

04 _ 2023

RAPPORT

**État d'urgence
démocratique :
comment décider
ensemble ?**

Marinette Valiergue

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS

Ce rapport s'appuie sur une série d'auditions menées entre octobre 2022 et janvier 2023 de personnalités engagées pour le renouveau démocratique :

Antoine Bézard, consultant Participation citoyenne, expert associé à la Fondation Jean-Jaurès ;

Sarah Grau, codirectrice de Décider ensemble ;

Cyril Lage, fondateur de Cap Collectif ;

Armel Le Coz, cofondateur de Démocratie Ouverte ;

Raul Magni-Berton, politologue ;

Annette Mathieu, conseillère municipale déléguée aux méthodes et outils de la démocratie de la ville de Nancy en charge de l'Assemblée citoyenne de Nancy et conseillère communautaire de la métropole du Grand Nancy ;

Tristan Rechid, cofondateur de Fréquence Commune ;

Chloé Ridel, présidente de Mieux Voter ;

Catherine Petit, ancienne conseillère en charge du Renouveau démocratique d'Olivier Véran, ministre délégué auprès de la Première ministre, chargé du Renouveau démocratique, porte-parole du gouvernement ;

Quitterie de Villepin, coordinatrice 4^e et 5^e années « Communication publique et politique » à l'European Communication School (ECS), intervenante en innovation civique et démocratique, candidate indépendante aux élections législatives de 2022 et initiatrice de #MAVOIX et Investies.

Marinette Valiergue les remercie pour leur disponibilité et leur précieuse contribution.

NB : Si une citation n'est pas référencée, elle est issue de ces auditions menées par l'autrice.

Marinette Valiergue est experte associée à la Fondation Jean-Jaurès. Diplômée de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne en histoire de la philosophie et de l'Institut supérieur du management public et politique (ISMaPP), elle a contribué à la création du mouvement citoyen À nous la démocratie !.

Résumé

Alors que nous devons collectivement relever une multitude de défis, la crise de la démocratie représentative se confirme et s'accroît chaque jour un peu plus. L'abstention et la défiance sont devenues en quelques décennies les principaux marqueurs du système actuel.

Dans ces failles et ces imperfections, les revendications n'ont pourtant pas faibli. Loin de renoncer à la politique, les Français partagent une plus forte exigence démocratique. Participer, être associés et codécider donnent le ton à une nouvelle pratique politique, portée d'ailleurs par de nombreux élus qui perçoivent que la méthode l'emporte désormais sur le mandat. Partout sur le territoire, à l'initiative des institutions publiques et des collectivités, les dispositifs de consultation citoyenne se multiplient au point de former un nouveau millefeuille participatif, un foisonnement extraordinaire mais qui reproduit souvent les inégalités et les biais de sélection du modèle représentatif. Dans le même temps, de nombreux verrous et idées reçues, de nature très diverse, viennent limiter le « tournant délibératif » de la démocratie en France. Alors même que l'expérience fait la démonstration du contraire, le temps de l'implication citoyenne ne serait pas celui des réformes, du traitement des urgences, ni de la décision efficace.

Comment résorber cette tension de plus en plus vive entre un système représentatif à bout de souffle et une aspiration démocratique qui ne trouve pas encore son modèle ? Comment recréer de la cohésion et de l'égalité quand les crises – environnementale, sociale, énergétique... – divisent plus qu'elles ne soudent ? La démocratisation des institutions est une condition, et non un obstacle. Des propositions ont été formulées, le contexte est désormais à l'urgence, reste à poser le cadre pour réfléchir et décider démocratiquement du contenu des réformes institutionnelles à mener.

Pour que la démocratie soit efficace, la participation des citoyens doit être effective. Ce rapport, alimenté par une série d'auditions, met en avant deux impératifs à prendre en compte afin d'atteindre cet objectif : organiser la participation grâce à des financements et des ressources et garantir, à chaque fois que les citoyens sont sollicités, le lien à la décision.

Il défend en outre la conviction que l'élargissement du droit des citoyens à prendre une part active et continue aux décisions qui les concernent, partout où ces dernières sont prises, contribue directement à opposer à la tentation autoritaire, au sein de nos démocraties et partout dans le monde, une puissante réponse politique fondée sur l'émancipation individuelle et la souveraineté collective.

Gouverner sans débattre ou débattre de la gouvernance

Le 49.3, symbole d'une impasse politique

Après 175 heures de débats au Parlement, après une dizaine de journées de manifestations organisées par les syndicats, après le vote favorable du Sénat, qui a remanié le projet de réforme, après la réunion de la commission mixte paritaire qui s'est accordée sur un texte, et quelques heures avant le vote final de l'Assemblée nationale, le gouvernement a eu recours à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution et a engagé sa responsabilité sur le projet de réforme des retraites, qui reporte l'âge légal de départ de 62 à 64 ans. Dans la foulée, des manifestations spontanées partout en France se sont ajoutées à celles programmées par les syndicats pour protester non seulement contre la réforme des retraites, mais aussi, désormais, contre le recours au 49.3 et le passage en force du gouvernement.

L'exercice du pouvoir d'Emmanuel Macron et le fonctionnement des institutions ont été immédiatement remis en cause. La rue est-elle légitime ? Le 49.3 était-il obsolète ? Que pèse le Parlement ? Faut-il réviser la Constitution ? Pour bloquer la réforme, le rôle du Conseil constitutionnel a été mis en lumière, tout comme le référendum d'initiative partagée entre parlementaires et citoyens, un dispositif régulièrement invoqué mais au succès limité...

Autant de questions versées au débat public qui ont remis sur le devant de la scène l'hypothèse d'une réforme des institutions et la question de la place des citoyens et des corps intermédiaires dans la fabrique de la loi.

À plusieurs reprises depuis 2017, Emmanuel Macron s'est engagé à mener cette réforme des institutions mais, pour l'heure, seuls des changements de méthode ont été évoqués¹, suivis d'instances chargées d'amortir la crise démocratique : grand débat national, Convention citoyenne pour le climat, Conseil national de la refondation... sans compter les multiples formats type états généraux ou assises qui ont ponctué le premier quinquennat d'Emmanuel Macron et le début du second.

Réponse aux crises, mais réponse partielle, la multiplication des dispositifs de consultation n'a fait que renforcer à la longue la nécessité d'une réflexion plus générale sur le fonctionnement des institutions. C'est désormais là où se situe la véritable aspiration démocratique aujourd'hui : huit Français sur dix souhaitent pouvoir contribuer au changement des règles du jeu politique². Difficile alors d'imaginer un projet de réforme institutionnelle qui n'associe pas les citoyens ; difficile aussi d'imaginer une réforme qui n'aboutisse pas elle-même à une plus grande implication de ces citoyens dans la prise de décision publique.

La logique d'une telle réforme suivrait alors le mouvement participatif et délibératif qui se développe sur

1. Après la crise des « gilets jaunes », pendant l'épidémie de Covid-19 ou encore en campagne pour sa réélection, Emmanuel Macron a plusieurs fois appelé à se réinventer et changer la façon de gouverner. En meeting à Marseille en avril 2022, il déclarait ainsi : « je veux complètement refonder, je veux que ce soit cinq années de renouvellement complet ». En juin 2022, dans une interview à *Ouest-France*, le président de la République évoquait également une « nouvelle méthode » à travers le Conseil national de la refondation et le projet de commission transpartisane sur le fonctionnement des institutions.

2. Fanette Bardin, Dorian Dreuil, Chloé Ridet et Julien Roirant, « Malaise démocratique : comment sortir de la crise ? » Paris, Fondation Jean-Jaurès, mars 2023.

tout le territoire. Changer les processus de décision pour associer davantage les citoyens s'est imposé comme évidence, comme une urgence. Partout, des initiatives voient le jour, mais non sans poser un certain nombre d'enjeux.

Un fourmillement démocratique

Consultations, concertations, conventions, panels de citoyens, ateliers d'intelligence collective... les initiatives de participation citoyenne ne cessent de se multiplier en France, un mouvement qui suit une tendance européenne et s'inspire d'exemples internationaux. Né au Brésil à la fin des années 1980, le budget participatif s'est depuis largement répandu à travers le monde. Si le Portugal compte aujourd'hui le plus grand nombre de budgets participatifs, dont un budget national, la France n'est pas en reste. Les collectivités locales, métropoles, villes moyennes et départements notamment sont de plus en plus enclins à s'emparer de ce dispositif, qui constitue bien souvent le premier pas vers d'autres formes de participation citoyenne. À Paris, en 2022, 62 projets ont ainsi été sélectionnés pour un investissement global de 82 millions d'euros. 142 122 Parisiens ont voté, soit une participation en hausse de 33 % par rapport à 2021, sans compter les 73 427 élèves qui ont participé au budget participatif des écoles et collèges¹.

Ce foisonnement d'initiatives et de dispositifs, qui rencontrent de plus en plus leur public, se reflète dans la grande profusion et, parfois même, la grande confusion des mots pour décrire pourtant une seule et même dynamique. Dans un rapport paru en 2020 sur la participation citoyenne, l'OCDE proposait la distinction suivante : la démocratie *délibérative* englobe les décisions politiques résultant d'un débat « juste et raisonnable » entre les citoyens, tandis que la démocratie *participative*, notion plus ancienne,

renvoie simplement à une meilleure association de la population aux décisions des autorités publiques².

Dans les deux cas, il s'agit en réalité de développer des modes de décision plus collectifs, plus inclusifs, différents du modèle représentatif actuel et qui supposent, entre autres, de réformer et de démocratiser les institutions. C'est le principe même de l'*open government* ou « culture de gouvernance promouvant les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes, au service de la démocratie et d'une croissance inclusive³ » qui avait fait l'objet d'une recommandation particulière du Conseil de l'OCDE en 2017.

Depuis quelques années, c'est l'idée de « démocratie délibérative » ou bien de « tournant délibératif » qui s'est imposée en France dans le débat public et dans « l'écosystème citoyen ». Quand la démocratie *participative* renvoie à une association ponctuelle, temporaire des citoyens à la vie publique, sans pour autant résoudre le problème de l'abstention, la démocratie *délibérative* intègre le principe de coconstruction et de codécision finale avec les élus, les agents, l'administration, les services. Elle implique un changement plus profond des pratiques politiques que la seule consultation ou participation plus ou moins continue des citoyens.

Fondamentalement, tout l'enjeu reste de parvenir à articuler dans la pratique politique et dans le fonctionnement des institutions les trois formes de démocratie qui cohabitent aujourd'hui : la démocratie représentative, la démocratie participative et la démocratie directe. Tout l'enjeu est de sortir de la polarisation qui oppose systématiquement le modèle représentatif à la démocratie directe, et de concilier « deux formes de légitimité qui sont aussi des formes d'intelligence, de connaissance différentes⁴ ».

Pour le politologue Raul Magni-Berton, par exemple, il y a une intersection possible en élargissant le droit des citoyens. Si la démocratie se résume au droit de proposer des lois et de révoquer, alors elle appartient

1. « Budget participatif 2022 : quels sont les projets lauréats ? », site de la mairie de Paris, 12 octobre 2022.

2. OCDE, « Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques. La vague délibérative », synthèse, 2020, p. 4.

3. *Ibid.*

4. Emmanuel Martin, Serge Ollivier et Marinette Valiergue, « Étienne Ollion : Il est temps de se demander "quelles institutions voulons-nous ?" », *À nous la démocratie !*, décembre 2021.

seulement aux parlementaires et au gouvernement. La démocratie directe, en revanche, élargit ce droit aux citoyens en leur donnant un plus grand pouvoir d'initiatives – législatives, référendaires, révocatoires. Aujourd'hui, par exemple, le référendum ne constitue pas un *droit* à part entière des citoyens, il est proposé par le gouvernement et les élus, les citoyens sont seulement invités à s'exprimer ensuite lors du vote. Le référendum d'initiative partagée (RIP) existe bien mais, par définition dans l'article 11 de la Constitution, il reste une initiative parlementaire qui bénéficie du soutien des citoyens : « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. »

En s'ouvrant davantage à l'expérience et à l'expertise des citoyens, la pratique politique a néanmoins beaucoup évolué et pris de l'avance sur le droit. Après avoir limité le cumul des mandats et renforcé la transparence de la vie publique, la demande démocratique consiste désormais à transposer ces changements de méthode en changements institutionnels pour faire entrer durablement le citoyen dans le processus de conception, d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques.

Sortir des idées reçues

Faire une place aux citoyens dans le système actuel, au-delà de la possibilité pour eux de se présenter à une élection, suppose avant tout de s'affranchir d'un certain nombre d'idées reçues sur la démocratie participative ou la démocratie directe, qui serait inutile, trop lente, inefficace, possiblement illibérale sur les sujets de société... Ces représentations sont particu-

lièrement tenaces et se renforcent en temps de crises, l'exercice démocratique ne serait guère compatible avec la gestion de l'urgence.

Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP), pose ainsi le problème suivant : « Le droit de la participation se trouve de plus en plus souvent soumis à un régime d'exceptions et de dérogations croissantes au nom de l'urgence¹. » De fait, cette urgence peut devenir un motif tout trouvé pour verrouiller davantage le pouvoir et passer outre le débat et la confrontation démocratiques.

La multiplication des Conseils de défense pendant la crise sanitaire, ou encore récemment lors des premières tensions sur le système d'approvisionnement énergétique², a largement contribué à alimenter la défiance vis-à-vis du pouvoir politique en donnant l'impression de décisions prises à huis clos, discrètement, dans le secret, entre élus et experts. Cela conduit sans surprise à une forme de ressentiment qui se manifeste ensuite violemment dans l'opposition et sur les réseaux sociaux. Et cela s'avère d'autant plus regrettable que la confrontation démocratique cherche à se rejouer plus tard au Parlement ou bien devant la Cour de justice de la République (CJR). La volonté d'obtenir des comptes et de judiciairiser la gestion de crise s'est précisément immiscée là où le débat et le collectif ont manqué. La commission des requêtes de la Cour de justice de la République a reçu 19 685 plaintes contre des membres du gouvernement entre le 28 juillet et le 31 décembre 2021, des plaintes dénonçant la gestion de la crise sanitaire, le passe sanitaire et la vaccination obligatoire contre le Covid-19³. Toutes ont finalement été classées sans suite, mais une enquête reste ouverte depuis juillet 2020 sur la responsabilité des décideurs politiques dans la gestion de crise.

L'un des prérequis est donc de retrouver une forme de confiance envers les citoyens, une confiance en l'intelligence collective et l'expertise d'usage pour améliorer la prise de décision. Cela suppose de

1. Éditorial de Chantal Jouanno in *Programme des Rencontres européennes de la participation à Rennes*, octobre 2022, p. 5.

2. H. Capelli, L. Seux, C. Sébastien, A. Sarlat, A. Fuzellier, C. Brunet, E. Razat et J. Cohen-Olivieri, « Conseil de défense énergétique : un mode de fonctionnement qui suscite l'ire de l'opposition », France info, 3 septembre 2022.

3. « Covid-19. Près de 20 000 plaintes contre des ministres classées sans suite », *Ouest France*, 24 janvier 2022.

déconstruire un certain nombre de « mythes¹ », ces mythes qui reposent sur l'idée profondément ancrée que l'expression populaire pourrait faire reculer les libertés.

Or, l'expérience montre l'inverse. Le danger pèse sur les libertés quand le pouvoir se rétracte entre les mains de quelques-uns ou bien revient à une instance supérieure qui échappe à tout contrôle démocratique. Aux États-Unis, c'est par une décision de la Cour suprême que le droit à l'avortement a été remis en cause en juin 2022, laissant chaque État libre de l'autoriser ou non². La Cour suprême, plus haute institution judiciaire américaine, composée de neuf juges inamovibles, a annulé l'arrêt *Roe vs Wade* en vigueur depuis 1973 qui généralisait dans tout le pays le droit à l'avortement. Les prises de position radicalement conservatrices de la Cour suprême font aujourd'hui craindre d'autres reculs sur le droit à la contraception ou encore sur le mariage pour tous.

Quelques années plus tôt, en 2015, à rebours de ce « tragique » exemple, selon le mot de Joe Biden³, l'Irlande a légalisé le mariage pour tous par référendum au terme d'un long processus délibératif impliquant les citoyens, une première mondiale. La proposition d'amendement soumise aux électeurs était en effet le résultat d'une convention constitutionnelle et d'une assemblée de 100 membres tirés au sort parmi des élus et les citoyens. 62 % des électeurs ont ainsi dit oui au mariage pour tous, le taux de participation dépassait les 61 %, une mobilisation remarquable par rapport à la moyenne habituelle des référendums selon les observateurs⁴.

Souvent, on imagine une démocratie directe sans garde-fous. Or, les dérives autoritaires que l'on observe aujourd'hui, notamment en Europe, sont bien le produit de systèmes représentatifs et d'une prise légitime du pouvoir, au gré des élections, sur fond de discours et stratégies populistes. Une meilleure articulation entre la démocratie représentative, la démocratie participative et la démocratie directe viendrait

combler les failles de ce système, canaliser le ressentiment populaire d'un côté et empêcher les velléités autoritaires de l'autre.

Organiser la vie démocratique

Tout comme la lutte contre le chômage ou l'adaptation au réchauffement climatique, le fonctionnement de notre démocratie devrait être une priorité collective. Car cette organisation est un socle. Lorsqu'il se fissure, c'est l'ensemble du système qui menace de s'effondrer. Des formes nouvelles d'exercice du pouvoir politique sont à inventer, en s'appuyant sur l'expérience par exemple d'autres pays européens qui ont une culture démocratique plus ancienne, comme la Suisse, ou celle de collectivités, d'institutions ou bien de pays qui innovent, comme la Belgique ou l'Irlande. La Conférence citoyenne pour le climat est elle-même inspirée des conférences de consensus qui existent depuis les années 1980 au Danemark ou en Norvège.

Le constat quasi unanime sur l'essoufflement du modèle représentatif impose la réflexion collective. La modernisation de notre démocratie pourrait échapper ainsi aux logiques partisans, mais elle doit néanmoins revenir dans le camp progressiste, au risque sinon que celles et ceux qui s'en emparent maltraitent encore davantage la démocratie sous couvert de la sauver. En l'espèce, le 12 avril 2022, Marine Le Pen a annoncé vouloir réformer la Constitution pour créer une « révolution référendaire », instaurer le référendum d'initiative citoyenne (RIC) et le vote à la proportionnelle. Mais elle associe cette ouverture à une fermeture nationaliste et ethniciste par la préférence nationale et l'interdiction de double nationalité extra-européenne, et à un cadre de débat et d'information assombri⁵.

1. Matthieu Niango, *La Démocratie sans maîtres*, Paris, Robert Laffont, 2017.

2. « Droit à l'avortement : la Cour suprême des États-Unis revient sur l'arrêt *Roe vs Wade* et laisse les États américains libres d'interdire l'IVG », *Le Monde*, 24 juin 2022.

3. « "Le combat n'est pas terminé" : Joe Biden appelle les Américains à restaurer *Roe vs Wade* », *Le Monde*, 24 juin 2022.

4. Sonia Delasalle-Stolper, « Le mariage homo se donne de l'Eire », *Libération*, 24 mai 2015.

5. « Lettre ouverte au candidat Emmanuel Macron : contre les fausses promesses de démocratie directe de Marine, Le Pen, faites le RIC », *À nous la démocratie !*, avril 2022.

Inspiré par deux auteurs américains, James S. Fishkin et Bruce Ackerman, qui défendent l'idée d'une journée dédiée à la démocratie, un *Deliberation Day*¹, le sociologue Étienne Ollion propose un « moment constituant² », un temps collectif pour s'interroger sur les institutions politiques que nous voulons, leurs règles, leur fonctionnement, l'équilibre des pouvoirs... en somme sur leur modernisation démocratique. D'autres proposent une réforme des institutions

ou l'organisation d'une Constituante, d'autres encore une Convention citoyenne sur la démocratie.

Les propositions de cadre pour accompagner cette réflexion, nécessaire et exigeante, ne manquent pas. En posant quelques constats et principes opérationnels pour accélérer le renouveau démocratique, ce rapport propose d'y contribuer.

1. James S. Fishkin et Bruce Ackerman, *Deliberation Day*, New Haven, Yale University Press, 2005.

2. Emmanuel Martin, Serge Ollivier et Marinette Valiergue, « Étienne Ollion : Il est temps de se demander "quelles institutions voulons-nous ?" », *À nous la démocratie !*, décembre 2021.

L'aspiration démocratique, un levier d'action indépassable

La démocratie représentative en crise

Des symptômes parfaitement identifiés, au premier rang desquels l'abstention

Après chaque élection, les taux de participation sont minutieusement analysés, par territoire, par tranche d'âge, par affiliation politique, par catégorie socioprofessionnelle... On dresse alors le triste constat d'une abstention qui se répand partout, chez tous les électeurs. On décortique les stratégies que ces derniers ont suivies, le vote utile, le vote rejet, le vote sanction, le vote barrage, le front républicain, on ne décèle presque plus jamais d'adhésion authentique des électeurs à un projet, une vision, un programme.

À défaut de reconnaître le vote blanc, cette abstention, « premier parti de France », devient la mesure par excellence de l'état politique du pays. En vingt ans, nous sommes passés de 12 % à 16 % des électeurs inscrits qui se sont abstenus à tous les tours de scrutins nationaux – les deux de la présidentielle et les deux des législatives¹. Par désaffection ou par calcul, la participation des électeurs est désormais intermittente et si l'élection présidentielle parvient encore à mobiliser, l'abstention touche massivement les autres scrutins. Aux élections législatives de 2022,

le taux d'abstention a atteint les 53 %, son plus haut niveau historique².

Les derniers chiffres de la participation aux élections législatives partielles sont eux-mêmes sans appel, encore plus bas que ceux des élections législatives, qui ne mobilisent en général que la moitié des électeurs. Une élection législative partielle mobilise un quart des électeurs, et très difficilement. Sans dynamique postprésidentielle qui porte les enjeux du renouvellement de l'Assemblée nationale, l'enjeu, y compris celui de renforcer ou contrebalancer la majorité en place, paraît faible. En octobre 2022, Jean-Noël Barrot est élu dans la deuxième circonscription des Yvelines avec 72 % des voix pour 26 % de participation, contre 55 % en juin de la même année³. Tout récemment, en janvier 2023, trois élections invalidées par le Conseil constitutionnel se sont rejouées lors de législatives partielles, et dans chacune des trois circonscriptions concernées, la participation était au plus bas, avec, au premier tour, 15 %⁴ en Charente pour 83 000 inscrits sur les listes électorales, 24 %⁵ dans la Marne pour 74 312 inscrits et, enfin, 30 %⁶ dans le Pas-de-Calais pour 92 206 inscrits.

Ces élections se déroulent ainsi dans une discrétion quasi absolue qui vient confirmer l'essoufflement général de ce type de scrutin. C'est le mode représentatif qui est fragilisé et le vote uninominal à deux tours ne caractérise plus la vie démocratique. Le scrutin de listes est aussi concerné. Bien que les élus

1. Élisabeth Algava et Kilian Bloch, « Vingt ans de participation électorale : en 2022, les écarts selon l'âge et le diplôme continuent de se creuser », *Insee Première*, n° 1929, Insee, 17 novembre 2022.

2. Antoine Bristelle, « Comprendre les logiques de l'abstention et leurs conséquences », Paris, Fondation Jean-Jaurès, juin 2022.

3. « Législative partielle dans les Yvelines : le ministre Jean-Noël Barrot réélu », *Libération*, 10 octobre 2022.

4. « Charente. Élections législatives : très faible mobilisation des électeurs rappelés à voter », France 3 Nouvelle-Aquitaine, 22 janvier 2023.

5. « Législative partielle dans la Marne : un second tour entre le RN et Renaissance dans la deuxième circonscription », France 3 Grand Est, 22 janvier 2023.

6. « Législative (8^e circonscription) : Bertrand Petit réélu député avec 66,49 % des voix », *La Voix du Nord*, 29 janvier 2023.

locaux, et en particulier la figure du maire, restent mieux identifiés, les élections municipales sont marquées par une chute continue du taux de participation. En 1965, par exemple, l'abstention n'était que de 21,8 %, elle a atteint 55,4 % en 2020. C'est plus d'un électeur sur deux qui ne s'est pas déplacé pour voter¹.

La démocratie sociale affectée

Bien étudié en économie, le mouvement de désintermédiation, marqué par l'arrivée de plateformes de mise en relation directe entre particuliers, voisins, acheteurs, vendeurs..., n'avait pas de raison d'épargner la sphère politique, ni la représentation syndicale. La participation aux élections professionnelles ne cesse de baisser et les syndicats peinent à attirer dans leurs rangs, notamment les jeunes actifs.

Dans la fonction publique, le taux de participation s'élevait à 43,7 % fin 2022², soit une chute de 6 points par rapport au scrutin précédent en 2018. La participation passait alors sous la barre des 50 % pour la première fois. Régulièrement, plusieurs facteurs sont évoqués pour expliquer l'abstention : la réforme des instances de dialogue social, qui fait perdre de vue leur utilité, l'élargissement du vote électronique, une perte de légitimité globale des syndicats... L'une des raisons qui revient souvent concerne l'affaiblissement du collectif en général et l'individualisation du combat syndical, chacun négociant pour lui-même ses avantages, sa trajectoire, ses perspectives d'évolution.

Or, on observe que les collectifs continuent de se former et les revendications salariales de s'exprimer en groupe, mais hors des structures habituelles. Dernier exemple en date : c'est un mouvement de contrôleurs de trains formé sur Facebook, hors de tout cadre syn-

dical et hors des instances de dialogue de la SNCF, qui a mené à la grève en décembre 2022. Plus spontané, mais non moins organisé, il a réussi à s'imposer. Tout l'enjeu pour les syndicats est de réussir ensuite à capter ces voix qui leur ont échappé, de comprendre les causes de ce mouvement parallèle et de se réinventer pour tenir compte des nouvelles attentes des salariés. Car, comme en politique, cette crise de la représentation ne signe pas la fin des revendications, bien au contraire. Les débats sur le projet de réforme des retraites ont bien montré que les syndicats jouent un rôle important en portant la voix des travailleurs dans le débat public. Ils ont d'ailleurs revendiqué une hausse des adhésions début 2023, au moment où le conflit social sur la réforme des retraites a commencé à se durcir, avec 10 000 adhésions nouvelles à la CGT et à la CFDT, 5 000 à FO³. Dans cette cohabitation de plus en plus fréquente entre la mobilisation des structures syndicales traditionnelles et les mouvements populaires, la question de la démocratie sociale et le rapport à l'engagement se posent à nouveau. Les partenaires sociaux appellent à un partage encore plus ouvert du pouvoir et des modes de décision.

Les partis politiques en perte de vitesse... mais toujours puissants en période électorale

Autre signe manifeste de la crise de la représentation : la crise des partis et des associations politiques, qui peinent à attirer de nouveaux militants⁴. En France, les partis politiques ont ainsi perdu de l'ordre d'un million de militants entre 1979 et 2012, ce qui représenterait une chute de 56 % du total des militants en France⁵. La dynamique vaut aussi dans d'autres pays d'Europe. Au Royaume-Uni, par exemple, le nombre de militants a chuté de 66 % sur la même période⁶. Les partis ont perdu cette fonction,

1. Patrick Bernasconi, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique. 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, rapport au Premier ministre, février 2022, p. 14.

2. « Résultats des élections professionnelles pour les comités sociaux dans la fonction publique en 2022 », Le portail de la Fonction publique, décembre 2022.

3. Martin Vaugoude, « Adhésions : les syndicats profitent-ils du conflit sur les retraites ? », *Le Télégramme*, 6 mars 2023.

4. Voir sur ce sujet Émeric Bréhier, « Comprendre la fatigue militante », Paris, Fondation Jean-Jaurès, mars 2022.

5. Voir le rapport de Patrick Bernasconi, « Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique », février 2022, p. 16.

6. *Ibid.*

qui les a longtemps caractérisés, d'accueillir et de consolider les envies d'action et d'engagement, en particulier de la jeunesse. L'enquête de 2021 de la Fondation Jean-Jaurès, en partenariat avec l'institut BVA, sur les Français et l'engagement montre ainsi que l'engagement politique émerge très peu spontanément des formes d'engagement collectif évoquées par les jeunes. Il représente 3 % des citations seulement, un résultat à peine plus élevé chez les plus âgés (4 % chez les 65 ans et plus)¹.

En tendance de fond, le militantisme est devenu plus sélectif, l'engagement porte sur une cause, un combat bien précis, sans passer par la case partisane, ni parfois même celle du vote aux élections². Si cette perte de vitesse des partis politiques constitue l'un des symptômes les plus nets d'une perte de repère face à l'offre politique en général, paradoxalement, en période électorale, les partis restent très puissants.

Sans le soutien d'une organisation expérimentée et installée dans le paysage politique, le financement d'une campagne³, la logistique, le suivi administratif, la connaissance des contraintes et des obligations deviennent de véritables obstacles, souvent rédhibitoires, pour les citoyens ordinaires qui voudraient se présenter à un scrutin uninominal. S'engager sans ce soutien suppose une détermination hors pair. Le système entier est ainsi fait qu'il freine les ambitions d'indépendance, sans compter ensuite les difficultés pour porter sa voix dans les médias, pour trouver des salles où tenir des réunions publiques, etc. Dans chaque détail, l'appui d'une organisation politique fait la différence. Et lorsque certaines se rejoignent et font bloc, il n'y a guère plus de place pour les candidatures dites « citoyennes ».

Lors des dernières élections législatives, après l'accord des partis de gauche autour de la Nouvelle Union populaire écologique et sociale (Nupes), ces candidatures sont tombées les unes après les autres, faute d'espace politique et de visibilité. Alors même qu'elles viennent précisément vivifier et renouveler l'offre politique, très peu de candidats tiennent jusqu'au jour du scrutin. En 2017, 7 882 candidats ont été recensés pour les 577 sièges de député à pourvoir, soit une moyenne 14 candidats dans chaque circonscription⁴. C'était bien plus qu'en 2012 – 6 611 candidatures avaient alors été recensées⁵ –, et plus également qu'en 2022, où 6 293 candidats ont été recensés, soit une moyenne de 11 candidats par circonscription⁶. La vague de renouvellement politique, incarnée notamment par le mouvement En marche et Emmanuel Macron, a largement contribué à l'élan exceptionnel de 2017. À l'inverse, la logique d'alliances entre partis qui s'est jouée en 2022 a verrouillé les élections. Quitterie de Villepin, candidate indépendante dans la deuxième circonscription de Paris, engagée pour porter le « premier mandat délibératif » à l'Assemblée nationale, c'est-à-dire un mandat impliquant directement les habitants de la circonscription *via* plusieurs assemblées locales et groupes de travail chargés de délibérer, suivre et contrôler les travaux de la députée à l'Assemblée nationale⁷, a obtenu 2 362 voix, toutes gagnées une à une, sans bénéficier de l'effet « étiquette », un score remarquable qui témoigne des difficultés des candidatures hors parti, mais aussi de l'enthousiasme que peut susciter l'engagement d'exercer son mandat différemment en prenant, en outre, l'accord de Paris sur le climat comme boussole de son action.

1. Adelaïde Zulfikarpasic, « Les Français et l'engagement », Paris, Fondation Jean-Jaurès, juillet 2021.

2. Voir Anne Muxel et Adelaïde Zulfikarpasic, *Les Français sur le fil de l'engagement*, La Tour-d'Aigues/Paris, L'Aube/Fondation Jean-Jaurès, 2022.

3. Aux élections législatives, le seuil minimal de dépense correspond généralement à ce qu'indique l'article R39 du Code électoral pour l'impression d'affiches, de bulletins de vote et de professions de foi. Pour un candidat, cela peut représenter entre 1 500 et 2 000 euros de frais d'impression, qui restent à sa charge si son score final n'atteint pas le seuil déclenchant le remboursement par l'État.

4. « Législatives 2017 : 7 882 candidats », *Vie publique*, 24 mai 2017.

5. *Ibid.*

6. « Le ministère de l'intérieur publie la liste officielle des candidats aux législatives », *Vie publique*, 31 mai 2022.

7. Quitterie de Villepin proposait de mettre en place plusieurs instances : une assemblée locale délibérative ordinaire, chargée, pendant toute la session parlementaire, de délibérer sur les textes de loi étudiés à l'Assemblée nationale ; une assemblée locale délibérative extraordinaire, installée dès 1 000 demandes afin de produire un avis ou une carte des controverses sur un sujet d'actualité ; un groupe opérationnel, plus resserré – 12 personnes renouvelées tous les deux mois –, chargé du suivi du travail parlementaire (propositions et avis sur amendements, par exemple) ; et un groupe de garants chargé d'observer et de contrôler l'activité de la députée au Parlement. Voir le site de Quitterie de Villepin, avecquitterie.fr

La fatigue démocratique des citoyens rattrape les élus

La désaffection à l'égard de la politique tourne mal quand les violences se multiplient contre les élus et contribuent à décourager ceux qui seraient prêts à s'engager. Selon une enquête du Cevipof pour l'Association des maires de France (AMF), 63 % des maires interrogés déclarent avoir été victimes d'incivilités, soit 10 points de plus qu'en 2020 ; et 39 % affirment avoir subi des menaces verbales ou écrites, soit une augmentation de 11 points. La fatigue démocratique¹ des citoyens se transforme alors inéluctablement en fatigue des élus, en particulier dans les petites communes où les moyens sont limités, inversement proportionnels aux demandes et responsabilités qui s'accumulent. Alors même qu'il devrait produire du collectif et de l'émancipation, le système politique actuel est en train de devenir « maltraitant », pour reprendre le constat de Quitterie de Villepin. Au fond, le renoncement ou les phénomènes de « démission » qui touchent le monde du travail touchent aussi le monde politique.

Face à cela, favoriser la coconstruction et mieux répartir la charge politique pourraient faire partie des solutions. L'enquête du Cevipof montre qu'une majorité d'élus (56,7 %) considèrent que les citoyens devraient davantage participer à la conception des grandes décisions locales, mais que le rôle du maire reste de savoir trancher et de ne pas enfermer la décision dans de trop longues discussions (79,9 %). Là encore, bien que les élus reconnaissent l'importance de l'adhésion collective, le choix de la participation résiste à l'injonction d'une décision rapide et efficace. Or, le rôle du maire pourrait évoluer, passer d'un rôle

de *décideur* à un rôle de *facilitateur* de la décision collective². C'est ce que défend notamment le mouvement municipaliste en France, qui cherche à redonner du pouvoir aux collectivités locales en développant la pratique délibérative et la réappropriation des institutions locales par les citoyens face au pouvoir solitaire des élus³. Pour le politologue Raul Magni-Berton, dans un système qui laisse plus de place à la démocratie directe, les élus travaillent et les citoyens décident, soit tout l'inverse du modèle actuel des consultations et ateliers citoyens, qui viennent seulement nourrir la décision des élus par des avis ou recommandations non contraignants.

Dans ce système de plus en plus fragilisé émergent des initiatives qui cherchent à reconstruire, sur des bases nouvelles, des pratiques politiques différentes. Le nombre de listes dites « participatives⁴ » aux élections municipales a considérablement augmenté, passant de quelques centaines en 2014 à 1 000 en 2020. Rapporté aux 34 945 communes en France, cela semble dérisoire. Mais, portée par des associations et des collectifs qui se professionnalisent et se structurent en réseau, et renforcée par quelques exemples emblématiques de gouvernance locale fondée sur la démocratie participative, comme la commune de Saillans dans la Drôme⁵, cette dynamique, encore modeste, devrait prendre de l'ampleur. Tristan Rechid, cofondateur de la coopérative Fréquence Commune qui accompagne des collectivités pour réinventer la démocratie locale, estime ainsi à 10 000 le nombre de listes participatives qui pourraient voir le jour lors des prochaines élections municipales en 2026, sans compter que certains partis politiques soutiennent ces listes, illustration particulièrement nette de l'hybridation politique entre le changement

1. Voir Laurent Berger, Henri Bergeron, Patrick Boucheron, Gilles Finchelstein, Pierre-Yves Geoffard, Serge Hefez, Emmanuel Hirsch, Jeanne Lazarus, Isabelle Lespinet-Moret, Hélène L'heuillet, Jérémie Peltier, Marie-Caroline Saglio-Yatzimirsky, Claudia Senik et Frédéric Worms, « Une société fatiguée ? », Paris, Fondation Jean-Jaurès, novembre 2021. La fatigue démocratique constitue l'une des facettes d'une fatigue plus globale qui toucherait l'ensemble de la société post-Covid-19.

2. « Inquiétudes d'un monde qui vient », quatrième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-Cevipof/Sciences Po, novembre 2022. 3 696 réponses complètes, soit un taux de réponse de 10,5 % à l'enquête envoyée auprès de 34 950 maires. Vague du 12 octobre au 8 novembre 2022. Représentation assurée par une proportion équivalente de maires répondants dans chacune des strates de population des communes françaises.

3. Le mouvement municipaliste, qui puise dans de nombreuses références historiques – de la Grèce antique à la Commune de Paris en passant par les mouvements de reconnaissance des libertés locales aux États-Unis –, propose de redonner du pouvoir à l'échelon local tout en associant étroitement les habitants. Il défend en même temps la repolitisation du local et celle des citoyens. Voir Claire Legros, « Le municipalisme ou la commune au pouvoir », *Le Monde*, 7 février 2020.

4. Voir Guillaume Gourges, Vincent Lebrou et Jessica Sainty, « L'essor des listes participatives », *La Vie des idées*, 31 mars 2020.

5. Alexandre Billette, « "Participalisme" : à Saillans, dans les alambics de la démocratie », *Libération*, 22 janvier 2020.

et les bases d'un système acquis dans ce que l'on appelle parfois la « transition démocratique ».

Une aspiration démocratique populaire

La méthode plutôt que le mandat

À chaque manifestation de la crise de la représentation que nous traversons répond une dynamique autre. Face à l'abstention, d'autres formes d'engagement voient le jour. Face à la professionnalisation de la politique, les candidatures issues de la société civile et les listes participatives essaient. Ces dernières se constituent parfois selon le principe d'une élection sans candidat, c'est-à-dire sans tête de liste qui s'impose ou candidat qui se présente. Les membres du groupe votent chacun pour celui qui leur semble le mieux placé pour occuper cette fonction. Quand les syndicats peinent à élargir leur base, des collectifs spontanés apparaissent et parviennent à s'imposer.

Ces mouvements autour de la démocratie participative dessinent, dans la pratique et l'expérience qui s'accroissent, un nouveau tournant « horizontal », délibératif qui n'a rien d'anecdotique. On ne saurait les réduire à une tendance ou un signal faible. C'est la concrétisation d'une aspiration beaucoup plus profonde à redéfinir un système politique qui a trop longtemps tenu à l'écart les citoyens *représentés*, tout en les sollicitant ponctuellement lors des élections, et conforté dans leurs prérogatives les citoyens *représentants*, voire « professionnels de la politique ».

En 2016, Élixa Lewis et Romain Slitine ont eu recours à l'image du « coup d'État citoyen¹ » pour désigner ces initiatives démocratiques qui visent précisément à renverser le modèle représentatif habituel et à redonner du pouvoir d'action et de déci-

sion à ceux qui n'en ont pas. Depuis, l'aspiration démocratique a continué de se renforcer et de rassembler, y compris un grand nombre d'élus, en particulier dans le camp progressiste. Ces élus cherchent à se démarquer en innovant dans leurs pratiques. Plus de transparence, davantage de participation et de consultation, le souci de mieux prendre en compte l'avis des citoyens, des « permanences citoyennes » font désormais partie de leurs priorités afin de *mieux représenter*.

Ainsi, la députée des Yvelines, Yaël Braun-Pivet, élue pour la première fois en 2017 sous l'étiquette LREM et désormais présidente de l'Assemblée nationale, a mis en place une « Assemblée des idées », un cycle de débats bimestriel ouvert aux citoyens sur une thématique particulière et en présence de quelques experts. La première édition qui s'est tenue en novembre 2022 portait sur le thème du logement, la seconde en janvier 2023 s'interrogeait sur le « nouvel équilibre mondial : quel rôle pour la France d'aujourd'hui ? » Engagée par ailleurs pour « ouvrir les portes² » de l'Assemblée nationale aux Français, Yaël Braun-Pivet a fixé pour objectif d'accueillir un million de visiteurs par an d'ici à la fin de sa mandature et augmenté ainsi de 40 000 créneaux supplémentaires le nombre de visites. Les démarches pour visiter l'institution ont été simplifiées, chacun peut désormais s'inscrire librement sans solliciter le député ou la députée de sa circonscription. Ce n'est pas la première fois que des initiatives d'ouverture aux citoyens voient le jour sous l'égide de la présidence de l'Assemblée nationale. Mais ce qui change désormais, c'est la volonté de pérenniser ces dispositifs, que l'on considère avec sérieux, comme nécessaires, après les avoir longtemps perçus comme secondaires et accessoires.

Ce qui change par ailleurs, c'est la perception de la responsabilité et du rôle des élus. Invoquer un mandat ou un programme ne suffit plus pour créer une légitimité. Lorsque Emmanuel Macron défend la réforme des retraites en justifiant qu'elle a été « démocratiquement présentée, validée³ », l'argument ne convainc pas l'opinion, voire paraît déplacé.

1. Élixa Lewis et Romain Slitine, *Le Coup d'État citoyen*, Paris, La Découverte, 2016.

2. « Comment Yaël Braun-Pivet veut ouvrir l'Assemblée nationale aux citoyens », *Ouest France*, 17 novembre 2022.

3. « Retraites : Emmanuel Macron défend "une réforme démocratiquement présentée et validée" », *L'Obs*, 19 janvier 2023.

71 % des Français considèrent ainsi qu'il est « faux » et qu'« Emmanuel Macron a tort, il a été élu pour d'autres raisons, notamment pour “faire barrage” à Marine Le Pen¹ ». Les analyses de l'élection présidentielle de 2022 ont montré en effet que la victoire d'Emmanuel Macron procède davantage du rejet du Rassemblement national que d'un vote d'adhésion au projet politique, dont faisait partie la réforme des retraites, du président sortant. Le 25 avril, au lendemain du second tour, *Libération* titrait ainsi sur la photo victorieuse du président tout juste réélu « Merci qui ? », une allusion très nette à ce « vote barrage », ce vote « par défaut » qui renvoyait au « sursaut démocratique des Français qui se sont mobilisés pour contrer une extrême droite plus forte que jamais² ». Dès lors, pour mener des réformes, c'est une méthode qui est attendue, bien plus qu'un mandat. Et une méthode démocratique.

De ce point de vue, le durcissement de l'opinion et de la rue face au gouvernement qui a fait le choix du 49.3 pour faire passer la réforme des retraites était attendu. Le passage en force, fût-il conforme à la Constitution, d'un texte de loi particulièrement impopulaire et dénoncé par les syndicats n'est plus acceptable du point de vue de la méthode. Laurent Berger, interviewé par *Le Monde* en janvier 2023 au sujet de la réforme du système des retraites porté par le gouvernement d'Élisabeth Borne, déclarait déjà : « La démocratie ne consiste pas à donner un chèque en blanc à celui qui a remporté le scrutin. Elle doit permettre au peuple, en certaines occasions, par la mobilisation de la société civile, d'exercer une opposition et de remettre l'ouvrage sur le métier³. »

Le sujet de l'association des citoyens et des attentes de l'opinion est devenu éminemment sensible. Les élus sont aux premières loges pour dresser le constat d'un système représentatif dévalué, à bout de souffle, qui a trop souvent déçu. Ils sont nombreux, y compris dans la majorité à l'Assemblée nationale⁴, à observer

et ressentir une forme de frustration démocratique quand les 49.3 se succèdent. Avant la réforme des retraites, ce sont les textes budgétaires qui ont été passés ainsi à l'automne 2022. Beaucoup ne conçoivent pas leur rôle de parlementaires comme un rôle de simples délégués ou bien de « députés godillot » et souhaitent renforcer les relations avec les habitants de leur circonscription, à rebours de ceux qui concevaient un intérêt à ne s'adresser qu'à une seule partie du corps électoral. Le député EELV de Tours en Indre-et-Loire, Charles Fournier, vice-président de la région Centre-Val de Loire de 2015 à 2022, chargé de la démocratie et participation populaire, a pris l'initiative d'inaugurer un « parlement de circonscription » réunissant 70 personnes tirées au sort, citoyens, membres d'associations, acteurs syndicaux et militants politiques, avec pour objectif d'associer beaucoup plus étroitement la population au travail parlementaire⁵. Renouvelé partiellement lors de chaque session, ce parlement se réunit quatre fois par an. Chaque journée de travail doit permettre de faire émerger des propositions sur des questions et textes de loi examinés à l'Assemblée nationale, propositions qui seront ensuite relayées par le député à l'Assemblée nationale.

Progressivement, la culture de la participation de la coconstruction et de la décision partagée chemine, creuse son sillon et modifie la pratique politique. L'association Décider ensemble, qui sensibilise les collectivités, les instances publiques, mais aussi les entreprises à la prise de décision partagée depuis 2005, fait le constat très net d'un intérêt croissant pour la participation citoyenne partout où des décisions sont à prendre. En octobre 2022, à Rennes, se sont tenues les Rencontres européennes de la participation, une 6^e édition qui a rencontré un franc succès, avec plus de 1 200 personnes présentes. Pour Sarah Grau, codirectrice générale de l'association, c'est le signe du changement à l'œuvre et d'une

1. « Les Français, l'exécutif et la réforme des retraites », sondage Elabe pour BFMTV, 25 janvier 2023.

2. Une de *Libération* du 25 avril 2022.

3. Thibaud Métais et Bertrand Bissuel, « Laurent Berger : “Le gouvernement doit prendre conscience du puissant rejet de la réforme des retraites” », *Le Monde*, 28 janvier 2023.

4. Matthieu Goar, Jérémie Lamothe et Mariama Darame, « Réforme des retraites : l'inflexibilité d'Emmanuel Macron inquiète ses propres troupes », *Le Monde*, 25 mars 2023.

5. Nicolas Rimbaux, « Tours : le député Charles Fournier inaugure le parlement de circonscription », *La Nouvelle République*, 29 janvier 2023.

demande de plus en plus forte de débats, d'informations et de partage de bonnes pratiques pour développer la codécision.

Un mouvement de fond pour redéfinir le système politique

Cette dynamique est par ailleurs plutôt homogène sur le territoire. Sur la centaine de candidatures aux Trophées de la participation et de la concertation organisés par Décider ensemble en 2021 qui récompensent des initiatives de démocratie participative, toutes les tailles de communes étaient représentées, des grandes métropoles aux communes rurales en passant par les villes moyennes. Selon les régions, il y a des conditions favorables à ces nouvelles offres politiques, liées à l'histoire politique locale, à l'histoire sociale, à l'aménagement du territoire, à l'ancrage de certains partis, qui ont contribué au fil du temps à renforcer ou bien desserrer les liens sociaux et de solidarité. Dans *L'Archipel français*¹, Jérôme Fourquet proposait la monographie de deux territoires dans la Drôme, séparés de quelques kilomètres à peine à vol d'oiseau mais radicalement différents : d'un côté, le territoire de la Biovallée autour de Die et de Crest, une terre de néoruraux avec une forte concentration d'associations et de fermes biologiques. Le vote EELV y est élevé. De l'autre, dans la vallée du Rhône, « le paysage alterne zones commerciales, entrepôts logistiques et quartiers pavillonnaires² ». Le vote RN y est dominant. Deux réalités, deux ambiances cohabitent alors même que « le profil socio-économique des populations de ces deux zones n'est pas très éloigné ».

Mais les expériences recensées montrent que c'est avant tout la détermination d'un collectif, un *leadership* local, qui reste clé pour mobiliser autour d'un projet politique participatif, une arme efficace et utile pour lutter contre le repli et le ressentiment. L'expérience montre que les dynamiques participatives naissent souvent de l'opposition à un projet, qui sert de déclencheur. À Saillans, dans la Drôme, com-

mune de 1 400 habitants devenue la référence en France en matière de démocratie participative³, c'est un projet d'implantation d'un supermarché aux abords du bourg qui a réuni les premiers habitants. Ces derniers ont porté ensuite une nouvelle offre politique pour favoriser l'arbitrage collectif, éviter les projets décidés à quelques-uns derrière les portes de la mairie. Ils ont finalement gagné les élections municipales de 2014.

Pour Tristan Rechid, partie prenante de ce projet, cette expérience a profondément marqué les esprits et inspiré le mouvement municipaliste en France. Aujourd'hui, les réussites et les dysfonctionnements de six ans de mandat participatif sont précisément analysés pour en tirer des leçons. Dans cette commune rurale où l'activité agricole domine, le traitement participatif du plan local d'urbanisme a par exemple suscité un certain nombre de résistances et de critiques. Cela a soudé une opposition qui a finalement remporté les élections de 2020, avec une courte avance de 18 voix dans un contexte de forte participation, atteignant les 74 %. Le nombre de réunions publiques a alors considérablement diminué, mais l'expérience participative a laissé des traces, renforcé la mobilisation citoyenne, y compris lors des élections, et prouvé que différents modes de gestion communale sont possibles. Elle a également montré que les règles du scrutin de liste, lors des élections, continuent de s'appliquer.

Une professionnalisation en cours

Face à la pratique politique qui évolue et pour répondre aux attentes qui émergent, la participation citoyenne est devenue un marché en soi. En 2019, la journaliste Claire Legros a décrit cette évolution dans un article qui a reçu le prix de l'enquête journaliste sur la démocratie de Décider ensemble⁴. Le secteur de la démocratie participative s'est professionnalisé, une ingénierie s'est développée.

1. Jérôme Fourquet, *L'Archipel français*, Paris, Seuil, 2019.

2. Maël Thierry, Rémi Noyon, Alexandre Le Drollec et Carole Barjon, « Jérôme Fourquet : "Chaque Français bricole son propre système de valeurs" », *L'Obs*, 20 octobre 2019.

3. Gaspard d'Allens et Stéphane Trouille, « À Saillans, la démocratie participative nourrit la transition écologique », *Reporterre*, 26 février 2020.

4. Claire Legros, « La démocratie participative, un marché convoité », *Le Monde*, 7 juin 2019.

Mais pour Cyril Lage, à l'initiative en 2013 de Parlement & citoyens¹ et fondateur de Cap Collectif, fin connaisseur du secteur, si beaucoup de dispositifs voient le jour pour équiper les collectivités et les élus qui se lancent dans une démarche de participation citoyenne, ils se réduisent encore trop souvent à l'analyse et au diagnostic d'un problème, à travers des questionnaires et des « boîtes à idées ». Peu d'outils proposent d'aller au bout du processus de codécision.

Le risque du millefeuille participatif

Les dispositifs de participation citoyenne à la réflexion et à l'élaboration des politiques publiques locales ou nationales se multiplient mais le tout est encore très fouillis. La dynamique est là mais la réalité plutôt désordonnée. Pour Armel Le Coz, cofondateur de Démocratie Ouverte, la démocratie, c'est encore le vote, et l'association des citoyens sur les questions d'intérêt public existe quasi « par accident ». Mais des accidents de plus en plus nombreux.

Dans les faits, ils se chevauchent, les initiatives ne convergent que rarement. Chaque institution prend les devants mais les logiques d'ensemble n'existent pas suffisamment. Pour le grand public appelé à participer, cela manque de lisibilité et de cohérence. Certaines thématiques, sur l'environnement, l'aménagement du territoire, font l'objet de consultations régulières, toujours opportunément mais sans utilité finale très claire.

En outre, il y a des effets de mode. Longtemps, les pétitions ont fait partie des dispositifs de mobilisation citoyenne les plus en vogue. Elles restent en effet le moyen le plus simple pour faire remonter des préoccupations et exercer un filtre avant que les élus ne s'en emparent. En l'espèce, le Sénat a ouvert sa propre plateforme d'interpellation par « e-pétition² ». Les propositions qui ont recueilli au moins 100 000 signa-

tures dans un délai de 6 mois sont étudiées en Conférence des présidents, qui peut décider d'y donner suite en créant par exemple une mission de contrôle, en ouvrant un débat en séance publique, par l'inscription à l'ordre du jour d'un texte législatif.

Après les pétitions, les budgets participatifs ont pris le relais, et aujourd'hui ce sont les assemblées de citoyens ou bien les panels tirés au sort qui se développent en nombre. Ces tendances sédimentent, s'ajoutent les unes et les autres, sans réel agencement global. Or, tout l'enjeu, dans un véritable souci d'efficacité de la délibération collective et de la démocratie, est d'éviter de créer un millefeuille participatif. Et c'est un risque aujourd'hui.

Les expériences de participation couvrent un champ extrêmement varié de thématiques, de la politique énergétique de la France sur le nucléaire à la fin de vie en passant par le développement de la 5G et la configuration d'un marché de Noël³. De même, elles renvoient à une multiplicité d'acteurs institutionnels et politiques qui organisent ces consultations, tantôt rendues obligatoires par la loi, tantôt facultatives, dans différents buts – concertation, consultation, codécision ; sur des périmètres très divers – la commune, la métropole, le département, l'intérêt public ; dans un horizon plus ou moins lointain – aménagements de court terme, orientations de long terme.

La Commission nationale du débat public (CNDP) est un acteur historique qui concentre une véritable expertise en la matière. Elle garantit le droit au débat des citoyens. Chaque projet ou chaque politique publique ayant un impact sur l'environnement doit être précédé d'une concertation publique encadrée par la CNDP et la Charte de l'environnement. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a également pour mission d'organiser des consultations citoyennes, comme il l'a fait avec celle sur le climat en 2019 et celle sur la fin de vie. Au sein de l'administration, c'est la Direction interministérielle de la

1. Plateforme numérique de « rédaction collaborative » qui permet aux parlementaires de coconstruire la loi avec le grand public. Le site préfigure la création de la start-up Cap Collectif qui propose une « plateforme de co-construction de la décision ». Cf. site internet de Cap Collectif.

2. Voir le site internet du Sénat *E-pétitions*.

3. À Strasbourg, un conseil citoyen composé de 50 Strasbourgeois tirés au sort a élaboré pendant plusieurs mois des propositions pour faire évoluer le marché de Noël, qui compte parmi les événements les plus importants de la ville. Voir François Chagnaud, « Qui sont ces 50 Strasbourgeois qui imaginent le marché de Noël de demain ? », France bleu, 16 octobre 2022.

transformation de la vie publique (DITP) qui dispose du portefeuille de la participation citoyenne. Enfin, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) se positionne pour accompagner des concertations en région. De l'avis de nombreux observateurs, chaque instance est bien sûr légitime, mais chacune revendique son pré carré, au détriment sans doute d'une approche plus articulée et collective. Tout récemment encore, le Conseil national de la refondation, voulu par Emmanuel Macron pour coconstruire avec la société des projets de réforme en amont de tout projet de loi et incarner le changement de méthode du second quinquennat, propose lui aussi aux citoyens de participer à des ateliers locaux de réflexion collective ou bien de contribuer sur une plateforme en ligne.

Dans la sphère politique, les initiatives parlementaires ne manquent pas. En 2021, dans le cadre d'une mission d'information sur la réglementation et l'impact des différents usages du cannabis créée un an auparavant, une consultation citoyenne sur l'usage du cannabis récréatif a recueilli l'avis de 253 194 citoyens¹ grâce à un questionnaire en ligne. Caroline Janvier, députée Renaissance du Loiret, alors rapporteure du volet « récréatif » de la mission parlementaire, s'est particulièrement impliquée dans l'organisation et la valorisation de cette consultation², décrite dans le rapport final comme un « succès³ ».

En effet, parmi les 36 consultations citoyennes ouvertes depuis le début de la législature, celle sur le cannabis s'est classée deuxième en matière de participation, « très largement » devant les autres ; seules quatre d'entre elles avaient dépassé les 5 000 participants⁴, une mobilisation toute relative qui sert souvent d'argument pour décrédibiliser la contribution citoyenne. Pour les défenseurs de la démocratie directe, au contraire, cela tient davantage à la dimension non contraignante de ces consultations, qui ne donnent aucun pouvoir réel. Elles servent seulement

à identifier des attentes, des inquiétudes, à rassembler des propositions et des points de vue divers pour nourrir la réflexion collective, et donner lieu à un rapport. Elles permettent de *mieux représenter* mais ne changent en rien les modalités de prise de décision.

À l'échelle locale, les initiatives sont elles aussi très nombreuses. Comme évoqué précédemment, de plus en plus de communes, estimées fin 2022 à 400, mettent en place un budget participatif, par exemple, soit le plus souvent une enveloppe de 5 % de leur budget global. Pour certains députés, ce fut d'ailleurs un cheval de bataille à part entière pour donner du pouvoir aux citoyens sur l'usage des deniers publics⁵. Car le grand mérite du budget participatif est sa finalité très concrète, avec une obligation de mise en œuvre par les élus.

Mais cela soulève néanmoins plusieurs enjeux de taille, comme le note Antoine Bézard, spécialiste du sujet. D'abord, le budget participatif révèle souvent la difficulté de l'administration et des services à travailler sur des projets qu'ils n'ont pas directement choisis. Puis, sur fond de batailles politiques entre oppositions et majorité, persiste régulièrement la crainte d'une instrumentalisation pour défendre des projets qui se verraient retoqués par ailleurs ou bien d'un « fait du prince » de la part d'élus qui consentiraient finalement à mieux financer un projet jugé plus pertinent, voire plus urgent.

Pourtant symboles d'une ouverture de la gouvernance locale aux citoyens, les budgets participatifs restent l'objet de jeux politiques très forts et perdent donc en authenticité. Mais cela ne doit pas occulter leur principal avantage, que d'autres dispositifs de participation citoyenne peinent à faire valoir : l'ancrage dans le concret, le lien direct et visible entre la contribution, la décision et la réalisation. Si la dernière enquête menée par Antoine Bézard sur les budgets participatifs en 2022⁶ montre que les projets portent

1. Conférence de presse de présentation du rapport thématique relatif au cannabis dit « récréatif », site de l'Assemblée nationale, 5 mai 2021.

2. Consultation citoyenne menée du 13 janvier au 28 février 2021. L'intégralité des réponses ont été publiées sur la plateforme *open data* de l'Assemblée nationale.

3. Voir le *Rapport d'étape sur le cannabis récréatif*, mai 2021, p. 27.

4. Outre celle sur le cannabis, les consultations qui ont dépassé les 5 000 participants portaient sur le changement d'heure, les moyens des forces de sécurité (consultation limitée à des destinataires), l'avenir des terres agricoles. Voir le *Rapport d'étape sur le cannabis récréatif*, mai 2021, p. 244.

5. C'est notamment le cas de Paula Forteza, députée entre 2017 et 2022, particulièrement engagée pour défendre les budgets participatifs.

6. Antoine Bézard, « Le budget participatif, une opportunité pour développer notre culture de la participation citoyenne », Paris, Fondation Jean-Jaurès, octobre 2022.

essentiellement sur le cadre de vie (agriculture urbaine, compostage collectif, investissements dans la transition écologique...), ce qui s'explique notamment par l'importante mobilisation du monde associatif, certaines questions d'intérêt public ne seraient pas réservées par principe aux citoyens, quand d'autres en revanche seraient la chasse gardée des élus et des experts. Sur le terrain de l'expérience, le spectre des questions traitées est si large qu'il bat en brèche l'argument de la compétence nécessaire. Les seuls véritables prérequis, pour quelque public que ce soit, sont l'information et la formation.

Climat, économie, société... des défis nécessairement collectifs

De la contestation sociale aux revendications politiques

En 2018, l'emblématique mouvement des « gilets jaunes » a rappelé que la transition écologique devait obéir à un principe de justice sociale tout en suscitant, sur le fond, l'adhésion collective. L'un des aspects les plus marquants du mouvement des « gilets jaunes » tient en effet à la transformation d'un mouvement protestataire contre une nouvelle taxe sur la consommation à un mouvement de réappropriation du politique à travers une revendication principale, le référendum d'initiative citoyenne (RIC). Tel que défendu alors, le RIC doit permettre aux citoyens d'intervenir directement dans le système politique¹. Sous réserve d'atteindre un certain seuil de signatures, qui varie selon les propositions² – 700 000,

500 000 –, une question proposée par un groupe de citoyens peut faire ensuite l'objet d'un référendum national dont l'issue vaut décision.

À côté de ce symbole, à partir des ronds-points, un grand nombre d'expérimentations démocratiques ont également vu le jour. Cela a été le cas notamment à Commercy, dans la Meuse, où la mobilisation a abouti à la création de l'Assemblée citoyenne de Commercy (ACC), composée à la fois de membres issus du mouvement des « gilets jaunes » et de personnes extérieures, et à la constitution d'une liste aux élections municipales, « Vivons et décidons ensemble », pour promouvoir la démocratie directe³. Mais, peu à peu, l'élan s'est dilué dans le grand débat national, dont l'objectif premier était bien de fournir un cadre et un exécutoire à la crise, puis dans la Conférence citoyenne pour le climat, mais non sans laisser quelques traces.

Cette période a sans nul doute inspiré à Emmanuel Macron la nécessité d'un changement de méthode⁴. Car ce qui a nourri le motif politique au moment de la crise des « gilets jaunes », c'est précisément le sentiment d'être tenu à l'écart de décisions qui ont un impact considérable sur la vie quotidienne et l'impression d'une société à deux vitesses, avec d'un côté les « gagnants » de la transition écologique – ceux-là mêmes qui ont longtemps été les « gagnants de la mondialisation heureuse » –, et de l'autre, ceux qui en subissent les effets et voient leur « pouvoir de vivre⁵ » diminuer – ceux-là mêmes qui ont pu vivre ou observer la dégradation de leurs conditions de vie et le déclassement territorial causé par la fermeture progressive des services publics et la délocalisation de l'emploi. En somme, s'est manifesté pendant toute cette période, à différents degrés, le difficile clivage entre « la fin du monde » et « la fin du mois⁶ », qui s'est finalement cristallisé autour d'une demande démocratique.

1. Voir Matthieu Niango, *Les Gilets jaunes dans l'histoire*, Paris, éditions Kimé, 2020.

2. Voir Anne-Aël Durand, « Qu'est-ce que le référendum d'initiative citoyenne (RIC) demandé par des "gilets jaunes" ? », *Le Monde*, 7 décembre 2018.

3. Voir Sixtine van Outryve d'Ydewalle, « Des Gilets jaunes à l'Assemblée Citoyenne de Commercy : une expérience de démocratie directe communaliste », contribution pour les Actes des journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, 2020.

4. Dominique Albertini, « Macron : le discours d'un changement de méthode », *Libération*, 27 novembre 2018.

5. Formule reprise du manifeste « Pour le pouvoir de vivre et d'agir » signé par plus de 60 organisations, acteurs de la protection de l'environnement, de la lutte contre la pauvreté, de soutien aux migrants, issus du monde étudiant, du monde du travail, de l'éducation populaire, de la citoyenneté, de l'économie sociale et solidaire et de la mutualité.

6. Voir Jérôme Fourquet, *op. cit.* ; Jérôme Fourquet et Jean-Laurent Cassely, *La France sous nos yeux*, Paris, Seuil, 2021.

L'exemple du RIC ou comment la « transition démocratique » s'est imposée dans les programmes politiques

Le RIC a largement contribué à imposer la question démocratique dans le débat public et dans les programmes politiques. Lors de l'élection présidentielle de 2022, neuf candidats sur douze ont ainsi développé des propositions pour démocratiser les institutions et renforcer l'expression de la souveraineté populaire.

Anne Hidalgo (PS) proposait l'abaissement du seuil minimum du référendum d'initiative partagée (RIP) à 1 million d'électeurs, contre 4,7 millions actuellement (10 % du corps électoral), la création du RIC, l'abolition du 49.3 pour les lois budgétaires. Jean-Luc Mélenchon (LFI) défendait le projet d'une VI^e République donnant davantage de pouvoir au peuple. Yannick Jadot (EELV) souhaitait également mettre en place le RIC, sous condition de 900 000 signatures, soit 2 % du corps électoral. Valérie Pécresse (LR) proposait d'instaurer un « référendum d'initiative populaire » et, plus largement, de réhabiliter le référendum sur l'immigration, la sécurité et la laïcité. Marine Le Pen (RN) reprenait également à son compte la proposition d'instaurer le RIC, tout en voulant organiser un référendum sur l'immigration, une mesure partagée par Éric Zemmour (Reconquête !) qui, pour sa part, ne défendait pas le RIC. Fabien Roussel (PC) prévoyait un « droit de pétition » permettant à 500 000 citoyens de faire inscrire une proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée et la mise en œuvre de référendums nationaux à l'initiative d'un million de citoyens sur des sujets précis, comme l'organisation des pouvoirs publics, des changements constitutionnels, ou bien des traités internationaux. Emmanuel Macron (Renaissance) annonçait une réforme des institutions pour renforcer l'implication des citoyens dans la fabrique de la loi et, à titre personnel, se disait favorable à « une proportionnelle intégrale » pour les élections législatives afin de mieux

représenter les différentes forces politiques à l'Assemblée nationale. Dans ses vœux aux Français pour 2023, le président de la République a réitéré sa volonté de « lancer les aménagements nécessaires à nos institutions et à notre vie publique et citoyenne. [...] nous aurons à bâtir un meilleur fonctionnement des pouvoirs et une association plus fréquente de nos concitoyens¹. » Bien qu'elle ne soit pas parvenue à recueillir les 500 signatures nécessaires pour se présenter, Clara Egger, porte-parole du collectif Espoir RIC, visait pour sa part « un seul programme » : « le référendum d'initiative citoyenne pour une France apaisée et démocratique² ».

À l'image de l'écologie, qui s'est imposée en quelques décennies dans les programmes, la question démocratique fait aujourd'hui l'objet de mesures et de propositions de la part d'une grande majorité de candidats, y compris aux scrutins locaux. Quel que soit le degré de sincérité des convictions, il s'agit désormais de se positionner en faveur d'une plus grande implication des citoyens dans la vie politique et d'un pouvoir mieux réparti entre les représentants et les représentés.

S'agissant du RIC, comme le rappelle Raul Magni-Berton, la différence d'engagement se joue ensuite sur la nature et l'ambition du dispositif qui est proposé. En l'espèce, seul Jean Lassalle a défendu un RIC constituant, c'est-à-dire un référendum d'initiative citoyenne portant directement sur la Constitution. Pour ses défenseurs, le RIC n'a de sens en effet que s'il peut modifier la Constitution, le texte fondateur qui détermine ensuite l'ensemble des lois.

Au-delà des apparences, la particularité du RIC est d'être très peu soutenu par celles et ceux qui ont le pouvoir aujourd'hui, contrairement à l'opinion qui plébiscite massivement son instauration. D'après une enquête Ifop pour Espoir RIC, près des trois quarts de la population seraient favorables à la possibilité pour les citoyens de soumettre à référendum une révision de la Constitution, comme le propose la

1. « Vœux du président de la République aux Français », discours d'Emmanuel Macron, site de l'Élysée, 31 décembre 2022.

2. Site internet d'Espoir RIC.

version maximaliste de la mesure¹. Le sondage réalisé au jugement majoritaire² pour AgoraLab³, en partenariat avec Démocratie Ouverte et Mieux Voter en janvier 2023, corrobore la tendance : avec 34 % de mentions « excellent » et « très bien », le RIC constituant obtient la meilleure évaluation parmi les quatre processus potentiels de réforme des institutions testés dans l'enquête – RIC, convention citoyenne, assemblée constituante et commission transpartisane. Point de fracture : quand les électeurs de Jean-Luc Mélenchon et de Marine Le Pen plébiscitent le RIC constituant, les électeurs d'Emmanuel Macron privilégient la commission transpartisane⁴.

Le RIC serait impopulaire chez les élus et soutiens du pouvoir en place, mais populaire chez les citoyens. C'est ce qui en fait selon Raul Magni-Berton une demande profondément démocratique, puisque l'on retrouve le conflit classique entre ceux qui redoutent une menace sur les prérogatives du pouvoir en place et ceux qui revendiquent un élargissement des droits politiques au plus grand nombre. C'est précisément ce qui vient nourrir le réflexe populiste du Rassemblement national, qui s'est immédiatement emparé du RIC dans son programme. Si la gauche propose également des mesures institutionnelles, c'est toute une vision de la démocratie qu'il s'agit en réalité de défendre contre celle de Marine Le Pen, qui l'enferme dans son récit nationaliste.

L'équilibre des droits et des devoirs : la démocratie pour consentir aux efforts

L'histoire sociale récente a montré que le changement de modèle imposé par le dérèglement clima-

tique renferme une part de brutalité et d'inégalités sociales. Tant que l'intérêt de ce changement n'est pas perçu, tant qu'il semble injuste, épargnant les plus riches, écrasant les plus précaires, les conditions de réussite de la transition écologique ne seront pas réunies et certains paradoxes encombrants persisteront. Au moment où la bande dessinée consacrée au dérèglement climatique et aux enjeux énergétiques de Jean-Marc Jancovici et Christophe Blain, *Le Monde sans fin*⁵, est sacrée meilleure vente de l'année 2022⁶, le gouvernement a consenti à verser près de 8 milliards d'euros pour amortir l'augmentation du coût du carburant à grand renfort de « ristournes à la pompe ».

Ces paradoxes sont bien le propre de cette société en transition, qui doit abandonner d'anciens modes de production et de consommation pour changer de modèle, tout en étant tributaire et dépendante, jusque dans les plus petits aspects de la vie quotidienne, de ce « monde d'avant ». C'est là que le récit écologique et le récit démocratique peuvent fonctionner ensemble, chacun étant indexé l'un sur l'autre. Face aux efforts toujours plus nombreux et toujours plus pressants que l'on demande aux individus, face à ces mesures écologiques qui sont vécues comme de nouvelles contraintes, un nouvel équilibre entre devoirs et droits devient souhaitable, des droits politiques universels, qui valent pour tous, à prendre une part active, concrète et continue⁷ aux décisions politiques. Le seul véritable mandat des élus porterait alors sur cet engagement à organiser la participation des citoyens à la décision et l'évaluation des politiques publiques, sur fond d'urgence à agir pour le climat. Cela dessinerait un nouveau contrat « délibératif » entre les élus et les citoyens.

1. « Les Français et le référendum constituant d'initiative citoyenne », enquête Ifop pour Espoir RIC, février 2022. D'autres enquêtes antérieures confirmaient également le soutien des Français à la mise en place du RIC. Dès 2018, 82 % d'entre eux se disaient favorables au fait de proposer des lois (sondage L'Opinion en direct, réalisé par l'institut Elabe et cité dans « Sondage BFMTV : les Français largement favorables au référendum d'initiative citoyenne », BFMTV, 19 décembre 2018). En février 2019, une nouvelle enquête de l'Ifop pour *Valeurs actuelles*, « Les Français et le référendum d'initiative citoyenne », conclut que les Français sont largement favorables à toutes les formes de référendum d'initiative citoyenne.

2. Voir p. 27. Le vote au jugement majoritaire permet d'évaluer plusieurs propositions soumises au vote, ce qui produit un résultat plus nuancé qu'un vote binaire « oui/non », « pour/contre » et plus fidèle à l'opinion des électeurs.

3. AgoraLab accompagne les institutions, les collectivités et les associations dans la mise en place de dispositifs participatifs (événements, débats publics, concertations, etc.).

4. Fanette Bardin, Dorian Dreuil, Chloé Ridet et Julien Roirant, *op. cit.*

5. Jean-Marc Jancovici et Christophe Blain, *Le Monde sans fin*, Paris, Dargaud, 2021.

6. Pierre Georges, « Les 100 livres les plus vendus en 2022 », *Livres hebdo*, 27 décembre 2022.

7. Voir les travaux de Dominique Rousseau, constitutionnaliste et auteur notamment de *Six thèses pour la démocratie continue*, Paris, Odile Jacob, 2022.

Si le mouvement de démocratisation des institutions s'est largement amplifié ces dernières années, c'est bien en effet qu'il répond aux différentes crises que nous traversons – environnementale, sociale, politique. Mais il se heurte à l'objection d'incompatibilité des temporalités. Face aux urgences, en particulier à l'urgence écologique, la démocratie ne serait pas le chemin le plus court. Informer, consulter, faire participer, intégrer la contribution des citoyens aux processus de décision et délibérer collectivement prend du temps, trop de temps.

Pourtant, un dispositif comme la Convention citoyenne pour le climat a produit en quelques mois bien plus de consensus autour de la transition écologique que d'autres mesures qui ont certainement eu des effets, mais sans jamais convaincre durablement l'opinion, au premier rang desquelles la fiscalité verte, la taxe carbone ou l'écotaxe qui, des « bonnets rouges » en 2013 aux « gilets jaunes » en 2018, ont systématiquement suscité la colère sociale. Parmi les 149 propositions de la Convention citoyenne pour le climat figure en revanche l'instauration d'une taxe carbone aux frontières de l'Union européenne. Et la loi « Climat et Résilience » promulguée en août a relancé le principe d'une écotaxe laissée au libre choix des régions.

À l'épreuve des faits, le procès en inefficacité régulièrement intenté aux expériences démocratiques s'avère plutôt infondé. Et malgré les limites et les faiblesses de la Convention citoyenne pour le climat, analysées notamment par Démocratie Ouverte¹, cette séquence, qui a pourtant déçu, a exercé une pression positive sur la sphère politique. Elle a apporté la démonstration qu'un processus délibératif

était possible et que la participation des citoyens s'avérait utile, que la démocratie pouvait contenir la radicalité au bénéfice de l'intérêt général. Elle a rendu crédible la pratique du tirage au sort sur une scène institutionnelle et politique qui continuait de le reléguer dans les archives de l'histoire, à la démocratie athénienne ou à des expérimentations plus récentes, comme les conférences de consensus, mais qui ne seraient pas duplicables à l'échelle du pays.

La démocratie participative, l'implication directe des citoyens dans la chaîne de décision est susceptible non seulement de donner un nouvel élan à la vie démocratique en France, mais surtout d'améliorer les projets de réforme. On doit pouvoir considérer une pluralité de sources, toutes légitimes, pour concevoir des politiques publiques socialement acceptables, collectivement validées, et légiférer en conséquence. Le savoir de l'expert, l'expérience du citoyen, le point de vue du responsable politique, la parole syndicale s'enrichissent. Rien ne s'y oppose par principe.

Car l'ère de transition démocratique se caractérise en réalité par une tension très forte, un déséquilibre entre un système qui n'emporte plus l'adhésion du plus grand nombre et suscite même le rejet, et une aspiration démocratique, largement partagée, y compris par les élus eux-mêmes, qui ne trouve pas son objet, ni sa réponse, se heurte à des fins de non-recevoir et reste en suspens. Maintenir cet état de flottement s'avère néfaste pour les institutions, cela ne fait qu'aggraver la défiance et alimenter le mécontentement. En faisant évoluer le fonctionnement des institutions, on se donnerait les moyens de rendre à la démocratie cette fonction première d'appartenance à la société, une appartenance bien réelle et qui engage.

1. Démocratie Ouverte, « Enseignements de la Convention citoyenne pour le climat », publication soutenue par la Fondation européenne pour le Climat (ECF), Paris, 2022.

Liberté et confiance : deux principes pour réconcilier le citoyen et les institutions

L'évolution du système politique est une opération très concrète. Elle se joue dans le détail du fonctionnement des institutions. Mais deux grands principes se dégagent pour mieux organiser ensuite la réflexion collective sur le contenu des réformes institutionnelles à mener. Le premier principe : reconnaître, faciliter et protéger la participation des citoyens en levant les blocages réglementaires et législatifs qui empêchent l'expérimentation. Le second : garantir le lien à la décision finale, encore trop souvent confus quand il n'est pas tout simplement omis.

Protéger l'innovation et l'expérimentation démocratiques

Ne pas nier les nombreuses difficultés existantes et de nature diverse

Mettre en œuvre des pratiques participatives au Parlement, dans les collectivités, ou encore sous l'égide du gouvernement, ne va pas sans un certain nombre de résistances et de difficultés bien réelles. Les institutions comme la CNDP, qui ont un certain recul en la matière, le confirmeraient.

Sur le plan politique, des effets de système vont même très souvent à l'encontre de la volonté et de la détermination des élus locaux qui voudraient faciliter la décision collective. À Taillefontaine, dans l'Aisne, qui compte près de 300 habitants et où le mouvement *À nous la démocratie !* a contribué à la configu-

ration d'une démarche délibérative pour désigner le nouvel emplacement d'un abribus – qui jouxte une route départementale particulièrement empruntée et qui pose un problème de sécurité pour le ramassage scolaire –, de nombreux habitants ont refusé de se joindre à cette initiative au motif que seuls les élus ont la responsabilité de trouver une solution.

Lors de la première réunion publique, le maire du village voisin s'est vivement opposé pour la même raison au principe même de la démarche. Au fond, à ses yeux, les habitants n'étaient pas véritablement concernés et n'avaient pas leur place dans les discussions. Pourtant, c'est en réponse aux protestations d'une partie de la population, insatisfaite par les premières pistes de solution envisagées, que les élus ont souhaité expérimenter une nouvelle méthode, plus inclusive, plus participative, et qu'ils ont pris l'engagement de voter les mesures qui ressortiraient des ateliers d'intelligence collective prévus.

L'idée que les élus sont responsables et qu'il leur appartient de décider est tenace. En miroir, le sentiment des citoyens de ne pas être légitimes, de ne pas avoir leur place, de n'avoir rien à dire est puissant. Cette mise à distance, ce retrait volontaire est sans doute l'un des freins les plus pernicieux, qui se cache ensuite sous d'autres raisons plus pragmatiques, comme le manque de temps ou le manque d'information. « La culture de la délégation est extrêmement forte », rappelle ainsi Armel Le Coz. Mais chaque dispositif de participation contribue, à son échelle, à ouvrir la voie à une autre façon de faire et à renforcer, progressivement, le sentiment de légitimité des citoyens. Le témoignage de participants à des démarches délibératives le confirme : « Participer à une convention citoyenne est hyper enrichissant »,

« Je suis impressionné par l'intelligence collective. Chacun apporte quelque chose, quel que soit son parcours », « Ce que j'aime ici, c'est notre diversité », « Mes convictions évoluent » font partie des impressions des conventionnels sur la fin de vie recueillies tout récemment par France info¹. L'expérience humaine, les rencontres, la formation, l'accès à l'expertise, la découverte d'une thématique dans ses aspects les plus complexes et la considération contribuent à un *empowerment* citoyen.

Néanmoins, cela n'évacue pas la question du nombre – et du plus grand nombre possible – de participants, qui constitue toujours un enjeu majeur pour la démocratie délibérative. Tant que ce problème n'est pas résolu, indépendamment même de la multiplication des dispositifs de participation, qui mobilisent de surcroît souvent le même public, le changement de pratique restera imparfait. C'est un point critique que soulignent régulièrement les défenseurs de la démocratie directe. Le tirage au sort ou l'appel aux volontaires pour former une assemblée de citoyens constituent déjà un filtre qui limite mécaniquement la participation du plus grand nombre, sauf, par exemple, si un référendum ouvert à tous est organisé ensuite. La meilleure légitimité démocratique restant celle du plus grand nombre, celle d'une assemblée élue ou celle d'une assemblée tirée au sort sont inférieures.

La démocratie participative peut maintenir, voire amplifier un certain nombre d'inégalités et de biais de sélection présents dans le système représentatif : la moindre place des femmes, des jeunes, des catégories populaires, des publics éloignés de la vie politique, l'inégalité dans la prise de parole en public et la maîtrise de la langue.

Le plus grand défi du renouveau démocratique est donc de créer les conditions d'une *représentativité*

réelle de la société française avant de passer à l'articulation entre pouvoir délibératif et pouvoir exécutif. Et cela ne va pas sans soulever un certain nombre de débats dans l'écosystème du militantisme citoyen. Pour Manon Loisel et Nicolas Rio, consultants au sein de Partie Prenante, une agence de conseil en coopération territoriale, signataires d'une tribune intitulée « Faut-il en finir avec... la démocratie participative² ? », la question même de la représentativité se pose lorsqu'on prend en compte « les limites que cela implique en termes de redistribution de l'accès au débat public³ ». L'enjeu selon eux est de « s'engager à écouter en priorité celles et ceux qui s'expriment le moins⁴ », dans une logique de « rééquilibrage de l'écoute⁵ » par rapport à celles et ceux dont la voix porte déjà, les habitués de conseils de quartier par exemple, les citoyens « les plus insérés⁶ » dans la démocratie représentative.

Les collectivités locales face aux verrous législatifs

Un rapport de l'OCDE publié en 2020 montre que 86 % des 566 processus délibératifs qui se sont tenus entre 1986 et 2019 dans les pays de l'OCDE ont été lancés à l'échelle locale, par des communes, des régions ou des États fédérés⁷. Qu'il s'agisse de se distinguer du pouvoir central ou bien d'expérimenter de nouvelles formes de gestion et de pilotage, les collectivités en France sont sans conteste à la pointe du mouvement de démocratisation des décisions publiques. Mais des verrous législatifs empêchent de développer la démocratie participative ou directe au niveau local, là où la pratique a pourtant déjà évolué. La loi accuse un certain retard. Le premier axe opérationnel consiste donc à libérer l'innovation démocratique.

1. Yann Thompson, « “Au début, je n'y connaissais rien” : dix Français tirés au sort pour la Convention citoyenne sur la fin de vie racontent leur expérience », France info, 3 février 2023.

2. Manon Loisel et Nicolas Rio, « Faut-il en finir avec... la démocratie participative ? », *Médiacités*, 5 septembre 2022.

3. Brigitte Menguy, « “Il faut briser les tabous de la participation citoyenne” – Manon Loisel et Nicolas Rio », *La Gazette des communes*, 28 septembre 2022.

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

7. OCDE, op. cit., cité dans « Face à l'abstention, comment représenter et impliquer les citoyens », Tommaso Vitale et Emilien Houard-Vial, *The Conversation*, 21 novembre 2022.

En Occitanie, en Centre-Val de Loire, en Bretagne, les démarches participatives se multiplient pour faire vivre une « démocratie permanente » : états généraux, tournée citoyenne, concertations, implication des parties prenantes... À Nancy, une Constitution municipale de la démocratie locale a vu le jour sous l'impulsion d'Annette Mathieu, conseillère municipale déléguée aux méthodes et aux outils de la démocratie, mais elle a été élaborée par une assemblée de citoyens. La ville de Rennes, le conseil départemental de la Gironde se sont également emparés du sujet. Chaque collectivité a développé son plan pour associer davantage les habitants. Dans le cadre du droit actuel, la démocratie représentative parvient donc à s'ouvrir aux citoyens, mais les limites qu'il pose interrogent.

En 2018, sur fond de crise des « gilets jaunes », la décision du tribunal administratif a annulé le « dispositif de votation citoyenne¹ » que la ville de Grenoble avait mis en place, au motif qu'« il ne reposait sur aucune base juridique² ». Si une pétition sur un sujet de la compétence de la ville recueillait plus de 2 000 signatures, le conseil municipal en débattait et pouvait entériner la décision ou décider d'organiser une votation. Si elle obtenait un minimum de 20 000 votes favorables – nombre de voix ayant permis à la majorité d'être élue en 2016 –, alors les élus s'engageaient à appliquer la mesure en question. Au-delà des difficultés propres au dispositif qui a « rapidement montré des faiblesses³ » car peu de pétitions ont finalement abouti, le recours déposé par le préfet de l'Isère peut légitimement interpellier sur la véritable nature des freins qui s'interposent et empêchent la démocratie délibérative de se développer.

De la même manière, en juin 2022, la préfecture de la Vienne a « relevé une imprécision sur le fondement juridique⁴ » de l'assemblée citoyenne installée par la ville de Poitiers pour redynamiser la démocratie locale, imposant ainsi à la majorité en place de « revoir

sa copie⁵ » et de proposer une nouvelle délibération au conseil municipal.

Ces deux cas ont fait date, sans compromettre toutefois la détermination des élus, qui font valoir le droit à l'expérimentation. À Poitiers, l'assemblée citoyenne, intégrant par ailleurs les élus et les agents de la ville, s'est saisie du thème des incivilités dans l'espace public et a poursuivi son travail. Mais la question de la conformité au droit persiste et doit être réglée.

Le cas du vote au jugement majoritaire

Ce qui frappe en observant de près le mouvement de démocratisation des institutions et de la prise de décision, c'est l'extraordinaire diversité des dispositifs, le plus souvent conçus sur mesure. L'innovation et l'inventivité sont caractéristiques de la volonté de changer les pratiques en politique.

En l'espèce, le vote au jugement majoritaire fait partie des mesures les plus plébiscitées pour moderniser les élections tout en mettant fin aux stratégies de vote – le vote utile, le vote blanc – qui empêchent l'électeur de s'exprimer pleinement. Pour Chloé Ridet, présidente de l'association Mieux Voter, il faut « rendre les élections aux électeurs » en développant des modes de scrutin qui permettent de « passer d'une démocratie du plébiscite à une démocratie de l'évaluation ». Au lieu de choisir ou de rejeter des propositions, ou bien des candidats, l'électeur évalue sur une grille chaque item qui lui est proposé. Les résultats finaux, qui ne sont plus binaires (pour/contre – oui/non – candidat 1/candidat 2), mais nuancés, sont alors nettement plus fidèles à l'opinion globale des électeurs. Le candidat ou l'item le mieux évalué remporte le suffrage.

Le vote au jugement majoritaire est aujourd'hui largement utilisé dans le monde associatif, par les

1. Maud Obels, « À Grenoble, la démocratie participative a fait pschit », *Le Monde*, 31 janvier 2019.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

4. Jean-Michel Gouin, « Assemblée citoyenne : la mairie de Poitiers doit revoir sa copie », *La Nouvelle République*, 11 juin 2022.

5. *Ibid.*

collectivités pour le vote de leur budget participatif, par des initiatives citoyennes, comme la primaire citoyenne de 2017. Partout où des décisions sont à prendre, le vote au jugement majoritaire ouvre une voie autre par rapport aux modes de scrutins actuels. Pourtant, il reste encore à la marge du jeu électoral.

Des ressources et des moyens nécessaires

La question des ressources et des moyens est centrale. Faute d'information et de méthodologie, faute de financements disponibles, faute de temps suffisant, de très nombreux élus, en particulier de petites communes, renoncent à développer de nouvelles pratiques. Mieux financer la démocratie, à travers notamment un fonds qui soutienne des expérimentations, des opérations ponctuelles ou bien des dispositifs plus pérennes et la rétribution des citoyens qui y prennent part, constitue l'une de revendications principales des acteurs associatifs et des collectivités avancées sur ces sujets. Le rapport de Patrick Bernasconi de 2022 sur « le tournant délibératif¹ » du système politique français a bien intégré dans ses propositions la création d'un « Fonds de la participation citoyenne » qui serait géré par la Caisse des dépôts et consignations, mais la proposition reste sans suite à ce stade.

Pour Cyril Lage, fondateur de Cap Collectif, convaincu que les solutions numériques peuvent servir la démocratie (bien au-delà de la dimension parfois accessoire et « gadget » à laquelle on les résume – c'est la principale critique adressée à la *civic tech*, qui prend souvent la forme d'applications de sondage ou de vote sans laisser de place à une information très approfondie), on pourrait consolider une expertise publique de la démocratie, avec des « consultants » publics qui accompagneraient les collectivités dans leur démarche de participation citoyenne et de délibération collective.

Toujours dans une logique de diffusion de la culture de la codécision, Décider ensemble plaide également pour une formation et pour une sensibilisation beau-

coup plus forte des élus et de l'administration aux enjeux de la participation, sur le plan méthodologique, mais aussi politique. L'expertise d'usage est fondamentale, et cela suppose en effet de remettre en cause des habitudes de travail, une certaine idée du pouvoir politique et du périmètre d'action et de décision des services.

Garantir le lien à la décision

Deuxième axe opérationnel pour accélérer la transformation démocratique : garantir et montrer le lien entre la contribution des citoyens et la décision finale, le lien entre « les élus » et les « non-élus », pour reprendre cette distinction limpide de Tristan Rechid. C'est en effet le principal prérequis pour crédibiliser les démarches participatives ou délibératives.

Des attentes trop souvent déçues

Trop souvent, ces démarches ont déçu. Déçu les citoyens qui n'ont pas perçu l'utilité de leur contribution. Déçu les élus qui en ont trop attendu ou bien se sont heurtés aux blocages évoqués plus haut. Les acteurs de la participation tirent aujourd'hui les enseignements des dernières expériences qui ont été menées. Le grand débat national fait figure d'exemple type d'une démarche qui a manqué sa cible. S'il a été pensé comme un dispositif de sortie de crise, sa finalité, son objectif concret, son aboutissement n'ont pas été clairement définis, ni partagés. Aujourd'hui encore, le flou persiste. Prétendre alors qu'il pouvait être autre chose que cette solution de sortie de crise a alimenté la confusion et déçu les attentes. Le lien à la décision n'existait tout simplement pas et le fruit de ces quelques mois de débat n'a jamais été exploité à sa juste valeur, ce qui a logiquement nourri encore un peu plus la défiance. L'analyse des contributions citoyennes durant le grand débat national est devenue ainsi le combat d'associations, comme Rendez les

1. Patrick Bernasconi, *op. cit.*

doléances¹ !, qui demande au gouvernement de rendre disponibles l'ensemble des « cahiers citoyens », ces milliers de pages manuscrites, cahiers ou registres remisés aux archives départementales.

La Conférence citoyenne pour le climat a produit le même effet, d'autant qu'Emmanuel Macron avait pris l'engagement de traiter les propositions des citoyens « sans filtre² » et en toute transparence par un vote du Parlement, un référendum ou bien l'application réglementaire directe. Or, au fil de la démarche, le président a donné l'impression de revenir sur cet engagement : « J'ai 150 citoyens, je les respecte, comme des parlementaires, mais je ne vais pas dire parce que ces 150 citoyens ont écrit un truc que c'est la Bible, ou le Coran ou que sais-je³. » En première ligne à l'époque, Démocratie Ouverte a ensuite finement analysé « ce lien équivoque à la décision⁴ » et cette « réponse politique qui a manqué d'ambition et de courage⁵ » et généré une perte de confiance.

La question du lien à la décision est absolument centrale, au risque sinon d'invalider l'intérêt même de la démarche et le sérieux des organisateurs. Dans le cas de la consultation sur la fin de vie pilotée par le CESE, le périmètre a été défini différemment pour éviter l'écueil de la Convention citoyenne pour le climat. D'abord, cette Convention citoyenne sur la fin de vie doit répondre à une question, formulée ainsi : « Le cadre d'accompagnement de la fin de vie est-il adapté aux différentes situations rencontrées ou d'éventuels changements devraient-ils être introduits⁶ ? », ce qui tranche avec l'étendue des thématiques de la Convention citoyenne pour le climat. Ensuite, les participants sont appelés à rendre des orientations, « des perspectives nouvelles et des consensus⁷ », et non pas des propositions concrètes qui seraient reprises telles quelles par le législateur. Enfin, la finalité consultative de la convention a été posée, il s'agit d'éclairer les pouvoirs publics « dans

l'hypothèse d'une évolution du cadre de la fin de vie en France⁸ ». Mais, pour beaucoup, cela édulcore considérablement la démarche. La démocratie délibérative suppose à l'inverse une connexion parfaitement établie, directe, entre la contribution citoyenne et la décision politique finale. Pour Annette Mathieu, les débats qui ne débouchent sur rien sont encore trop fréquents, alors même que le but de la participation des citoyens « est de travailler directement avec le conseil municipal », à égalité.

Compétences et subsidiarité

Les clés pour garantir le lien à la décision résident alors dans la préfiguration du dispositif de participation. Pour Catherine Petit, ancienne conseillère du Renouveau démocratique d'Olivier Véran et observatrice de longue date du mouvement de démocratisation des institutions, deux impératifs conditionnent le changement : le périmètre des compétences et la subsidiarité.

Les engagements que peuvent prendre le décideur public, l'élu, le représentant doivent être précisés d'emblée. Car s'ils ne disposent pas des leviers nécessaires pour faire aboutir le processus délibératif qu'ils proposent, la démarche entière devient caduque. Or, la mobilisation des citoyens est en jeu, tout comme le principe de reddition des comptes. Concrètement, une consultation locale sur un sujet de politique nationale qui relève des prérogatives parlementaires viendra simplement, et même si c'est utile, nourrir le débat et la réflexion collective. Dans certains cas, elle ne sera d'ailleurs qu'un objet de communication. En revanche, la même démarche sur un thème qui relève des compétences municipales peut aboutir à une véritable décision par délibération collective.

1. Voir le site de l'association Rendez les doléances !

2. Voir le discours d'Emmanuel Macron lors de la conférence de presse à l'issue du Grand Débat national du 25 avril 2019 : « Ce qui sortira de cette convention, je m'y engage, sera soumis sans filtre soit au vote du parlement soit à référendum soit à application réglementaire directe. »

3. Interview d'Emmanuel Macron par le média Brut le 4 décembre 2020.

4. Démocratie Ouverte, *op. cit.*, p. 4.

5. *Ibid.*

6. Site de la Convention citoyenne CESE sur la fin de vie.

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

Le principe de subsidiarité est alors déterminant, et ce, d'autant plus que le niveau local permet de traiter des sujets de la vie quotidienne, tangibles et visibles. À l'échelle nationale, le niveau de généralité est de fait plus élevé, les véhicules réglementaires plus nombreux. C'est ce qui peut expliquer en partie les difficultés du gouvernement à valoriser l'apport de la Convention citoyenne pour le climat dans les décisions qui ont suivi.

Pour Tristan Rechid, le caractère primordial du cadrage du lien à la décision et du fonctionnement des assemblées citoyennes ne fait aucun doute. Il indique qu'à Poitiers, une charte décrit « avec une extrême rigueur » le fonctionnement de l'assemblée. De la même façon, a été posé au préalable un cadre politique avec les élus, précisant « ce qui est négociable, ce qui ne l'est pas » et un cadre technique avec les agents qui définit les contraintes à prendre en compte. La coconstruction suppose bien une organisation, un cadre, des règles. Cela tient essentiellement à la clarification des responsabilités et, plus encore, à la juste articulation des compétences et des moyens entre les collectivités et l'État.

L'exemple de la concertation citoyenne « Avenir des vallées », menée dans la vallée de la Roya après le passage dévastateur de la tempête Alex en octobre 2020, est particulièrement édifiant. Les maires des communes de la vallée et des habitants ont réfléchi collectivement aux perspectives d'avenir du territoire, au-delà des enjeux de reconstruction de court terme. Une plateforme de consultation en ligne et des ateliers partagés ont permis de recueillir l'ensemble des contributions. Un diagnostic territorial et un mandat de participation ont également été établis en amont de la démarche afin de faciliter les échanges. À travers un comité technique de travail, piloté par le préfet délégué chargé de la reconstruction des vallées, l'État s'est engagé à financer des projets issus de cette concertation à hauteur de 50 millions d'euros. Une contractualisation entre l'État et les collectivités est prévue pour leur mise en œuvre en 2023¹.

Des solutions mixtes pour jouer la complémentarité plutôt que la concurrence

Globalement, c'est la mise en bonne intelligence des différents acteurs et des différentes échelles qui conditionne la réussite de la démocratie participative et des processus délibératifs. En cela, la coopération entre les élus, les citoyens et les agents, à un même niveau d'implication, est également déterminante.

Parfois, la consultation se résume à celle des citoyens, les élus attendent des résultats, ou bien produisent un rapport et formalisent leurs convictions en parallèle, et les agents ou l'administration s'adaptent et composent ensuite avec ces recommandations. Or, cette configuration n'est pas suffisamment exigeante. Les solutions mixtes pour jouer la complémentarité plutôt que la concurrence entre les citoyens et les élus sont nettement préférables. À Bruxelles, il existe par exemple des commissions délibératives composées à un quart de parlementaires et aux trois quarts de citoyens. Elles traitent d'une thématique spécifique, sur proposition citoyenne ou parlementaire. Elles formulent ensuite des recommandations qui sont traitées par le Parlement.

De la même manière qu'il existe une commission mixte paritaire en France, réunissant sénateurs et députés en cas de désaccord sur un texte, comme pour la réforme des retraites, par exemple, on pourrait imaginer, dans le cadre du processus législatif, réunir au sein d'une même commission des parlementaires élus et des citoyens tirés au sort. Cela pourrait s'imposer si le CESE, par exemple, devenait une chambre des citoyens à part entière. Ces instances sont centrales dans le processus de fabrication de la loi. Dans le cadre de la réforme des retraites, le député Boris Vallaud, président du groupe socialiste, a notamment demandé la retransmission en direct de la réunion de la commission mixte paritaire chargée de s'accorder sur le texte final², une demande rejetée au motif qu'un compte rendu écrit est déjà publié, mais qui illustre à nouveau la demande de transparence, en particulier des instances qui jouent un rôle aussi déterminant.

1. « Avenir des vallées. Résultats de la concertation citoyenne », site des services de l'État dans les Alpes-Maritimes, septembre 2022.

2. Soizic Bonvarlet, « Réforme des retraites : Boris Vallaud demande la retransmission de la commission mixte paritaire », LCP, 13 mars 2023.

Décider démocratiquement du fonctionnement des institutions à partir d'un large éventail de propositions déjà présentes dans le débat public

De très nombreuses propositions, souvent chiffrées et inspirées d'expérimentations qui ont porté leurs fruits, existent dans le débat public pour accélérer le renouveau démocratique. En février 2022, le rapport de Patrick Bernasconi, ancien président du Conseil économique, social et environnemental, a soumis ainsi « 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française¹ » qui modifient le Code général des collectivités territoriales pour renforcer la participation locale, développent le référendum, suggèrent la mise en place d'un « cycle délibératif national² » et préconisent un certain nombre de changements institutionnels, comme la transformation de la CNDP en « Haute Autorité de la participation citoyenne³ » et la création au Sénat et à l'Assemblée nationale d'une délégation parlementaire à la participation citoyenne. En 2021, afin de renforcer le pouvoir et le travail parlementaires, la députée Yaël Braun-Pivet, alors présidente de la commission des Lois, a émis 25 propositions précises, tirées de l'expérience de son tout premier mandat⁴.

S'agissant de la révision de la Constitution, Dominique Rousseau, professeur de droit constitutionnel à Paris I Panthéon-Sorbonne, a proposé dans un ouvrage paru en 2022 « six thèses pour la démocratie

continue⁵ » : « Les droits de l'homme sont le code d'accès à la démocratie », « Les citoyens ne sont pas dans le corps des représentants », « Les citoyens concourent personnellement à la fabrication de la loi », « La justice n'est pas un pouvoir de l'État mais un pouvoir de la démocratie », « Le président doit être déconnecté et le Parlement, reconnecté » et enfin « La Constitution doit être réécrite ».

Le monde associatif défend également un certain nombre de propositions. Démocratie Ouverte propose un Pacte démocratique de « six grandes mesures d'urgence » qui se déclinent ensuite en propositions concrètes : « Organiser une Convention citoyenne pour la démocratie, suivie d'un référendum », « Créer un congé citoyen pour s'engager », « Expérimenter de nouvelles formes de scrutins, dont le jugement majoritaire ». Dans une note encore plus récente pour la Fondation Jean-Jaurès, Démocratie Ouverte propose avec AgoraLab et Mieux Voter des états généraux de la démocratie suivis d'une convention citoyenne et d'un référendum au jugement majoritaire sur le projet de réforme de la Constitution⁶.

Décider ensemble a réuni plus de 250 personnes, élus locaux et nationaux, représentants d'associations,

1. Patrick Bernasconi, *op. cit.*

2. *Ibid.*, p. 8.

3. *Ibid.*

4. Yaël Braun-Pivet, *Plaidoyer pour un Parlement renforcé. 25 propositions concrètes pour rééquilibrer les pouvoirs*, rapport, Paris, Fondation Jean-Jaurès, décembre 2021.

5. Dominique Rousseau, *Six thèses pour la démocratie continue*, Paris, Odile Jacob, 2022.

6. Fanette Bardin, Dorian Dreuil, Chloé Ridel et Julien Roirant, *op. cit.*

chercheurs, chefs d'entreprise et citoyens engagés autour de « l'Appel d'Amiens¹ » pour interpellier les candidats aux élections législatives et à la présidentielle sur la nécessité de renouveler et de démocratiser nos systèmes de décision. De ce travail collectif ressortent 21 propositions : l'instauration d'un « référendum d'initiative citoyenne local », la création d'un « Plan participatif local », le développement de la formation des élus et des agents sur les questions de démocratie et citoyenneté, l'ouverture de « niches parlementaires citoyennes » qui permettraient aux citoyens de proposer un ordre du jour à l'Assemblée nationale, ou encore une réforme du financement des partis politiques. Antoine Bézard propose pour sa part d'organiser une semaine nationale de vote des budgets participatifs².

C'est que le renouveau démocratique, qui passe par un nouvel équilibre entre démocratie représentative et implication des citoyens dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques, n'est pas un combat nouveau. La démocratisation du système est une préoccupation qui date mais qui n'a jamais été véritablement traitée. La reconnaissance du vote blanc, le vote des étrangers aux élections locales, la mise en place de la proportionnelle aux élections législatives, l'évolution du CESE, voire la transformation du Sénat en chambre citoyenne, le parrainage des citoyens en lieu et place des 500 signatures requises pour se présenter à l'élection présidentielle sont devenus des serpents de mer du débat public, qui reviennent inlassablement à chaque nouvelle manifestation de la crise du système représentatif. La séquence sur la réforme des retraites l'a encore montré, le débat s'est porté sur les règles du jeu de la vie démocratique.

D'autres pistes pour lutter contre l'abstention et repolitiser la société sont régulièrement évoquées, dont l'inscription automatique sur les listes électorales et la simplification du calendrier électoral. Pour Jean Beuve, Étienne Fize et Vincent Pons, ce dernier pourrait se requalifier en trois cycles : les élections

nationales (présidentielle et législatives), les élections locales (régionales, départementales et municipales) et les élections européennes. Cet effort de simplification réduirait le nombre de jours de vote de 40 %, une façon de remobiliser les électeurs en concentrant les élections sur un plus petit nombre de jours³.

En creux, le renouveau démocratique pointe le rôle indispensable de l'éducation dans la formation citoyenne. Face à un problème, il est toujours facile de demander à l'école et à l'éducation de manière générale de contribuer plus activement à la solution. Néanmoins, on pourrait imaginer retrouver dans l'apprentissage à l'école un « éprouvé démocratique », selon la formule de Quitterie de Villepin. Le déroulement type d'une élection des délégués de classe n'interroge guère par exemple les modalités de vote et la désignation par scrutin uninominal à deux tours s'impose. Or, pour Quitterie de Villepin, c'est à l'école que se forge le premier rapport à la démocratie et certaines pratiques peuvent faire « perdre de jeunes citoyens ».

Les propositions existent, le contexte est à l'urgence mais le cadre pour débattre et décider démocratiquement de ces propositions et des institutions que nous voulons manque encore. Il n'y a pas de consensus préétabli notamment sur l'institutionnalisation, ou non, des dispositifs de participation. Car cela soulève deux hypothèses : ou bien la participation et la délibération collective continuent de s'effectuer à la marge du système représentatif à l'initiative de quelques volontaires, dans un certain flou qui n'impose ni véritable cadre ni véritable garantie de prise en compte, mais qui admet une forme de souplesse et de sur-mesure. Ou bien la participation s'institutionnalise et s'impose dans chaque processus décisionnel qui concerne la vie publique, mais au risque d'une certaine banalisation, d'une certaine standardisation et d'échecs qui viendraient fragiliser encore davantage la démocratie. Pour certains, à travers cette réflexion sur les institutions, le véritable enjeu est de valoriser l'engagement citoyen, quel qu'il soit.

1. « Appel d'Amiens, imaginons ensemble la démocratie de demain », Décider ensemble.

2. Antoine Bézard, « Des budgets participatifs pour développer les nouvelles pratiques démocratiques », tribune, *Libération*, 24 novembre 2022.

3. Jean Beuve, Étienne Fize et Vincent Pons, « Comment lutter contre l'abstention ? », *La Vie des idées*, 22 novembre 2022.

Conclusion

Si la démocratie délibérative souffre d'idées reçues, elle souffre aussi d'une injustice par rapport au modèle représentatif : on lui refuse toujours plus facilement le bénéfice du doute, on est toujours plus exigeant. À la moindre difficulté, on dit qu'elle ne fonctionne pas et la tentation de ne rien changer l'emporte, sans qu'on mesure alors qu'un cercle pernicieux se met en place. Car disqualifier trop rapidement les solutions qui impliquent les citoyens aggrave à chaque fois un peu plus la crise de notre démocratie représentative.

Dans le monde, les démocraties représentatives sont nombreuses à se rétracter et à glisser vers l'autoritarisme tout en gardant quelques aspects démocratiques dont, en premier lieu, l'élection des dirigeants. Face à la concurrence des récits mondialisés sur les modèles les plus efficaces pour répondre aux défis du siècle, la France devrait montrer que la démocratie est la solution. Une démocratie renouvelée et ambitieuse qui se joue dans le détail du fonctionnement des institutions, dans chaque ville et chaque village.

À la fin du XVIII^e siècle, dans une Europe profondément marquée et meurtrie par la guerre, le philosophe Emmanuel Kant formule un certain nombre de principes dans son ouvrage *Vers la paix perpétuelle* pour instaurer les conditions d'une paix mondiale. La constitution républicaine des États et la forme représentative du gouvernement contribuent à construire la paix, la démocratie sera toujours plus pacifique que les régimes autoritaires, le citoyen toujours plus réticent à faire la guerre que le « possesseur de l'État », qui n'en subira jamais les effets ni les dommages : « [Ce dernier] peut donc en décider pour des causes futiles comme une sorte de panier de plaisir, et pour des raisons de convenance abandonner avec indiffé-

rence le soin de justifier au Corps diplomatique qui est toujours prêt à ce faire¹. » Chaque époque a ses contraintes et son programme, mais en y ajoutant un pouvoir renforcé des citoyens comme socle supplémentaire, le constat et la conviction restent intacts quelques siècles plus tard.

C'est l'appel même d'Oleksandra Matviichuk, d'origine ukrainienne, Prix Nobel de la paix en 2022 :

Le monde démocratique s'est accoutumé à faire des concessions aux dictatures. [...] En tant qu'êtres humains, nous avons le droit de déterminer notre propre identité et de faire nos propres choix démocratiques. [...] Il est fondamental que nous défendions nos valeurs précisément au moment où elles sont menacées. Nous ne devons pas devenir le miroir de l'État agresseur. Cette guerre n'est pas une guerre entre deux États, mais entre deux systèmes : l'autoritarisme et la démocratie. Nous nous battons pour pouvoir construire un État où les droits de chacun sont garantis, les autorités doivent rendre des comptes, les tribunaux sont indépendants et la police ne réprime pas violemment les manifestations pacifiques d'étudiants sur la place centrale de la capitale du pays².

À notre mesure, affirmer les valeurs qui fondent la démocratie et continuer de les faire vivre en élargissant encore davantage le droit des citoyens à prendre une part active et continue aux décisions qui les concernent, partout où ces dernières sont prises, protéger la transparence de la vie publique et le contrôle des politiques publiques contribuent directement à opposer aux dérives autoritaires une puissante réponse politique fondée sur l'émancipation individuelle et la souveraineté collective – deux principes qui resteront l'aspiration profonde et authentique de chaque peuple.

1. Emmanuel Kant, *Vers la paix perpétuelle*, premier article « Dans tout État la constitution civile doit être républicaine ».

2. « Discours de la Prix Nobel de la paix : "La guerre en Ukraine n'est pas une guerre entre deux États, mais entre deux systèmes : l'autoritarisme et la démocratie" », *Le Monde*, 10 décembre 2022.

Table

des matières

- 01 Introduction

- 03 Gouverner sans débattre ou débattre de la gouvernance
- 03 Le 49.3, symbole d'une impasse politique
- 04 Un fourmillement démocratique
- 05 Sortir des idées reçues
- 06 Organiser la vie démocratique

- 09 L'aspiration démocratique, un levier d'action indépassable
- 09 La démocratie représentative en crise
- 11 Une aspiration démocratique populaire
- 18 Climat, économie, société... des défis nécessairement collectifs

- 23 Liberté et confiance : deux principes pour réconcilier le citoyen et les institutions
- 23 Protéger l'innovation et l'expérimentation démocratiques
- 26 Garantir le lien à la décision

- 29 Décider démocratiquement du fonctionnement des institutions à partir d'un large éventail de propositions déjà présentes dans le débat public

- 31 Conclusion

Réalisation : REFLETS GRAPHICS

AVRIL 2023

Collection dirigée par Gilles Finchelstein et Laurent Cohen

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes – 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Derniers rapports et études :

03_2023 : Travailler autrement ? Comment la pandémie a changé les organisations du travail en Europe
Sarah Proust

02_2023 : Le rapport au travail post-Covid. Télétravail, management, reconnaissance, santé... : les nouvelles tendances
Romain Bendavid (coord.)

02_2023 : Droits des femmes : combattre le « backlash ». Recommandations pour la politique étrangère de la France
Amandine Clavaud, Lucie Daniel, Clara Dereudre, Lola-Lou Zeller

02_2023 : Enquête Climat : l'opinion dans 40 pays. Focus sur 10 pays d'Afrique et du Moyen-Orient
Matthieu Cassan, Gilles Olakounlé Yabi

01_2023 : Another License Fee is Possible. For an Earmarked and Fair Funding of Public Service Media
Julia Cagé

01_2023 : L'extrême droite au sein des parlements européens
Antoine Bristielle, Ann-Cathrine Jungar, Eric Miklin, Aurora Mínguez, Max-Valentin Robert, Wolfgang Schroeder

01_2023 : Pénibilité, une lassitude nommée travail
Denis Maillard

12_2022 : Des « gilets jaunes » à l'inflation. Une réinvention forcée de la consommation ?
Michel-Édouard Leclerc, Dominique Levy Saragossi

11_2022 : Lutter contre la fast fashion. Huit propositions pour transformer l'industrie de la mode à l'échelon européen
Fanny Hervo

-  [fondationjeanjaures](https://www.facebook.com/fondationjeanjaures)
-  [@j_jaures](https://twitter.com/@j_jaures)
-  [fondation-jean-jaures](https://www.linkedin.com/company/fondation-jean-jaures)
-  www.youtube.com/c/FondationJeanJaures
-  [fondationjeanjaures](https://www.instagram.com/fondationjeanjaures)

Abonnez-vous !



www.jean-jaures.org


Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS