

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.

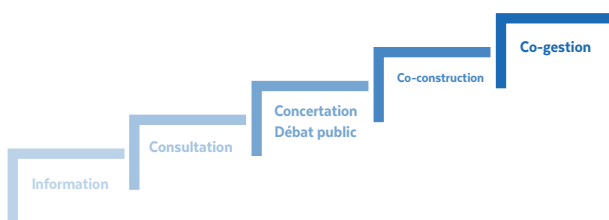
Pour faciliter la participation, le site du débat met à disposition :

- 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.

Informer

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 à 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.

FICHES DE DÉCRYPTAGE

Ces premières fiches seront complétées progressivement au fur et à mesure de l'évolution du Grand débat et de vos demandes.

Thème 1 : Transition écologique

1. TRANSITION ÉCOLOGIQUE
.....

Thème 2 : Fiscalité et dépenses publiques

À VENIR
.....

Thème 3 : Démocratie et citoyenneté

1. MUTATIONS DE L'ENGAGEMENT
.....

2. CRISE DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE :
DÉFIANCE DES FRANÇAIS ENVERS LES ÉLUS
.....

3. CRISE DES PARTIS POLITIQUES TRADITIONNELS
ET BOULEVERSEMENT DU SYSTÈME DE PARTIS
.....

4. LAÏCITÉ : LA LOI DE 1905 EN QUESTION
.....

5. DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DÉLIBÉRATIVE : QUELQUES EXPÉRIENCES
.....

6. LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE CITOYENNE
.....

Thème 4 : L'organisation de l'État et des services publics

Fiche 1 :

TRANSITION ÉCOLOGIQUE

L'ENJEU

Dans un contexte alarmant de dérèglement climatique, 196 pays sur les 197 reconnus par l'ONU, ont signé en novembre 2017 l'Accord de Paris sur le Climat. Cet accord engage les signataires à limiter la hausse des températures en dessous de 2°C. La France est en retard au regard de ses engagements pour atteindre cet objectif.

La transition écologique nécessite des changements considérables dans nos modes de production, de consommation, de déplacements... elle peut être aussi créatrice d'emplois. Dans tous les cas, elle va produire un changement majeur de modèle de société et de modes de vie. L'enjeu du Grand débat national est de dégager collectivement des priorités sur la manière de conduire cette transition. Dans ce cadre, la Ligue est attachée à ce que ce changement profond de société se construise avec les citoyens et à ce qu'il ne soit pas pénalisant pour les personnes les moins favorisées. C'est notamment la position qu'elle défend au sein du Conseil national de la transition écologique.

DÉCRYPTAGE

La Ligue a investi de longue date le thème de la transition écologique, par exemple :

→ au travers des actions d'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD) mises en place par les Fédérations, à l'image du projet "[Mon village espace de biodiversité](#)" ou du [programme ENERMAN](#) pour l'éducation à un meilleur usage de l'énergie ;

→ de son engagement pour une alimentation de meilleure qualité (produits bio, circuits courts) ou [la réduction du gaspillage dans les espaces de restauration scolaire](#) ;

→ ou bien de la [labellisation CED](#) (Citoyenneté, Environnement, Développement durable) de certains de ses centres permanents de classes de découvertes et d'accueils de loisirs.

Pour accompagner des RIL sur le thème de la transition écologique, nous vous proposons d'utiliser comme support de réflexion et de débat quatre documents didactiques disponibles sur le site du [débat public sur la Programmation pluriannuelle de l'énergie \(PPE\)](#). Ces quatre fiches, à la fois riches d'enseignements et synthétiques, ont été réalisées dans le cadre de la formation des 400 participants qui ont été tirés au sort pour participer à la conférence citoyenne sur la Programmation pluriannuelle de l'énergie qui s'est déroulée en juin dernier. Pour les obtenir, aller sous le titre « L'accompagnement » et télécharger les fiches intitulées : « comprendre », « agir », « choisir » et « gouverner ».

La Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH), offre également à la fois des décryptages synthétiques et des propositions intéressantes sur plusieurs thèmes majeurs de la transition écologique :

- [la mobilité durable](#),
- [l'alimentation responsable](#),
- [la fiscalité écologique](#).



Fiche 1 :

MUTATIONS DE L'ENGAGEMENT

L'ENJEU

Reconstruire notre pacte démocratique en renforçant l'engagement civique, associatif, ainsi que la participation politique et citoyenne.

DÉCRYPTAGE

Après « les années 1968 », période où ont émergé de nouveaux « mouvements sociaux » structurés autour de causes diverses mais fédérés autour d'idéaux libertaires et anti-capitalistes communs, les causes défendues n'ont cessé de se diversifier, quitte parfois à se dépolitiser. À partir des années 1980, chaque groupement militant a eu tendance à se replier sur son propre domaine d'intervention (la défense de l'environnement, le droit des femmes, la défense des sans-papiers, l'antiracisme, le soutien aux mal logés...), tandis qu'émergeaient de nouvelles causes circonscrites à un enjeu (cf. la multiplication des associations de malades ou de victimes) ou un territoire bien précis (dans les banlieues, contre tel ou tel projet d'aménagement...).

L'essor et la fragmentation des causes derrière quelques grandes mobilisations collectives

Dans les années 1970, les partis de gauche et les syndicats ont fortement contribué à agréger une partie des revendications portées par les nouveaux mouvements sociaux. Le déclin de la syndicalisation (voir graphique, 20% des salariés étaient syndiqués au début des années 1980, 7% aujourd'hui) a affaibli la capacité des syndicats à donner sens aux causes portées par les mouvements sociaux et le mouvement associatif. Certes de grands mouvements de protestation collective orchestrés par les syndicats ont continué de scander l'histoire sociale et politique. Cependant, ces grands mouvements ont surtout été défensifs et n'ont guère empêché la baisse du nombre de leurs adhérents, si bien que les syndicats ont eu de plus en plus de mal à s'opposer aux réformes qui portent atteinte à la protection sociale et aux droits des salariés.

La professionnalisation des grandes organisations militantes (partis, syndicats, grandes fédérations associatives)

La fragmentation du militantisme, la transformation de beaucoup de grandes associations et ONG en prestataires de services publics, dans un contexte de perte d'espoir politique, ont encouragé la substitution des tâches effectuées par des bénévoles par des professionnels. Si ce phénomène a des causes multiples, il a pour effet de renforcer le cloisonnement et la spécialisation des organisations et de dépolitiser leur discours.

Un engagement de plus en plus ponctuel

Sans plus beaucoup d'espoir de changer la société, les citoyens qui s'engagent aujourd'hui entendent d'abord corriger une situation d'injustice « ici et maintenant » et se focaliser sur des objectifs limités jugés seuls atteignables à court terme. Ils sont en conséquence de moins en moins nombreux à accepter de sacrifier leur vie de famille et leur vie professionnelle à leur engagement. Certains y voient le signe d'une montée de l'individualisme. L'individualisme n'est pas synonyme d'hédonisme et de repli sur soi. La méfiance pour l'enrôlement dans des organisations peut parfaitement se conjuguer avec des attitudes altruistes comme le montre l'importance des dons d'argent ou encore les comportements de consommation équitable et/ou responsable, en forte hausse.

C'est donc plus du côté de la pénétration dans toutes les sphères de la vie sociale de processus d'individuation qu'il faut chercher une explication de la moindre disposition des personnes à militer de façon continue. Dans une société où hommes et femmes travaillent à parts quasi-égales et sont soumis à de fortes contraintes de performance et où les tâches domestiques font l'objet d'un partage moins inégal qu'avant, le temps disponible pour militer se raréfie. On ne s'étonnera

pas dans ces conditions que la manifestation, la pétition, le don d'argent, la participation ponctuelle à telle ou telle campagne électorale, l'activisme derrière son écran d'ordinateur soient les formes les plus prisées d'engagement collectif, ce qui ne peut que creuser le fossé entre les cadres des organisations, de moins en moins nombreux et de plus en plus fréquemment issus de familles militantes, et les participants intermittents de plus en plus difficiles à fidéliser. Ces engagements intermittents, voire ponctuels ont souvent une dimension émotionnelle forte.

Conclusion

La poursuite du morcellement des causes, l'affaiblissement des partis et des corps intermédiaires conduisent au développement de ce que Pierre Rosanvallon nomme l'« impolitique », qui n'est pas la passivité civique mais le « défaut d'appréhension globale des problèmes liés à l'organisation d'un monde commun ». Si les corps intermédiaires ne saisissent pas à bras le corps cette question démocratique, ils risquent de laisser le champ aux démagogues populistes ou à une recentralisation autoritaire qui serait le fait de technocrates qui confisqueraient la question démocratique au nom de l'efficacité.

Du côté du pouvoir politique, jusqu'à un temps récent, l'engagement était remis au cœur des préoccupations dans les contextes de crise sociale. C'était le cas en 2005 à la suite des « émeutes de banlieue » avec la création du « service civil », ou en 2008, dans un cadre de tensions avec certains quartiers quand Nicolas Sarkozy a proposé un service civil obligatoire... C'est une vision souvent limitée voire instrumentalisée de l'engagement, souvent corrélée à une dimension moralisatrice ciblant en particulier la jeunesse.

Pour nous, l'engagement doit se concevoir de manière bien plus large, il est :

- un élément de modernisation de la démocratie permettant, entre autres, de lutter contre la défiance croissante à l'égard des institutions (en y opposant une « capacitation » citoyenne);

- une contribution essentielle à l'innovation sociale, qui permet notamment de répondre à des besoins sociaux non couverts.

La Ligue a une longue tradition d'accompagnement de l'engagement citoyen à la fois pour proposer des cadres d'engagement (l'engagement se réalise dans un projet collectif) mais aussi dans l'interlocution avec les politiques à tous les niveaux de décision : du national au local (logique fédérative, capacité d'auto-organisation).

PROPOSITIONS*

- **Sensibiliser à l'engagement** à des moments biographiques charnières et dans des espaces clefs (formation, réorientations professionnelles, passage à la retraite, etc.).
- **Construire des passerelles entre les associations**, l'Education nationale, le monde de l'Enseignement supérieur pour sortir d'une approche linéaire des trajectoires scolaires peu propice aux expériences non formelles.
- **Promouvoir l'année de césure comme vecteur d'engagement associatif** et le soutien à l'engagement étudiant.
- **Favoriser la présence d'associations dans l'enceinte des établissements scolaires** y compris par la mise à disposition de matériel et de locaux.
- **Favoriser l'auto-organisation de jeunes en associations.**

*issues de la campagne *Agir, voter*, mars 2017.



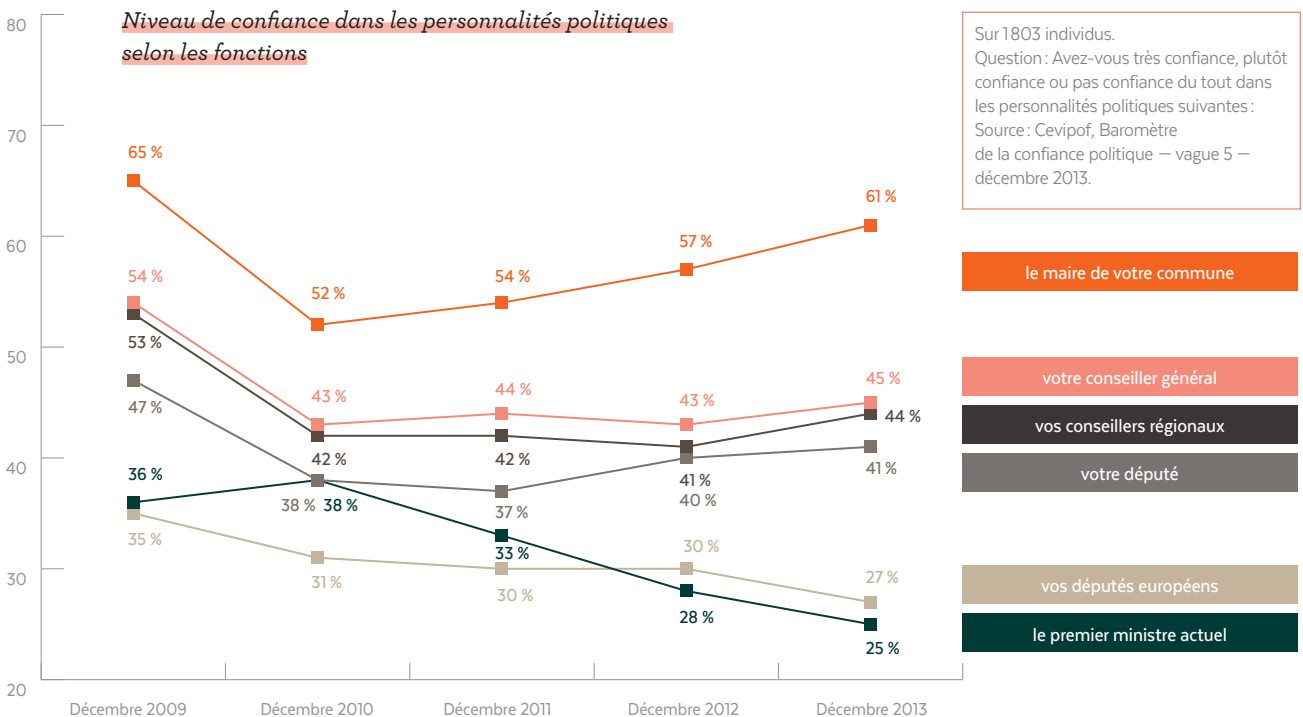
Fiche 2 :

CRISE DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE : DÉFIANCE DES FRANÇAIS ENVERS LES ÉLUS

Plusieurs indicateurs traduisent une perte de confiance des citoyens envers leurs élus et les institutions qu'ils représentent. À la question de savoir si les Français considèrent que les responsables politiques se préoccupent des gens comme eux, bon an mal an 50% en moyenne répondent « pas du tout » et 35% « peu ».

Lorsque la question est formulée de façon plus personnalisée et qu'il est question du jugement des Français à l'égard de leur maire, leur député, les réponses apparaissent moins négatives, sans pourtant être majoritairement positives, à l'exception du maire. Longtemps plébiscités, ces derniers n'incarnent cependant plus guère une figure de proximité. Selon une enquête de l'Ifop de novembre 2017, seul un Français sur deux est en mesure de citer spontanément le nom de son maire.

Cette prise de distance vis-à-vis des élus s'appuie sur deux critiques principales : la première, très ancienne, leur reproche d'être des « professionnels de la politique » coupés des réalités sociales et préoccupés avant tout de défendre leurs intérêts de carrière ; la seconde, plus récente, leur reproche leur impuissance, le décalage entre leurs promesses électorales et leur capacité à les mettre effectivement en œuvre, voire leur inféodation à des pouvoirs supérieurs réputés occultes (la finance, la technocratie française et de plus en plus bruxelloise, les lobbies...). On comprend dans ces conditions que lorsque l'on demande aux Français quels sentiments leur inspire la politique, ils répondent d'abord de la méfiance (36%), puis du dégoût (31%), bien avant de l'espoir (5%) ou du respect (1%).



(1) La défiance s'obstine, vague 9 du Baromètre de la confiance politique, Cevipof, janvier 2018.

L'abstention en hausse constante

Aussi, l'abstention n'a cessé d'augmenter à tous les types de scrutin en France depuis les années 1980, hormis à l'élection présidentielle. D'environ un quart jusqu'aux municipales de 1983, elle a depuis 1989 dépassé le tiers des électeurs, avec une moyenne de 50 % dans les grandes agglomérations. La baisse de participation aux régionales et aux législatives a été particulièrement spectaculaire : de 31 % en 1992 à 50 % en 2015 pour les premières et d'un tiers en moyenne dans les années 1980-1990 à 40 %, 45 % puis 51 % pour les trois derniers scrutins aux législatives.

L'élection présidentielle continue d'être de loin la plus mobilisatrice, elle n'en est pas moins l'occasion privilégiée où s'exprime la contestation des élus et partis installés, comme on l'a vu en 2017 avec l'élimination des candidats représentant les deux plus importants partis du gouvernement du pays. Ce dernier résultat traduit la défiance croissante, depuis 2011, dans la capacité de la gauche ou de la droite à gouverner le pays, laquelle a atteint son paroxysme en 2017 : 69 %, soit +17 points par rapport à 2011 (Cevipof).



Fiche 3 :

CRISE DES PARTIS POLITIQUES TRADITIONNELS ET BOULEVERSEMENT DU SYSTÈME DE PARTIS

La démocratie représentative dans la seconde moitié du XX^e siècle a été une démocratie de partis. Même si le général de Gaulle a voulu les affaiblir en renforçant le pouvoir du Président et en affaiblissant le parlement, les partis ont progressivement repris la main sur l'élection présidentielle et l'ont conservé sur les élections législatives. Jusqu'en 2017, tous les présidents ont été élus grâce au soutien de partis puissants. De 1981 à 2012, ils ont tous présidé le parti dominant de leur majorité avant d'accéder à l'Élysée et ont gouverné en s'appuyant sur des groupes parlementaires disciplinés.

L'affaiblissement continu des partis « traditionnels » depuis le début des années 1990 se manifeste par :

- Un **déclin du militantisme**,
- Une **rétraction des réseaux** reliant parti, associations et syndicats,
- La **dépendance** croissante des partis vis-à-vis du **financement public**,
- Une **volatilité électorale** accrue et une baisse régulière de la participation électorale, sauf à l'élection présidentielle,
- L'**émergence de nouvelles forces politiques** qui contestent la professionnalisation politique et le monopole des partis formés au cours de la première moitié du XX^e siècle.

Le déclin des partis résulte pour partie de l'atténuation des clivages hérités du XIX^e siècle opposant les possédants et les travailleurs d'une part et l'Église à l'État d'autre part. Ces clivages, à partir desquels s'est structurée en France l'opposition gauche-droite, n'ont pas disparu, mais ils semblent ne plus avoir la même puissance mobilisatrice.

Cette transformation trouve sa source dans la désagrégation de certains milieux sociaux et identités collectives sur lesquels s'appuyaient ces partis (le monde ouvrier industriel et le monde enseignant pour les partis de gauche, le monde agricole et les catholiques pratiquants pour les partis de droite). L'atténuation du clivage gauche-droite comme marqueur politique et la désaffection à l'égard des partis politiques tiennent également à

la convergence des politiques menées par les gouvernements de gauche et de droite à partir de 1983.

Perte de confiance dans les partis traditionnels

La perte de confiance dans les partis de gouvernement et plus largement dans les partis qui ont structuré la compétition partisane jusqu'au milieu des années 1980 (le PCF et le PS à gauche, le RPR et l'UDF à droite) se mesure très bien quand on compare la part de voix obtenues par leurs candidats à l'élection présidentielle depuis 1974. De 90 % jusqu'en 1981, elle est passée à 77 % en 1988 puis un peu plus de 50 % à partir de 2002, l'élection de 2012, fortement polarisée sur le bilan de Nicolas Sarkozy mise à part.

Part des suffrages obtenus au 1^{er} tour de l'élection présidentielle par les candidats officiels du PCF, du PS, du RPR/UMP/Les Républicains, de l'UDF¹

1974 → 91%	1981 → 88%	1988 → 77%
1995 → 72%	2002 → 53%	2007 → 57%
2012 → 67%	2017 → 46%	

En dépit d'une offre politique qui s'est diversifiée, la part des Français qui se disent très proches ou proches d'un parti n'a cessé de baisser depuis les années 1970. Ils étaient 48 % en 1978, 40 % en 1988 et 30 % à partir des années 2000. Parmi ces derniers, la moitié vote constamment pour leur parti préféré contre 75 % dans les années 1980².

Des partis « personnalisés »

En France comme en Europe, tous les nouveaux partis se caractérisent par leur peu de militants et leur faible niveau d'activité en dehors des campagnes électorales. À l'exception des partis écologistes, ils sont généralement très personnalisés. On peine à imaginer ce que serait en France le FN sans Jean-Marie et Marine Le Pen, En Marche ! sans Emmanuel Macron et

La France Insoumise sans Jean-Luc Mélenchon. Un leader et un programme ciblé sur quelques mesures phares, portés par une campagne de communication souvent orchestrée par des spécialistes rémunérés grâce à la collecte d'un minimum de fonds et le remboursement par l'État des frais de campagne, cette recette paraît désormais plus efficace pour gagner une élection que la possibilité de s'appuyer sur un réseau d'élus et/ou de militants expérimentés. Les partis traditionnels (PS et Les Républicains) se sont d'ailleurs eux-mêmes engagés sur cette voie en recourant à des primaires ouvertes pour désigner leur candidat.

La transgression du clivage gauche-droite

Les nouveaux partis privilégient souvent la « triangulation », c'est-à-dire la transgression du clivage gauche-droite. Il en résulte un brouillage idéologique et la tendance à substituer à un projet construit autour d'une ligne claire, une série de mesures « attrape-tout » visant à agréger le plus grand nombre possible d'électeurs issus de milieux sociaux divers. Les partis populistes ne sont pas en reste (cf. le discours « social » du FN), même s'ils tentent d'accréditer l'idée que le principal clivage opposerait désormais le peuple et les élites et/ou les partisans de la culture et des intérêts nationaux et les partisans de la mondialisation et de l'europanisation.

(1) À partir de 2007, les scores obtenus par François Bayrou, qui rompt avec la droite, sont comptabilisés à part.

(2) Jean Chiche, Florence Haegel et Vincent Tiberj, « Érosion et mobilité partisans », in Bruno Cautrès et Nonno Mayer (dir.), *Le Nouveau Désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002*, Presses de Sciences Po, 2004.



Fiche 4 :

LAÏCITÉ : LA LOI DE 1905 EN QUESTION

L'ENJEU

Alors qu'un grand discours à la nation sur la laïcité est attendu depuis plusieurs mois, reporté au profit de plusieurs expressions du président de la République devant les représentants des principaux cultes (avec la Fédération protestante de France lors des 500 ans de la Réforme, en septembre 2017 ; avec le Conseil français du culte musulman en juin 2017 ; avec le Conseil représentatif des institutions juives de France en mars 2018 ; avec la Conférence des évêques de France en avril 2018), la presse a confirmé, début novembre, qu'un travail s'engageait au ministère de l'Intérieur pour apporter des modifications à la loi de 1905 portant séparation des Églises et de l'État. A chaque étape, la Ligue de l'enseignement a rappelé son attachement au respect des principes originels de la loi qui font partie des piliers de notre République.

DES OUTILS POUR SE POSITIONNER

→ La Ligue de l'enseignement a pris la responsabilité d'inviter, le 22 novembre 2018, les organisations laïques à une réunion la plus ouverte possible, afin de déterminer les conditions d'une réaction unitaire. Cette réunion a donné lieu à la publication d'un communiqué commun signé par 37 organisations, dont de nombreux mouvements d'éducation populaire et syndicats des personnels de l'Éducation nationale, pour dire « [Non à la révision de la loi de 1905 !](#) ».

→ Le manifeste « [La laïcité pour faire société](#) », texte adopté au Congrès de Toulouse en 2010, est un outil pour permettre aux militants de conduire des débats.

→ « [La laïcité, une émancipation en actes](#) », publié en avril 2017, est destiné principalement aux militants de la Ligue de l'enseignement, pour les aider à faire comprendre ce qu'est la laïcité. Il rappelle les positions de la Ligue de l'enseignement sur un principe souvent mal compris, dont l'application diffère selon les publics et les espaces concernés.

→ Comment réagir lorsque le respect de la laïcité pose question dans le cadre des pratiques physiques et sportives ? L'Ufolep propose [une édition spéciale de sa collection c.o.d.e. consacrée à la laïcité](#).

DÉCRYPTAGE

Tribune de Jean-Michel Ducomte, président de la Ligue de l'enseignement, publiée dans L'Humanité du lundi 14 janvier 2018.

Le gouvernement a, semble-t-il, décidé de mettre en chantier une révision de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat. Fondement de la laïcité républicaine, ce texte ne saurait être retouché que d'une main tremblante.

Une loi de principe

Si la loi de 1905 a pu sembler une loi de circonstance ou, plus exactement une loi imposée par les circonstances qui en ont précédé l'adoption comme le raidissement réactionnaire de l'Église catholique et la compromission d'un certain nombre de congrégations dans le camp antidreyfusard, la qualité des débats parlementaire qui, aujourd'hui encore, en éclairent la philosophie, le génie politique des acteurs de sa confection que furent Aristide Briand, Jean-Jaurès, Francis de Pressensé ou Ferdinand Buisson et, enfin, la finesse de rédaction de ses dispositions en ont fait une loi de principe inspirée par la logique de liberté.

L'esprit en est tout entier exprimé dans ses deux premiers articles. « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public* », précise le premier, reprenant, pour l'essentiel les dispositions de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* », est-il indiqué dans le deuxième. Même si le mot laïcité n'est jamais mentionné, personne ne doute que la loi de 1905 constitue le socle de la laïcité républicaine française. Aucune boursoufflure idéologique, simplement un mode d'organisation des relations entre l'univers de la confessionnalité et celui de l'intérêt général incarné par l'Etat, reposant sur une neutralisation confessionnelle des institutions. Chacun est désormais libre de croire, de ne pas croire, de changer de religion, d'adopter les pratiques que lui recommande son culte, dès lors que cela ne trouble pas l'ordre public démocratiquement défini, mais chacun est, par ailleurs, responsable du financement du culte auquel il adhère.

Les autres dispositions du texte ont leur importance et leur intérêt propre, qu'il s'agisse de l'existence (article 4) ou du statut (articles 18 à 24) des associations cultuelles, de la police des cultes (articles 25 à 36), même si certaines d'entre elles ont perdu de leur actualité comme celles relatives au régime de transfert des biens affectés culte avant 1905.

Certes, entend-on, régulièrement évoquer les modifications dont la loi aurait fait l'objet, mais qui en dehors de quelques aménagements cosmétiques se limitent à deux, celle opérée

de façon périphérique par la loi du 2 janvier 1907 destinée à éviter que les catholiques n'aient à pâtir de l'intransigeance réactionnaire du Vatican, et celle introduite sous le régime de Vichy par la loi du 25 décembre 1942 et accordant aux associations cultuelles la grande capacité juridique leur permettant de recevoir des dons et legs sans droit de mutation.

Cette loi de liberté constitue encore aujourd'hui le meilleur rempart contre les tentatives de récupération identitaire ou de travestissements essentialistes de la laïcité.

Les objections opposées à la révision

Le projet de révision se heurte à plusieurs ordres d'objections.

Le premier est d'ordre symbolique. Depuis 113 ans la loi de 1905 a garanti une paix religieuse intelligente, y toucher c'est prendre le risque d'en rompre l'équilibre subtil. Le contexte politique de l'heure est lourd du risque de voir l'ouverture d'un débat parlementaire s'apparenter à celle de la boîte Pandore, chacun cherchant à y intégrer ses fantasmes ou ses détestations. Il convient d'éviter toute démarche qui conduirait à faire qu'une loi de liberté devienne une loi d'interdiction, les exigences d'un ordre public plus acrimonieux que républicain balayant la dimension de liberté publique de la laïcité.

Le deuxième est d'ordre pratique. Avant toute autre considération, il importe de se demander, dès lors qu'elles auront été explicitées et justifiées, si les modifications de l'ordonnement juridique envisagées relèvent du domaine de la loi, de celui du règlement ou, plus simplement de simples circulaires ministérielles. Qu'il s'agisse de questionnements relatifs à la police au sein des édifices du culte et de la répression de propos séditionnels qui pourraient être tenus par des ministres de quelque culte que ce soit, du mode de financement des cultes, des modalités de gestion des biens affectés au culte, soit la loi, éclairée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, comporte les réponses utiles, soit des dispositions de nature réglementaires explicitant les dispositions de la loi permettraient d'y répondre.

Le troisième est d'ordre politique. Rien ne serait pire que de donner le sentiment, comme certaines informations glanées ici ou là le laissent entendre, qu'il s'agit, une nouvelle fois et dans une logique napoléonide, pour l'État de doter le culte musulman d'une organisation voire de le soumettre à une obligation particulière de gestion de ses biens affectés à l'exercice du culte. Outre que la neutralité confessionnelle de l'Etat, lui interdit d'organiser, dès lors qu'il ne le reconnaît pas, un culte quel qu'il soit, si des questions se posent, la réponse qui peut leur être apportée ne passe pas par une révision de la loi du 9 décembre 1905.

Jean-Michel Ducomte,
président de la Ligue de l'enseignement

Fiche 5:

DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DÉLIBÉRATIVE : QUELQUES CONCEPTS ET EXPÉRIENCES

La démocratie participative est une forme d'exercice du pouvoir qui vise à faire participer les habitants d'un territoire aux décisions politiques. Elle a d'abord été utilisée en France dans les projets d'urbanisme et d'environnement, notamment à travers les concertations et les « débats publics » organisés par la Commission nationale du débat public⁽¹⁾. Elle s'étend maintenant à d'autres champs, notamment ceux des projets de territoire et de la santé.

Aujourd'hui, le Grand débat national constitue en France une expérience de démocratie participative d'une ampleur inédite, de par son périmètre (tous les citoyens résidants en France sont concernés) et de par l'ampleur des thématiques débattues.

(1) Quelques informations sur la Commission nationale du débat public ici : https://fr.wikipedia.org/wiki/Commission_nationale_du_d%C3%A9bat_public, ou sur son site Internet : www.debatpublic.fr

DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE : DEUX LOGIQUES DIFFÉRENTES

« Les premiers théoriciens de la démocratie participative sont américains. Il s'agit de Carole Pateman, C.B. Macpherson ou Benjamin Barber. Ils s'inscrivent dans une filiation philosophique qui est d'abord celle de Jean-Jacques Rousseau et de John Stuart Mill. Ils fondent leur démarche sur une critique de la représentation et font *a contrario* de l'engagement de chacun dans les affaires de la cité une condition de la liberté et de l'épanouissement individuels. Ils pensent la participation, à l'instar d'Hannah Arendt, dans des termes proches de ceux prévalant dans la démocratie athénienne, et préconisent, dans le sillage du philosophe pragmatiste américain John Dewey, la formation d'un « public actif », capable de déployer une capacité d'« enquête » et de rechercher lui-même une solution adaptée à ses problèmes. « La citoyenneté, souligne Benjamin Barber, doit être conçue dans la "démocratie forte" qu'il appelle de ses vœux comme une "façon de vivre", dans le cadre d'une "communauté démocratique" vivante, d'un "nous" constamment recréé par la discussion. Cette participation est surtout pensée à l'échelle locale, même si les nouvelles technologies d'information et de communication peuvent laisser envisager une possibilité de participation à distance. En préconisant

également la rotation des postes et la désignation des représentants par tirage au sort, Barber se veut aussi fidèle à l'idéal de la démocratie athénienne.

Selon cette première source d'inspiration, ici brièvement résumée, l'enjeu principal de la participation porte sur la formation d'une citoyenneté active et informée. Cet idéal de démocratie participative est opposé au fonctionnement ordinaire des sociétés de masse modernes : « Les masses font du bruit, écrit Barber, les citoyens délibèrent ; les masses ont un comportement, les citoyens agissent ; les masses se heurtent et se croisent, les citoyens s'engagent, partagent et contribuent. » Face à des démocraties libérales représentatives accusées de favoriser l'apathie politique du plus grand nombre à des fins de conservation de l'ordre existant, il importe dans ces conditions que le maximum de personnes puisse être impliquées dans des activités de participation. Il importe en particulier que puisse réapparaître dans cet espace public de discussion [...] des citoyens que l'ordre libéral moderne maintient ordinairement en lisière de la chose publique.

Cette motivation de la participation reste aujourd'hui vive, notamment dans les multiples expériences qui tentent d'impliquer localement les publics fragiles, principalement en milieu populaire. Qu'il s'agisse d'ateliers populaires d'urbanisme, de groupes de "qualification mutuelle", d'"Université du citoyen" ou de "théâtre forum", différentes techniques sont mobilisées pour produire des effets de politisation auprès de ces groupes. [...] Cette finalité de la participation se retrouve surtout dans les multiples initiatives qui cherchent à renforcer les capacités d'expression et d'action de leurs participants et qui ne sont pas suscitées cette fois par les pouvoirs publics.

Depuis une vingtaine d'années, une autre formulation de l'idéal participatif a commencé à émerger avec un succès croissant dans le monde anglo-saxon, autour du concept de "démocratie délibérative". Ce courant, inspiré de Jürgen Habermas et de John Rawls, développe l'idée selon laquelle en démocratie "la légitimité et la rationalité des décisions collectives reposent sur un processus de délibération collective, conduit rationnellement et équitablement entre des individus libres et égaux". Ces auteurs tracent les contours d'une **définition procédurale de la légitimité dans laquelle celle-ci ne repose plus seulement sur la nature de l'autori-**

té qui prend la décision mais aussi sur la manière dont elle est produite, sur la procédure dans laquelle elle s'inscrit.

L'accent est mis ici d'une part sur la capacité de la délibération à fonder la légitimité de la décision, et d'autre part sur les compétences déployées par les participants à la discussion, leur aptitude à former des arguments rationnels susceptibles de convaincre l'autre et de s'inscrire dans un processus de "compréhension intersubjective", préalable à une "entente rationnellement motivée", selon les termes utilisés par Habermas. Cette démocratie délibérative suppose, en pratique, que différentes conditions soient remplies afin que la "force du meilleur argument" puisse prévaloir dans l'échange. Elle exige en premier lieu des participants actifs, orientés vers l'entente et ouverts aux arguments de l'autre, dessinant une figure de *l'homo politicus* aux antipodes de celle qui a été placée au centre des démocraties néolibérales actuelles, à savoir celle d'un individu minimalement intéressé par les affaires publiques, aux préférences stables et attaché à la défense exclusive et résolue de ses intérêts ».

Extrait du livre de Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil/La République des Idées, Paris, 2007, pp.39-42.

Comme on peut le comprendre à travers les fondements philosophiques présentés dans l'encadré ci-dessus, les finalités de la participation sont très différentes selon que l'on se réfère à la « démocratie participative » ou à la « démocratie délibérative ». Comme le dit Loïc Blondiaux dans un *entretien réalisé à l'École normale supérieure de Lyon et que l'on peut lire en ligne*, « Dans le premier cas, la participation favorise l'engagement politique et le pouvoir d'agir des citoyens, ce que les anglo-saxons appellent *l'empowerment* des individus. Dans le deuxième cas, la démocratie est renforcée grâce au gouvernement par la discussion. L'enjeu est de parvenir à des solutions d'intérêt général par l'échange et la confrontation d'arguments, au moyen d'un processus de délibération conduit rationnellement et équitablement. On peut résumer ainsi ces deux objectifs : dans un cas il s'agit de fabriquer de « bons citoyens » (concernés, informés, actifs), dans l'autre il s'agit de fabriquer de « bonnes décisions » (rationnelles et bien acceptées).

Ce sont deux logiques différentes qui, dans les expériences de mise en œuvre de l'idéal participatif, peuvent être combinées. »

Quelques exemples de modalités participatives et délibératives : le jury citoyen et le sondage délibératif

Un jury citoyen est un groupe de personnes (on parle souvent de « mini-publics ») tirées au sort et mobilisées pendant plusieurs jours pour formuler — à l'aide d'un apport de formation et d'informations de la part d'experts — une série de recommandations concernant un problème de politique publique. Inspirés du jury criminel et des conférences de consensus médicales, les jurys citoyens sont souvent convoqués pour résoudre des situations de controverses.

Un exemple intéressant de jury citoyen est celui organisé dans le cadre d'un débat public organisé par la CNDP sur le projet de stockage et d'enfouissement profond des déchets radioactifs (le projet CIGEO) dans la Meuse. Le débat public étant devenu conflictuel au point que les réunions ne pouvaient plus se tenir, cette solution (accompagnée d'un dispositif numérique) s'est, en quelque sorte, imposée.

Ici vous trouverez toutes les étapes de l'organisation de ce jury citoyen, y compris une vidéo retraçant tout le processus :

<https://www.debatpublic.fr/conference-citoyens-projet-cigeo>

Pour aller plus loin sur le sujet, vous pouvez lire cet article sur « portées et limites du jury citoyen » ici : <https://www.cairn.info/revue-politix-2009-2-page-189.htm>

Le sondage délibératif est une autre méthode intéressante qui peut s'appliquer autant localement qu'à l'échelle planétaire. Elle consiste à concilier la technique des sondages avec la délibération. Il s'agit de constituer aléatoirement un échantillon représentatif d'une population, puis de le réunir en un lieu. Les participants sont ensuite abondamment informés (de manière neutre et contradictoire) sur le problème en débat et s'en suivent des phases intensives de discussion par petits groupes. Les participants répondent ensuite à un questionnaire qui satisfait deux valeurs démocratiques fondamentales, la représentativité et la délibération.

Un exemple récent de sondage délibératif est celui du « débat planétaire sur le climat et l'énergie » organisé en amont de la 21^e Conférence des Parties (COP 21) : <https://www.debatpublic.fr/debat-citoyen-planetaire-world-wide-views-climat-lenergie>

Dans un même jour, le 6 juin 2015, 97 débats ont été organisés dans 76 pays. Dans chaque pays, cent citoyens tirés au sort ont participé à une journée d'information et de délibération leur permettant de se forger une opinion et de donner leur avis sur cinq sujets-clés des négociations de la COP21 qui a eu lieu quelques mois plus tard, en décembre 2015 à Paris. Ces rencontres ont débuté dans les îles du Pacifique et se sont conclues sur la côte Ouest des Amériques. Toutes les délibérations étaient retransmises en direct et les résultats – les opinions « éclairées » des échantillons représentatifs des populations de 76 pays du monde – ont été présentées aux chefs d'États participants à la COP21.

Les sondages délibératifs peuvent également avoir une portée plus décisionnelle, souvent dans des périmètres plus restreints, à l'image des « town meetings » de la Nouvelle-Angleterre (où le peuple s'assemblait en un même lieu pour discuter et décider sur des questions relatives à la communauté). Dans [cet article](#), on peut trouver un grand nombre d'exemples de sondages délibératifs dans le monde.

Les démarches participatives dans le monde

La France ne fait preuve d'aucun dynamisme particulier en matière de démocratie participative, elle n'est à l'origine d'aucune invention particulière et, en terme de pratiques, est même en

retard par rapport à de nombreux pays. Les jurys citoyens tirent leur origine de pratiques allemandes et américaines, les conférences de consensus ont été mises au point à la fin des années 1980 au Danemark, le budget participatif est né au Brésil à Porto Alegre et la Commission nationale du débat public s'inspire directement d'une institution québécoise similaire (le BAPE, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement).

En effet :

→ En 1971, le tirage au sort est réintroduit en politique simultanément en Allemagne et aux États-Unis avec l'organisation de jurys citoyens.

- **Jurys citoyens** à Wuppertal (Allemagne), où le professeur Peter Dienel avait créé, dès le milieu des années 1970, les premières « cellules de planifications » (Planungszelle).
- Depuis, à Berlin par exemple, des *Bürgerforum* (forums civiques) sont organisés depuis 2001 dans 17 quartiers de Berlin pour attribuer à des projets locaux une enveloppe de 500 000 euros par quartier. Ils sont constitués pour majorité d'habitants tirés au sort (quelle que soit leur nationalité) auxquels se joignent des représentants d'associations locales.
- Aux États-Unis, les *Citizen juries* sont créés 1974, à l'instigation du politologue Ned Crosby;

→ En 1989, la ville de Porto Alegre (Brésil) élabore une expérience fondatrice de **budget participatif** (voir encadré ci-dessous).

→ À la fin des années 1980, les pays scandinaves mettent au point les premières conférences de consensus. La plus connue est mise au point par le Danish board of technology, un organe du Parlement danois en 1987.

Le principe des **conférences de consensus**, fréquemment utilisées dans des pays comme le Danemark ou le Canada, permet de tester différents scénarios sur des sujets polémiques et de voir celui lequel emporte l'adhésion des citoyens. L'objectif est de mesurer le plus finement possible la nécessité et l'acceptabilité d'une réforme et de dégager le socle consensuel le plus large possible pour l'avenir. Si les instances décisionnaires ne suivent pas les conclusions de la conférence, elles sont tenues *a minima* d'en fournir les justifications. Les Parlements de certains pays du Nord de l'Europe y ont ainsi fréquemment recours, notamment au Danemark : les OGM (1987), la pollution de l'air (1990), la surveillance électronique (2000), les péages d'autoroute (2002), etc.

S'il s'agit du même principe que les jurys citoyens, les conférences de consensus ont généralement une portée nationale là où les jurys citoyens ont souvent une portée locale.

Le budget participatif à Porto Alegre¹

En 1988, le Parti des travailleurs (PT) gagne les élections municipales de Porto Alegre, capitale d'un État du Sud du Brésil d'un million et demi d'habitants. En 1989, dans un contexte financier et politique difficile, la nouvelle municipalité invente une nouvelle façon de déterminer les priorités budgétaires en associant les citoyens à leur définition : c'est le budget participatif. Les habitants sont invités à se réunir par quartier pour définir ce qu'ils considèrent comme les projets prioritaires à financer puis élisent des délégués qui siègent au Conseil du budget participatif (réuni une fois par mois) pour finaliser la synthèse des propositions et négocier avec l'administration municipale. L'expérience est un succès et les classes populaires se mobilisent pour faire valoir leurs voix. La participation s'accroît d'année en année et de nombreuses municipalités brésiliennes puis latino-américaines s'en inspirent. Le budget participatif modèle « Porto Alegre » est un instrument de redistribution ainsi que, dans le contexte latino-américain, de lutte contre le clientélisme et la corruption.

La convention constitutionnelle irlandaise (2012-2014)

La République d'Irlande a organisé entre 2012 et 2014 une *Convention constitutionnelle* impliquant des citoyens tirés au sort. L'objectif consistait à faire émerger des recommandations de réformes de la Constitution. La Convention était composée d'un président, de 33 élus et 66 citoyens tirés au sort. Suivant le même type d'organisation que les conférences de citoyen, cette assemblée mixte s'est déroulée sur 10 week-ends, subdivisés en trois moments : présentations par des experts, débat entre groupes opposés sur le sujet en question et discussions en petits groupes avec des facilitateurs.

(1) Source : https://www.ekopedia.fr/wiki/D%C3%A9mocratie_participative.

Les recommandations ont été soumises au gouvernement, ce dernier choisissant de les accepter, de les rejeter ou de les soumettre à référendum. Le résultat le plus spectaculaire de cette convention, à ce jour, est la *légalisation du mariage homosexuel* (62% de voix favorables), recommandée par la Convention, après un référendum national en 2015. (cf. fiche sur le RIC)

L'expérience a été reconduite en 2016 avec la mise en place de l'*Irish Citizen Assembly*, mais composée cette fois-ci des seuls citoyens tirés au sort, abandonnant de la sorte le modèle d'une composition mixte.

Parmi les sujets discutés par cette nouvelle assemblée, les citoyens tirés au sort étaient invités à faire des propositions sur l'avortement. Suite aux cinq week-ends de délibérations, c'est l'option de l'abrogation de la disposition constitutionnelle interdisant le recours à IVG qui a été plébiscitée par la majorité des participants. Le 25 mai 2018, la question a fait l'objet d'un *référendum* entraînant la validation de cette mesure d'abrogation.

Le processus de révision de la constitution en Islande (2010-2012)

L'Islande elle aussi a eu recours à ce format pour son *processus de révision de la Constitution* (2010-2012) mêlant assemblée tirée au sort et élection de citoyens indépendants des partis. Des interactions délibératives via les réseaux sociaux ont également été organisées pour *inclure un maximum de citoyens*. Le résultat, proposant d'amender divers articles de la Constitution (par exemple la reconnaissance des ressources naturelles du pays comme propriété publique) a été approuvé par référendum, mais finalement ignoré par le Parlement après un changement de majorité en 2013. À l'heure actuelle, malgré les pressions émanant de la société civile, le projet de réforme est toujours gelé.

LES EXPÉRIENCES DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN FRANCE :

La France a instauré plus tardivement – et en général de manière « forcée », le plus souvent pour faire face à une forte conflictualité – des premiers processus de participation citoyenne :

- de consultation (loi de 1976 sur l'aménagement du territoire, la loi Bouchardeau de 1983 « relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement », référendum local). A ce sujet, l'enquête publique est en passe d'être réformée par le gouvernement actuel. Si l'on trouve peu d'article de presse sur le sujet, il peut s'agir d'une réforme importante d'un point de vue de la démocratie ;
- puis de concertation et de débat public (loi Barnier de 1995 « relative au renforcement de la protection de l'environnement » et instituant la Commission nationale du débat public (CNDP) et loi Vaillant de 2002 sur la démocratie de proximité, instaurant notamment les conseils de quartier et conférant à la CNDP le statut d'autorité administrative indépendante (AAI). En 2007, le Grenelle de l'environnement a également marqué une avancée dans le domaine. Plus récemment, les ordonnances du 3 août 2016 dans le cadre de la « loi Transition énergétique pour une croissance verte » élargit les compétences de la CNDP et rend plus accessible ses possibilités de saisine, en baissant notamment les seuils de saisine obligatoire et en créant un droit d'initiative citoyenne.

De manière générale, le champ de la concertation est en plein développement en France. En effet, afin de prévenir de potentiels conflits, les concertations sur les projets de construction et

d'aménagement, se développent également en-dehors de toute obligation légale (on pense notamment aux projets éoliens ou aux plans locaux d'urbanismes (PLU) qui sont de plus en plus « co-construits » avec les citoyens). Les concertations s'étendent désormais à d'autres domaines, à commencer par la santé avec la « médecine participative ».

Le dispositif des **budgets participatifs** existe en France depuis les années 2000. À la fin de l'année 2017, 47 communes françaises de toutes tailles disposaient d'un budget participatif, elles n'étaient que six avant 2014. **Les budgets participatifs concernent aussi les régions** (Île-de-France et Nord-Pas-de-Calais) **et les lycées** (la Région Poitou-Charentes est précurseur mais il s'est développé dans d'autres régions). Pour en savoir plus, aller sur le site <http://lesbudgetsparticipatifs.fr/>. Concernant les lycées, un article intéressant sur l'expérimentation dans le Nord-Pas-de-Calais est accessible ici : <https://www.cairn.info/revue-participations-2014-2-page-207.html>

La notion de « jury citoyen » est entrée dans le débat public français en 2002 lors de la campagne de Ségolène Royal et a connu à cette époque de nombreuses critiques. La première collectivité à l'avoir mis en place est la Région Poitou-Charentes, en 2008. Ce premier jury citoyen régional a rassemblé 26 personnes représentatives de la population picto-charentaise, pour évaluer les actions initiées par la Région pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre. Le jury a remis au Conseil Régional réuni en séance plénière l'avis qu'il a élaboré au cours de ces quatre journées d'auditions et de délibération. La Région Poitou-Charentes a ensuite indiqué, point par point et publiquement, les suites données aux propositions du jury citoyen.

POUR ALLER PLUS LOIN

Pour en savoir plus, tous les articles et livres écrits sur le sujet sont recensés sur le site du Groupement d'intérêt scientifique (GIS) : « Démocratie et participation ». On peut y faire une recherche par mot-clé : <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/dr> et y trouver de nombreux ouvrages, articles, thèses, en libre accès. Les auteurs incontournables en France sur le sujet sont : Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, Julien Talpin, Guillaume Gourgues, Catherine Neveu, Francis Chateauraynaud...

À savoir, le GIS « Démocratie et participation », en lien avec l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC) et le CEVIPOF (Centre d'étude de la vie politique française) ont mis en place, à l'occasion du Grand débat national, un « [Observatoire des débats](#) ».

Un entretien avec l'un de ses instigateurs, Martial Foucault, est accessible ici : https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/02/15/martial-foucault-le-grand-debat-national-est-un-moyen-inedit-de-tirer-un-portrait-social-des-francais_5423958_3232.html

Quelques ouvrages

- Loïc Blondiaux, *Le Nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, La République des idées, Seuil, 2008.
- Loïc Blondiaux, Christophe Traïni (dir.), *La démocratie des émotions*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2018.
- Marion Carrel, *Faire participer les habitants. La citoyenneté et le pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS Editions, 2013.
- Guillaume Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, Presses Universitaires de Grenoble, 2013.
- James S. Fishkin, 'Vers une démocratie délibérative : l'expérimentation d'un idéal', extrait de l'ouvrage *Citizen competence and democratic institutions*, sous la direction de Stephen L. Elkin et de Karol Edward Soltan, Pennsylvania State University Press, 1999, chapitre XII, pp. 279-290. Ce chapitre a été traduit en français et se télécharge [ici](#).
- Tarso Genro & Ubiratan De Suza, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, éd. Charles Léopold Mayer, 1998.
- Yves Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007.
- Yves Sintomer, *Les Budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public* (en coll. avec C. Herzberg et A. Röcke), La Découverte, Paris, 2008.
- Yves Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : les nouveaux paradigmes de l'action publique ?* (en coll. avec M.H. Bacqué et H. Rey), La Découverte, coll. Recherches, Paris, 2005.
- Julien Talpin, *Community Organizing : de l'émeute à l'alliance des classes populaires aux États-Unis*, Raison d'agir, 2016.

À lire en ligne ou à télécharger

- Interview récente de Loïc Blondiaux : <http://ses.ens-lyon.fr/articles/la-democratie-participative-entretien-avec-loic-blondiaux>
- Sur les civic techs (les débats organisés sur Internet), lire Clément Mabi : <https://laviedesidees.fr/Citoyen-hackeur.html>
- Sur les conseils citoyens, la CNDP a été mandatée par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales pour réaliser un rapport et proposer des préconisations pour raviver les conseils citoyens dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Plus d'informations ici : <https://www.debatpublic.fr/mission-conseils-citoyens>
- Relations entre démocratie participatives et corps intermédiaires : <https://www.cairn.info/revue-histoire-economie-et-societe-2016-1-page-58.htm#>

Fiche 6 :

LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE CITOYENNE

La présente note a été réalisée à partir du rapport du think tank Terra Nova intitulé « Le Référendum d'Initiative Citoyenne Délébatif », publié sur son site le 19 février 2019. Vous trouverez le rapport dans son intégralité en cliquant sur [le lien suivant](#).

Le Référendum d'initiative citoyenne est l'une des principales revendications mise en avant par le mouvement des « gilets jaunes ». Un grand nombre de Français le soutiennent. 72 % se disent tout à fait ou plutôt d'accord avec l'affirmation : « Les citoyens devraient pouvoir imposer un référendum sur une question à partir d'une pétition ayant rassemblé un nombre requis de signatures »¹. Cette revendication n'est pas nouvelle. Si le Front national l'a accaparé dès 1988, elle a d'abord été portée par la gauche autogestionnaire et par les écologistes dès les années 1970. En 1984, l'ancien Président de la République Valéry Giscard d'Estaing la reprend même à son compte², de même que Michel Rocard qui vante les mérites du modèle suisse en 1995. Lors de la dernière campagne présidentielle, sept candidats l'ont inscrit dans leur programme : F. Asselineau, N. Dupont-Aignan, B. Hamon, J. Lassalle, M. Le Pen et J.-L. Mélenchon.

Lors de la révision constitutionnelle de 2008 un pas a été fait dans ce sens en reconnaissant partiellement l'initiative citoyenne à travers la création d'un référendum d'initiative partagée (RIP) (art. 11). Mais les conditions d'organisation du RIP sont tellement exigeantes (obtenir le soutien de 10 % des électeurs, soit environ 4,6 millions d'électeurs et de 185 parlementaires) qu'aucune initiative n'a pas pu jusqu'ici aboutir.

On notera que le principe de l'initiative citoyenne a également été reconnu dans le droit européen par le traité de Lisbonne (TUE, art. 11) : l'Initiative citoyenne européenne (ICE) permet à un rassemblement d'au moins 1 million de citoyens provenant d'au moins quatre pays de l'Union de soumettre leur initiative à la Commission européenne qui dispose alors de trois mois pour l'examiner et décider ou non d'y donner suite. Mais cette procédure ne débouche pas sur une consultation populaire et n'a aucun caractère contraignant.

PRINCIPAUX ARGUMENTS EN FAVEUR DU RIC

Selon ses promoteurs, le RIC présente plusieurs vertus :

→ Donner pleinement corps à la démocratie directe reconnue en droit depuis 1789. La DDHC, qui fait pleinement partie de la Constitution de 1958, stipule en effet dans son article 6 que « Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à la formation [de la loi] ». L'article 3 de notre Constitution reconnaît la dualité des voies d'expression de la souveraineté du Peuple : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum (...) ». La Déclaration de 1789 et l'article 3 de notre Constitution fondent donc en droit la légitimité des procédures de démocratie directe et notamment référendaires, tant en matière législative que constitutionnelle.

→ Contrebalancer l'hégémonie du pouvoir exécutif et l'affaiblissement du parlement. Sous la V^e République, hormis les périodes de cohabitation, le pouvoir législatif du Parlement s'est largement affaibli. À partir de 2002, le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont accentué la présidentialisation et la soumission de la majorité parlementaire et de son chef, le premier ministre, au président de la République. Dans le cadre de ce « présidentielisme absolu », la participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif constituerait une soupape démocratique. Dès lors que les conflits ne peuvent s'exprimer ou se résoudre ni par la discussion parlementaire, ni par la censure et donc par un changement de gouvernement, ils se déploient dans d'autres arènes et par d'autres moyens — hier les grands mouvements sociaux (mai 1968, décembre 1995, manifestations contre la réforme des retraites de 2003, contre la loi travail en 2016...), aujourd'hui les « gilets jaunes » — qui échappent aux représentants, sans possibilités de débouchés politiques institutionnels.

(1) Voir Cevipof, « Baromètre de la confiance politique - Vague 9 », janvier 2019.

(2) Dans son livre *Deux Français sur trois* (1984).

—▶ Permettre à des citoyens de plus en plus éduqués et de plus en plus informés et connectés de participer aux décisions qui les concernent. Le régime représentatif fondé sur l'élection trouve sa source au XVIII^e et au XIX^e siècle dans la méfiance vis-à-vis d'un peuple jugé majoritairement inapte à comprendre les enjeux politiques et à délibérer. L'augmentation du niveau de formation et d'information des citoyens les rend aujourd'hui suffisamment compétents pour décider par eux-mêmes.

—▶ Limiter les effets pervers de la professionnalisation politique. La captation des mandats électifs par une classe de politiciens professionnels qui vivent pour et de la politique et se recrutent majoritairement au sein des classes aisées de la société empêcherait que certains sujets soient débattus et tranchés.

LES PRINCIPALES CRITIQUES

Les critiques adressées au RIC sont en partie les mêmes que celles qui visent le référendum en général.

Le règne de la démagogie et des manipulations

Parce qu'elle supprime la plupart des filtres habituels dans l'élaboration des lois, la consultation directe des citoyens ouvre la voie à de nombreuses manœuvres démagogiques. L'impopularité croissante de l'impôt pourrait ainsi déboucher sur des initiatives référendaires visant à supprimer des taxes sans se soucier de l'équilibre des finances publiques, alors même qu'une majorité de citoyens restent attachés à la qualité des services publics et des systèmes de protection sociale, lesquels sont financés par les prélèvements obligatoires. Ce mouvement pourrait en outre trouver le soutien direct ou indirect de puissants lobbies désireux de faire reculer l'intervention de l'État en matière fiscale et réglementaire (normes sanitaires, environnementales, administratives, etc.) et de « stimuler », voire de corrompre l'initiative citoyenne en mettant à son service des relais, des moyens de communication, des ressources financières, etc. On

peut aussi redouter sérieusement une manipulation massive de l'opinion via les algorithmes et les réseaux sociaux.

Trop grande complexité des questions à trancher

Certaines questions seraient trop complexes pour être réduites à un choix binaire. Le référendum sur le TCE en 2005 et celui sur le Brexit en 2016 en seraient des exemples emblématiques. Le caractère binaire des questions soumises à référendum – indispensable pour dégager une majorité claire – permet de mieux de savoir ce que le peuple refuse que ce qu'il désire. Le référendum départemental sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes fournit ici un cas d'école. En proposant de répondre « oui » ou « non » à ce projet plutôt que de demander aux électeurs de trancher entre deux projets, voire entre trois options (construire cet aéroport, agrandir l'aéroport existant, voire ne construire aucune aéroport), le gouvernement n'a pas réussi à faire taire les oppositions et n'a pas été en mesure de s'appuyer sur la légitimité du suffrage pour décider la construction du nouvel aéroport.

Dé légitimation des parlementaires et des partis politiques

Dans un contexte où le Parlement est extrêmement affaibli et n'est plus qu'en droit et non en fait le lieu où se formule la volonté générale, favoriser la pratique de la démocratie directe risque de le discréditer plus encore. À quoi bon des députés si la loi peut être votée directement par le peuple et si, le reste du temps, elle est fabriquée par l'exécutif ? Au-delà même des parlementaires, la démocratie directe risque de discréditer l'ensemble de la classe politique. Son succès actuel dans l'opinion est d'ailleurs clairement lié au déclin de la confiance politique. Ce risque est d'autant plus grand que le soutien dont bénéficie aujourd'hui le référendum se déploie sur le fond du discrédit qui frappe outre les parlementaires, l'ensemble des élus (à l'exception des maires, semble-t-il).

QUE NOUS APPRENNENT LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES ?

Le RIC a été expérimenté dans de nombreux États, parfois depuis le XIX^e siècle, comme en Suisse ou depuis le début du XX^e siècle dans plusieurs États fédérés des États-Unis. Ses effets ne sont pas univoques.

Comme le note Raul Magni-Berton : « C'est par ce dispositif que l'Oregon a obtenu le vote des femmes en 1912 et l'abolition de la peine de mort en 1914. Pendant les mêmes années, et avec le même dispositif, le Colorado votait la journée de travail de huit heures et l'Arizona abolissait le travail des enfants. En Europe, quelques décisions restent également connues : elles vont du refus suisse de donner des pouvoirs aux militaires en 1940 à la légalisation de l'avortement en Italie en 1978 ». Ce professeur de science politique ajoute toutefois que « Si ces décisions ont un caractère plutôt progressiste, les initiatives conservatrices ne manquent pas non plus. C'est le cas de la fameuse proposition 13 en Californie qui limitait la taxation sur la propriété à 1%. Trente ans plus tard, les Californiens se prononçaient contre le droit des couples homosexuels à se marier [...]. L'année suivante, en 2009, les Suisses votaient en faveur d'une initiative qui interdisait la construction de minarets »

<https://www-cairn-info.ezproxu.univ-paris1.fr/revue-participations-2018-1-page-85.htm#no10>

Les exemples étrangers montrent que les partis politiques, les associations, les syndicats mais aussi parfois les lobbys économiques sont souvent très actifs dans les initiatives référendaires. Si cela montre qu'il faut encadrer cet instrument afin d'assurer la transparence et l'égalité, cela illustre également le fait que les organisations politiques et citoyennes sont un acteur majeur du RIC.

Les exemples étrangers illustrent par ailleurs la diversité des fonctions du RIC avec quatre grands types de fonctions possibles : législative (une proposition de loi), abrogative (abrogation partielle ou totale d'une norme), constitutionnelle (révision de la constitution) et révocatoire (mettre fin au mandat d'un élu). Ils montrent enfin que les effets négatifs du RIC évoqués plus haut peuvent être limités par plusieurs garde-fous :

- une exclusion des RIC visant à réformer la constitution ou remettre en cause les traités internationaux (la Suisse est l'une des rares démocratie où il est possible de proposer un texte modifiant la Constitution),
- la réservation du RIC à l'abrogation d'une loi (cas de l'Italie),
- la réservation du RIC pour mettre fin prématurément au mandat d'un élu. Ce RIC révocatoire, plus connu sous le nom de « recall », est utilisé au niveau local dans certains États des États-Unis et au Japon,
- un contrôle de la constitutionnalité du projet soumis à référendum,
- l'exclusion de certains sujets :

La Hongrie interdit notamment pour les questions suivantes : amendement de la Constitution, budget, impôts, obligations découlant de traités internationaux, questions militaires. L'Italie interdit pour les questions de fiscalité, de budget, d'amnistie, de remises de peine, et de ratification des traités internationaux. En Suisse la question doit porter sur un sujet unique (unité de matière) et ne doit pas enfreindre les droits humains.

- l'imposition d'un seuil minimal de participation au vote référendaire pour valider le projet,

En général, deux conditions sont requises pour que la question soit adoptée : une majorité de voix (sauf en Lituanie), et un taux de participation minimum (en pourcentage des inscrits). Si ces deux conditions ne sont pas réunies, le statu quo prévaut.

- En Hongrie majorité de oui + 50 % de participation
- En Italie majorité de oui + 50 % de participation
- Au Liechtenstein majorité de oui + 50 % de participation
- En Lituanie jusqu'en 2002 : 50 % de oui par rapport au nombre d'inscrits ; depuis 2002 : 33 % de oui par rapport au nombre d'inscrits

-
- Aux Pays-Bas majorité de oui + 30 % de participation
 - En Suisse majorité de oui + majorité de cantons approuvant la question. Pas de quorum.
 - En Nouvelle-Zélande majorité. Pas de quorum

- la convocation d'une assemblée citoyenne tirée au sort chargée de produire un argumentaire équilibré pour le oui et pour le non et d'émettre un avis final sur le projet soumis au vote avant le vote (cas de l'Oregon).

L'état de l'Oregon (4 millions d'habitants) est probablement le plus avancé en termes de démocratie directe, depuis le début du XX^e siècle. Son histoire montre les difficultés et les possibilités de ce qui est quelquefois appelé *Oregon system*. La qualité des propositions mises aux voix (et acceptées) et la fraude dans la collecte des signatures ont un moment érodé la confiance dans ce système¹. Pour chercher à limiter ces dérives, la procédure dite *Citizen Initiative Review*² a été créée. Il s'agit d'une assemblée délibérative populaire de 25 personnes tirées au sort, ayant pour objet de produire l'information nécessaire aux citoyens avant leur vote. Elle a donc lieu après l'émergence et la rédaction d'une initiative populaire, et avant sa mise au vote. De telles assemblées existent dans plusieurs endroits. Dans le cas de l'Oregon, elle est maintenant partie intégrante du processus législatif et ses recommandations font partie du matériel de vote officiellement fourni aux électeurs³. Typiquement, elle produit pour un référendum d'initiative populaire une note d'une page comprenant la description, hiérarchisée, des principaux enjeux, les principaux arguments pour le « oui », les principaux arguments pour le « non », et le nombre de membres de l'assemblée ayant été convaincus par chaque côté.

(1) Voir Cody Hoesly, "Reforming Direct Democracy: Lessons from Oregon" *California Law Review* Vol. 93, No. 4 (Jul., 2005), pp. 1191-1248.

(3) Healthy Democracy est une non-profit organisation qui suit et promeut le développement de ces assemblées citoyennes. [Site web](#)

(2) Cette procédure est décrite par exemple [ici](#)

Fiche 1:

L'ORGANISATION DE L'ÉTAT ET LES SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES

L'ENJEU

Les inégalités sociales territoriales progressent, de même que celles de l'accès aux services publics. La proximité des services publics est une condition essentielle de l'égalité entre citoyen qui est aux fondements de notre République.

DÉCRYPTAGE

DIVERSIFICATION ET ACCENTUATION DES INÉGALITÉS TERRITORIALES

Les inégalités territoriales sont un phénomène complexe à appréhender, notamment parce qu'elles se manifestent à différentes échelles.

Des inégalités entre régions

Depuis une trentaine d'années, les écarts se sont creusés entre les régions françaises :

- le Sud et l'Ouest bénéficient globalement d'un dynamisme démographique et économique,
- à l'inverse, le Nord et l'Est connaissent une situation de décrochage, conséquence notamment de la désindustrialisation.

Ainsi, en 2013, le PIB par habitant du Sud-Ouest était supérieur de 9,5 % à celui du Sud-Est (contre 3,5 % en 2000). Le Nord et l'Est connaissent aussi un vieillissement plus marqué que le reste du pays.

Les inégalités entre les territoires français sont néanmoins fortement réduites par le système de protection sociale et par l'emploi public⁽¹⁾. Ainsi, depuis 10 ans, le revenu disponible brut des ménages ne varie pas significativement selon les territoires.

Des organismes publics comme France Stratégie et la Cour des comptes regrettent néanmoins le manque de cohérence d'ensemble des politiques territoriales, et la multiplication de dispositifs qui peuvent se chevaucher, voire se contredire. France Stratégie constate ainsi que les dépenses publiques d'éducation et de formation ne sont pas modulées en fonction des situations particulières des territoires. Les dépenses pour la formation professionnelle des chômeurs sont mêmes inférieures dans les régions où les taux de chômage sont les plus élevés.

Concentration des habitants, de l'emploi et des services dans les cœurs métropolitains⁽²⁾

Les inégalités se creusent par ailleurs entre les métropoles et les autres territoires.

En France, 26,5 millions de personnes habitent, travaillent et vivent dans les 17 aires urbaines métropolitaines de France, c'est-à-dire dans les 17 agglomérations de plus de 400 000 habitants, soit 45 % de la population hexagonale. Les 15 aires urbaines de plus de 500 000 habitants hébergent 40 % de la population et 55 % de la masse salariale ; elles représentent plus de la moitié de l'activité économique nationale⁽³⁾.

À la concentration démographique s'ajoute une concentration des pouvoirs (décisionnel, économique, financier, politique et culturel), une concentration des infrastructures (culturelles, sportives...) et des réseaux et enfin un rayonnement international.

Le phénomène de métropolisation se caractérise aussi par une concentration de l'emploi et des services dans les pôles et les couronnes périurbaines des métropoles, en particulier des emplois très qualifiés. Entre 2007 et 2014, les métropoles ont représenté plus de 70 % des créations nettes d'emplois privés.

(1) Inégalités territoriales. Des déconnexions réversibles ?, L'CEIL du CESE, n° 3, avril 2018.

(2) 2017-2027, Dynamiques et inégalités territoriales, rapport France Stratégie, juillet 2016.

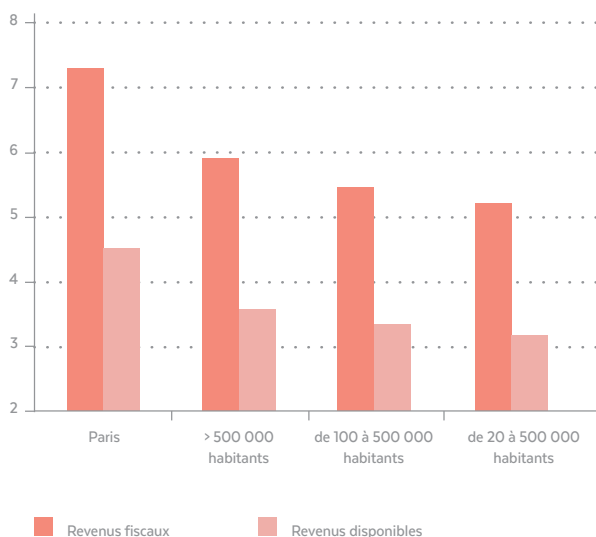
(3) CESE, op. cit.

Des inégalités au sein des territoires⁴

Enfin, des inégalités s'observent au sein même des territoires. En France, les deux tiers des personnes pauvres vivent dans le cœur des grands pôles urbains⁵, et seuls 17% dans le périurbain. Le taux de pauvreté atteint 20% en moyenne dans les villes-centres des grands pôles urbains, contre 14% dans les banlieues (voir fiche sur les inégalités). Surtout, L'Insee constate qu'au sein même des centres villes se côtoient des habitants très riches au sein de quartiers favorisés et des situations d'extrême pauvreté.

Par ailleurs, c'est dans les communes rurales isolées que le revenu médian annuel est le moins élevé, même si elles représentent moins de 5% de la population.

Inégalités des revenus selon les agglomérations*



* Rapport interdéclasse selon la taille de l'aire urbaine en 2012.

Note de lecture : à Paris, la moyenne des 10% des revenus fiscaux les plus élevés sont plus de sept fois supérieurs à la moyenne des 10% des revenus fiscaux les plus bas, tandis que la moyenne des 10% de revenus disponibles les plus hauts n'est que 4,5 fois supérieure à celle des 10% les plus bas.

Source : Insee, base Filosfi.

(4) Les trois quarts des pauvres vivent dans les quartiers prioritaires, article du Centre d'observation de la société, juillet 2017.

(5) Le grand pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas

située dans la couronne d'un autre pôle urbain. Il est composé de la ville-centre, de la banlieue et de la couronne périurbaine (commune dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans la ville-centre/le grand pôle urbain ou celle d'une autre aire urbaine).

MUTATION DES SERVICES PUBLICS

La définition juridique du « service public » à la française s'est stabilisée au début du XX^e siècle : « Il y a un « service public » lorsqu'une autorité publique reconnaît qu'un service ne peut pas relever uniquement du droit commun de la concurrence et des règles générales du marché, mais de règles ou normes particulières d'organisation et de régulation, dans trois objectifs, qui définissent son trépied de légitimité :

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services essentiels ou fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, etc.) ;
- construire des solidarités, développer le lien social, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée ;
- prendre en compte le long terme, les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental . »

Ces principes disent ce que doit être une activité de service public, mais n'en donnent pas une définition objective. Comme l'écrit très bien Jacques Chevallier : « *Le service public n'existe pas "en soi", mais exclusivement en fonction de la volonté de ses promoteurs.* »

C'est le fruit des rapports de force sociaux et politiques qui amène à considérer qu'un domaine d'activités relève de l'intérêt public et doit être « démarchandisé ».

Ouverture des marchés et des entreprises publiques à la concurrence

En France, des années 1930 à la fin des années 1980 la grande majorité des services publics ont été délivrés et gérés par l'État : de façon directe via les administrations, ou indirectes via les entreprises publiques. Depuis les années 1980, si la part des dépenses publiques dans le PIB (hors dépenses sociales) est restée quasiment stable, les modalités de gestion et de délivrance des services publics ont subi d'importantes mutations sous les effets conjugués de trois processus : le tournant néo-libéral, la décentralisation et intégration européenne qui impose l'ouverture des marchés et des entreprises publiques à la concurrence.

- **Des contraintes budgétaires** qui poussent à réduire l'endettement et les dépenses publiques ;

- **Les grandes entreprises ont changé de statut** et ouvert leur capital de manière à se comporter comme des entreprises capitalistes (cf. Air France, SNCF, etc.) ;

- Pour faire des économies et répondre aux critiques mettant en cause son efficacité, **l'État a multiplié les agences, recouru aux modes de gestion issus du privé** (indicateurs de performance, primes au mérite, financements par projet...), **multiplié le recours à la contractualisation** et, plus récemment, **aux partenariats publics-privés (PPP)**;
- **Les collectivités territoriales ont récupéré de nombreuses compétences** dont la charge n'a souvent pas été intégralement compensée par l'État, les obligeant à accroître leurs recettes ou à diminuer la qualité des services rendus, ce qui a eu pour effet de renforcer les inégalités territoriales. Le dogme de l'égalité d'accès de tous aux mêmes services publics s'en est trouvé ébranlé. Pour faire face à l'inflation de leurs dépenses, elles ont par ailleurs amplifié le recours à des prestataires privés et à des associations délégataires.

Ces évolutions ont eu pour conséquence de brouiller la frontière entre le public et le privé et d'ébranler la définition organique du service public à la française qui considère que les services publics sont l'apanage de l'État et que lui seul garantit la prise en compte de l'intérêt général. De plus en plus c'est la définition fonctionnelle d'origine européenne qui tend à prévaloir, selon laquelle le service d'intérêt général prime quelle que soit la façon dont il est assuré. Les traités européens proclament la neutralité de l'Union européenne en matière de statut des entreprises et laissent ouverte la question du statut – public, mixte ou privé – de l'opérateur. Ainsi, l'externalisation des missions de service public et la dérégulation des entreprises publiques ont toutes chances de se poursuivre dans les années à venir.

PROPOSITIONS*

- **Préserver un haut niveau de financement public de l'intérêt général**, en limitant les baisses de dotation aux collectivités et en pensant les dépenses publiques comme des investissements.

Pour ce qui concerne le rôle des associations, la Ligue de l'enseignement s'est déjà positionnée contre une vision étroite conduisant à dénier aux citoyens et aux associations le droit d'intervenir dans la fabrication de l'intérêt général, faisant des associations des sous-traitants.

En complément d'un débat approfondi sur ces modalités de co-construction de l'intérêt général, permettant notamment d'éclaircir le recours aux notions d'intérêt général, d'utilité sociale et d'impact social et le rôle et la place des acteurs associatifs, la question du financement public des associations renvoie à la nécessité de :

- **Privilégier les Conventions pluriannuelles d'objectifs**, pour préserver une culture du partenariat, sans recourir systématiquement aux appels d'offres concurrentiels qui figent les associations dans un rôle de prestataires de services tenus à des objectifs de performance,
- **Contribuer à construire une nouvelle culture de l'évaluation** qui révèle la spécificité et la plus-value associative,
- **Former et acculturer les acteurs publics aux spécificités associatives** en rendant obligatoire le stage en association dans toutes les écoles de la fonction publique et en formant les cadres de l'action publique aux spécificités associatives dans le cadre des écoles de formation continue.
- **Expérimenter et encourager les innovations en matière de financement de l'intérêt général**, dans une approche évaluative renforcée. L'impact sur les publics bénéficiaires à long terme et la nature des projets financés doit être notamment analysé,
- **Généraliser les marchés réservés aux entreprises de l'Économie sociale et solidaire.**

*issues de la campagne *Agir, voter*, mars 2017.