

DÉFENDRE UNE CONCEPTION EXIGEANTE DE LA PARTICIPATION

Le mouvement des gilets jaunes a débuté sur les réseaux sociaux en octobre 2018, en réaction à l'augmentation de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE), décidée par le gouvernement Philippe. Progressivement, d'autres revendications plus générales ont émergé, portant sur la hausse du pouvoir d'achat, une plus grande justice fiscale (notamment le rétablissement de l'ISF) ou la démocratie directe (notamment le référendum d'initiative citoyenne). D'abord limitée aux zones rurales et péri-urbaines, la contestation s'est exprimée à partir du 17 novembre 2018 par des manifestations nationales chaque samedi, ainsi que par le blocage d'axes routiers et de ronds-points. Bénéficiant d'un soutien de l'opinion publique sans précédent récent (à la mi-décembre, en dépit de la violence des manifestations, 74 % des sondés déclarent soutenir la mobilisation), les protestations ont conduit le pouvoir exécutif à revenir sur l'augmentation de la TICPE et à annoncer diverses mesures d'urgence estimées à dix milliards d'euros (détaxation des primes exceptionnelles versées par les entreprises, défiscalisation des heures supplémentaires, exonération élargie de la hausse de la CSG pour les retraités touchant moins de 2 000 euros par mois, ou 3 000 euros pour un couple...). Ces mesures n'ont pas fait cesser les manifestations et les blocages. Le bilan est d'ores et déjà très lourd : dix morts, des centaines de blessés et des milliers d'arrestations à travers le pays.

Si le mouvement des gilets jaunes est la manifestation d'une crise sociale, il est aussi l'expression d'une crise de confiance dans la démocratie représentative dont les signes avant-coureurs ont été constatés par de multiples enquêtes antérieures. À certains égards, l'élection d'Emmanuel Macron elle-même peut être considérée comme l'un des symptômes de la perte de confiance dans les « politiciens professionnels » du passé et contre les « vieilles méthodes ». Mais cette crise de confiance ne concerne pas que les élus, les partis et les institutions politiques, elle touche aussi les corps intermédiaires, comme en témoigne le refus de toute participation syndicale et l'extrême méfiance à l'égard de toute forme de délégation de la part des gilets jaunes.

La radicalité avec laquelle s'exprime aujourd'hui le rejet de tout mécanisme de représentation, mais aussi de délégation, risque d'alimenter encore davantage la démagogie populiste. La course à celui ou à celle qui saura le mieux flatter le peuple est plus que jamais ouverte, alimentée aussi par la perspective des élections européennes en juin prochain.

Face à cette crise ouverte et à ce risque d'escalade, le gouvernement a proposé l'organisation d'un Grand débat national. Nous ne sommes pas naïfs : c'est un débat très imparfait, qui se fait dans la précipitation et est orchestré – suite au retrait de la Commission nationale du débat public – par le gouvernement lui-même, omniprésent médiatiquement. Mais le Grand débat national n'en reste pas moins un exercice de participation citoyenne et de démocratie d'une ampleur inédite dans notre pays. Il peut encore constituer une opportunité unique de sortir par le haut à la fois de cette « crise des gilets jaunes », mais aussi, pour les citoyens, de construire une réponse à la profonde crise démocratique que nous connaissons.

La participation de la Ligue de l'enseignement dans le Grand débat national doit permettre au plus grand nombre de s'organiser pour s'exprimer, s'informer, confronter ses points de vue, se politiser.

C'est, en effet, par une participation massive et exigeante que la population réussira à endiguer le risque majeur de ce Grand débat : son travestissement en une consultation grossière, dont les résultats viendraient justifier des décisions gouvernementales déjà prises.

Ce document a pour objet de soutenir l'action des Fédérations départementales et des Unions régionales en faveur d'un débat public véritablement délibérant et utile à la société.

Contact au sein du centre confédéral :

Secrétariat général - Barbara Serrano, chargée de mission
Tél. : 01.43.58.97.00 | bserrano@laligue.org

(1) Cf. fiche « Crise de la démocratie représentative : défiance des Français envers les élus ».

QU'EST-CE QUE LE "GRAND DÉBAT NATIONAL" ?

Le Grand débat national est organisé par une « mission Grand débat national » placée sous l'autorité du Premier ministre et pilotée par deux ministres, Sébastien Lecornu et Emmanuelle Wargon.

Le Grand Débat a commencé le 15 janvier dernier et va se dérouler jusqu'au 15 mars. Il porte principalement sur quatre grands thèmes : **la transition énergétique, la fiscalité et les dépenses publiques, la démocratie et la citoyenneté et l'organisation de l'État et des services publics.**

Il se déploie déjà à travers différentes modalités :

- des **contributions individuelles par courrier** (Grand débat national - BP 70.164 - Paris CEDEX 07) ;
- des **cahiers de doléances ou cahiers citoyens**, ouverts à la contribution, en mairie notamment ;
- une **consultation en ligne sur le site granddebat.fr**. Il s'agit de quatre questionnaires portant sur chacun des grands thèmes, comportant des questions fermées et des questions ouvertes ;
- des **réunions d'initiatives locales (RIL)** dont chacun peut être à l'initiative. Il est possible de voir la liste des réunions ainsi que de déclarer sa propre réunion en cliquant sur l'onglet « Réunions locales » sur la plateforme Internet du Grand débat ;
- des **stands dans des lieux de passage du quotidien**, notamment les gares et les bureaux de poste.

À partir de la mi-mars, d'autres modalités de débat sont prévues :

- des **Conférences citoyennes régionales** impliquant des citoyens tirés au sort dans chaque région. Il est, à ce stade, prévu qu'ils donnent leur avis sur ce qui ressortira des premières semaines du Grand débat national tout en élaborant, à leur tour, des propositions et des pistes concrètes.
- une **Conférence citoyenne de jeunes**, tirés au sort, est également envisagée.

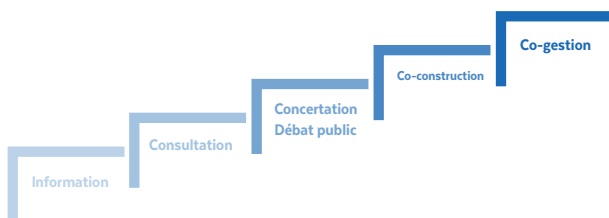
Pour faciliter la participation, le site du débat met à disposition :

- un **kit méthodologique** : c'est-à-dire un mode d'emploi des réunions d'initiative locale proposant un déroulé, les démarches à suivre de la création à la restitution d'une réunion, les bonnes pratiques pour animer et organiser une réunion ;
- des **fiches de présentation des thèmes mis au débat** : chacun des quatre thèmes proposés dispose d'une fiche présentant des éléments de contexte, des points de débat et un questionnaire sur la base de questions fermées et ouvertes. Le site propose de s'appuyer sur ces questionnaires pour rédiger les compte-rendus de réunions : nous reviendrons sur ce point ci-après ;
- des **fiches thématiques et des « kits territoriaux »** permettant d'éclairer les réflexions collectives durant les réunions.

Toutes les informations sur l'agenda et les modalités du Grand débat national sont disponibles sur le site granddebat.fr.

DÉBAT PUBLIC VERSUS CONSULTATION

Le Grand débat national est affiché par le Gouvernement comme un « débat public ». Le code de l'Environnement⁽¹⁾ et la Commission nationale du débat public (CNDP) confèrent à ce terme un sens précis. On distingue plusieurs niveaux de participation du public que l'on peut résumer par l'escalier schématisé ci-dessous (plus l'on monte les marches, plus le public est impliqué dans les décisions).



Information

Le décideur présente et explique au public les orientations et décisions afin qu'il dispose d'une information claire et complète sur un projet. *Exemple : réunions d'information.*

Consultation

Les citoyens sont sollicités pour donner leur avis et exprimer leurs préférences sur différents sujets ou scénarios afin de pouvoir en tenir compte dans la décision finale. *Exemples : enquêtes d'opinion, sondages.*

Concertation et débat public

Processus plus long, plus itératif que les précédents et plus « engageant » pour les participants, qui consiste à nourrir et enrichir un projet (projet d'infrastructure, projet de loi...) à travers des échanges entre citoyens, acteurs de la société civile, pouvoirs publics et experts. Le débat public se fait dans un temps plus long (quelques mois) qui permet aux participants de bien s'informer, échanger des arguments, proposer des scénarios alternatifs qui seront soumis au débat au même titre que le projet initialement proposé, et enfin, de délibérer. Un débat public donne lieu à un rapport exposant une « cartographie » des arguments exposés lors du débat. La décision revient *in fine* au décideur mais celui-ci doit motiver sa décision au regard des conclusions du débat.

Exemples d'outils classiques de débats publics et de concertations : « mix » d'ateliers participatifs, de réunions publiques, forums en ligne, etc.

Co-construction

Forme de participation plus aboutie que le débat public mais aussi la plus rare, qui consiste à impliquer en continu les citoyens dans l'élaboration même du projet, y compris dans les prises de décision. *Exemple : budget participatif.*

Co-gestion

On parle de co-gestion quand le public est impliqué à part égale dans la mise en œuvre du projet.

La participation de la Ligue de l'enseignement doit permettre de tendre vers la concertation et le débat public.

(1) art. L121-1 et suivants, notamment art. L121-8.

Les réunions d'initiatives locales (RIL)

15 janvier – 15 mars

Les Fédérations sont libres de choisir leur degré d'implication dans le Grand débat national : de la représentation de la Ligue de l'enseignement dans les réunions locales pour porter nos analyses, à l'accompagnement de tous les organisateurs de débats, dans le cadre d'un partenariat avec les pouvoirs publics. Dans tous les cas, il s'agit pour la Ligue de l'enseignement de faire valoir une conception exigeante du débat public à travers une méthode et des convictions, dans notre tradition de mouvement d'éducation populaire.

LES RÉUNIONS D'INITIATIVES LOCALES ORGANISÉES PAR DES COLLECTIFS DE CITOYENS

Dans le cas des réunions locales, le cadre posé par le Grand Débat est minimal. Il propose un « kit » sur sa plateforme numérique que nous jugeons de bonne qualité mais qui n'aborde pas l'ensemble des points importants à anticiper pour qu'un débat soit véritablement informé, indépendant, pluraliste, inclusif, délibérant... Il revient aux organisateurs de créer ces conditions.

Si vous souhaitez venir en aide à un collectif citoyen qui a l'intention d'organiser un débat ou si vous souhaitez organiser vous-même un débat citoyen, plusieurs règles sont à respecter pour atteindre les objectifs évoqués plus haut.

Délimiter les contours du débat

Il est important de délimiter à l'avance des thèmes à débattre avant de démarrer la réunion et de bien en informer les participants. L'idéal est d'organiser une réunion par thème (rien n'empêche d'organiser un atelier thématique par salle et d'aborder ainsi simultanément les quatre thèmes proposés par le gouvernement, comme l'ont fait, par exemple, les habitants d'Arras⁽¹⁾). Si, dans un débat public, rien ne doit être hors-sujet, le gouvernement s'est engagé à prendre des mesures sur ces seuls quatre thèmes ; or, nos concitoyens attendent que ce Grand débat débouche sur

des propositions concrètes, suffisamment débattues et argumentées pour être prises en compte.

Pour autant, le traitement libre et ouvert des thèmes mis au débat permet sans difficultés de faire valoir nos préoccupations de justice sociale, de lutte contre les inégalités et les discriminations par l'éducation et la formation, qui constituent aussi une partie des réponses.

Informers

Le gouvernement met à disposition, sur le site du Grand débat, des fiches de synthèse sur chacun des quatre thèmes. **Ces fiches sont à la fois la-
cunaires et politiquement orientées.** C'est pourquoi le centre confédéral produira progressivement à destination des Fédérations et des Unions régionales des fiches en vue d'alimenter la réflexion sur chacun de ces thèmes, et qui pourront servir de support à l'animation de débats.

(1) Cf. encadré « Qu'est-ce que le Grand débat national ? ».

(2) Cf. *Le Monde* du 19 janvier 2019, « [A Arras, les citoyens s'emparent de l'organisation du grand débat national](#) ».

Anticiper la place des élus dans la réunion

Une des règles premières du débat public est celui de l'équivalence, c'est-à-dire qu'un argument vaut un autre argument, que chaque parole pèse le même poids, quel que soit le statut des participants. Ainsi, il est important de réfléchir à la place des élus et des représentants des pouvoirs publics si ceux-ci s'invitent à la réunion. Il est préférable que les élus n'aient pas de place réservée au premier rang et il est bon, dans la mesure du possible, de les prévenir à l'avance que l'on préférera leur donner la parole plutôt vers la fin de la réunion afin qu'ils laissent le public s'exprimer le plus librement possible. Enfin, pour que la majorité des participants puisse s'exprimer, chacun doit disposer d'un temps de parole maximal : il est également important que les élus fassent l'effort de ne pas le dépasser.

La place de représentants d'organisations syndicales, patronales, des coordinations associatives doit également être réfléchi en amont, autant pour l'animation du débat que pour sa restitution.

Opter pour des ateliers participatifs

La réunion publique classique réunissant un grand nombre de personnes assises en rangées et faisant face à un animateur (parfois même sur une estrade) comporte de nombreux défauts :

→ elle est peu inclusive : les personnes les moins habituées à prendre la parole s'y expriment peu. Les observateurs notent régulièrement que ce sont majoritairement les hommes, souvent diplômés, qui s'expriment dans ces réunions.

Mais surtout, la réunion publique :

- favorise la conflictualité ;
- ne permet pas aux participants de confronter véritablement leurs points de vue, les sujets se succédant souvent les uns après les autres, sans véritable dialogue ;
- a souvent pour effet d'inhiber les positionnements minoritaires.

Cette modalité de débat ne constitue donc pas l'outil idéal de participation au Grand débat national dont la finalité doit être de retrouver une capacité à débattre sereinement de l'avenir. Les réunions doivent viser à faire émerger parmi les participants des points de convergence qui seront – s'ils émergent également d'autres réunions – mis à l'agenda des conférences régionales et nationales prévues à partir de mi-mars.

Nous préférons donc le format « atelier » regroupant le public autour de petites tables (jusqu'à 8-10 personnes maximum). Une personne a pour rôle d'animer la table, une autre doit réaliser la synthèse de ce qui a été dit et produit. Il est souhaitable que les animateurs soient réunis en amont pour se préparer à leur rôle. Si les ateliers nécessitent davantage de moyens matériels et humains qu'une réunion publique (qui ne nécessite qu'un animateur), l'atelier est la seule modalité capable de produire un véritable dialogue et la délibération du public. Au sortir d'un atelier, il est possible de présenter ce qui fait consensus parmi les participants, et selon quelles priorités.

Un atelier est souvent plus efficace s'il est organisé en deux parties. Une partie « diagnostic » permet à chacun d'évoquer les sujets qu'il souhaite traiter dans le cadre du thème proposé, une partie « action » permet à chacun de faire des propositions.

À l'issue de cette 2^e session, chaque table peut ensuite afficher ses propositions sur un mur afin que l'ensemble des participants puissent se positionner par un vote (il suffit que chacun dispose de deux ou trois gommettes et les colle à côté des propositions qu'il juge les plus intéressantes parmi toutes les propositions affichées sur le mur). Un autre outil intéressant pour le moment délibératif de la réunion est celui de [l'Abaque de Régnier](#), mobilisé, par exemple, par la Fédération des Hauts-de-Seine dans l'animation de RIL, qui permet de dégager à la fois des zones de désaccord et de consensus dans un esprit ludique et évacuant toute agressivité.

Pour aller plus loin, vous pouvez également télécharger le document [« Démocratie participative : guide des outils pour agir »](#) sur le site de la Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH).

LES RÉUNIONS D'INITIATIVES LOCALES ORGANISÉES PAR LES POUVOIRS PUBLICS

À l'occasion des réunions d'initiative locale organisées par les pouvoirs publics, le plus souvent par les maires, les Fédérations peuvent également jouer un rôle important.

Favoriser la participation des publics éloignés des débats publics

Les Fédérations départementales sont en capacité de livrer l'expertise et la parole de personnes souvent peu sollicitées : jeunes, habitants de quartiers populaires, de la ruralité... Cela peut passer par l'organisation du transport collectif de populations qui ne se déplaceraient pas seules, par des réunions préparatoires, des moments de préparation à la prise de parole, etc.

Animer des tables-rondes

Les Fédérations peuvent, dans le cadre d'un partenariat avec les pouvoirs publics, favoriser la délibération en animant des tables-rondes ou en formant leurs animateurs et rapporteurs à partir de nos savoir-faire d'éducation populaire, à l'instar de la Fédération du Pas-de-Calais¹. Pour favoriser la liberté de parole, notamment face aux élus, elles peuvent proposer de faire appel à des « garants » (voir encadré).

Pour rappel, les principes à suivre pour animer un débat sont avant tout :

- la neutralité (ne pas favoriser une parole plutôt qu'une autre, ne pas porter de jugement, ne pas donner à voir son opinion),
- l'argumentation : une parole n'est prise en compte qu'à partir du moment où elle est argumentée,
- l'équivalence : chacun doit disposer du même temps de parole et être considéré de la même manière.

De manière plus pratique, une méthode simple est de démarrer les échanges par un tour de table en demandant de respecter l'ordre du jour. La difficulté de l'exercice réside avant tout dans le rôle de « gardien du temps » : l'animateur doit à la fois privilégier les échanges et le débat pour donner du temps aux enjeux les plus problématiques, tout en veillant à ce que chacun ait pu exprimer ses attentes vis-à-vis du processus.

(1) Cf. La Voix du Nord du 29 janvier 2019 : « [Arros : tables rondes, auberge espagnole et garderie pour enfants au menu du Grand débat](#) ».

QUE SIGNIFIE ÊTRE “GARANT” ?

La Commission nationale du débat public fait appel à un ou plusieurs garants pour l'ensemble des concertations qu'elle accompagne : le garant a pour rôle de veiller à la participation effective du public à la concertation, à travers la formulation d'observations et propositions à l'attention de son organisateur. Observateur indépendant, il publie un rapport de fin de mission qui évalue la méthodologie du débat.

Au niveau local, il est possible de faire appel aux praticiens et militants de la démocratie participative associés au sein de l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne (ICPC) et aux garants « officiels » de la CNDP, en envoyant un mail à reunionslocales@granddebat.fr au moins 48h avant la date de la RIL, pour être mis en relation avec les personnes disponibles dans votre département.

Les 1 300 membres de l'ICPC ont sur leur site (i-cpc.org) une carte des membres sur le territoire national.

L'annuaire des garants de la CNDP est accessible en ligne sur www.debatpublic.fr.

Au niveau national, cinq garants ont été désignés par le gouvernement et les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental (Cese). Nadia Bellaoui, secrétaire générale de la Ligue de l'enseignement, est la garante désignée par le président du Cese.

Ce « collège des garants » est « chargé de veiller au respect des exigences d'impartialité et de transparence dans l'organisation et le déroulement du Grand débat national. Il examine notamment les modalités d'organisation et les travaux d'analyse et de synthèse des contributions recueillies. Il formule les recommandations qu'il juge nécessaires au titre de sa mission. A la fin de sa mission, le collège des garants établit un rapport de son action, qu'il rend public. » (décret n° 2019-61 du 31 janvier 2019).

Indépendant de la mission d'organisation et de coordination du Grand débat national, il peut être saisi de toute demande d'avis concernant les modalités d'organisation du débat, ainsi que les modalités d'analyse et de synthèse des contributions.

Favoriser la prise en compte des personnes rétives à la prise de parole en public

Si les pouvoirs publics n'ont pas prévu d'organiser de table-ronde mais une réunion publique, des petits aménagements peuvent être faits pour en diminuer les effets pervers. Par exemple, une manière très simple de favoriser la prise en compte des personnes rétives à l'exercice de la prise de parole est de demander à l'organisateur qu'il soit possible de faire passer des petits papiers blancs que les participants pourront remplir pendant la réunion et les faire parvenir à l'animateur.

Restituer

Les Fédérations peuvent favoriser aussi une restitution transparente et de qualité.

Le site du Grand débat propose de faire des questionnaires de la consultation en ligne la base de la restitution des réunions d'initiative locale.

Rédiger des compte-rendus avec une telle grille est contraire aux principes fondamentaux du débat public : cela impliquerait que tous les sujets et propositions qui ne seraient pas dans les questionnaires seraient relégués dans une catégorie unique : « autres ». Faire valoir cette conception auprès des organisateurs peut être une bonne entrée en matière dans la discussion sur les finalités de la réunion organisée (voir encadré sur la consultation en ligne).

Par exemple, vous pouvez opter pour [le formulaire de restitution](#) généralement utilisé par la Commission nationale du débat public.

LA TRÈS INSATISFAISANTE CONSULTATION EN LIGNE : POURQUOI NOUS DÉCONSEILLONS DE L'UTILISER.

Comme son nom l'indique, le Grand débat national n'a pas vocation à être une consultation mais bien un *débat*. Contrairement à la consultation qui est un mouvement du haut vers le bas et qui consiste pour un décideur à demander l'avis des citoyens sur une décision, le débat public rebat toutes les cartes, ouvre toutes les portes et consiste avant tout en un mouvement horizontal, « du bas vers le bas », avant de remonter aux décideurs. En effet, un débat public a pour objet de mettre en présence des citoyens éclairés, qui ont le temps de recourir de l'expertise et qui échangent des arguments et construisent petit à petit une opinion. En France, le Code de l'environnement prévoit que le débat public permette aux citoyens de questionner l'opportunité d'un projet (faut-il le réaliser ou l'abandonner ?), il donne du temps et des moyens au public pour proposer des scénarios alternatifs ainsi que pour demander des expertises complémentaires. Les alternatives proposées par les citoyens sont versées au débat au même titre que le projet présenté au départ.

Cette conception partagée du débat public (telle qu'elle est pratiquée par la CNDP mais aussi dans d'autres pays) se distingue donc de la consultation proposée en ligne par le site du débat. Les questions ouvertes et fermées du questionnaire en ligne posent un problème en soi car un questionnaire n'a pas vraiment sa place dans un débat public : il est l'outil de la consultation par excellence. Ses résultats n'auront par ailleurs aucune valeur statistique dans la mesure où les répondants ne seront pas représentatifs de la société française. Mais surtout, les questionnaires posent un problème politique : les questions sont très restrictives et politiquement orientées ; elles sont les simples déclinaisons de la lettre du président de la République aux Français avec tous les biais qui ont déjà été largement commentés dans les médias. Pour ces raisons, nous conseillons de ne pas utiliser cette modalité.