

SÉNAT

ANNEXES

L'avenir du modèle démocratique à l'horizon 2050

SOMMAIRE

ANNEXE 1 Les trois « vagues de démocratisation » selon Samuel Huntington	2
ANNEXE 2 La vague actuelle d'autocratisation : quelques exemples	3
ANNEXE 3 Le vote obligatoire : un remède efficace contre l'abstention ?	4
ANNEXE 4 Du parlementarisme rationalisé à la présidentialisation du régime	5
ANNEXE 5 L'initiative citoyenne européenne (ICE)	6
ANNEXE 6 La démocratie directe : solution miracle à la crise du principe représentatif ?	7
ANNEXE 7 Le Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) : un service de l'État méconnu mais dont le rôle est central	8
ANNEXE 8 Les <i>civic tech</i> : la technologie numérique au service de la démocratie participative	9
ANNEXE 9 Exemples de dispositifs de démocratie participative au niveau local	10
ANNEXE 10 Démocratie participative en Irlande, en Islande et en Belgique	13
ANNEXE 11 Le nouveau rôle du Conseil économique, social et environnemental en matière de démocratie participative	16
ANNEXE 12 Les partenaires sociaux en France	17



ANNEXE 1

Les trois « vagues de démocratisation » selon Samuel Huntington

Au retour de son voyage d'observation *De la démocratie en Amérique* (1778), Tocqueville prédit l'avènement mondial du modèle démocratique : la poursuite de « l'égalité des conditions » serait à l'origine d'une « passion démocratique » à laquelle aucun régime politique ne pourrait résister.

La **première vague (1828-1926)** culmine à la fin de la Grande Guerre (1914-1918), avec l'éclatement des Empires multinationaux, peu démocratiques. En 1920, sur la cinquantaine d'États que compte la Société des Nations (SDN), une trentaine sont des démocraties. L'entre-deux-guerres marque toutefois un recul notable du modèle démocratique, avec, entre autres, la création de l'URSS (1922) et les révolutions fascistes en Italie et dans le reste de l'Europe (années 1920-1930). À la veille de la Seconde Guerre mondiale, la SDN ne compte plus que 12 démocraties.

La **deuxième vague (1945-1974)** intervient sous l'influence des États-Unis, soucieux de créer un « monde libre ». Les processus de dénazification de l'Allemagne (création de la RFA en 1949) et de démocratisation du Japon signent la victoire du modèle démocratique défendu par le camp des Alliés sur les anciennes dictatures de l'Axe. Les vagues de décolonisation participent aussi à cette expansion : en 1947, l'indépendance de l'Inde crée la plus grande démocratie au monde. En parallèle, de nouveaux droits émergent dans les démocraties existantes : en France, l'ordonnance du 21 avril 1944 affirme que « les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes », marquant un tournant historique vers le premier scrutin au suffrage universel, un an plus tard, au premier tour des élections municipales du 29 avril 1945.

La **troisième vague (à partir de 1974)** débute avec la chute des gouvernements autoritaires du Sud de l'Europe : la dictature des colonels en Grèce, Salazar au Portugal (révolution des œillets) et Franco en Espagne. Dans les années 1980, l'Amérique latine se démocratise à son tour, à l'instar de la transition qui suit le départ du Général Pinochet du Chili en 1989. Il en va de même de certains États asiatiques (fin de la dictature du général Park en Corée du Sud, effondrement du régime de Marcos aux Philippines). Surtout, une nouvelle période d'expansion de la démocratie voit le jour dans les années 1990, avec la chute de l'URSS, qui permet aux États communistes d'Europe de l'Est d'être peu à peu remplacés par des démocraties libérales. Dans les années 2000, les « révolutions de couleur » dans les pays de l'ex-URSS (Géorgie, Ukraine, Kirghizistan) parachèvent ce mouvement.

Source : Samuel Huntington, The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press, 1991.

ANNEXE 2

La vague actuelle d'autocratisation : quelques exemples

Outre les régimes autoritaires installés (Chine, Russie, Iran, Arabie saoudite...), de nombreux régimes qui demeuraient sur le spectre de la démocratie, connaissent un tournant illibéral qui les rapproche de l'autoritarisme.

Par exemple :

- **aux États-Unis**, berceau historique de la démocratie libérale, l'érosion démocratique s'est accélérée sous le second mandat de Donald Trump, marqué selon le rapport de l'Institut V-Dem par « *une concentration rapide et agressive des pouvoirs entre les mains de la présidence* ». Le rapport souligne une détérioration notable des contre-pouvoirs et de l'État de droit, tandis que les droits civiques et l'égalité devant la loi tombent à leur point le plus bas depuis 60 ans. En 2025, pour la première fois en plus de 50 ans, les États-Unis ont perdu leur statut de « *démocratie libérale* » ;
- **en Tunisie**, souvent citée comme la seule réussite démocratique issue des Printemps arabes, le président Kaïs Saïed a concentré les pouvoirs entre ses mains depuis 2021. La suspension prolongée du Parlement, la révision unilatérale de la Constitution et la répression des opposants (journalistes, militants, juges) ont marqué un important retour en arrière ;
- **la Slovaquie**, illustre quant à elle la montée des mouvements illibéraux au sein même de l'Union européenne. L'arrivée au pouvoir de Robert Fico, après les élections législatives de 2023, a été suivie d'attaques contre les médias, ainsi que de modifications pénales et constitutionnelles qui restreignent les droits fondamentaux et limitent la portée des mesures anticorruption, dans un contexte pourtant marqué par des suspicions de détournements de fonds européens. En outre, une rhétorique anti-UE, s'inspirant ouvertement du modèle hongrois de Viktor Orbán se fait jour.

Source : Staffan I. Lindberg, « *Fifty Years of the Third Wave(s): From Democratization to Autocratization* », Democratization, 2026.

ANNEXE 3

Le vote obligatoire : un remède efficace contre l'abstention ?

Le **vote obligatoire** est souvent avancé comme une des réponses à l'abstentionnisme massif. De nombreuses propositions de loi en ce sens, émanant de tous les bords politiques, sont régulièrement déposées sur le bureau des Assemblées parlementaires, mais à ce jour, aucune n'a pu aboutir. En France, il n'existe que pour les **élections sénatoriales** mais il s'agit d'une élection particulière car le corps électoral y est très réduit et composé uniquement d'élus, dont l'obligation de voter découle davantage de leur fonction d'élus que de leur qualité de citoyen.

D'**autres pays** ont néanmoins mis en œuvre le vote obligatoire : Belgique, Luxembourg, Grèce, Australie, Argentine, Brésil ou encore Pérou.

Plusieurs **avantages** plaideraient en sa faveur : renforcer la responsabilité civique des citoyens, garantir une participation élevée aux scrutins afin d'accroître la représentativité des élus ou encore réduire le risque d'une confiscation de la démocratie par des groupes d'intérêts qui parviendraient à mobiliser davantage leurs soutiens que le reste de la population.

Toutefois, de nombreux arguments tendent à démontrer que le vote obligatoire ne serait **pas une solution miracle** à l'abstention.

D'abord, il convient de rappeler que le vote obligatoire n'a pas partout été mis en œuvre pour lutter contre l'abstention. Instauré en Belgique en 1893, il avait été introduit essentiellement pour garantir que les ouvriers puissent aller voter, même si leurs employeurs s'y opposaient.

Ensuite, le vote obligatoire ramène aux urnes des citoyens peu intéressés, susceptibles de voter de manière aléatoire ou de renforcer les courants les plus protestataires.

Enfin, il pose de nombreux problèmes pratiques, au premier rang desquels l'application d'une sanction pour non-vote, condition de sa crédibilité. En Belgique par exemple, les non-votants sans excuse valable sont passibles d'une amende, pouvant atteindre jusqu'à 200 euros en cas de récidive mais dans les faits les sanctions ne sont que rarement appliquées.

ANNEXE 4

Du parlementarisme rationalisé à la présidentialisation du régime

Le constituant de 1958 entendait mettre fin au « *parlementarisme absolu* » (Carré de Malberg) et instaurer, selon la formule du professeur Goguel, un « *régime parlementaire sans souveraineté parlementaire* ».

Dès son discours devant le Conseil d'État du 27 août 1958, Michel Debré affirme sa volonté de rompre avec la toute-puissance parlementaire des régimes antérieurs au profit d'institutions stables et efficaces.

La Constitution du 4 octobre 1958 organise donc un « *parlementarisme rationalisé* » (Boris Mirkine-Guetzevitch).

De nombreux mécanismes encadrent l'activité parlementaire : limitation du domaine de la loi (article 34), possibilité de légiférer par ordonnances (article 38), irrecevabilité financière (article 40), vote bloqué et encadrement du droit d'amendement (article 44), maîtrise partielle de l'ordre du jour par le Gouvernement (article 48), procédure accélérée, ou encore engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte via l'article 49 alinéa 3. À cela s'ajoutent le contrôle de constitutionnalité des lois et des règlements des assemblées, ou encore la limitation du nombre de commissions permanentes. L'ensemble vise à prévenir l'obstruction parlementaire et garantir la stabilité de l'exécutif.

Toutefois, **la rationalisation du parlementarisme s'est peu à peu doublée d'une présidentialisation du régime**. La Constitution confère en effet au Président de la République des prérogatives considérables : nomination du Premier ministre (article 8), dissolution de l'Assemblée nationale (article 12), recours au référendum (article 11), pouvoirs exceptionnels (article 16), présidence du Conseil des ministres (article 9) ou encore rôle de chef des armées (article 15). Depuis 1962, son élection au suffrage universel direct (article 6) a renforcé cette centralité en lui conférant une légitimité démocratique directe, rapprochant la V^e République d'une « *monarchie républicaine* »¹.

Surtout, cette dynamique a été renforcée par le passage au quinquennat (2000) et par l'alignement des calendriers présidentiel et législatif (2001), qui favorisent l'émergence d'une majorité parlementaire acquise au chef de l'État. Dans un tel contexte, devenu systématique entre 2002 et 2024, le Parlement voit sa fonction délibérative s'effacer au profit d'un rôle de mise en œuvre du programme présidentiel.

¹ Maurice Duverger, *La monarchie républicaine*, 1974.

ANNEXE 5

L'initiative citoyenne européenne (ICE)

Instaurée par un règlement de 2011, l'initiative citoyenne européenne permet à au moins un million de citoyens européens, ressortissants d'au moins un quart des États membres (soit sept États), de **demander à la Commission européenne de présenter une proposition d'acte juridique dans un domaine relevant de ses compétences.**

La procédure comporte plusieurs étapes : enregistrement de l'initiative par la Commission, collecte des soutiens dans un délai d'un an, vérification des signatures par les autorités nationales, puis examen de l'initiative par la Commission. Celle-ci doit publier une communication motivée indiquant les suites qu'elle entend donner, sans obligation toutefois de proposer une législation.

En mai 2026, sur 131 ICE enregistrées par la Commission, 13 seulement ont dépassé le seuil d'un million de signatures et ont reçu une réponse. Parmi elles, très peu ont débouché sur une initiative législative contraignante. Parmi les exemples les plus marquants :

- « **Right2Water** » (2012) : première ICE réussie, demandant un accès universel à l'eau et à l'assainissement. La Commission a répondu par une révision de la directive sur l'eau potable entrée en vigueur en 2021 ;
- « **Stop Glyphosate** » (2017) : qui a recueilli plus de 1,3 million de signatures. La Commission a engagé une réforme de l'évaluation des pesticides, mais n'a pas légiféré sur l'interdiction du glyphosate ;
- « **Fur Free Europe** » (2022) : visant à interdire l'élevage et l'abattage des animaux pour leur fourrure. Dans sa réponse, la Commission indique avoir chargé l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) d'émettre un avis scientifique sur le bien-être des animaux élevés pour leur fourrure.

En pratique, l'ICE demeure davantage un instrument de **mise à l'agenda** que d'initiative normative directe. Plusieurs mesures sont parfois avancées pour renforcer son efficacité : simplification des procédures d'enregistrement et de collecte des soutiens, abaissement des seuils et mise en place d'une obligation de traitement prioritaire par les institutions européennes.

Source : Site Touteleurope.eu, « Qu'est-ce qu'une initiative citoyenne européenne ? », 2025

ANNEXE 6

La démocratie directe : solution miracle à la crise du principe représentatif ?

Si les citoyens souhaitent un recours plus fréquent aux dispositifs de démocratie directe, ceux-ci doivent être assortis de garanties et de garde-fous comme le souligne le politiste Luc Rouban.

L'utilisation des outils de démocratie directe peut alimenter le populisme. Celui-ci, en s'appuyant sur une « *critique des élites et du personnel politique [...] accuse la démocratie représentative d'instaurer une fracture entre les représentants, qui se sont fortement professionnalisés, et les représentés* » et appelle donc en réponse « *à davantage de démocratie directe* ». Il « *dénonce également les élites intellectuelles et scientifiques comme toutes les tentatives d'analyser la société, en partant du principe que le peuple sait spontanément ce qui est bon pour lui sans avoir à prendre en considération les connaissances des experts* ».

L'utilisation des outils de démocratie directe ne débouche dès lors pas nécessairement sur des choix pleinement éclairés. Il pourrait être périlleux d'étendre le champ du référendum aux questions dites « de société » (procréation médicalement assistée, euthanasie, drogues, etc.), dans la mesure où ces enjeux complexes se prêtent difficilement à une réponse binaire imposée par la logique référendaire. En tout état de cause, un référendum doit être précédé d'une information publique approfondie, permettant aux électeurs « *d'apprécier la portée de la décision qui sera prise et ses conséquences à long terme* ».

Au Royaume-Uni par exemple, « *certaines électeurs britanniques se sont sentis floués lors de la mise en œuvre du référendum conduisant au Brexit parce que le coût économique et politique de cette décision n'avait pas été explicité sous tous ses aspects* ».

Enfin, le référendum peut porter sur des sujets passionnels et clivants, susceptibles de fragiliser la cohésion nationale. Le Brexit a ainsi fortement polarisé la société britannique et conduit à une brutalisation du débat public, comme en témoigne l'assassinat tragique de la députée travailliste pro-UE Jo Cox, survenu le 16 juin 2016, à une semaine du scrutin.

Source : Luc Rouban, « La démocratie directe peut-elle être une réponse à la crise de la démocratie représentative ? », Vie Publique, 2018

<https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/268547-democratie-directe-reponse-la-crise-de-la-democratie-representative>

ANNEXE 7

Le Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) : un service de l'État méconnu mais dont le rôle est central

Créé en 2019 au sein de la direction interministérielle de la transformation publique, le Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) a pour mission de soutenir le développement de la participation citoyenne et de la vie démocratique au sein de l'État.

Ce service, doté de seulement quatre équivalents temps plein en 2026, a accompagné cinq des 16 démarches participatives ayant eu lieu en présentiel depuis 2017, et 22 des 30 consultations en ligne initiées depuis 2021. L'accompagnement des services de l'État par le CIPC a permis d'améliorer le ressenti sur la qualité des dispositifs de participation citoyenne de 60 % en moyenne.

Le CIPC pilote la mise en œuvre de l'**application Agora**, qui permet aux citoyens depuis le 28 septembre 2023 de :

- donner leur avis sur des politiques publiques ;
- répondre à des consultations nationales ;
- poser des questions aux ministres et aux responsables institutionnels ;
- participer à des débats publics numériques.

Le CIPC est le point de contact du **Partenariat pour un gouvernement ouvert** (PGO), organisation internationale qui promeut la transparence et l'intégrité de l'action publique. Parmi les 17 engagements pris par la France dans le 4^e plan d'action couvrant la période 2024-2026, cinq devront être mis en œuvre par le ministère des relations avec le Parlement et le CIPC : le forum ouvert multi-acteurs, le déploiement de l'application Agora dans les territoires, la création d'un statut du citoyen participant, un état des lieux et une évaluation de la participation citoyenne en France ainsi que la formation des agents publics aux enjeux de la démocratie participative.

ANNEXE 8

Les *civic tech* : la technologie numérique au service de la démocratie participative

S'il n'existe **pas de définition univoque** des *civic tech* (« technologies civiques »), on s'accorde à désigner par cette expression les **plateformes en ligne** et les **applications mobiles** permettant aux citoyens de contribuer aux décisions publiques¹.

Apparue en France en 2016, cette expression a été forgée dans le cadre de la doctrine du « **Gouvernement ouvert** » proposée par l'administration Obama en 2009.

Les *civic tech* ne doivent cependant pas être confondues avec les *GovTech*, qui désignent un ensemble de solutions technologiques destinées à améliorer l'efficacité de l'administration².

Les *civic tech* désignent concrètement les plateformes et les applications permettant la « *diffusion d'informations, la réalisation de sondages, l'organisation de consultations publiques, le signalement d'incidents urbains, ou encore la mise en place de budgets participatifs* »³.

Les *civic tech*, très utilisées en Espagne dans le cadre du mouvement des Indignés en 2011 et en France à la suite du mouvement des Gilets Jaunes en 2018, apparaissent comme une « *forme de régulation technopolitique de ces mobilisations, proposant aux institutions des cadres techniques qui permettent de canaliser, organiser, voire contrôler les prises de parole citoyennes* »⁴.

Les outils numériques sont perçus en règle générale comme un **complément** des échanges physiques avec les citoyens.

Rapidement, la « *civic tech est devenue quasi-exclusivement une affaire de startups* », dans la mesure où l'entreprise privée, agile et de petite taille a été présentée comme le meilleur moyen de répondre à la demande d'outils participatifs.

Il existe indéniablement un **marché économique** des *civic tech* en France, qui peut créer un « *effet de mode* » et une pression diffuse sur les élus locaux pour recourir aux prestations de ces entreprises.

¹ De Feraudy, T. (2022). Civic tech. In G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, DicoPart (2^e édition), GIS Démocratie et Participation.

² Cristiane Tavares Rocha Modenezi, « Les Civic Tech pour un renouveau démocratique ? Quand les plateformes numériques croisent le chemin de la participation citoyenne », *Revue de recherches francophones en sciences de l'information et de la communication*, 2025, 16, p. 4.

³ *Ibid.*, p. 3.

⁴ *Ibid.*, p. 4.

ANNEXE 9

Exemples de dispositifs de démocratie participative au niveau local

Les dispositifs de démocratie participative au niveau local peuvent être présentés en distinguant **trois axes** :

- les structures de participation pérennes ;
- les dispositifs ponctuels de consultation ou de concertation ;
- le budget participatif.

■ Les structures de participation pérennes

Parmi les structures de dialogue pérennes, figurent depuis 2002 les **conseils de quartier**, qui peuvent être créés dans les communes de 20 000 habitants et plus et sont obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants, les conseils municipaux déterminant le périmètre des quartiers, leur dénomination, leur composition et les modalités de leur fonctionnement¹. Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et lui faire des propositions sur **toute question concernant le quartier** voire la ville. En outre, le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier.

Depuis 2014, les **conseils citoyens** sont obligatoires dans chaque quartier **prioritaire de la politique de la ville**, afin d'associer les habitants des quartiers défavorisés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des **contrats de ville** (politique de rénovation urbaine et sociale)².

Peuvent être également cités les **assemblées citoyennes permanentes**, les **commissions consultatives des services publics locaux**³ et les **conseils municipaux de jeunes (et les conseils d'enfants**⁴), ainsi que les **comités d'initiative et de consultation d'arrondissement**⁵ (spécifiques à Paris, Lyon et Marseille). Les **intercommunalités** peuvent également mettre en place des structures de dialogue permanent (par exemple des commissions consultatives intercommunales et des conseils de développement⁶).

¹ Article L. 2143-1 du CGCT.

² Article 7 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

³ Article L. 1413-1 du CGCT.

⁴ Ces structures ne bénéficient pas de base légale.

⁵ Article 16 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale. Ses dispositions ont été reprises à l'article L. 2511-24 du CGCT.

⁶ Article L. 5721-1 du CGCT.

Composés de représentants d'entreprises, de syndicats, d'associations et de personnalités qualifiées, les **conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux** (Ceser) sont obligatoires et rendent des avis sur les plans et les projets de budgets régionaux¹.

■ Les dispositifs ponctuels de consultation ou de concertation

Les **réunions publiques** sont l'instrument privilégié de la démocratie participative, en raison de leur souplesse (aucun texte juridique ne les encadre).

Peuvent également être cités les **comités consultatifs thématiques** (sur l'environnement à Grenoble par exemple), les **commissions extra-municipales** (afin d'associer les citoyens à la réflexion sur des sujets spécifiques), les **jurys citoyens** (des groupes de citoyens tirés au sort évaluent un projet ou une politique publique locale) ainsi que les **conventions citoyennes**.

■ Le cas particulier du budget participatif

Dispositif permettant à des citoyens non élus d'être associés à la définition des finances publiques d'une collectivité territoriale, le budget participatif occupe une **place à part** dans la démocratie participative. Si la première ville à l'avoir expérimenté est Porto Alegre au Brésil en 1989, il est rapidement devenu « *l'une des innovations démocratiques les plus copiées dans le monde* »².

En France, le budget participatif n'est **pas défini juridiquement**. Mis en œuvre pour la première fois en 1995, ce dispositif a connu une nette accélération depuis 2014 (six communes y avaient alors recouru) car le budget participatif a été déployé à 465 reprises en 2024, concernant 440 communes et 25 départements et régions³. En 2024, près de 660 collectivités territoriales ont expérimenté au moins une fois un budget participatif.



Les budgets participatifs représentaient un montant total de **184 millions d'euros d'investissement**, soit 0,3 % environ des investissements réalisés par les collectivités en 2023 (la moitié de ce montant étant concentrée dans la région francilienne)⁴.

¹ Article L. 4134-1 du CGCT.

² « Les budgets participatifs, toute une histoire », entretien avec Yves Sintomer, professeur de sciences politiques à Paris 8, Aude Raux, *La gazette des communes*, 3 octobre 2014.

³ Antoine Bézard, Budgets participatifs : un outil démocratique qui donne davantage de pouvoir aux citoyens des grandes villes, Fondation Jean Jaurès, 20 novembre 2024.

⁴ *Ibid.*

De fait, un **quart des investissements de la Ville de Paris** est décidé dans le cadre des budgets participatifs. Chaque projet d'investissement déposé par un résident est examiné d'un point de vue technique par les services de la Ville. Chaque conseil d'arrondissement sélectionne ensuite les projets qui seront soumis au vote des résidents¹. Depuis 2014, environ 21 000 propositions d'investissement ont été déposées par des résidents parisiens, 1 345 projets ont été retenus pour un montant total de 768 millions d'euros (dont un tiers dans les quartiers populaires)².

¹ Peuvent voter physiquement ou en ligne les résidents âgés d'au moins 7 ans.

² « 10 ans de Budget Participatif : vous l'avez voté, on l'a fait ! », site internet de la Ville de Paris.

ANNEXE 10

Démocratie participative en Irlande, en Islande et en Belgique

Plusieurs pays européens comme l'Irlande, l'Islande et la Belgique ont mis en œuvre des dispositifs originaux et ambitieux de démocratie participative afin de regagner la confiance des citoyens.



De 2012 à 2014, 66 citoyens irlandais tirés au sort et 33 parlementaires et responsables politiques ont délibéré pendant dix week-ends afin d'actualiser la **Constitution** sur des sujets aussi divers que le **mariage homosexuel**, **l'avortement** ou encore **l'âge minimal pour voter**¹.

Les recommandations de cette convention constitutionnelle devaient passer **plusieurs filtres**² : le gouvernement a sélectionné certaines recommandations, qui ont ensuite été transmises à une commission référendaire avant d'être approuvées par le Parlement puis soumises au référendum.

La **seconde convention** (2016-2018), dénommée « assemblée des citoyens », ne comprenait en son sein aucun responsable politique.

Deux référendums ont finalement abouti, l'un sur la légalisation du mariage pour tous le 22 mai 2015, l'autre contre l'interdiction du blasphème le 26 octobre 2018³.

Entre 2012 et décembre 2023, **six conventions** ont été organisées⁴. Si l'intérêt pour les conventions citoyennes semble s'être émoussé, elles ont permis aux citoyens de reprendre la main sur les sujets sociétaux après la grave crise économique de 2008 qui avait ébranlé le pays.



En raison de la crise financière de 2008, l'Islande a traversé une **profonde crise démocratique** : des milliers de citoyens, casseroles en main, ont manifesté chaque samedi devant le Parlement (*l'Althing*), obtenant la démission du Gouvernement.

¹ « Démocratie délibérative : l'exemple irlandais », entretien avec Jane Suiter, chercheuse, politologue et membre fondatrice de We the Citizens, *Missions publiques*, 9 juin 2021.

² « En Irlande, associer une convention citoyenne au référendum contribue à une décision éclairée », propos de Marie-Luce Paris, professeure de droit, recueillis par Claire Legros, *Le Monde*, 15 décembre 2023.

³ Le référendum tendant à réduire l'âge d'éligibilité à la présidence de la République irlandaise de 35 à 21 ans a été rejeté le 22 mai 2015.

⁴ Les quatre autres assemblées citoyennes thématiques ont porté sur l'égalité des sexes, la biodiversité, l'élection du maire de Dublin au suffrage universel direct et la consommation de drogues.

Sous la pression, deux référendums sont organisés, et un processus constitutionnel spontané voit le jour. Un collectif citoyen a rassemblé 1 500 personnes autour d'une « *Assemblée nationale* », chargée de définir les orientations de la nouvelle Constitution. Le nouveau gouvernement a décidé de s'inspirer de ce processus pour l'organisation de la procédure constituante officielle.

La loi du 16 juin 2010 a ainsi prévu la réunion d'un forum national, composé de 950 citoyens tirés au sort, qui délibèrent en petits groupes, afin de dégager des « *points de vue représentatifs de la citoyenneté islandaise* ». Une Assemblée constituante est chargée de rédiger un projet de texte constitutionnel en se fondant sur les valeurs exprimées par un forum. Faiblement élue (35,95 % de participation seulement), cette Assemblée voit son élection invalidée par la Cour Suprême avant d'être remplacée par un Conseil constitutionnel, composé des 25 candidats qui y avaient reçu le plus de votes.

Outre sa composition **éclectique** (avocats, journalistes, un pasteur, un étudiant, un animateur radio, un cinéaste), ce Conseil s'appuie sur une **méthode de travail originale** : réunion plénière diffusée en direct sur internet, mise en ligne du projet de Constitution au fil de sa construction, avec la possibilité, ouverte à l'ensemble de la population sans restriction d'âge ni même de nationalité, de soumettre des commentaires et des propositions d'amendements au Conseil.

Finalement, la proposition pour une nouvelle constitution pour la République d'Islande a été adoptée à l'unanimité par le Conseil puis approuvée par **référendum**.

Pourtant, elle échoue à être définitivement adoptée par le Parlement, un changement de majorité ayant entraîné le **rejet** des travaux constitutifs en 2013.

Le cas islandais illustre la difficulté à articuler les dispositifs participatifs avec le principe d'une démocratie représentative.



La Belgique

Depuis 2019, des groupes parlementaires ou au moins 1 000 résidents de Bruxelles âgés de 16 ans et plus peuvent demander la création d'une **commission délibérative mixte** au sein du **Parlement de la région de Bruxelles-Capitale** (et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune)¹.

Le Parlement est **libre** de créer ou non une commission délibérative mixte sur un thème donné : six commissions ont ainsi été organisées, portant sur la gestion de crise, le déploiement de la 5G à Bruxelles, la protection des personnes sans abri ou la biodiversité en ville par exemple. Chaque commission comprend 60 membres au total (15 parlementaires et 45 citoyens tirés au sort).

¹ Cette assemblée est composée de l'ensemble des députés du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, quelle que soit leur langue. Voir Vrydagh, J., Bottin, J., Reuchamps, M., Bouhon, F. et Devillers, S. (2021), « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2492(7), 5-68. <https://doi.org/10.3917/cris.2492.0005>.

Le **Parlement wallon** a également organisé en 2024 une commission délibérative mixte, comprenant 10 députés et 30 citoyens chargés de présenter des recommandations sur la crise démocratique. Le bilan de cette commission semble positif : *« les élus tempèrent la radicalité des recommandations, mais s'impliquent ensuite fortement pour les défendre »*¹.

¹ Victor Lauret, « Commissions mixtes élus-citoyens : le bon compromis ? », *DémocratieS*, 19 juillet 2024.

ANNEXE 11

Le nouveau rôle du Conseil économique, social et environnemental en matière de démocratie participative

Aux termes de l'article 70 de la Constitution, le Conseil économique, social et environnemental (Cese) peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

À la suite de l'abandon du projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique, déposé le jeudi 29 août 2019 sur le bureau de l'Assemblée nationale, la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental a été adoptée afin de faire de cette assemblée le pivot de la démocratie participative.

Ses principaux apports sont les suivants :

- le Cese peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental (le seuil de recevabilité des pétitions est réduit de 500 000 à 150 000 signataires, la condition d'âge pour y participer est abaissée de dix-huit à seize ans et il est institué un délai d'un an à compter du dépôt de la pétition pour recueillir les signatures) ;
- le Cese peut décider de son propre chef d'associer le public à l'exercice de ses missions par une consultation ou la participation aux travaux de ses commissions, sous réserve que les modalités de cette association présentent des « *garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité* », que le public associé soit représentatif et dispose d'un « *délai raisonnable* » pour accéder à une « *information claire et suffisante* », enfin que les suites envisagées soient rendues publiques¹ ;
- le Cese peut également recourir à la « *consultation du public* » dans les matières relevant de sa compétence, soit en s'autosaisissant, soit à la suite d'une saisine du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat.

Dans cette hypothèse, un tirage au sort peut être organisé. Il doit alors assurer une « *représentation équilibrée du territoire de la République, notamment des outre-mer* » et garantir « *la parité entre les femmes et les hommes parmi les participants* »².

Dans sa décision n° 2020-812 DC du 14 janvier 2021, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions relatives aux consultations précitées étaient conformes à la Constitution dans la mesure où le projet de loi organique n'attribuait pas de nouvelle compétence au Cese (considérant n° 11).

¹ Article 4-2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

² Article 4-3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 précitée.

ANNEXE 12

Les partenaires sociaux en France

A. Focus sur les syndicats de salariés représentatifs en France

Lorsqu'un syndicat de salariés est reconnu représentatif, il bénéficie de plusieurs prérogatives, comme l'accès à des fonds et la faculté de négocier et signer des accords.

La loi du 20 août 2008¹ prévoit qu'un syndicat de salariés est **représentatif** s'il remplit les conditions suivantes : le respect des valeurs républicaines ; l'indépendance ; la transparence financière ; une ancienneté minimale de deux ans dans le champ professionnel et géographique couvrant le niveau de négociation ; l'influence, prioritairement caractérisée par l'activité et l'expérience ; des effectifs d'adhérents suffisants attestés par des cotisations.

Mais c'est l'audience lors des **élections professionnelles** qui constitue le critère décisif. Elle varie selon le niveau de la négociation :

- au **niveau de l'entreprise**, le syndicat doit avoir recueilli au moins **10 %** des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections des titulaires au comité social et économique, quel que soit le nombre de votants ;
- au **niveau des branches**, ce seuil est réduit à 8 %, étant précisé que sont également pris en compte les suffrages exprimés dans les scrutins organisés dans les entreprises de moins de onze salariés ;
- au **niveau national et interprofessionnel**, le seuil est maintenu à 8 % (l'assiette est toutefois élargie aux suffrages exprimés lors des élections des membres représentant les salariés aux chambres départementales d'agriculture).

Un **accord national interprofessionnel** est valide si deux conditions sont remplies² :

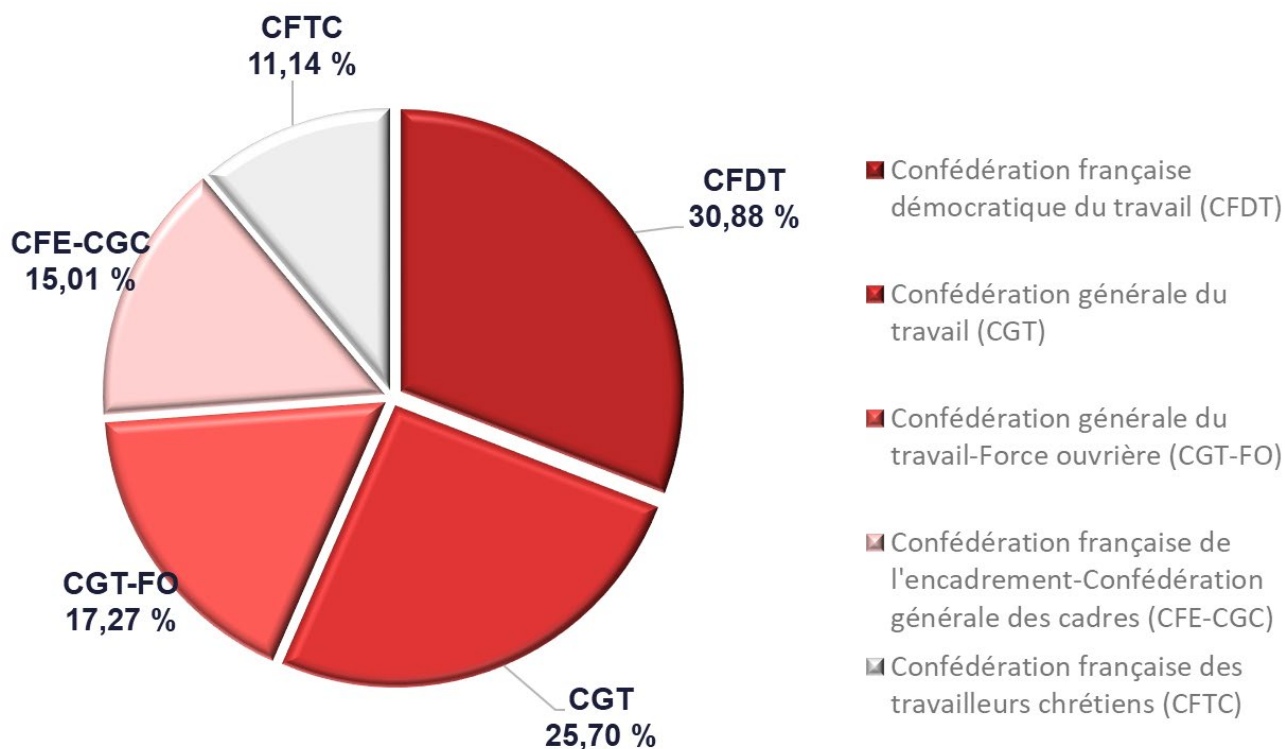
- il doit être signé par des syndicats représentatifs au niveau national et ayant recueilli **au moins 30 % des suffrages** exprimés en faveur des organisations reconnues représentatives à ce niveau, quel que soit le nombre de votants ;
- il ne doit pas avoir fait l'objet d'une **opposition**, dans un délai de 15 jours, de la part des syndicats représentatifs ayant recueilli au moins la moitié des suffrages précités.

¹ La loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a introduit dans le code du travail l'article L. 2121-1 qui fixe les critères de représentativité des syndicats de salariés.

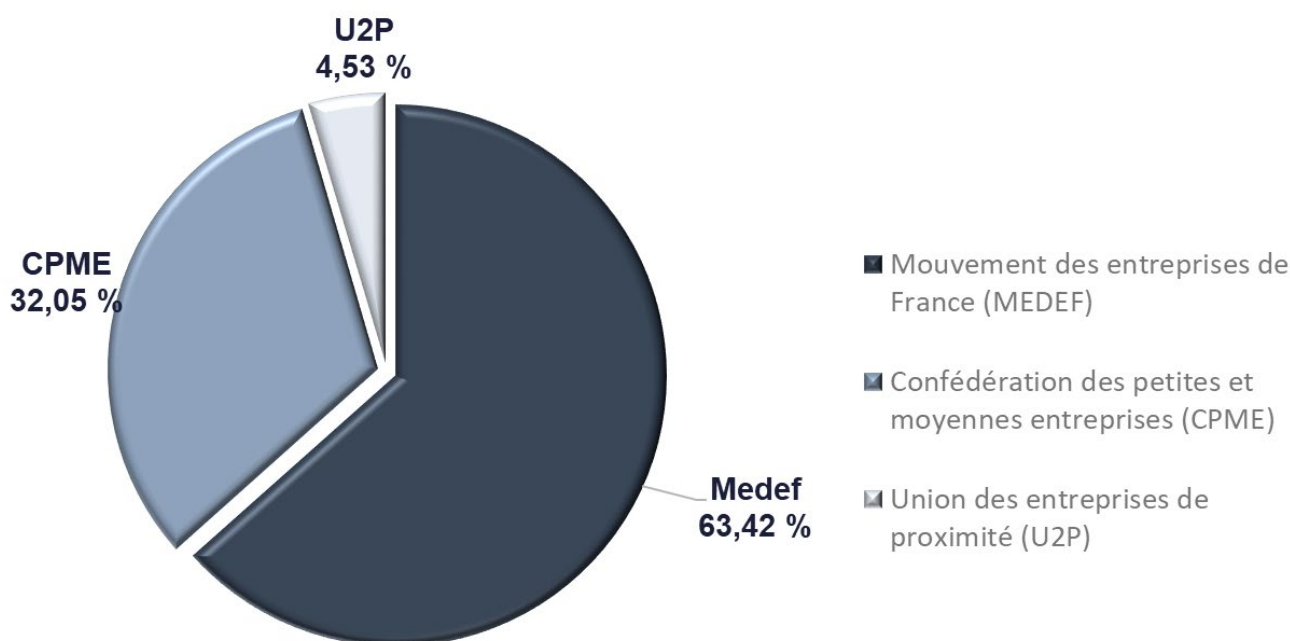
² Article L. 2232-2 du code du travail.

B. Les partenaires sociaux aujourd'hui en France

Syndicats de salariés représentatifs pour conclure un Accord national interprofessionnel (ANI)¹



Organisations d'employeurs représentatives pour conclure un Accord national interprofessionnel (ANI)²



¹ Arrêté du 8 juillet 2025 fixant la liste des organisations syndicales reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel.

² Arrêté du 8 juillet 2025 fixant la liste des organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel.



Rémi CARDON
Rapporteur
Somme
Socialiste, Écologiste et Républicain



Amel GACQUERRE
Rapporteur
Pas-de-Calais
Union Centriste

 secretariat-prospective@senat.fr

 01.42.34.27.20

 www.senat.fr

