qu'ils porteront dans leurs travaux parlementaires. C'est un point qui est également soulevé par le Participant ACC 3 qui préconise de « *laisser le pouvoir d'appréciation à l'élu* ». Ainsi, il faudrait « *laisser à l'élu son rôle d'élu* » et ne pas interférer directement sur la « *construction de la loi* » par le prisme de la délibération entière, afin que le citoyen puisse plutôt intervenir « *sur les débats, sur les échanges* ». A travers cet exemple, le Participant ACC 3 témoigne de la difficulté qui a pu être ressentie durant les ACC de convertir les idées citoyennes en interventions législatives. Faire confiance à l'élu sur la transformation des propositions en travaux législatifs assure à la fois une garantie attendue par les parlementaires tout en restant fidèle à la Constitution. Nonobstant, cela implique plus de responsabilité et de neutralité pour le parlementaire, qui doit préserver une certaine distanciation pour ne pas influencer les citoyens : « *le député ne doit pas revendiquer sa position avant* » (Député 5).

Du côté du citoyen, le respect de son volontariat figure comme première condition. Il doit alors rester de mise concernant la participation citoyenne, à contrario du tirage au sort qui s'apparenterait à de la démocratie directe, à laquelle le Député 5 ne souscrit pas « *à moins que chacun prenne un congé sabbatique permanent et étudie les textes* », car un « *système où les gens arriveraient le soir chez eux et demanderaient quel serait le vote du jour* » ne serait pas bénéfique à l'émergence de solutions communes. Quant aux membres du CESE, la démocratie directe « *peut porter une forme revendicatrice et populiste qui peut être dangereuse* ».

Par la suite, l'élu peut procéder au recueil des attentes du citoyen, et ce selon deux optiques. La première concerne l'identification de la représentation de chacun, afin de repérer, selon la Sénatrice 1, certaines formes de militantisme qui pourraient nuire à l'expression d'un avis collectif bénéfique au bien public. La seconde favorise cette fois-ci l'essence même de la participation citoyenne : « *il est nécessaire de partir des interrogations et des inquiétudes des citoyens afin de garantir une certaine justice territoriale* » (Ancien Parlementaire). Ainsi, la démarche inductive conduirait les dispositifs participatifs à réellement recueillir l'avis des citoyens, évitant ainsi certaines formes d'instrumentation partisane.

Une fois ce socle sécurisé, les personnes interrogées sont unanimes sur un point : il est indispensable de procéder à la formation et l'information du citoyen en amont des travaux, et ce pour plusieurs raisons. La première permet d'offrir aux citoyens « *la possibilité d'avoir une bonne d'estime d'eux-mêmes et de la confiance* » (CESE), favorisant ainsi l'expression de toutes les paroles tout en évitant que le participant soit « *un simple figurant* ». Aussi, l'opposition des citoyens, parfois crainte par certains parlementaires, peut être enrichissante seulement si elle n'est pas « *de principe* » (Sénateur 2). Alors, elle se doit d'être « *documentée* », ce qui passe par l'amélioration des contenus proposés par les médias qui diffusent des informations de nature « *très rapide qui ne permet pas de répondre à la complexité des sujets* ». Le parlementaire doit également s'assurer de ce niveau d'information et peut ainsi mettre à disposition des citoyens différents contenus, comme le font le Député 5, ou la Députée 3 qui considère « *qu'on ne peut débattre de ce qu'on est informé. Donc pour un débat en circonscription, il faut d'abord de l'information pour qu'il y ait ensuite du débat* ». Ainsi, les thématiques de santé se doivent d'être éclairées par un niveau d'information suffisant : « *sur les débats de la fin de vie il faut qu'il y ait une information qui soit éclairée car sinon tout le monde y va seulement avec son expérience personnelle* » (Député 2). Enfin, les citoyens, tout comme les élus, ne doivent pas subir de pression médiatique qui ne les sert ni eux, ni le dispositif selon les membres du CESE.

La résultante des conditions qui s'imposent à ces différents acteurs se traduit par la délimitation du cadre d'action, qui laisse un espace de négociation des échanges, des interactions et des enjeux. Après celles citées, les conditions incontournables seraient celles fixées à la fois par les élus et les citoyens qui doivent expliciter leurs attentes réciproques. Le partenariat ainsi créé doit permettre aux citoyens de se sentir libres dans leur expression. Par exemple, la Participante ACC 1 n'a « *ressenti aucune barrière lors des assemblées* » car elle reconnaît que la Députée organisatrice a défini une seule règle : « *il n'y a aucune limite à vos propositions* ». Le lien partenarial doit aussi et surtout donner aux citoyens « *l'impression que cela provoque du changement* », ce qui nécessite une méthodologie rigoureuse : « *être bon dans la communication de l'événement et bon et dans l'animation pour que tout le monde puisse prendre la parole. C'est dur à mettre en place car ça nécessite des compétences, des espaces. [...] La démocratie ce n'est pas que des institutions démocratiques mais aussi des habitudes démocratiques et c'est ce qui est dur à mettre en place* » (FAS). Ainsi, les dispositifs ont comme obligation de produire un résultat concret : « *la promesse du participatif c'est que cela doit se traduire concrètement* » (Député 5), pour que les citoyens ne soient pas déçus à la sortie. La parole citoyenne n'a alors pas vocation à se transformer en gage d'acte pour l'élu, mais plutôt en contrat de confiance vis-à-vis d'action du parlementaire.

Ces conditions qui assurent l'esprit du débat se retrouvent aussi dans la littérature ayant étudié différents modes de l'expression citoyenne. Ainsi, les règles induites permettent de vérifier « *son ouverture et sa transparence, l'égalité des participants, l'argumentation, l'exhaustivité des échanges, la confrontation pluraliste des expertises. La figure délibérative est celle de l'intelligence collective de l'intérêt général quand celui-ci n'est plus la propriété d'un acteur mais résulte de la coopération de tous, de la diversité cognitive de la critique sociale qu'organise le débat public* » (Fourniau, 2021). Elles délimitent le cadre et l'espace de négociation interne au dispositif, et assurent ainsi le seul intérêt qui doit primer : celui du bien public en partant des problématiques citoyennes. Ainsi, ce principe initial, conditionné par la représentation, les enjeux et objectifs de l'élu, préserve la bonne conduite de ces règles qui, à leur tour, protège les citoyens de leur *instrumentation* (Gourgues, 2016). En somme, elles garantissent, avec l'animation du dispositif, l'expression de chaque citoyen au sein du dispositif par la résultante d'un débat éclairé et délibéré et par conséquent, l'expression de propositions collectives.

Cette deuxième sous partie a présenté les étapes générales définissant le cadre d'action des dispositifs participatifs. Ce dernier détermine la mesure avec laquelle le concours des citoyens favorise l'enrichissement des travaux parlementaires. A la suite de ces paramètres, l'animation est la dernière clé venant parachever le contrat partenarial, qui doit se munir d'objectifs à respecter, telles la libre expression de chacun ainsi que la formulation d'un avis collectif. En effet, d'après le Député 2, la démocratie participative c'est aussi « *savoir écouter l'autre et ne pas exprimer que son propre avis* », puisque « *la somme des intérêts particuliers ne fait pas l'intérêt général* » (Sénatrice 3). L'animation est donc déterminante car dans le cas où un dispositif serait mal conduit, « *les propositions ne sont pas prises en compte ce qui provoque un désagrément* » (CESE). Les attentes et le contrat initial ne seraient pas respectés, alors que la participation « *ne doit pas se résumer à la validation d'un avis ou d'une politique, mais aussi pour les penser* ». L'animation permet également à chacun d'apprendre à connaître l'autre ce qui, au fur et à mesure des ACC menées dans le cadre du stage, a pu permettre à chaque citoyen de se laisser transformer. Elle représente une véritable clé de voûte conditionnant une modalité de participation soit consultative (telle la première ACC, cf Annexe 5.1), soit plutôt délibérative (telle la dernière ACC, cf Annexe 5.3). L'animation figure donc comme un point central de la participation, et est l'aboutissement d'un processus de réflexion qui se place au service de finalités différentes selon les enjeux et objectifs de l'élu. Ainsi, les thématiques, les acteurs, le lieu du débat, les conditions et l'animation représentent autant d'outils utilisables que de critères d'évaluation d'un dispositif participatif, à la lumière de la prise en considération des propositions citoyennes. Seulement, est-ce un impératif absolu ?

### 3. La prise en considération des propositions citoyennes : d'une représentation d'un impératif absolu à la compréhension de l'enrichissement mutuel

La question de l'efficacité a été abordée dans ce travail sous le prisme de l'intégration des propositions citoyennes aux travaux parlementaires. Bien qu'elle dépende des représentations de l'élu, de l'objet étudié et du cadre d'action, il existe plusieurs manières de la considérer. Du côté des citoyens, la « réussite du participatif » se mesure à la communication des actions entreprises par l'élu, ainsi qu'à la perception du changement dans leur quotidien, en passant par le portage des propositions telles que formulées par les citoyens et les élus. A ce propos, les parlementaires voient dans cette attente une certaine forme de menace quant à leur légitimité représentative. D'ailleurs, certains des parlementaires interrogés, du « participatif-convaincu » au « participatif-dubitatif », issus de la majorité ou de l'opposition, ont émis des doutes quant au bénéfice de la Convention Citoyenne pour le Climat. Pourtant, leur remise en question ne concerne pas la pertinence de la participation citoyenne à l'élaboration de la loi, puisqu'ayant tous témoigné en sa faveur, mais s'intéresse plutôt à l'impératif selon lequel les propositions allaient être soumises au Parlement « sans filtre »<sup>59</sup>. L'impression qui ressort des entretiens avec les parlementaires est celle d'une opposition véhémente au sentiment d'injonction à l'intégration des propositions des citoyens. Si l'une des raisons évoquées par l'Ancien Parlementaire concerne l'éloignement du débat des territoires, reproduisant des délibérations centralisées qui sont d'ailleurs reprochées aux parlementaires, il semble que d'autres explications viennent étayer cette perception.

L'une des premières hypothèses, provenant de l'analyse effectuée des ACC menées durant le stage, concerne la capacité des citoyens à formuler des propositions adaptées aux enjeux de santé, aux besoins du territoire et aux caractéristiques législatives. En effet, afin d'évaluer les propositions citoyennes à la lumière des connaissances scientifiques et des problématiques attenantes à la consommation d'alcool et de tabac chez les jeunes, une Professeure des universités, ayant participé aux ACC, a livré ses impressions. Ainsi l'Experte estime que les recommandations citoyennes sont assez « classiques » et ne portent pas « un discours global qui change la norme par rapport aux produits et aux consommations ». En cause : il n'y a pas de proposition abordant une augmentation progressive du prix ou des interdictions de consommations dans certains lieux ou contexte. Pourtant, l'Experte avait préconisé ces mesures lors de la table ronde initiale qui avait précédé les ateliers.

---

<sup>59</sup> Le Président de la République a déclaré en janvier 2020 qu'il allait soumettre les propositions « sans filtre » soit au vote du Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe.

La rationalité limitée de chacun est une des explications se plaçant à l'échelle individuelle, puisqu'elle soumet chaque personne, citoyen comme élu (De Maillard and Kübler, 2015), à des heuristiques<sup>60</sup> de disponibilité<sup>61</sup> et de représentativité<sup>62</sup>. Une approche plus populationnelle et systémique permet également d'expliquer ce manque, puisque l'alcoolisation n'est pas encore devenu un problème public, si ce n'est en ce qui concerne la sécurité routière ou toutes les formes de violence (Tsikounas, 2011), en témoigne l'absence de plans nationaux globaux de lutte contre l'alcool<sup>63</sup>. Alors, il semblerait intéressant d'interroger les participants sur leurs perceptions vis-à-vis de la thématique en amont des discussions. Ainsi, les réponses collectées permettraient d'analyser les propositions selon une approche cognitive, afin de comprendre les différentes motivations. Toujours sur l'exemple des ACC menées durant le stage, les participants n'ont pas souhaité proposer une augmentation du prix à cause des « *probables inégalités sociales* » qu'une telle mesure pourrait entraîner. Cette perception a sûrement plusieurs et origines et explications selon le participant mais dans tous les cas, elle ne peut être justifiée d'après l'Experte qui estime que l'accompagnement de l'augmentation des prix permet d'éviter un tel effet dans les autres pays.

Bien évidemment, la question de l'intégration des préconisations citoyennes dépend également des représentations de l'élu organisateur, ou de ses capacités de transformation de ses représentations grâce aux dispositifs participatifs. En ce sens, l'exemple des ACC menées en stage viennent témoigner de deux limites. En effet, la Députée organisatrice n'étant ni spécialiste, ni identifiée comme telle par son groupe politique à propos des usages d'alcool et de tabac chez les jeunes ainsi que sur la santé sexuelle, elle ne voit pas comment transformer les propositions en actions parlementaires pour l'heure. De plus, il sera difficile pour les élus d'intégrer ces recommandations à leurs travaux législatifs si les thématiques des dispositifs participatifs ne sont pas prévues dans l'agenda politique, puisque les élus ne peuvent pas se pencher sur l'ensemble des domaines qui concernent la Commission des Affaires Sociales. L'expérience des ACC menées en stage démontrent alors que pour optimiser la prise en considération des préconisations citoyennes, il est nécessaire que l'élu organisateur du dispositif soit identifié par son groupe politique sur la thématique étudiée, ou alors qu'il se coordonne avec d'autres élus identifiés, ou qu'il organise la participation en lien avec une actualité à venir.

---

<sup>60</sup> Selon Kahneman et Tversky, les individus élaborent, en situation d'incertitude, des stratégies cognitives simplifiées utilisées pour économiser du temps et qui permettent de faire des déductions acceptables pour l'individu.

<sup>61</sup> Le temps dont bénéficiait l'Experte lors de son intervention durant les ACC ne lui a pas permis d'expliquer les raisons des bénéfices de l'augmentation du prix. Alors, les participants n'avaient pas à dispositions les connaissances et les outils nécessaires à la délibération de cette mesure.

<sup>62</sup> Les bénéfices statistiquement prouvés de l'augmentation du prix sur les modes de consommation des jeunes sont concurrencés par les représentations individuelles de chacun.

<sup>63</sup> A contrario d'une multitude de plans de lutte contre le tabagisme.

Par ailleurs, la remise en question de la capacité des citoyens à pouvoir concourir aux travaux parlementaires ne concerne en réalité pas les citoyens directement d'après l'Experte, mais plutôt les parlementaires dans leur ensemble : « *je pense que la parlementaire qui a organisé les ACC a été sincère d'un point de vue individuel. Maintenant, pour que cela soit pris en compte dans les débats parlementaires ou par l'exécutif c'est plus difficile. [...] Il faut que les propositions soient prises en compte par les autres parlementaires mais surtout par les parlementaires les plus influents. Il ne faut pas se leurrer, il y a des parlementaires qui compte plus que d'autres* ». La question de l'intégration des propositions citoyennes ne devrait donc pas considérer seulement les représentations et les objectifs de l'élu-organisateur du dispositif participatif, mais plutôt le parti voire la représentation de l'ensemble de la classe politique à cet égard, et notamment de la majorité.

Alors, au-delà des enjeux électoralistes qui peuvent expliquer une certaine retenue à l'organisation de dispositif participatif ou à l'intégration des propositions citoyennes, il semblerait que la deuxième hypothèse se fonde plutôt sur des pratiques participatives qui ne seraient pas encore rentrées dans les mœurs. En effet, le Député 5, les membres du CESE, la Sénatrice 1 et le membre de FAS témoignent chacun que les parlementaires, au delà d'être convaincu par la pertinence et l'efficacité de la participation citoyenne à leurs travaux, souffrent en réalité d'un manque de méthodologie pour l'exercer, ainsi que de temps pour l'acquérir. De plus, la régulation des questions de santé s'effectuerait encore beaucoup sous le prisme biomédical entraînant un « bio-pouvoir » (Bergeron and Castel, 2018), qui peut régner au sein même de la CAS de l'Assemblée Nationale. Ce prisme aurait d'ailleurs conduit la considération du début de la gestion de la pandémie sous la seule perspective biologique, dont les savoirs seraient tenus par des élites, ne laissant que peu de place aux *profanes*, et donc au citoyen (Stiegler, 2020).

La prise en considération des propositions nécessite donc un travail de fond à mener auprès des élus, des médias, mais aussi des citoyens pour qu'ils sachent qu'ils sont capables de nourrir les réflexions parlementaires, dès lors où l'intégration des propositions est plus vue sous le prisme d'un enrichissement mutuel, plutôt qu'une contrainte à la décision. Alors, la participation n'incarnerait plus une menace portant sur le pouvoir acquis par les parlementaires, légitimé par un système représentatif, mais plutôt comme un bénéfice qui profiterait au système de santé et à la démocratie.

En conclusion, différents types d'intégration de la parole citoyenne peuvent exister. Il convient alors aux participants et aux élus de les établir ensemble, légitimant ainsi l'engagement des citoyens, ainsi que les futures actions des élus, quelles qu'elles soient. Ces derniers, pourraient alors être les porte-paroles de la démocratie en santé au sein des chambres parlementaires, dépassant ainsi les luttes d'acteurs et les logiques d'influence. Ils exerceraient, en somme, leur fonction de représentants de la Nation.

## OUVERTURE

La syndémie<sup>64</sup> de Covid-19 interroge la capacité des sociétés à pouvoir répondre aux besoins et aux enjeux de santé contemporains (Stiegler, 2020). En effet, l'impact de la Covid-19 témoigne de l'état de santé des populations à travers la transformation des paysages démographiques et épidémiologiques, puisque les personnes les plus touchées sont les plus âgées et celles souffrant de maladies chroniques. Elle questionne également le fonctionnement démocratique français, puisque les citoyens, exerçant leur souveraineté nationale par l'intermédiaire de ses représentants, ont vu se concentrer tous les pouvoirs vers le Président de la République, notamment au début de la gestion de crise. En effet, les institutions d'expertise, normalement armées pour répondre à ces situations d'urgence, se sont vues déposséder de leur faculté à conseiller l'exécutif<sup>65</sup>, à la grâce d'un conseil scientifique dont les membres ont été cooptés sans qu'ils ne soient soumis à quelconque suffrage. De plus, les parlementaires ont largement été relégués, eux aussi, sur le banc de touche des décisions lors des premiers et seconds confinements. Cette analyse n'a pas vocation à définir de manière prescriptive *a posteriori* la bonne méthode qui aurait dû être employée dès le début, mais plutôt à mettre en lumière ce qui semble être les réflexes et les mécanismes d'un système politique qui doit se renouveler, à la fois pour des enjeux démocratiques, mais aussi pour mieux répondre aux défis de santé à venir.

Les manières de gouverner doivent donc se réinventer, en prenant en compte les évolutions et les attentes de la société. Ainsi, le mouvement de démocratie en santé, initié en France depuis la fin du XX<sup>ième</sup> et concrétisé depuis le début des années 2000, a débuté une transition progressive des pratiques d'élaboration des réponses aux problèmes publics, notamment en intégrant davantage les usagers aux différents lieux de la décision. Cependant, il reste du chemin à parcourir, et ce travail apporte sa pierre à l'édifice en questionnant la pertinence et l'efficacité de la participation citoyenne quant aux travaux parlementaires concernant les sujets de santé. Néanmoins, il comporte certaines limites qui sont à préciser.

---

<sup>64</sup> Barbara Stiegler, Professeure de philosophie politique à l'université Bordeaux Montaigne, décrit la pandémie de Covid-19 comme une syndémie (en référence à un article paru dans *The Lancet* en septembre 2020), à savoir une maladie qui n'a pas pour cause un facteur biologique unique, mais plutôt plusieurs facteurs biologiques, sociaux et environnementaux.

<sup>65</sup> L'auteur de ce mémoire s'appuie sur une de ses expériences de stage au Haut Conseil de la Santé Publique (mai/juin 2020). Il juge que cette institution, à l'instar de Santé Publique France, se sont vus saisis par l'exécutif de missions d'expertises à la marge des décisions importantes à prendre. Cette position n'engage que l'auteur.

En effet, il est nécessaire de rester prudent quant à toute généralisation des bénéfices de la démocratie participative quant aux travaux parlementaires, puisque ce travail ne repose que sur un seul matériau empirique dont l'analyse ne peut s'étendre à l'ensemble des thématiques travaillées au sein de la CAS, ainsi que sur des discours de personnes acquises à cette cause, ou ayant toute raison d'y prétexter cette image. De plus, le cadre des entretiens<sup>66</sup>, ainsi que le temps limité de certains d'entre eux, n'ont pas nécessairement permis à certaines des personnes interrogées de se positionner en défaveur de ce type de dispositif. Pour autant, cet aspect a tout de même pu être analysé par la comparaison des pratiques (première question du guide d'entretien) avec leurs représentations des apports et bénéfices de la participation citoyenne. Alors, une quantification des pratiques et des représentations des parlementaires permettrait de compléter cette analyse afin de mesurer la prédominance de certains freins et leviers identifiés dans ce travail. De plus, des entretiens pourraient également être menés avec des collaborateurs parlementaires afin de déterminer les obstacles ou les facteurs de réussites plus opérationnels. Il pourrait également être intéressant de réaliser d'autres expériences participatives sur d'autres thématiques et d'autres objets de participation (évaluation d'une loi par exemple) en effectuant des analyses des interactions et des propositions afin d'apprécier les cadres d'actions facilitant les prises de parole et l'intégration des suggestions citoyennes.

Ainsi, deux enjeux inhérents à la participation citoyenne ont pu être soulignés à partir des entretiens réalisés avec différents acteurs et à partir de l'expérimentation d'un dispositif participatif. Tout d'abord, le concours des citoyens répond à un enjeu démocratique, qui affirme la place et la qualité de l'élu quant à l'organisation des dispositifs participatifs, et rétablit la relation de confiance citoyens-élus en désamorçant la méfiance par le travail commun. Il comprend aussi la satisfaction à un besoin de participation citoyenne plus présent, tout en assurant à l'élu la communication de son action et de son engagement politique. Il remplit également les critères d'un enjeu d'efficacité par la construction des réponses par les citoyens qui, de par leur savoir expérientiel, leur vision profane et leur réseau, permettent d'ouvrir des perspectives que les pratiques parlementaires actuelles ne favorisent pas. De surcroît, l'élaboration par la délibération et le débat régule les rapports de force et les logiques d'acteurs, tout en protégeant la recherche du bien public par le contrôle des intérêts privés. *In fine*, la participation citoyenne encourage l'adhésion populaire aux mesures prises par leurs représentants, puisque ces dernières, construites par les citoyens, ont plus de chance de répondre aux attentes de la société.

---

<sup>66</sup> Les personnes interrogées ont été sollicitées afin « d'apprécier la pertinence et l'efficacité de la participation citoyenne quant aux travaux parlementaires ».

Ces bénéfices ne doivent pas soustraire les limites existantes à cette démarche, qui concernent aussi bien les élus que les citoyens. Pour les premiers, leur périmètre d'exercice parlementaire est restreint par la contrainte temporelle, les enjeux électoraux, les logiques de partis ainsi que le processus constitutionnel qui est au bénéfice du pouvoir exécutif, et dont il est difficile de s'extraire. Quant aux citoyens, il est difficile de les mobiliser de par leur potentielle méfiance voire défiance, leur méconnaissance supposée des institutions, mais aussi et surtout de leur perception d'un éventuel manque d'impact de leur contribution aux travaux parlementaires. A ce propos, les éventuels freins identifiés sont réduits voire annulés dès l'instant où le niveau d'association est adapté aux objets sur lesquels se portent les dispositifs participatifs.

Le concours citoyen est donc variable selon le mode d'organisation et le cadre d'action du dispositif, mais aussi selon les représentations des attentes des élus et des citoyens à ce qu'est une intégration de la parole citoyenne. Si tout le monde s'accorde sur la finalité de la délibération qui doit rester à l'écu, l'analyse des entretiens et des résultats de l'expérimentation menée montre que l'essentiel est peut-être ailleurs. En effet, les différentes approches expliquant les logiques de décision convergent vers la notion d'enrichissement mutuel, tout en ayant une réelle dynamique de changement sur les fonctionnements parlementaires. La participation citoyenne favoriserait à la fois un apprentissage stratégique par la maîtrise des interactions parlementaires de l'écu, un apprentissage cognitif qui modifierait substantiellement les connaissances, les croyances et les raisonnements de l'écu organisateur mais aussi de ceux qui profiteraient des travaux, et enfin un apprentissage instrumental qui permettrait d'atteindre plus efficacement les objectifs des parlementaires, à savoir élaborer des réponses aux problèmes publics.

En conclusion, le déploiement à une plus grande échelle de la participation des citoyens aux travaux parlementaires par des modes concertatifs ou délibératifs, représenterait un nouvel instrument d'action publique qui devrait s'armer d'un cadre d'action protégeant des risques d'une instrumentalisation politique.

## BIBLIOGRAPHIE

### Articles scientifiques

- Arnstein, S. (1969) 'A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners*.
- Bergeron, H. and Castel, P. (2018) 'Les politiques de santé publique', in *Sociologie politique de la santé*.
- Blatrix, C. (2009) 'La démocratie participative en représentation', *Sociétés contemporaines*, pp. 97–119.
- Blondiaux, L. (2008) 'Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ?', *Raisons politiques*.
- Borrillo, D. (2011) 'La République des experts dans la construction des lois : le cas de la bioéthique', *Histoire@Politique*.
- Bouvier, A. (2007) 'Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative', *Revue européenne des sciences sociales*.
- Boy, D., Donnet Kamel, D. and Roqueplo, P. (2000) 'Un exemple de démocratie participative : la « conférence de citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés', *Revue française de science politique*, pp. 779–810.
- Cépré, L. (2011) 'Rivalités, territoire et santé : enjeux et constats pour une vraie démocratie sanitaire.', *Hérodote*, pp. 65–88.
- D'Almeida, N. (2014) 'L'opinion publique', *Hermès, la revue*.
- Dumas, M. and Ruiller, C. (2014) 'Le télétravail : les risques d'un outil de gestion des frontières entre vie personnelle et vie professionnelle ?', *Management & Avenir*.
- Duran, P. (2010) 'L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation', *Revue française des affaires sociales*, pp. 5–24.
- Fatin-Rouge Stéfanini, M. (2020) 'Assemblée citoyenne et référendum: quelques exemples étrangers à méditer', *Pouvoirs*.
- Genieys, W. and Hassenteufel, P. (2012) 'Qui gouverne les politiques publiques ?', *Gouvernement et action publique*.
- Gourgues, G. (2016) 'Les pilotes invisibles de la participation publique', *Gouvernement et action publique*.
- Jouary, J.-P. (2017) 'Rousseau, le problème de la démocratie représentative', *L'enseignement philosophique*.
- Lefebvre, R. (2007) 'Entre démocratie d'opinion et démocratie participative', *Nouvelles FondationS*.
- Leyrit, C. (2020) 'Remettre le citoyen au cœur de la décision publique.', *Pouvoirs*, pp. 101–112.

- Nez, H. (2011) 'Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris', *Sociologie*, pp. 387–404.
- Ochoa, C. (2008) 'The Relationship of Participatory Democracy to Participatory Law Formation', *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 15.
- Sintomer, Y. (2011) 'Emile durkheim, entre républicanisme et démocratie délibérative', *Sociologie*.
- Surel, Y. (2021) 'L'Etat et l'opinion', *Pouvoirs*.
- Tavoillot, P.-H. (2020) 'Contre la démocratie participative', *Pouvoirs*.
- Tremblay, M. (2004) 'Droits, santé et participation démocratique.', *Nouvelles pratiques sociales*.
- Tsikounas, M. (2011) 'Joseph Gusfield, la culture des problèmes publics', *Sociétés & Représentations*.
- Young, I. M. (2011) 'La démocratie délibérative à l'épreuve du militantisme', *Raisons politiques*.

### Décrets, lois, circulaires

*LOI n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (2002) Code de la Santé Publique.*

*LOI n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique (2004) Code de la Santé Publique.*

*LOI n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (2009) Code de la Santé Publique.*

*LOI n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique (2011) Code de la santé publique.*

*LOI n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (2016) Code de la Santé Publique.*

*LOI n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (2019) Code de la Santé Publique.*

*LOI n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification (2021) Code de la Santé Publique.*

### Etudes et rapports

*Conférence de citoyens sur la fin de vie (2013). CCNE.*

*Graf, A. (2009) Rapport final Etats généraux de la bioéthique.*

*Gratacos, M. (2013) Réfléchir ensemble à la démocratie de demain. Conseil Economique Social et Environnemental.*

Mauss, H. (2016) *Evaluation du pilotage de la démocratie sanitaire au sein des ministères sociaux*. IGAS.

*Ouverture, transparence et participation citoyenne* (2018). Assemblée Nationale.

### Ouvrages, chapitres de livre

Biosse-Duplan, A. (2017a) 'Démocratie sanitaire: cadre légal, périmètre et tentative de définition', in *Démocratie Sanitaire, les usagers dans le système de santé*. Dunod, pp. 7–32.

Biosse-Duplan, A. (2017b) 'Les acteurs de la démocratie sanitaire', in *Démocratie Sanitaire, les usagers dans le système de santé*. Dunod, pp. 33–94.

Biosse-Duplan, A. (2017c) 'L'exercice de la représentation et de la participation dans les établissements', in *Démocratie Sanitaire, les usagers dans le système de santé*. Dunod, pp. 209–240.

Biosse-Duplan, A. (2017d) 'L'exercice de la représentation et de la participation dans les instances nationales, régionales et territoriales', in *Démocratie Sanitaire, les usagers dans le système de santé*. Dunod, pp. 157–199.

Biosse-Duplan, A. (2017e) 'Représentation et participation à l'expertise', in *Démocratie Sanitaire, les usagers dans le système de santé*. Dunod, pp. 97–147.

Caune, H. (2019) 'Blame avoidance', in *Dictionnaire des politiques publiques*.

Cesbron, P. (2014) 'Conclusion: La démocratie au chevet de la Santé', in *Aux origines de la démocratie sanitaire*. Le temps des cerises, pp. 286–304.

De Maillard, J. (2019) 'Apprentissage', in *Dictionnaire des politiques publiques*.

De Maillard, J. and Kübler, D. (2015) 'La prise de décision: logiques et acteurs', in *Analyser les politiques publiques*.

Delpuech, T., Dumoulin, L. and De Galembert, C. (2014) 'Chapitre 5 - Droit et action publique', in *Sociologie du droit et de la justice*.

Fassin, D. and Hauray, B. (2010) 'Introduction', in *Santé publique: l'état des savoirs*. La Découverte, pp. 7–10.

Fourniau, J.-M. (2021) 'La consultation, la délibération et contestation: trois figures du débat comme procédure de légitimation', in *Le tournant délibératif de la démocratie*.

Gross, O. (2018a) 'La co-construction est-elle un leurre ?', in *La démocratie en santé en question(s)*. Presses de l'EHESP, pp. 71–80.

Gross, O. (2018b) 'La démocratie en santé: avec ou sans représentants d'utilisateur ?', in *La démocratie en santé en question(s)*. Presses de l'EHESP, pp. 33–43.

Gross, O. (2018c) 'Les patients face aux écrans: risque majeur ou formidable levier pour la démocratie en santé ?', in *La démocratie en santé en question(s)*. Presses de l'EHESP, pp. 111–120.

- Grossman, E. and Saurugger, S. (2012) 'Les groupes d'intérêt et l'Etat: comprendre la variété des relations', in *Les groupes d'intérêt*.
- Grunberg, G., Mayer, N. and Sniderman, P. (2002) 'Introduction', in *La démocratie à l'épreuve*. Presses de Sciences Po.
- Halpern, C. (2019) 'Décision', in *Dictionnaire des politiques publiques*, pp. 199–206.
- Hoeffler, C., Ledoux, C. and Prat, P. (2019) 'Changement', in *Dictionnaire des politiques publiques*.
- Keller, C., Moquet-Anger, M.-L. and Villeneuve, P. (2017) 'L'organisation du système de santé.', in *L'épreuve de droit hospitalier*. Presses de l'EHESP.
- Lefeuvre, K. and Ollivier, R. (2018a) 'Démocratie sanitaire ou démocratie en santé: de quoi parle-t-on?', in *La démocratie en santé en question(s)*. Presses de l'EHESP, pp. 13–21.
- Lefeuvre, K. and Ollivier, R. (2018b) 'La démocratie en santé: simple expression d'un droit ou droit d'expression?', in *La démocratie en santé en question(s)*. Presses de l'EHESP, pp. 23–31.
- Lefeuvre, K. and Ollivier, R. (2018c) 'Quel avenir pour la démocratie en santé?', in *La démocratie en santé en question(s)*. Presses de l'EHESP, pp. 121–128.
- Leydet, D. (2021) 'Débats parlementaires et délibération démocratique', in *Le tournant délibératif de la démocratie*.
- Millet, M. and Rozenberg, O. (2019) 'Parlement et politiques publiques', in *Dictionnaire des politiques publiques*.
- Mossé, C. (1995) 'Egalité politique et inégalités sociales.', in *Politique et société en Grèce ancienne*. Flammarion, pp. 69–120.
- Musselin, C. (2019) 'Approche organisationnelle', in *Dictionnaire des politiques publiques*.
- Nyeck, C. (2014) 'Politique publique', in *Dictionnaire d'administration publique*, pp. 384–385.
- Pourtois, H. (2021) 'Démocratie délibérative et démocratie électorale', in *Le tournant délibératif de la démocratie*, pp. 159–176.
- Saout, C. (2017) 'Quel avenir pour la démocratie sanitaire?', in *La démocratie sanitaire*. Editions de santé, pp. 43–50.
- Sheppard-Sellam, E. (2019) 'Problème public', in *Dictionnaire des politiques publiques*.
- Stiegler, B. (2020) 'La vie en pandémie, une étrange défaite?', in *De la démocratie en pandémie*.
- Surel, Y. (2019) 'Approches cognitives', in *Dictionnaire des politiques publiques*.
- Tabuteau, D. (2013) 'Les dilemmes de la santé publique', in *Démocratie Sanitaire: les nouveaux défis de la politique de santé*. Odile Jacob, pp. 81–103.
- Thoenig, J.-C. (2019) 'Politique publique', in *Dictionnaire des politiques publiques*, pp. 462–468.
- Titre premier de la Constitution française (1958) Constitution du 4 octobre 1958.*
- Warren, M. (2021) 'La démocratie délibérative et la corruption du discours', in *Le tournant délibératif de la démocratie*, pp. 135–158.

## Sitographie

Breteau, P. (2017) 'L'abstention en hausse depuis 1958, la présidentielle toujours mobilisatrice.', *Le Monde*, 30 March. Available at: L'abstention en hausse depuis 1958, la présidentielle toujours mobilisatrice (Accessed: 8 February 2021).

'La motion de censure : véritable moyen de contrôle ?' (2018) *Vie Publique*. Available at: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19523-la-motion-de-censure-493-veritable-moyen-de-controle>.

'L'Assemblée nationale et le Sénat contrôlent-ils de la même façon le Gouvernement ?' (2018) *Vie Publique*. Available at: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19522-contrôle-parlementaire-du-gouvernement>.

Ministère de l'Intérieur (2017a) 'Participation au premier tour des élections législatives de 2017.' Available at: <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-legislatives-2017/Premier-tour-des-elections-legislatives-resultats-globaux> (Accessed: 8 April 2021).

Ministère de l'Intérieur (2017b) 'Participation au premier tour des élections présidentielles de 2017.' Available at: <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Election-presidentielle-2017/Election-presidentielle-2017-resultats-globaux-du-premier-tour> (Accessed: 8 April 2021).

'Qu'est ce qu'un député ?' (2018) *Vie Publique*. Available at: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19505-quest-ce-quun-depute-quel-est-le-role-dun-depute>.

## Sondage

Odoxa (2021) 'Bilan sur un an de Covid : les maires et les entreprises sont plébiscités, le gouvernement est vertement critiqué'. Available at: <http://www.odoxa.fr/sondage/9121-2/>.

## ANNEXES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>ANNEXE 1 : Récapitulatif et anonymisation des entretiens menés .....</b>  | <b>77</b> |
| <b>ANNEXE 2 : Guides d'entretiens.....</b>   | <b>79</b> |
| Annexe 2.1 : Guide des entretiens semi-directifs exploratoires.....  | 79        |
| Annexe 2.2 : Guide d'entretien semi-directif avec le Conseiller Ministériel.....   | 80        |
| Annexe 2.3 : Guide d'entretien semi-directif avec les membres du CESE.....   | 80        |
| Annexe 2.4 : Guide d'entretien semi-directif avec les participants des ACC.....  | 81        |
| Annexe 2.5 : Guide d'entretien semi-directif avec l'Experte.....   | 81        |
| <b>ANNEXE 3 : Grille d'analyse thématique des entretiens semi-directifs .....</b>  | <b>82</b> |
| <b>ANNEXE 4 : Synthèse des déroulements et des propositions citoyennes lors des ACC menées durant le stage .....</b>               | <b>83</b> |
| Annexe 4.1 : Constats des participant(e)s lors de l'ACC 1 .....  | 83        |
| Annexe 4.2 : Propositions des participant(e)s lors de l'ACC 1 .....  | 85        |
| Annexe 4.3 : Synthèse des réponses de l'experte portant sur les thématiques Alcool et Tabac (ACC 2) .....                          | 86        |
| Annexe 4.4 : Synthèse des propositions des participants à l'issue des ateliers « Alcool, Tabac » (ACC 2) .....                     | 87        |
| Annexe 4.5 : Synthèse des propositions citoyennes à la suite de la restitution « Alcool et tabac chez les jeunes » (ACC 2) .....   | 88        |
| Annexe 4.6 : Synthèse des réponses de l'expert portant sur la thématique « Santé sexuelle » (ACC 3) .....                          | 89        |
| Annexe 4.7 : Synthèse des propositions des participants à l'issue des ateliers « Santé sexuelle » (ACC 3) .....                    | 90        |
| <b>ANNEXE 5 : Synthèse des observations des ACC menées durant le stage puis analyse des interactions et des propositions .....</b> | <b>91</b> |
| Annexe 5.1 : ACC1 - 3 mai 2021 .....   | 91        |
| Annexe 5.2 : ACC 2 - 10 mai 2021.....  | 96        |
| Annexe 5.3 : ACC 3 - 25 mai 2021.....  | 101       |

## ANNEXE 1 : Récapitulatif et anonymisation des entretiens menés

| Anonymisation du participant                   | Fonction   | Date et durée de l'entretien |
|--|--|------------------------------|
| <b>ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS EXPLORATOIRES</b> |  |                              |
| <b>Député 1</b>                                | Député de la majorité, inscrit à la commission des affaires sociales.  | 05/05<br>15 minutes          |
| <b>Député 2</b>                                | Député d'un parti non issu de la majorité (Maison commune), inscrit à la commission des affaires sociales.   | 06/05<br>35 minutes          |
| <b>Députée 3</b>                               | Députée d'un parti non issu de la majorité (Maison commune), inscrite à la commission des affaires sociales. | 07/05<br>35 minutes          |
| <b>ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS</b>               |  |                              |
| <b>Ancien parlementaire</b>                    | Ancien député de la commission des affaires sociales, également ancien ministre.                             | 16/05<br>35 minutes          |
| <b>Députée 4</b>                               | Députée de la majorité, non inscrite à la commission des affaires sociales.                                  | 18/05<br>60 minutes          |
| <b>Député 5</b>                                | Député de la majorité, non inscrit à la commission des affaires sociales.                                    | 18/05<br>90 minutes          |
| <b>Conseiller Ministériel</b>                  | Conseiller ministériel au sein du Ministère de la Santé et des Solidarités.                                  | 19/05<br>30 minutes          |
| <b>CESE</b>                                    | Anciens élus du Conseil Economique Social et Environnemental.  | 19/05<br>60 minutes          |
| <b>Sénatrice 1</b>                             | Sénatrice de l'opposition (LR), inscrite à la commission des affaires sociales.                              | 20/05<br>25 minutes          |
| <b>Sénateur 2</b>                              | Sénateur de l'opposition (LR), inscrit à la commission des affaires sociales.                                | 20/05<br>30 minutes          |
| <b>Sénatrice 3</b>                             | Sénatrice de l'opposition (PS), inscrite à la commission des affaires sociales.                              | 21/05<br>60 minutes          |
| <b>FAS</b>                                     | Conseiller national à France Assos Santé   | 27/05<br>60 minutes          |
| <b>Participant ACC 1</b>                       | Participant des ACC, membre d'un établissement scolaire  | 31/05<br>30 min              |

|                              |  |                 |
|------------------------------|--|-----------------|
| <b>Participant<br/>ACC 2</b> | Participant des ACC, membre d'un établissement scolaire        | 31/05<br>30 min |
| <b>Participant<br/>ACC 3</b> | Participant des ACC, membre d'une association étudiante        | 01/06<br>45 min |
| <b>Experte</b>               | Experte scientifique évaluant les résultats des ACC            | 01/06<br>25 min |
| <b>Participant<br/>ACC 4</b> | Participant des ACC, élève au sein d'un établissement scolaire | 01/06<br>20 min |

## ANNEXE 2 : Guides d'entretiens

### Annexe 2.1 : Guide des entretiens semi-directifs exploratoires

#### Introduction

**Objet du mémoire :** l'étude menée interroge la pertinence et l'efficacité de la démocratie participative quant aux travaux parlementaires concernant les questions de santé.

#### Rappel des conditions de l'entretien :

- L'entretien dure une trentaine de minutes ;
- Le ou la Députée peut demander l'anonymisation de son entretien. Alors, les propos peuvent être retranscrits de la façon suivante : « Un(e) Député(e) de la commission des affaires sociales » ;
- Afin de retranscrire fidèlement les propos, l'enregistrement audio sera demandé au début de l'entretien (il peut être refusé). L'enregistrement reste confidentiel et pour un usage purement personnel. Il est supprimé dans un délai de trois mois à compter de l'entretien et peut être demandé par la personne interrogée.

#### Questions principales

- 1- Pouvez-vous décrire la façon dont vous intégrez les citoyens dans les travaux parlementaires que vous menez ?
- 2- Quels types d'organisation de participation collective des citoyens seraient envisageables dans votre circonscription ?
- 3- Que pensez-vous de la participation citoyenne collective quant aux travaux parlementaires concernant les sujets de santé ?

#### Autres questions

- Quelles sont les conditions d'application de la participation citoyenne collective ?
- D'après-vous, quels sont les enjeux inhérents à la participation citoyenne collective dans les travaux parlementaires concernant les sujets de santé ?
- Sur quelles thématiques de santé pensez-vous que l'association de citoyens vous semble pertinente ?
- L'échelon territorial de la circonscription vous paraît-il adapté pour assurer une certaine représentativité française sur les questions sociales et de santé ?
- Quels seraient les freins à l'association des citoyens aux travaux parlementaires ?
- Quels seraient les acteurs incontournables pour l'organisation de la participation ?

## **Annexe 2.2 : Guide d'entretien semi-directif avec le Conseiller Ministériel**

### **Questions principales**

- Quel regard portez-vous sur la démocratie en santé et son déploiement actuel ?
- Quels sont les freins et les limites à l'exercice parlementaire aujourd'hui ?
- Quels sont les objectifs et les enjeux quant à la participation citoyenne collective vis-à-vis des travaux parlementaires concernant les sujets de santé ?
- Que pensez-vous de la participation citoyenne collective quant aux travaux parlementaires concernant les sujets de santé ?

### **Autres questions**

- Quelles sont les limites et les freins à leur intégration ?
- Quelles sont les conditions préalables à l'intégration citoyenne ?
- Quelles modalités d'intégration des citoyens sont envisageables ?
- Sur quelles thématiques de santé pensez-vous que l'association de citoyens vous semble pertinente ?

## **Annexe 2.3 : Guide d'entretien semi-directif avec les membres du CESE**

### **Fonctionnement du CESE**

- Pouvez-vous décrire de quelle façon le concours du CESE et celui de sa section « Affaires sociales et santé » permettent de participer à l'élaboration des politiques publiques de santé et des travaux parlementaires ?
- Dans quelle mesure avez-vous intégré les citoyens à l'occasion de l'un ou de plusieurs de vos travaux pour le compte du CESE ?

### **Processus d'élaboration de la loi sur les sujets de santé**

- Quel regard portez-vous concernant les freins et les limites à l'exercice parlementaire actuel ?
- Quels sont les objectifs et les enjeux inhérents à la participation citoyenne collective vis-à-vis de l'élaboration de la loi sur les sujets de santé ?
- Quelles sont les conditions préalables à l'intégration citoyenne ?
- Quelles modalités d'intégration des citoyens sont envisageables ?
- La participation citoyenne peut-elle s'effectuer sur toutes les thématiques ?
- Quelles sont les limites et les freins à leur intégration ?

## **Annexe 2.4 : Guide d'entretien semi-directif avec les participants des ACC**

### **Démocraties représentative et participative**

- Qu'attendez-vous d'un élu ? Envers un parlementaire (député/sénateur) ?
- Dans quelle mesure la démocratie représentative telle qu'exercée aujourd'hui répond-elle à vos attentes ?
- Dans quelle mesure vous sentez-vous représenté par les parlementaires aujourd'hui ?
- Que permet la participation citoyenne collective quant aux travaux parlementaires concernant les sujets de santé ?
- Quelles sont les conditions d'application de la participation citoyenne collective ?
- Toutes les thématiques sont-elles bonnes à aborder ?

### **Assemblées citoyennes de circonscription**

- Quel est votre retour vis-à-vis des ACC ? (Objectifs, organisation, limites, thématique)

## **Annexe 2.5 : Guide d'entretien semi-directif avec l'Experte**

### **Démocratie participative**

- Que pensez-vous des démarches participatives vis-à-vis des travaux parlementaires concernant les sujets de santé ? (Objectifs, enjeux, conditions, limites, thématiques)
- Que pensez-vous de la démarche qui a été menée et à laquelle vous avez participé ?

### **Evaluation des propositions citoyennes**

Reprise des axes de propositions des citoyens en les évaluant sous trois critères expliqués en amont :

- Pertinence vis-à-vis des besoins et des actions qui ont montré leur efficacité ;
- Faisabilité ;
- Efficacité : permettront-elles d'atteindre les objectifs fixés ?

### **Démocratie représentative**

- Dans quelle mesure la démocratie représentative telle qu'exercée aujourd'hui répond-elle aux enjeux de santé ?
- Qu'est-ce qui explique les limites ?

### ANNEXE 3 : Grille d'analyse thématique des entretiens semi-directifs

|   |
|---|
| <b>CONCERNANT LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE</b>  |
| <b>Fonctionnement actuel</b> du député  |
| <b>Enjeux</b> de la démocratie représentative   |
| <b>Limites et freins</b> de la démocratie représentative  |
| <b>CONCERNANT LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE</b>   |
| Les <b>représentations</b> actuelles de la démocratie participative   |
| Les <b>raisons et motivations</b> qui poussent à organiser des dispositifs participatifs                        |
| <b>Objectifs et enjeux</b> de la démocratie participative   |
| <b>Limites et freins</b> de la participation citoyenne quant aux travaux parlementaires sur les sujets de santé |
| Les <b>méthodes d'organisation</b> de la participation citoyenne  |
| Les <b>thématiques</b> discutées  |
| Les <b>méthodes d'animation</b> de la participation citoyenne   |
| Les <b>acteurs</b> de la démocratie participative   |
| Les <b>lieux</b> de la participation citoyenne  |
| Les <b>conditions</b> de la participation citoyenne   |
| <b>L'impact</b> du citoyen non élu dans la décision   |
| <b>REFLEXIONS PLUS LARGES QUE LE CADRE DE L'ENTRETIEN</b>   |
| Bilan de la démocratie en santé   |
| Contexte sociétal   |
| Covid-19  |

## ANNEXE 4 : Synthèse des déroulements et des propositions citoyennes lors des ACC menées durant le stage

### Annexe 4.1 : Constats des participant(e)s lors de l'ACC 1

*Dans l'ordre chronologique et par thématique*

| <b>Consommation d'alcool, de tabac et de cannabis</b>  | <b>Santé affective et sexuelle</b>   |
|--|--|
| La consommation d'alcool empêche certains jeunes de s'insérer dans l'emploi.   | Il y a un travail à effectuer sur l'estime de soi et du corps, ainsi que sur l'éducation émotionnelle.   |
| Il existe une certaine forme de banalisation de l'usage du cannabis.   | On ne peut pas pratiquer l'éducation à la sexualité en ne parlant seulement que de biologie.   |
| Le collège n'est pas autant touché par ces questions que le lycée, même si le début des consommations se fait à ces âges là.   | Parler de sexe à 15 ans c'est trop tard.   |
| La consommation de la cigarette électronique est plus facile d'accès car elle procure moins d'odeurs repérables par les parents.   | Il faut parler aux enfants/ adolescents de ce qui est acceptable ou pas.   |
| Il existe un réel manque d'information sur les effets et les conséquences du cannabis.<br>La stigmatisation des pratiques ne permet pas d'éduquer aux conséquences des effets des substances psycho-actives. Ainsi, cela interroge sur la posture à adopter : quelle balance entre la répression et l'accompagnement ? | Les parents et enseignants n'ont pas assez d'outils pour parler de sexualité.  |
| Il existe une consommation de masse d'alcool dans les soirées étudiantes, une culture de la vitesse et un esprit de compétition entre les étudiants.   | Il existe des livres sur lesquels les parents peuvent s'appuyer. Ce sont des bons outils pour en parler.   |
| Les alcooliers savent que les étudiants sont une cible importante pour la vente de leurs produits. Ils contactent directement les étudiants ou les bureaux pour les promouvoir.  | La parole s'est libérée chez les adolescents.  |
| La modification des états de conscience par les substances psycho-actives est une recherche par certains jeunes pour se socialiser.  | Dans le cadre de l'Education Affective, Relationnelle et Sexuelle (EARS), il existe des interventions d'associations en 4e et 3e pour en parler. |
| Les consommations permettent d'anesthésier certaines souffrances. Ainsi, Interroger les pratiques de consommation des cercles sociaux permet de comprendre les pratiques individuelles.  | Peu de parents participent aux conférences, et ce ne sont pas toujours les plus concernés.   |

|  |   |
|--|---|
| La consommation de ces substances n'est pas la même selon les âges. Une délimitation physiologique (maturation du cerveau) et pratique (passage du collège au lycée) existerait autour de l'âge de 15 ans. | Il n'y a pas assez d'associations pour intervenir dans les établissements scolaires.                              |
| Le témoignage par les jeunes fonctionne plus.  | Il n'existe que peu de formations pour les éducateurs, et elles sont coûteuses.                                   |
| Les actions de prévention par les étudiants en santé via le service sanitaire fonctionnent bien.   | Il y a un réel problème de moyens financiers des établissements scolaires pour faire intervenir des associations. |
|  | La sexualité est encore considérée comme tabou.   |
|  | Les jeunes se tournent plutôt vers internet que vers les parents.   |

**Annexe 4.2 : Propositions des participant(e)s lors de l'ACC 1**  
*Dans l'ordre chronologique et par thématique*

| <b>Consommation d'alcool, de tabac et de cannabis</b>                                    | <b>Santé affective et sexuelle</b>   |
|--|--|
| Renforcer l'éducation par les pairs.   | Les applications de rencontre pourraient sensibiliser les utilisateurs sur les chemsex.          |
| Former des étudiants à ces questions et les inciter à intervenir au lycée et au collège. | Renforcer le contrôle parental.  |
| Favoriser les témoignages par les jeunes qui fonctionnent plus.                          | Proposer des formations ou des sensibilisations des parents pour mieux accompagner les jeunes.   |
| Renforcer les actions de prévention par les étudiants en santé via le service sanitaire. | Travailler sur l'utilisation des réseaux sociaux avec les jeunes.                                |
| Développer et renforcer les actions en milieux festifs.                                  | Questionner la relation aux réseaux des jeunes... et des parents !                               |
|  | Sensibiliser aux genres et aux sexualités.   |
|  | S'appuyer sur les influenceurs pour passer les messages de prévention.                           |
|  | Se saisir des questions de santé sexuelle ou affective pour les médias à heure de grande écoute. |
|  | Développer des fiches à disposition des élèves.  |

### Annexe 4.3 : Synthèse des réponses de l'experte portant sur les thématiques Alcool et Tabac (ACC 2)

Dans l'ordre chronologique et par question

| Questions à l'experte   | Réponses de l'experte  |
|---|--|
| <p>Quelles sont les évolutions (et leurs raisons) des comportements des jeunes concernant leurs usages d'alcool et de tabac ?</p>   | <p>Baisse de la consommation d'alcool et de tabac chez les collégiens et lycéens, et une certaine stabilisation chez les 18-24 ans. L'âge de la première cigarette a diminué.<br/>           Pour autant, en 2018, 60% des collégiens ont déjà expérimenté l'alcool.<br/>           Au lycée, il y a 18% fumeurs quotidiens ; 30% chez les 18-24 ans.<br/>           Une diminution en somme... mais des efforts qui restent à produire vis à vis d'autres pays (Australie par exemple).</p> <p>Premier facteur d'entrée dans le tabagisme chez les jeunes : les parents (car influence et facilité d'accès)</p> <p>Des pratiques de consommation qui changent : binge drinking</p> <p>Il n'y a pas de poursuite de la baisse de consommation malgré les interventions à l'école, car celle-ci est notamment expliquée par l'imitation sociale, entre autre des parents, des leaders d'opinion, et l'influence par la publicité.</p> |
| <p>Quels sont les moyens de prévention efficaces quant aux conduites à risque des jeunes à propos de la consommation d'alcool et de tabac ?</p>   | <p>Il est nécessaire de modifier l'environnement pour ne pas qu'il soit favorable au produit pour ainsi changer la norme de la consommation du produit. Alors, il faudrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Limiter la publicité.</li> <li>→ Réduire la consommation de ces produits dans les environnements : écoles, lycées, universités, hôpitaux. En effet, une baisse forte du tabagisme chez les fumeurs adultes permet d'influencer la diminution chez les jeunes.</li> </ul> <p>Sinon, l'augmentation des prix est efficace.</p>   |
| <p>Quelles évolutions législatives permettraient d'améliorer la prévention des conduites à risque et/ou l'accompagnement des jeunes dans leurs pratiques de consommation d'alcool et de tabac ?</p> | <p>La première mesure efficace consisterait à faire respecter les lois, il n'y a pas assez de contrôle.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Les jeunes peuvent se procurer ces deux drogues facilement, malgré l'interdiction.</li> <li>→ Ils sont exposés régulièrement à la promotion de ces produits, notamment l'alcool, malgré l'interdiction.</li> </ul> <p>Alors, il faudrait réduire l'accès à l'alcool dans les supermarchés et renforcer les contrôles dans les lieux de vente d'alcool et de tabac. De plus, il semble nécessaire de compléter la loi Evin qui est obsolète aujourd'hui au regard des réseaux sociaux.</p> <p>Sinon, il n'y a pas, à ce jour, de plan national du Gouvernement sur l'alcool, à contrario du tabac qui a bien fonctionné.</p>   |

#### Annexe 4.4 : Synthèse des propositions des participants à l'issue des ateliers « Alcool, Tabac » (ACC 2)

*Par type d'intervention, avant restitution en plénière.*

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Prévention par l'information</b></p>     | <p>Rappel de la loi Evin aux jeunes. Plus communiquer dessus ? Faire venir des intervenants ?<br/>Faire de la prévention tôt : au collège (6e), pour éviter la banalisation.</p> <p>Réfléchir à un pictogramme sur les bouteilles d'alcool pour les jeunes, le rendre plus visibles (que celui des femmes enceintes).</p> <p>"Engager" des influenceurs pour atteindre les jeunes sur les réseaux sociaux des jeunes.</p> <p>Sensibilisation des magasins de cigarettes électronique. Ont-ils besoin d'une licence ?</p> |
| <p><b>Limitation de l'accès</b></p>            | <p>Marketing digital à cadrer pour éviter les influences de conduites à risque. Agir au niveau des alcooliers nationaux, plus qu'au niveau des influenceurs ?</p> <p>Ne pas baisser la vente de cigarettes électroniques à 16 ans.</p>   |
| <p><b>Renforcement des contrôles</b></p>       | <p>Réfléchir aux moyens financiers donnés à la mise en application de la loi.</p> <p>Cigarette électronique : les buralistes ou les boutiques indépendantes ne devraient pas pouvoir vendre aux jeunes. C'est interdit, mais peu appliqué.</p>   |
| <p><b>Amélioration de l'accompagnement</b></p> | <p>Travailler sur l'accompagnement des parents (banalisation du produit). Prévention auprès des familles sur le message transmis.</p>  |

#### Annexe 4.5 : Synthèse des propositions citoyennes à la suite de la restitution « Alcool et tabac chez les jeunes » (ACC 2)

|  |
|--|
| <p>Les parents, les jeunes et les éducateurs ne semblent pas suffisamment au clair sur la législation. Un travail <b>d'information</b> serait alors à envisager.</p>   |
| <p>La création d'un <b>pictogramme</b> qui associerait les dangers de l'alcool et les consommateurs jeunes, se situant à l'avant de la bouteille, pourrait être efficace.</p>  |
| <p>Le renforcement de la législation en vigueur paraît incontournable, par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La <b>réduction de l'accessibilité</b> des produits avec notamment des rayons dont l'accès ne pourrait se faire qu'aux majeurs et une augmentation des prix sur les alcools à bas coût (notamment la bière).</li> <li>- Une <b>réflexion sur l'adaptation de la loi Evin aux réseaux sociaux</b>.</li> </ul>   |
| <p>La promotion de l'accompagnement des jeunes aux bonnes pratiques pourrait passer par le <b>recrutement d'influenceurs</b> qui investiraient les réseaux sociaux.</p>  |
| <p>La cigarette électronique, bien que ne connaissant pas encore la nocivité des produits et de la consommation à long terme, appellerait tout de même à une consommation importante. En effet, la consommation a une limite plus étendue que la cigarette classique, ce qui peut entraîner un usage plus long durant la journée, et surtout la création d'une gestuelle type. Ainsi, pour éviter l'utilisation massive des cigarettes électroniques, il pourrait être envisagé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Restreindre voire interdire l'accès aux différents goûts des cigarettes électroniques ;</li> <li>- Encadrer la vente des cigarettes électroniques, par une licence ou une formation des revendeurs pour les sensibiliser aux risques de la consommation chez les jeunes ;</li> <li>- Renforcer le contrôle de l'interdiction de vente de cigarette électronique ou de ses produits dérivés aux mineurs.</li> </ul> |
| <p><b>L'information des parents sur l'influence de leurs comportements sur leurs enfants</b> pourrait être envisagée, en passant par des spots publicitaires, notamment télévisuels.</p>   |
| <p><b>Le renforcement des contrôles de vente de ces produits aux mineurs, et l'information quant au renforcement</b>, permettraient de sensibiliser les vendeurs et les parents sur la dangerosité de ces types de consommation, mais aussi sur la facilité d'accès de ces produits.</p>   |
| <p>Le déploiement de ces éléments passerait par une <b>augmentation de l'enveloppe budgétaire</b> consacrée à la prévention de la consommation des substances psycho-actives.</p>  |

**Annexe 4.6 : Synthèse des réponses de l'expert portant sur la thématique « Santé sexuelle » (ACC 3)**

*Par question*

| <b>Questions à l'expert</b>  | <b>Réponses de l'expert</b>   |
|--|---|
| <p>Quelles sont les évolutions (et leurs raisons) des comportements des jeunes concernant leur santé sexuelle ?</p>                                      | <p>Ce sont chez les jeunes qu'il y a le plus d'IVG tardive.</p> <p>Il y a une diminution de la connaissance en santé sexuelle chez les jeunes (enquête IFOP) :</p> <p>67% des jeunes s'estiment bien informés sur le VIH, 7 points en moins en un an.</p> <p>24% de 15-24 ans pensent que le VIH peut se transmettre en embrassant.</p> <p>Pourtant, l'éducation nationale a l'obligation de faire 3 séances d'information par an du CP à la terminale. C'est qu'il y a un problème dans la formation et l'information des jeunes.</p> <p>Premièrement, il y a un manque de formation des professionnels de l'éducation : ils ont peur de se former.</p> <p>Ensuite, les parents pensent que c'est à eux de faire cette éducation et pas à l'éducation nationale... mais ils ne savent pas comment faire.</p> <p>Enfin : il y a un manque de lisibilité de l'offre en santé sexuelle</p> <p>Non pris en charge par la stratégie : les violences sexuelles, la pornographie. Feront l'objet d'un travail interministériel.</p> |
| <p>Comment renforcer l'éducation, l'information et la formation des jeunes à la santé sexuelle, relationnelle et affective ?</p>                         | <p>Tout d'abord il s'agit de fixer des objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 100% des jeunes doivent recevoir une éducation à la sexualité de qualité d'ici 2030</li> <li>- 100% des professionnels de Santé formés à la santé sexuelle</li> </ul> <p>Pour y parvenir, il faut harmoniser et simplifier l'offre de santé sexuelle sur le territoire, par exemple en faisant travailler les CPEF avec les CJID</p> <p>De plus, il est nécessaire de renforcer la formation à l'éducation à la sexualité des professionnels dans certains lieux: établissements scolaires, professionnels de santé, PJJ, mineurs non accompagnés, maisons des adolescents, ceux qui échappent au système scolaire (apprentissage)</p>  |
| <p>Quelles évolutions législatives permettraient d'améliorer l'éducation, l'information et l'accompagnement des jeunes quant à leur santé sexuelle ?</p> | <p>Il faudrait permettre au CJID la prise en charge d'un mineur sans la présence du majeur.</p> <p>Autres évolutions législatives en fonction des points cités plus haut.</p>   |

**Annexe 4.7 : Synthèse des propositions des participants à l'issue des ateliers « Santé sexuelle »  
(ACC 3)**

*Par type d'intervention*

|  |   |
|--|---|
| <p><b>Améliorer l'information des jeunes</b></p>               | <p>→ <b>Création d'un répertoire synthétique</b><br/>Il existe aujourd'hui une multitude de contenus disponibles sur internet ou les réseaux sociaux. Pour autant, l'ensemble des informations n'est pas vérifié.</p> <p>→ <b>Distribution de flyer à la rentrée à chaque jeune</b>, en les adaptant à leur âge. Il serait transmis à la rentrée scolaire et permettrait à chaque jeune de pouvoir consulter des contenus référencés dans le répertoire cité plus haut.</p> <p>→ <b>Labellisation de contenus digitaux</b><br/>A l'instar de la première proposition, cette proposition permettrait une sécurisation des informations disponibles sur internet ou les réseaux sociaux, mais aussi de toucher un public plus large grâce à des influenceurs.</p>   |
| <p><b>Garantir à chaque jeune une éducation appropriée</b></p> | <p>→ <b>Permettre aux personnels des établissements scolaires volontaires de se former</b> à l'Éducation affective, relationnelle et sexuelle (<b>EARS</b>). L'un des freins à la dispensation des cours d'éducation sexuelle est le manque de formation des enseignants à qui on attribue cette formation. Ainsi, les établissements pourraient permettre à un ou plusieurs membres de leur établissement de pouvoir suivre une formation accréditée.</p> <p>→ <b>Diversifier les sources de formations accréditées</b>. L'autre frein identifié quant aux ressources internes à un établissement scolaire afin de dispenser ces cours est le manque d'offre de formation pour les enseignants.</p> <p>→ <b>Augmenter les moyens des établissements scolaires</b> pour permettre les interventions externes (associations, CPEF etc.)</p> <p>→ <b>Organiser une journée citoyenne pour la santé</b>, sous forme d'ateliers, où chaque personne d'une même tranche d'âge pourrait participer à des ateliers avec des thématiques variées.</p> |

## ANNEXE 5 : Synthèse des observations des ACC menées durant le stage puis analyse des interactions et des propositions

### Annexe 5.1 : ACC1 - 3 mai 2021

**Date de la séance d'observation :** 3 mai 2021

**Emplacement ou adresse du secteur ou lieu :** Visioconférence (logiciel Zoom)

**Nom de l'observateur :** Bourges Nathan

**Durée de l'observation en minutes :** 90 minutes

**Moment de la journée :**  jour  après la tombée de la nuit

**Jour de la semaine :**  lundi  mardi  mercredi  jeudi  vendredi  samedi  dimanche

**Heures :** 18h30-20h

#### I. Rapport d'observation

##### 1. Organisation de la réunion

Ordre du jour fixé et déterminé par l'animateur général, créneaux contraints par l'animateur général, prise de parole invitée et distribuée par l'animateur général.

- a. Premier temps d'introduction (20 minutes) avec :
  - Présentation de l'ensemble des participants ;
  - Cadrage des objectifs des ACC par la députée (donne un cadre d'action) ;
  - Présentation de l'organisation de l'ensemble des ACC (détaille le champ organisationnel de ce cadre d'action) ;
  - Présentation de quelques éléments de constats (identifie des premiers éléments de focus possibles).
- b. Deuxième temps d'atelier en plénière (70 minutes) avec :
  - L'ensemble des participants (n=11) sont restés ensemble dans la salle générale ;
  - Présence de l'animateur général et de la députée dans la salle générale ;
  - Echanges autour des constats puis des solutions dans un premier temps de la thématique « Alcool, tabac, cannabis » (30 min) puis de la thématique « Santé affective et sexuelle » (40 min).

##### 2. Configuration de la visioconférence

La répartition des vignettes vidéo « à plat » a permis d'obtenir des niveaux hiérarchiques équivalents pour tous les citoyens vis-à-vis de la configuration générale.

L'ensemble des participants étaient invités à organiser leurs idées sur une plateforme en ligne. Elle permet à chacun de se positionner et à chaque participant d'observer les travaux des autres.

### 3. Participants (n=13)

Les rôles des personnes suivantes sont décrits en fonction de la catégorie avec laquelle ils se sont inscrits aux assemblées. Un participant est barré s'il n'a pas participé à l'assemblée.

|   |
|---|
| <b>Personne/ Rôle pré-supposé</b>                                 |
| <i>Animateur général</i>  |
| <i>Députée</i>  |
| <b>Représentant institutionnel 1</b>                              |
| <b>Représentant institutionnel 2</b>                              |
| <b>Représentant associatif 1</b>                                  |
| <del>Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire 1</del> |
| <b>Etudiant 1</b>   |
| <b>Etudiant 2</b>   |
| <del>Représentant associatif 2</del>                              |
| <del>Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire 2</del> |
| <b>Professionnel de santé</b>                                     |
| <del>Elève de collège ou de lycée 1</del>                         |
| <b>Représentant associatif 3</b>                                  |
| <del>Etudiant 3</del>   |
| <b>Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire 3</b>     |
| <b>Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire 4</b>     |
| <del>Elève de collège ou de lycée 2</del>                         |
| <b>Représentant associatif 3</b>                                  |
| <b>Etudiant 4</b>   |
| <b>Représentant associatif 4</b>                                  |

#### 4. Interactions

##### a. Les sujets débattus

*Influence des constats initiaux* : certains ont pu être repris mais globalement les témoignages étaient plutôt basés sur les expériences personnelles.

*Influence des rôles des personnes* : la présentation de chaque personne n'a pas joué dans une influence négative de l'expression de la parole. La présence de la députée n'a pas inhibé les différentes expériences personnelles.

*Influence de la contrainte temporelle/ de l'organisation de l'ACC/ de la configuration générale* : il semble que l'ensemble de l'organisation ait contraint les participants à exprimer leurs avis et constats personnels sans toutefois rebondir sur les expériences des autres. Cette expression individuelle l'a alors emporté sur une expression collective, jusqu'à ce que les propositions à soumettre soient débattues. Alors, les différentes expressions se sont rapidement trouvées une voix et un consensus commun.

##### b. La répartition des prises de parole

Les prises de parole ont été majoritairement équilibrées et l'ensemble pouvait s'exprimer en levant la main. Cependant, une des participantes a pu avoir des prises de paroles conséquentes, sans que l'expression des autres soit permise. Dès lors, un rappel de la conduite des débats a permis de revenir à un échange équilibré.

##### c. Les types de savoir mobilisés

Rapport à de la documentation : la littérature mise à disposition sur la plateforme collaborative a peu été consultée (3 participants sur les 17 inscrits). De plus, elle n'a pas été mobilisée lors des échanges.

Rapport à la position/ au rôle de la personne : les avis proposés provenaient davantage des expériences personnelles issues des cadres professionnels respectifs. Alors, la diversité des profils a permis un balayage de propositions complémentaires tout en ayant un consensus sur l'idée générale.

##### d. Relations entre les acteurs et ambiance générale

Les participants ne savaient pas, au début de l'échange, dans quel cadre se plaçait leur participation. De surcroît, la présence de la députée et le cadre général a pu instaurer une certaine pression sur les discours qui pouvaient être partagés. Dès lors où les premières interventions ont fait état des expériences personnelles, chaque participant a été rassuré et la discussion s'est déroulée de manière libérée.

## II. Analyse

### 1. Analyse des interactions

De manière générale, chaque participant a su écouter les témoignages des autres individus sans remettre en cause les différentes expériences. Les constats proposés ont fait état d'avis individuels sans toutefois que les participants rebondissent sur les expériences des autres. Alors, l'écoute mutuelle était présente sans toutefois qu'un esprit de débat, et donc d'argumentation anime l'échange. Ainsi, chaque avis était respecté à la valeur du participant, et chaque proposition est retenue. Cette expérience témoigne alors plutôt d'un mode consultatif bien que l'organisateur souhaitait une certaine délibération. Cette écoute réciproque peut provenir de la non-connaissance de chacun des participants, mais aussi de la diversité des profils qui a permis une expression plurielle : « L'autre apporte ce que je n'ai pas ».

La posture d'autorité que pouvait incarner la députée n'a pas semblé jouer sur l'inhibition des échanges car ses prises de parole se sont limitées à ses expériences passées. Les rares exemples d'expression d'une certaine « défense du bilan politique » rappelaient ce qui avait déjà été fait, sans restreindre ce qui pouvait être fait.

L'échange s'effectuant par visio, dans un contexte sanitaire éprouvant, les échanges ont pu être restreints par le manque d'interactivité qui peut exister en rencontre physique.

En somme, le collectif qui s'est créé a permis un libre échange des paroles et des avis grâce au caractère nouveau, tant sur le type d'organisation que sur l'essence même de cet événement, mais aussi parce qu'aucun rapport de force ne s'est créé durant l'assemblée. Chaque citoyen a pu considéré l'autre dans ses droits de liberté d'expression sans les discuter vis-à-vis des connaissances scientifiques de certains acteurs. Ces derniers ont d'ailleurs pu envoyer des messages de remerciements en soulignant la richesse des échanges, témoignant alors une volonté de se rapprocher de ce que peuvent vivre les acteurs de terrain.

### 2. Analyse des constats et propositions

Les différents avis qui ont émané de cette assemblée découlent du climat d'écoute décrit plus haut, ainsi que du consensus implicite qui s'est installé rapidement. Celui-ci a notamment été permis grâce à la mosaïque de profils qui composaient l'assemblée, mais qui pourtant avaient deux points communs : la curiosité sur les sujets évoqués et la population concernée mais aussi et surtout

l'engagement. En effet, les participants se sont mobilisés volontairement en s'inscrivant via un formulaire. Bien que ne connaissant pas la teneur des assemblées avant d'y participer, hormis les thématiques et la population ciblée, ils s'y sont inscrites.

La présentation du cadre général par la députée a permis de lui affirmer sa légitimité de pouvoir assister à ces assemblées sur ces thématiques précises. D'un autre côté, l'introduction de l'objectif général, à savoir l'enrichissement des travaux parlementaires grâce aux échanges qui allaient ressortir des ateliers, a permis à chaque participant de sentir sa parole engagée, leur pourvoyant une certaine responsabilité. Ces éléments ont sûrement conduit à l'écoute mutuelle.

Alors, le consensus sur la vision autour des thématiques et de la population cible, permise par les points communs des participants, et l'écoute mutuelle, autorisée par le cadre général de l'assemblée, ont facilité un échange des points de vue, des constats et des propositions.

Il semble que l'ensemble des constats, issus des différentes expériences personnelles et professionnelles des participants, peuvent recevoir un écho avec la littérature scientifique. En ce qui concerne les substances psycho-actives (SPA), les participants ont délimité un âge « pivot » où les pratiques des jeunes ne seraient pas les mêmes. De plus, les usages seraient principalement provoqués par l'imitation sociale, soit des semblables, soit du cercle familial. A propos de la santé sexuelle, même topo : la littérature et les participants soulignent le manque d'éducation à la sexualité durant la formation des collégiens et des lycéens, et le manque d'outils dont peuvent disposer les formateurs, les établissements scolaires et les parents.

Au-delà de simplement « valider » ce que la littérature peut souligner à travers leurs constats, les participants ont pu faire le lien avec les propositions qui permettraient de solutionner les différentes problématiques. A propos des SPA, les participants, privilégieraient des solutions tournées autour de l'éducation et l'information des jeunes, soit en passant directement par les établissements scolaires, soit en investissant les réseaux sociaux. Il semble que ces solutions viennent directement répondre en miroir aux constats établis.

L'un des points de nuance qui peut être apporté est que les participants n'ont pas ou peu contrebalancé leurs avis les uns envers les autres, acceptant ainsi tout constat et toute solution. Ainsi, les limites de chaque constat ou proposition n'ont pas été investiguées. De plus, les propositions n'ont pas discuté des méthodes de déploiement politique, soit par méconnaissance du fonctionnement des institutions, soit par inhibition vis-à-vis de l'experte politique incarnée par la présence de la députée, soit parce que le cadre de l'assemblée ne le permettait pas (première réunion, manque de temps).

### Annexe 5.2 : ACC 2 - 10 mai 2021

**Date de la séance d'observation :** 10 mai 2021

**Emplacement ou adresse du secteur ou lieu :** Visioconférence (logiciel Zoom)

**Nom de l'observateur :** Bourges Nathan

**Durée de l'observation en minutes :** 90 minutes

**Moment de la journée :**  jour  après la tombée de la nuit

**Jour de la semaine :**  lundi  mardi  mercredi  jeudi  vendredi  samedi  dimanche

**Heures :** 18h30-20h

## I. Rapport d'observation

### 1. Organisation de la réunion

#### a. Premier temps : échanges avec une experte

Le premier temps de la visio-conférence a été consacré à l'intervention d'une experte scientifique de l'alcool et du tabac, entre 18h30 et 19h. Après sa présentation, une série de trois questions lui a été posée, lui permettant d'établir : le constat actuel des pratiques des jeunes, un état des lieux des mesures permettant la prévention et l'accompagnement des jeunes, une liste non exhaustive de propositions d'évolutions législatives. Par la suite, les participants ont pu échanger avec l'experte pendant la quinzaine de minutes restantes. Le compte rendu de sa présentation et des échanges est à retrouver en Annexe 3.

#### b. Deuxième temps : travail en atelier

Par la suite, les participants avaient le choix entre se diviser en sous-groupes ou alors de rester en groupe entier afin d'établir des propositions destinées à Madame la Députée. Leur choix s'est porté sur la seconde option. Ils ont été affecté dans une salle Zoom dédiée, dans laquelle ni l'animateur, ni la députée se trouvaient, de façon à les laisser en autonomie et leur conférer une certaine indépendance. Après conseil, les participants se sont nommés un animateur qui s'est aussi chargé de restitué les échanges sur l'application en ligne Klaxoon. L'animateur a rejoint la salle dédiée par deux fois afin de demander si les participants avaient des questions.

L'un des participants a alors demandé de repréciser la commande spécifique des ateliers. Il lui a alors été spécifié que les ateliers avaient pour objectifs des propositions communes à remettre à Madame

la Députée visant à améliorer l'accompagnement des jeunes dans leurs pratiques de consommation d'alcool et de tabac et la prévention des conduites à risque. L'atelier a duré 40 minutes.

c. Troisième temps : restitution des ateliers

A la fin des ateliers, les participants ont rejoint la salle générale où figuraient l'animateur et la députée. Ils ont été invité à restituer leurs échanges et formuler leurs propositions. La discussion générale qui s'en est suivie a permis d'identifier les propositions retenues par les citoyens.

## 2. Configuration de la visio-conférence

La répartition des vignettes vidéo « à plat » a permis d'obtenir des niveaux hiérarchiques équivalents pour tous les citoyens vis-à-vis de la configuration générale. L'ensemble des participants étaient invités à organiser leurs idées sur une plateforme en ligne.

## 3. Participants (n= 13)

A noter : une personne s'est inscrite entre les deux ACC, mais elle ne s'est pas présentée à la visio-conférence.

|   |
|---|
| <b>Personne/ Rôle pré-supposé</b>                             |
| <b><i>Animateur général</i></b>                               |
| <b><i>Députée</i></b>   |
| <b><i>Experte « alcool tabac »</i></b>                        |
| <b>Représentant institutionnel 1</b>                          |
| <b>Représentant institutionnel 2</b>                          |
| <b>Représentant associatif 1</b>                              |
| <b>Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire 1</b> |
| <b>Etudiant 1</b>   |
| <b>Etudiant 2</b>   |
| <b>Représentant associatif 2</b>                              |
| <b>Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire 2</b> |
| <b>Professionnel de santé</b>                                 |
| <b>Elève de collège ou de lycée 1</b>                         |
| <b>Représentant associatif 3</b>                              |
| <b>Etudiant 3</b>   |

|  |
|--|
| Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire 3 |
| Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire 4 |
| Elève de collège ou de lycée 2                         |
| Représentant associatif 3                              |
| Etudiant 4   |
| Représentant associatif 4                              |
| <del>Elève de collège ou de lycée 3</del>              |

#### 4. Interactions

##### a. Les sujets débattus

La restitution des sujets débattus entre les participants ne peut se baser que sur les prises de notes de ces derniers, puisque l'animateur n'était pas présent lors des ateliers. Il est intéressant de noter que la totalité des éléments présentés ont approfondis soit des constats déjà établis lors de la première ACC, soit des réflexions émanant de l'experte intervenue quelques minutes plus tôt.

##### b. La répartition des prises de parole

Les participants ont été représentés par un animateur qu'ils ont nommé lors de leur atelier. Ce dernier étant « Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire », a pu expliciter les propositions débattues, et a été aidé d'un autre membre étant « Représentant associatif ». Puisque les propositions ont été construites ensemble, il n'y a pas eu de voix opposante portée pendant la restitution. Il faut cependant noter que deux à trois participants avaient coupé leur caméra et ne sont pas intervenus, ce qui laisse une incertitude quant à leur participation durant les ateliers et leur adhésion aux propositions.

##### c. Les types de savoir mobilisés

Les connaissances utilisées ont permis d'adapter les premiers constats établis à la première ACC et les réflexions de l'experte aux expériences et compétences des différents participants. Les arguments proposés ont alors repris ceux de l'experte lorsqu'ils étaient quantifiés ou qualifiés, ou les constats lorsqu'ils portaient des termes génériques (comme la prévention).

#### d. Relations entre les acteurs et ambiance générale

Les relations entre les participants se sont étoffées et libérées lors de cette deuxième ACC, probablement en raison de l'apprentissage de la relation à l'autre et de la mission commune qui leur été proposée.

## II. Analyse

### 1. Analyse des interactions

A quelques participants près, cette deuxième ACC était composée des mêmes membres que la première. Cette continuité a permis aux citoyens un échange plus libéré que la première fois. De plus, ils partageaient un objectif commun, à savoir transmettre des propositions à Madame la Députée. Lors de ses rapides passages dans la salle Zoom dédiée à l'atelier, l'animateur a pu constaté que les participants se prêtaient au jeu du débat, tout en respectant les positions et les connaissances de chacun. Lors de la restitution, le ton de présentation était sérieux, laissant sous-entendre que les citoyens ont pris à cœur leur rôle, leur mission voire leur responsabilité. De plus, il n'y a pas eu de « prise de pouvoir » par l'un des membres des ACC. Ce fait est sûrement lié à la relative égalité de connaissance entre les différents membres concernant les thématiques alcool et tabac. Bien que dans l'ensemble seulement deux membres ont restitué les travaux des ateliers, l'ensemble des participants qui avaient leur caméra allumée hochaient la tête lorsqu'une proposition était donnée. Cette observation témoigne d'un esprit de cohésion qui a régné durant l'atelier, marquant un vrai tournant vis-à-vis de la première ACC : un collectif est né.

Ce collectif établis n'a pas pour autant été dans la contradiction ou l'opposition des réflexions partagées par l'animateur et/ou la députée. Ainsi, l'ensemble constitué de ce collectif, de l'animateur et de la députée ont représenté un certain esprit de cohésion. Toutefois, les quelques remarques de ces deux derniers, qui avaient tendance à nuancer ou marquer une position forte, ont plutôt été acceptées sans discussion. Alors, il semblerait que le collectif citoyen définis de manière implicite ne s'est pas pleinement émancipé de la figure d'autorité que pouvaient représenter l'animateur, ayant quelques connaissances scientifiques précises, ou la députée, représentante légitime de la Nation et ayant l'expérience des travaux parlementaires. En somme, une confiance réciproque s'est tissée au fur et à mesure de l'échange faisant suite à la restitution des ateliers, où le couple animateur/députée n'ont pas remis en question les propositions formulées par les participants, ces derniers ne s'opposant pas aux quelques remarques nuancées du couple précédemment cité.

## 2. Analyse des propositions

Pour effectuer l'analyse des propositions, trois niveaux de comparaison sont proposés :

- Comparaison propositions ACC 2/ Propositions ACC 1
- Comparaison propositions ACC 2/ Propositions experte
- Comparaison propositions ACC 2/ littérature fournie sur Klaxoon

Concernant le premier niveau, les participants, bien qu'ayant établis une délimitation de la catégorisation des jeunes autour de 15 ans lors de la première ACC, ont formulé des propositions en comprenant l'ensemble des classes d'âge. Ce constat peut provenir de l'absence de l'une des participantes qui avait formulé cette différenciation lors de l'ACC 1. Pourtant, cette précision avait été apportée par l'experte durant son intervention préliminaire aux ateliers. Alors, il semblerait que les membres présents n'aient pas relevé cette proposition, non pas par omission volontaire, mais plutôt par formulation de propositions générales, applicables à l'ensemble de la population jeune. De plus, la deuxième recommandation initiale se portait essentiellement sur la formation et l'information des pratiques par les pairs, ce qui n'a pas été retrouvé lors de la deuxième assemblée. Pour celle-ci, l'explication pourrait provenir de l'intervention de l'experte en introduction de l'ACC2. En effet, elle a pu préciser que l'information des jeunes sur ces questions dans les établissements scolaires ne constituait pas des mesures efficaces pour lutter contre les pratiques à risque.

D'ailleurs, l'analyse comparative des constats et propositions de l'experte avec celles des citoyens à l'issue de l'ACC 2 est intéressante. En effet, elle a pu identifier trois axes majeurs d'amélioration législative, qui se sont tous retrouvés dans les propositions finales des citoyens. Au contraire, les propositions ne reprennent ni les formulations, ni les idées générales des documents mis à disposition sur l'application en ligne Klaxoon. Il semblerait que les citoyens ne s'en soient pas servis (seulement deux participants ont navigué sur l'article concerné).

En somme, les participants se sont détachés des premières propositions établies lors de la première assemblée citoyenne, tout en conservant l'esprit général qui résulte de la prévention et de l'accompagnement des jeunes, **intitulés des assemblées**. Dès lors, le cadre initial de départ et les préconisations de l'experte ont influencé les propositions soumises, ces dernières détaillant l'esprit général de par l'expérience personnelle ou professionnelle de chacun.

### Annexe 5.3 : ACC 3 - 25 mai 2021

**Date de la séance d'observation :** 25 mai 2021

**Emplacement ou adresse du secteur ou lieu :** Visioconférence (logiciel Zoom)

**Nom de l'observateur :** Bourges Nathan

**Durée de l'observation en minutes :** 90 minutes

**Moment de la journée :**  jour  après la tombée de la nuit

**Jour de la semaine :**  lundi  mardi  mercredi  jeudi  vendredi  samedi   
dimanche

**Heures :** 18h30-20h

## I. Rapport d'observation

### 1. Organisation de la réunion

#### a. Premier temps : échanges avec un expert

Le premier temps de la visio-conférence a été consacré à l'intervention d'un expert scientifique de de la santé sexuelle, entre 18h30 et 19h. L'expert a choisi de présenter le cadre de l'action et de la réflexion qui était menée actuellement concernant la stratégie nationale de santé sexuelle. Par la suite, quelques questions ont pu être échangées. Le compte rendu de sa présentation et des échanges est à retrouver en Annexe 3.

#### d. Deuxième temps : travail en atelier

Les participants ont ensuite été dirigés vers une salle ZOOM dédiée, sans la présence de l'animateur ni de la la députée. Les participants se sont nommés un animateur qui s'est aussi chargé de restituer les échanges sur l'application en ligne Klaxoon. L'animateur a rejoint la salle dédiée par deux fois afin de demander si les participants avaient des questions. Ils ont ensuite été rappelés, à leur demande, dans la salle générale car ayant finis plus tôt que prévu (atelier de 30 minutes).

#### e. Troisième temps : restitution des ateliers

A la fin des ateliers, les participants ont rejoint la salle générale où figuraient l'animateur et la députée. Ils ont été invité à restituer leurs échanges et formuler leurs propositions.

### 2. Configuration de la visio-conférence

La répartition des vignettes vidéo « à plat » a permis d'obtenir des niveaux hiérarchiques équivalents pour tous les citoyens vis-à-vis de la configuration générale. L'ensemble des participants étaient invités à organiser leurs idées sur une plateforme en ligne.

### 3. Participants (n= 9)

A noter : la participation a drastiquement chuté entre les deux ACC, sans motifs spécifiés par mail. Une des raisons qui peut expliquer cette diminution pourrait provenir du report initial de la date (25 mai au lieu du 17 initialement prévu), ou les partiels de deux des étudiants.

|   |
|---|
| <b>Personne/ Rôle pré-supposé</b>                             |
| <i>Animateur général</i>                                      |
| <i>Députée</i>  |
| <i>Expert « santé sexuelle »</i>                              |
| <b>Représentant institutionnel 1</b>                          |
| <b>Représentant institutionnel 2</b>                          |
| <b>Représentant associatif 1</b>                              |
| <b>Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire 1</b> |
| <b>Etudiant 1</b>   |
| <b>Etudiant 2</b>   |
| <b>Représentant associatif 2</b>                              |
| <b>Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire 2</b> |
| <b>Professionnel de santé</b>                                 |
| <b>Elève de collège ou de lycée 1</b>                         |
| <b>Représentant associatif 3</b>                              |
| <b>Etudiant 3</b>   |
| <b>Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire 3</b> |
| <b>Directeur/ enseignant dans un établissement scolaire 4</b> |
| <b>Elève de collège ou de lycée 2</b>                         |
| <b>Représentant associatif 3</b>                              |
| <b>Etudiant 4</b>   |
| <b>Représentant associatif 4</b>                              |
| <b>Elève de collège ou de lycée 3</b>                         |

#### 4. Interactions

##### a. Les sujets débattus

La restitution des sujets débattus entre les participants ne peut se baser que sur les prises de notes de ces derniers, puisque l'animateur n'était pas présent lors des ateliers. Il est intéressant de noter que la totalité des éléments présentés ne s'appuient pas sur les propositions de l'expert, et ne reprend que peu les premières propositions établies lors de l'ACC 1.

##### b. La répartition des prises de parole

La restitution des quelques propositions ont été faites par les différentes personnes, qui, par ce mécanisme, ont validé collectivement l'ensemble des propos. L'ensemble des participants se sont exprimés, mais il est à noter que l'une d'entre elles a souhaité ajouté certains éléments qui n'avaient pas été débattus et/ou convenu. La thématique qui avait l'air de lui tenir à cœur a sans doute entraîné une envie irrépessible d'ajouter des précisions, qui n'ont pas nécessairement été prises en compte par la totalité des membres. Ainsi, ces précisions ont été prises en notes, mais ne figurent pas dans les propositions finales puisqu'elles n'ont pas été soumises à un processus délibératif.

##### c. Les types de savoir mobilisés

Les connaissances utilisées se sont davantage appuyé sur l'expérience de la collégienne présente, ainsi que des deux enseignantes et de l'une des représentantes associatives experte de la question. Elles ont ainsi pu « confronter » leurs mondes, ce qu'elles ont tenu à saluer tant cela a permis l'enrichissement du débat. Ainsi, les justifications des propositions se fondent sur des éléments probants de la science d'après la représentante associative, et se basent sur les déficits ressentis actuellement sur le terrain par les membres des établissements scolaires.

##### d. Relations entre les acteurs et ambiance générale

Etant en petit comité, les participants, qui avaient appris à se connaître, ont commencé à se libérer sur des avis contradictoires. Là où chaque proposition pouvait être intégrée auparavant, celles de l'ACC 3 ont été débattues avec des avis contradictoires, tout en finalisant des propositions communes.

## II. Analyse

### 1. Analyse des interactions

Concernant l'analyse des propositions, trois éléments sont à retenir.

Le premier concerne leur posture vis-à-vis de l'expert. En effet, le discours de ce dernier s'est beaucoup appuyé sur des éléments techniques discutant essentiellement du cadre politique de l'action ministérielle. Ainsi, là où les participants manquaient de temps d'échange avec l'experte de l'ACC 2, ils n'ont pas réussi à identifier des questions à poser à l'expert de l'ACC 3. Ses observations et analyses furent très pertinentes aux yeux de l'observateur, mais il est vrai que pour les personnes non initiées au fonctionnement des ministères, les réflexions pouvaient paraître en décalage avec les attentes. Alors, si cette expérience devait être amenée à se reproduire, il serait nécessaire de laisser plus de temps à l'expert pour qu'il puisse faire le rapport entre ce cadre et les attentes des participants et/ou afin de permettre à l'animateur de vulgariser les enjeux.

Le deuxième élément concerne l'effectif réduit de cette troisième ACC. En effet, cela a permis de faciliter les échanges et la prise de parole de tous. De plus, les participants ont confié être allés plus vite à l'essentiel du fait de leur composition numérique. Alors, des formats d'ateliers de 6 à 8 personnes semblent pertinents.

Le troisième élément discute de la posture « d'experte » qu'une des participantes a pu tenir. En effet, ayant acquis des connaissances pointues et plurielles à propos de la santé sexuelle, elle a pu ressentir une certaine frustration à ne pouvoir mobiliser l'ensemble de son savoir et son expérience. Ainsi, cela a pu entraîner une prise de position plus marquée lors de la restitution, pouvant parfois prendre le pas sur la distribution de la parole en général. Encore une fois, il semblerait qu'avec plus de temps lors de la restitution, les pilotes des ACC seraient plus en mesure d'effectuer un dernier « tour de table » pour éviter des frustrations.

Au final, les participants ont appris à se connaître au fur et à mesure et malgré le mode dégradé (visio), ils ont pu se considérer et se « laisser transformer » par les avis des autres. C'est donc lors de cette troisième et dernière ACC que l'esprit délibératif fût le plus présent, à la fois par le processus d'apprentissage mutuel, mais aussi car les citoyens disposaient plus de connaissances scientifiques sur le sujet du jour.

## 2. Analyse des propositions

De la même manière que pour l'ACC 2, l'analyse des propositions de l'ACC 3 peut se faire selon plusieurs niveaux :

- Comparaison propositions ACC 3/ Propositions ACC 1
- Comparaison propositions ACC 3/ Propositions expert
- Comparaison propositions ACC 3/ littérature fournie sur Klaxoon

Ces trois niveaux peuvent être résumés rapidement puisque les propositions de l'ACC 3 ne se sont appuyées ni sur les premières émises lors de l'ACC 1, ni selon les préconisations de l'expert, ni à partir de la littérature fournie par Klaxoon. Alors, leurs recommandations se sont essentiellement basées sur leur expertise propre, soit à partir de contenus théoriques et académiques grâce à l'une des participantes, soit d'après les retours expérientiels des membres des établissements scolaires. Elles ont été beaucoup plus globales que lors de l'ACC 1, puisque l'une des participantes (experte associative) a préconisé que pour avoir un impact plus intéressant il fallait toucher à plusieurs systèmes à la fois. Elles s'articulent autour de deux axes, contre quatre concernant l'alcool et le tabac, ce qui témoigne de deux choses. La première est que les actions qu'ils ont ciblées sont beaucoup plus concentrées sur des approches systémiques tout en ayant des interprétations opérationnelles. La deuxième remarque porte sur un élément fournis par les participants : puisqu'ils ont été moins nombreux, le foisonnement d'idées a moins été quantitatif.

Au final, dès lors où les participants se sentent plus experts sur une thématique, il semble qu'ils s'appuient davantage sur leurs propres connaissances et compétences, ainsi que sur leur expérience professionnelle. Au contraire, lorsqu'ils estiment n'avoir qu'un regard expérientiel seulement, ils fondent plutôt leurs propositions sur les informations reçues, à la fois de la première ACC lors de la présentation, de l'experte, ou encore de la littérature fournie. Ainsi, il semble indispensable de procéder à une information préalable des citoyens de quelques constats afin de leur fournir l'ensemble des clés méthodologiques. Ensuite, ils se saisissent de celles qu'ils souhaitent en fonction de ce qui leur semble être bon pour la société. Pour une prochaine organisation, il pourrait être intéressant de recueillir les perceptions de chaque citoyen sur les thématiques (par exemple sur leur perception de l'alcoolisation) afin d'appréhender sous une approche cognitive les motivations de leurs choix futurs.

## RESUME

|  |               |                   |
|--|---------------|-------------------|
| <b>BOURGES</b>   | <b>Nathan</b> | <b>08/07/2021</b> |
| <b>Master 2</b>  |               |                   |
| <b>Pilotage des politiques et actions en santé publique</b>  |               |                   |
| <b>LA PARTICIPATION DES CITOYENS AUX TRAVAUX PARLEMENTAIRES EN SANTE : IMPENSE DE LA DEMOCRATIE EN SANTE OU REEL INSTRUMENT DE L'ACTION PUBLIQUE ?</b>   |               |                   |
| <b>Promotion 2020-2021</b>   |               |                   |
| <p><b>Résumé :</b></p> <p>Depuis le début du XXIème siècle, la démocratie en santé poursuit sa transition progressive des pratiques d'élaboration des réponses aux problèmes publics, notamment en intégrant davantage les usagers aux différents lieux de la décision. Pourtant, la syndémie de Covid-19 est venue renforcer un constat déjà présent indiquant leur faible association aux décisions de santé, dans un temps démocratique où le système représentatif français apparaît de plus en plus en crise, tandis que les citoyens aspirent à plus de participation. Alors, ce travail interroge la pertinence et l'efficacité de la démocratie participative quant à l'enrichissement des travaux parlementaires de santé.</p> <p>Pour y répondre, des entretiens ont été menés avec différents parlementaires (n=9), des représentants d'institutions démocratiques ou de santé (n=3), une experte scientifique ainsi que des participants d'un dispositif de participation à des travaux parlementaires (n=4). De plus, une analyse des matériaux empiriques issus de ce dispositif est venue compléter le recueil méthodologique.</p> <p>Les résultats issus de cette recherche décrivent la participation citoyenne comme adaptée à l'objet étudié, selon des enjeux démocratiques (satisfaction du besoin de participation, pédagogie des mesures prises, enjeu électoral) et d'efficacité (amélioration des mesures prises et meilleure adhésion citoyenne). Néanmoins, l'impact de la participation varie selon les représentations des attentes des élus et des citoyens, ainsi qu'en fonction du mode d'organisation et du cadre d'action du dispositif.</p> <p>En somme, le déploiement à une plus grande échelle de la participation des citoyens par des modes concertatifs ou délibératifs, représenterait un nouvel instrument d'action publique permettant, par un processus d'apprentissage mutuel, un enrichissement des travaux parlementaires de santé et par la même occasion, de la démocratie en santé.</p> |               |                   |
| <p><b>Mots clés :</b></p> <p>Démocratie en santé, démocratie sanitaire, démocratie participative, démocratie délibérative, travaux parlementaires, commission des affaires sociales, sociologie politique en santé.</p>  |               |                   |
| <p><i>L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique ainsi que L'IEP de Rennes n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.</i></p>  |               |                   |