

L'avenir du modèle démocratique à l'horizon 2050

La démocratie a pendant longtemps été perçue comme une **évidence**, un horizon indépassable, au point que certains ont cru pouvoir proclamer la « *fin de l'Histoire* », en raison de la chute de l'URSS et de la diffusion généralisée du **modèle démocratique occidental** dans les années 1990. Pourtant, ce modèle est aujourd'hui contesté, tant à l'échelle planétaire qu'au sein des sociétés occidentales elles-mêmes, dont certaines ont été qualifiées de « *démocraties illibérales* ». Paraphrasant Paul Valéry, d'aucuns pourraient affirmer : « *Nous autres, démocraties, nous savons maintenant que nous sommes mortelles* ».

La démocratie ne se résume ni à des règles constitutionnelles, ni même à des normes juridiques. Elle renvoie plus fondamentalement à un « **éthos démocratique** », à un attachement aux valeurs démocratiques, qui irriguent d'ailleurs des pans entiers de la société. Si cet éthos fragilise à court terme nos sociétés occidentales, il en assure à long terme leur résilience, pour peu que ces valeurs démocratiques soient défendues.

Comment pourraient évoluer la démocratie représentative, les partis, l'engagement politique et citoyen à l'horizon 2050 ? Pourra-t-on alors recourir à des systèmes de démocratie directe en temps réel ? Quelle sera la place pour les outils numériques dans la vie des citoyens ?

Après avoir dressé un tableau du modèle démocratique actuel, ce rapport de prospective propose d'explorer les **voies possibles d'évolution à l'horizon 2050**. Il formule quelques recommandations pour renforcer le modèle démocratique français, à travers la création d'un récit fédérateur sur les valeurs démocratiques, le renforcement du rôle du Parlement et de la démocratie directe, et une clarification de l'articulation entre démocratie représentative, démocratie sociale et démocratie participative.



SOMMAIRE

I LONGTEMPS CONSIDÉRÉ COMME LE MEILLEUR, LE MODÈLE DÉMOCRATIQUE SEMBLE AUJOURD'HUI EN PERTE DE VITESSE FACE AUX GOUVERNEMENTS AUTOCRATIQUES	5
<i>I. Fruit de nombreuses évolutions, le modèle démocratique contemporain s'est imposé à la fin de la Guerre froide comme le mode d'organisation privilégié de la vie collective</i>	5
A. La démocratie d'aujourd'hui est très différente des matrices qui l'ont précédée	5
B. Le modèle démocratique occidental, qui se compose de trois strates, est structuré autour d'élections libres et de l'État de droit	6
C. Le modèle démocratique a connu des mouvements d'expansion et de recul, avant d'atteindre son apogée à la fin de la Guerre froide	9
D. « <i>Le pire des régimes à l'exception de tous les autres</i> », ou comment le modèle démocratique a longtemps fait la preuve de sa supériorité	9
<i>II. En France et dans le monde, le modèle démocratique subit actuellement un reflux, alimenté par la perception d'une impuissance démocratique</i>	11
A. Dans le monde, la tendance est au recul de la démocratie et à la montée de l'autoritarisme.....	11
B. La France demeure une démocratie « complète » mais se heurte à une perte de confiance des citoyens	14
C. Confrontées à des difficultés sérieuses, les démocraties apparaissent désormais impuissantes face aux régimes autoritaires, qui tentent de s'ériger en modèle d'efficacité	16
II ALORS QUE LES FONDEMENTS DE LA DÉMOCRATIE ÉLECTIVE SONT FRAGILISÉS, LE PRINCIPE MÊME DE L'ÉTAT DE DROIT EST PARFOIS REMIS EN QUESTION	20
<i>I. Une démocratie représentative abîmée, au niveau local mais surtout au niveau national</i>	20
A. L'abstention ne cesse d'augmenter, au risque de remettre en cause la légitimité des élections.....	21
B. La classe politique connaît d'importantes transformations et suscite la défiance des citoyens	24
C. Le tournant présidentieliste de la Vème République affaiblit le principe représentatif.....	27
<i>II. Les outils de la démocratie directe sont fortement plébiscités par les citoyens mais insuffisamment mobilisés par les pouvoirs publics</i>	30
A. Une diversité d'outils de démocratie directe.....	30
B. Une utilisation des outils de démocratie directe trop souvent limitée ou décevante	35
<i>III. Garantie démocratique, le principe de l'État de droit recule dans le monde et ne suscite plus entièrement l'adhésion en France</i>	38
A. La tension entre démocratie et État de droit n'a pas empêché d'en faire un pilier du modèle démocratique libéral à l'échelle internationale, européenne et nationale.....	38
B. Attaqué de toutes parts, le principe de l'État de droit ne suscite plus la pleine adhésion des citoyens en France et recule dans de nombreux pays	40
III « DÉMOCRATISER LA DÉMOCRATIE » : UN BILAN EN DEMI-TEINTE POUR LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET LA DÉMOCRATIE SOCIALE	44
<i>I. La démocratie participative, une promesse difficile à tenir</i>	44
A. La démocratie participative, une notion récente et floue censée enrichir la démocratie représentative.....	44
B. Une démocratie participative qui s'est déployée dans le domaine environnemental, dans les collectivités territoriales et plus récemment dans le secteur sanitaire, avant de connaître un regain d'intérêt avec les conventions citoyennes nationales.....	46
C. Un essor de la démocratie participative depuis 2019 au niveau national pour des sujets majeurs, mais un bilan en demi-teinte	51
<i>II. La démocratie sociale en France repose sur un dialogue entre partenaires sociaux fortement encadré par l'État</i>	56
A. Une démocratie sociale pensée comme une réponse aux chocs des deux guerres mondiales.....	56
B. Le paritarisme de gestion français : une exception en Europe.....	57
C. La création de l'article L. 1 du code du travail : une « négociation légiférante » dont l'efficacité a varié au fil des années	58
D. La démocratisation de la vie dans l'entreprise : accords d'entreprise, consultations et référendum	63

IV LE MODÈLE DÉMOCRATIQUE SE DÉPLOIE ÉGALEMENT EN DEHORS DE LA SPHÈRE INSTITUTIONNELLE, À TRAVERS NOTAMMENT DES DÉBATS PUBLICS ET DES MOUVEMENTS POPULAIRES.....	66
<i>I. Le modèle démocratique repose sur l'attention portée à l'opinion publique et sur la qualité des débats publics, ce qui suppose un journalisme de qualité.....</i>	66
A. Les dirigeants démocratiques tentent de prendre le pouls du peuple en consultant une opinion publique en réalité inaccessible.....	66
B. Des médias professionnels longtemps concurrencés par l'hégémonie des sondages et désormais par l'empire des réseaux sociaux.....	67
C. Quelle place pour un débat public de qualité aujourd'hui ?	75
<i>II. Les gouvernants sont sensibles aux différentes formes de contestation populaire qui incarnent la « Démocratie du non ».....</i>	76
A. Une autre manière de faire la démocratie se développe hors des canaux institutionnels	76
B. Très divers, ces modes d'expression alternatifs peuvent peser sur les décisions des pouvoirs publics.....	77
C. Vers une contre-démocratie numérique ?.....	79
<i>III. Si les valeurs démocratiques se déploient aussi hors du champ du politique, elles semblent aujourd'hui se déliter au profit de la montée des individualismes.....</i>	80
A. De nombreux champs de la vie collective s'organisent autour de principes démocratiques	80
B. L'éthos démocratique s'effrite peu à peu sur l'autel des égoïsmes	82
V COMMENT ÉVOLUERA NOTRE MODÈLE DÉMOCRATIQUE EN 2050 : QUATRE SCÉNARIOS PROSPECTIFS	84
<i>I. Le scénario 1 : la « démocratie sans citoyens ».....</i>	85
<i>II. Le scénario 2 : la démocratie régénérée.....</i>	87
<i>III. Le scénario 3 : la démocratie liquidée</i>	91
<i>IV. Le scénario 4 : la démocratie horizontale</i>	93
VI LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS	95

I

LONGTEMPS CONSIDÉRÉ COMME LE MEILLEUR, LE MODÈLE DÉMOCRATIQUE SEMBLE AUJOURD'HUI EN PERTE DE VITESSE FACE AUX GOUVERNEMENTS AUTOCRATIQUES

I. Fruit de nombreuses évolutions, le modèle démocratique contemporain s'est imposé à la fin de la Guerre froide comme le mode d'organisation privilégié de la vie collective

A. La démocratie d'aujourd'hui est très différente des matrices qui l'ont précédée

Issu de la philosophie politique antique, le concept de **démocratie** désigne le mode de décision collective dans lequel le pouvoir (*kratos*) est détenu par le peuple (*demos*). Par extension, la démocratie est à la fois un régime, dont découle une architecture institutionnelle, et un modèle, sur lequel se fondent un ensemble de pratiques politiques.

Le **vote** des citoyens est le principe des démocraties.

Les **premières sociétés démocratiques apparaissent pendant l'Antiquité**, notamment à Athènes, au V^e siècle avant J.C. Dans cette cité-État, la vie politique se structure autour d'un régime d'assemblée qui associe la *boulè*, composée d'environ 500 citoyens tirés au sort et chargés de recueillir les propositions de lois, et l'*ekklesia*, lieu du vote des projets de lois, ouvert à tous les citoyens.

Si Athènes a posé les principes de la **démocratie directe** (vote, tirage au sort), celle-ci demeure toutefois incomplète : les femmes, les esclaves et les métèques n'y jouissent pas de la citoyenneté et sont exclus de l'exercice démocratique¹. De même, les quelques démocraties du Moyen Âge² sont souvent oligarchiques.

C'est à l'époque moderne que la démocratie ressurgit et se transforme, pour se rapprocher du modèle actuel. Ainsi, la Révolution de 1689 au Royaume-Uni instaure un Parlement élu limitant les pouvoirs du Roi, la Révolution américaine de 1776 débouche sur un système démocratique partiel, et la Révolution française (1789) élargit considérablement le corps électoral.

¹ Les études historiques estiment que les citoyens ne représentaient qu'un cinquième de l'ensemble de la population athénienne. Voir notamment : Josine Blok, *Citizenship in Classical Athens*, Cambridge University Press, 2017.

² Par exemple, au X^e siècle, l'Islande se dote de l'un des premiers parlements au monde, *l'Althing*. Voir notamment Miche Sallé et Æsa Sigurjónsdóttir, *Histoire de l'Islande : des origines à nos jours*, Tallandier, 2020.

Contrairement à la démocratie directe athénienne circonscrite à un territoire restreint, les démocraties modernes du XIX^e siècle concernent de **vastes territoires** et reposent essentiellement sur des **représentants** du peuple. Elles demeurent toutefois lacunaires, la plupart fonctionnant selon un principe censitaire¹ qui exclut la majorité de la population, et les femmes, alors privées du droit de vote.

B. Le modèle démocratique occidental, qui se compose de trois strates, est structuré autour d'élections libres et de l'État de droit

Dans son ouvrage *La contre-démocratie*, Pierre Rosanvallon soutient que « *le gouvernement électoral-représentatif, la contre-démocratie et le travail réflexif et délibératif du politique constituent les trois piliers de l'expérience démocratique* »².

Dans le présent rapport, il est proposé de décomposer le modèle démocratique occidental en **trois strates** : **la démocratie libérale, la démocratie déléguée et la démocratie du quotidien**. L'expression de « *modèle* » ne signifie pas ici qu'il s'agit d'un exemple qui doit être exporté et imposé par la force dans d'autres pays. Elle permet plutôt de présenter les principales caractéristiques du système démocratique occidental dans toute son étendue et sa complexité.

La **démocratie libérale** désigne une démocratie dans laquelle les représentants sont élus dans le cadre d'élections libres (**démocratie élective**), et soumise à l'**État de droit**. La souveraineté nationale appartenant au peuple, les citoyens sont amenés à élire régulièrement leurs représentants, soit directement, soit indirectement. Par État de droit il faut entendre une hiérarchie des normes, un corpus de droits et libertés fondamentales et un système juridictionnel de nature à assurer sa mise en œuvre. Cet État de droit est défini par le peuple en tant que pouvoir constituant, alors que « *l'état du droit* » relève du pouvoir législatif ordinaire. L'État de droit est donc difficile à modifier, contrairement à l'état du droit. Le lien entre démocratie élective et État de droit n'est pas systématique : certains États démocratiques ne prévoient pas de contrôler l'action du gouvernement ou du législateur. La démocratie libérale comprend en général des mécanismes de **démocratie directe** (comme le référendum ou la procédure de destitution).

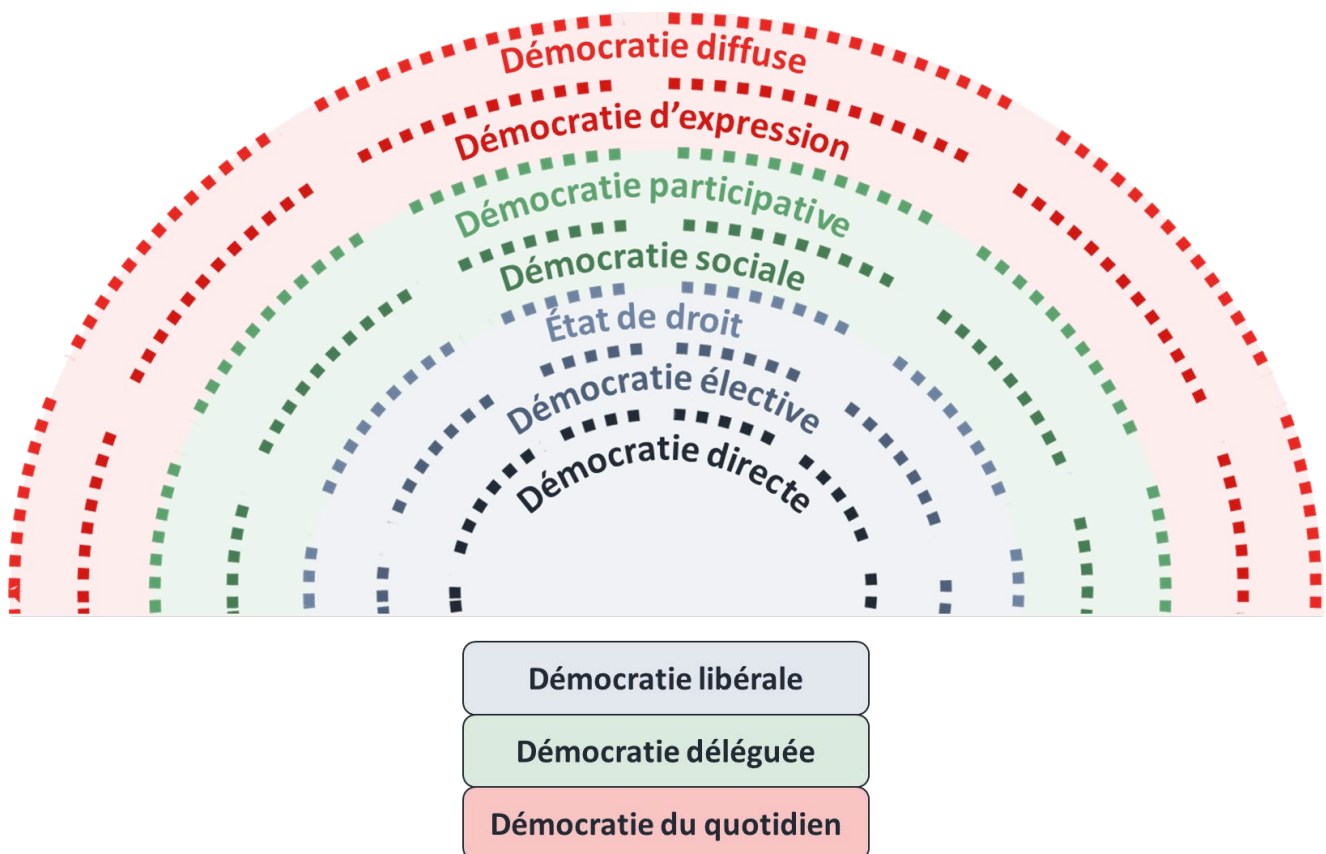
La **démocratie déléguée, qui constitue la deuxième strate**, comprend deux volets : la **démocratie sociale** et la **démocratie participative**. Dans le premier cas, les autorités politiques délèguent tout ou partie de la gestion d'un service aux partenaires sociaux (représentants des employeurs et des salariés), et leur confient la négociation de certaines normes (par exemple en France les règles du code du travail ou de l'assurance chômage). Dans le second cas, les autorités politiques associent des citoyens ordinaires, et non des corps intermédiaires, selon des modalités variées qui peuvent comprendre des séquences délibératives (conventions citoyennes, débats publics, conseils de quartiers, budgets participatifs notamment) ou non (consultations en ligne).

¹ En France par exemple, la Constitution du 3 septembre 1791 met en place une monarchie constitutionnelle où seuls les hommes de plus de 25 ans payant un impôt direct (le cens) jouissent du droit de vote.

² Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie*, Seuil, p. 318.

Enfin, la **démocratie du quotidien**, qui constitue la **troisième strate de notre modèle démocratique**, comporte deux dimensions qui se déploient en dehors des institutions publiques. D'une part, la **démocratie d'expression** comprend à titre principal les médias, les réseaux sociaux et toutes les formes populaires d'expression d'« *empêchement* » (manifestations, collectifs, pétitions informelles notamment). D'autre part, la **démocratie « diffuse »** désigne l'imprégnation des valeurs démocratiques dans des sphères non institutionnelles : le milieu du travail (entreprise et administration), les associations et la sphère familiale.

Le modèle démocratique



Le modèle démocratique : des tensions permanentes, une résilience à long terme

Le modèle démocratique se caractérise par des **tensions permanentes** entre les trois strates identifiées par les rapporteurs :

- les acteurs de la démocratie déléguée (partenaires sociaux et citoyens participatifs) peuvent avoir la tentation de contester la légitimité des représentants élus ;
- les médias et les manifestants peuvent remettre en cause le bien-fondé des décisions prises par l'Exécutif ou le Législateur.

Des tensions existent également **au sein d'une même strate**. Ainsi, à l'intérieur de la démocratie libérale, en raison de la séparation des pouvoirs, peuvent surgir des conflits de légitimité entre les citoyens qui s'expriment dans le cadre de la démocratie directe, les gouvernants et les représentants élus et les juges, défenseurs de l'État de droit.

Ces nombreuses tensions donnent le sentiment que le modèle démocratique est **structurellement instable**. En réalité, sur le long terme, ces tensions permettent des ajustements perpétuels qui sont censés lui conférer une forme de **résilience** dont sont dépourvus les régimes autoritaires.

Les valeurs démocratiques

Les valeurs démocratiques recourent **largement les droits de l'homme et les libertés fondamentales**, tels qu'ils ont été définis :

- par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en France de 1789, précédée par la Déclaration d'indépendance américaine de 1776, et des textes anglais (*Magna Carta* de 1215 et *Bill of Rights* de 1689) ;
- par la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, précisée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et par le Traité sur l'Union européenne, éclairé par la Cour de justice de l'Union européenne ;
- par des textes régionaux, comme la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007 ;
- par la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

Schématiquement, les **valeurs démocratiques** regroupent :

- la **dignité** et le **respect** dû à chaque personne humaine, quelles que soient ses caractéristiques (genre, âge, origine ethnique, convictions politiques, religieuses et philosophiques...) ;
 - l'**égalité** des individus lors des élections (chaque personne compte pour une voix) et devant la loi ;
 - le droit pour tout individu **d'exprimer** librement ses **opinions**, y compris en manifestant dans la rue ;
 - le droit pour chaque individu d'être **informé** et de **participer**, à des degrés divers, à l'élaboration des normes le concernant directement.
-

C. Le modèle démocratique a connu des mouvements d'expansion et de recul, avant d'atteindre son apogée à la fin de la Guerre froide

La montée en puissance du modèle démocratique est le fait de **vagues successives de démocratisation**¹ (voir **annexe 1**).

Les **deux premières vagues** coïncident avec les périodes de sortie de guerre. Ainsi, alors que la fin de la Première Guerre mondiale a permis le démantèlement de grands empires multinationaux peu démocratiques, la Seconde Guerre mondiale s'est soldée par la victoire du modèle démocratique défendu par le camp des Alliés sur les anciennes dictatures de l'Axe, soumises à une démocratisation forcée.

À partir de 1974, la **troisième vague** débute par la chute de nombreux gouvernements autoritaires, notamment dans le Sud de l'Europe. Elle atteint son apogée avec la fin de la Guerre froide qui permet aux États communistes d'Europe de l'Est de se libérer du joug soviétique, puis d'être peu à peu remplacés par des démocraties libérales.

Si l'histoire du modèle démocratique ne s'est pas achevée avec la **Guerre froide**, comme en témoignent les espoirs soulevés par les Printemps arabes dans les années 2010 ou, à l'inverse, les reflux autoritaires observés ces dernières années (*cf. infra*), la disparition de l'URSS en 1991 a néanmoins marqué un tournant.

Le modèle démocratique libéral, porté par les démocraties occidentales, a semblé s'imposer comme l'horizon indépassable de toute organisation politique. Cette période d'âge d'or de la démocratie a nourri l'idée de sa victoire définitive sur les modèles alternatifs, au point d'évoquer une « **fin de l'Histoire** »².

D. « Le pire des régimes à l'exception de tous les autres »³, ou comment le modèle démocratique a longtemps fait la preuve de sa supériorité

La victoire idéologique et historique de la démocratie libérale s'explique aussi par sa capacité à s'affirmer comme un régime **performant, légitime et désirable**.

En matière de **performance** d'abord, **le respect des exigences démocratiques a souvent été synonyme d'efficacité**.

Sur le plan économique par exemple, la stabilité et la prévisibilité des institutions démocratiques se sont révélées favorables à la création d'une économie de marché, à un niveau élevé de confiance et d'investissements, et, *in fine*, à la croissance⁴ et au développement économique⁵. Contrairement aux régimes dictatoriaux et autoritaires, les pays dotés d'institutions dites « *inclusives* » connaissent une volatilité

¹ Samuel Huntington, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

² Dans son article éponyme (1989), Francis Fukuyama prédit une fin de l'histoire, entendue au sens de la victoire idéologique irréversible du modèle démocratique libéral sur les solutions concurrentes, au premier rang desquelles les démocraties populaires du bloc de l'Est.

³ Selon la maxime attribuée à Sir Winston Churchill, lors de son discours du 11 novembre 1947 à la Chambre des Communes

⁴ Daron Acemoglu, Simon Johnson et James Robinson, « Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth », *C.E.P.R. Discussion Papers*, 2004.

⁵ Dans *Development as Freedom* (1999), Amartya Sen souligne en ce sens qu'aucune démocratie dotée d'une presse libre et d'élections compétitives n'a connu de famine majeure.

macroéconomique plus faible, une capacité accrue à absorber les chocs et une résilience renforcée face aux crises.

De même, le pluralisme des opinions et la liberté d'expression consacrés par les modèles démocratiques sont des facteurs d'efficacité politique¹ car ils permettent de confronter les points de vue, de faire émerger les meilleures solutions et de corriger les erreurs éventuelles. Ainsi, comme le souligne Raphaël Doan, « *la démocratie est le régime le plus puissant* » alors qu'à l'inverse, la tyrannie « *doit sans cesse dépenser son énergie à surveiller les opposants, à prévenir toute révolte, à éviter ce qui pourrait lui faire du tort, ce qui est une immense perte d'efficacité* »².

Les démocraties sont également investies d'une forte légitimité, dite « *rationnelle-légale* »³.

Cette légitimité ne repose ni sur la tradition, ni sur le charisme d'un dirigeant, mais sur un cadre juridique et institutionnel transparent, où les règles du jeu politique sont connues et acceptées par l'ensemble des citoyens.

Dans un tel système, le pouvoir n'a pas besoin de recourir en permanence à la coercition pour être obéi, car les citoyens consentent à déléguer leur souveraineté à des représentants élus, selon des mécanismes qu'ils reconnaissent comme justes et équitables. Il s'agit d'un facteur important de stabilité politique.

Enfin, le modèle démocratique est apparu comme le plus désirable.

D'une part, car il garantit un niveau élevé de libertés individuelles, l'extension de la démocratie allant de pair avec un renforcement de l'État de droit et de la protection des droits et libertés fondamentaux.

D'autre part, parce que son efficacité se traduit par une performance économique et sociale qui favorise une prospérité partagée. À cet égard, de nombreux travaux de recherche ont démontré une corrélation forte entre le niveau de bonheur d'une population et le caractère démocratique des institutions⁴.

“ Les valeurs démocratiques répondent à une demande profonde, car l'être humain a besoin avant tout de liberté individuelle. [...] Cette aspiration à la liberté s'accompagnera inévitablement, y compris dans les régimes aujourd'hui totalitaires, notamment en Chine, d'une demande de liberté politique.

Jacques Attali, audition par la délégation à la prospective,
6 janvier 2026

¹ Idée identifiée dès 1859 par John Stuart Mill dans *De la liberté*.

² Raphaël Doan, *Faire de la France une démocratie*, Passés composés, 2025, p. 109.

³ Max Weber, *Économie et société*, 1922.

⁴ Voir notamment : R. Inglehart et H.-D. Klingemann, « Genes, culture, democracy, and happiness », *The MIT Press*, 2000.

II. En France et dans le monde, le modèle démocratique subit actuellement un reflux, alimenté par la perception d'une impuissance démocratique

A. Dans le monde, la tendance est au recul de la démocratie et à la montée de l'autoritarisme

La mesure du niveau et de l'intensité démocratique d'un État est un exercice difficile car il n'existe pas de définition universellement acceptée de ce qu'est une démocratie. Il en va de même de la classification des États en démocraties illibérales, régimes autoritaires, dictatoriaux ou même totalitaires, chacune de ces catégories faisant l'objet d'importants débats doctrinaux¹. En outre, peu d'indicateurs remplissent la double condition d'être disponibles pour l'ensemble des États évalués et de permettre d'objectiver le niveau de démocratie de manière chiffrée et statistique.

Mesurer la démocratie : quelle méthodologie ?

Parmi les nombreux indices existants, deux se démarquent par leur méthodologie et la reconnaissance académique dont ils bénéficient :

Le **Democracy Index** de **The Economist Intelligence Unit (EIU)**, filiale du groupe de presse *The Economist*. Il s'agit d'un indicateur unique, dont la valeur s'étend de 0 à 10, qui représente la moyenne de cinq indicateurs, eux-mêmes mesurés à l'aide de sous-indicateurs : (1) **le processus électoral et le pluralisme** (suffrage universel, financement des campagnes électorales, liberté d'association) ; (2) **le fonctionnement du gouvernement** (séparation des pouvoirs, souveraineté dans la conduite de la politique nationale, reddition de comptes, transparence, absence de corruption, etc.) ; (3) **la participation politique** (taux de participation aux élections, nombre d'adhérents aux partis politiques, etc.) ; (4) **la culture démocratique** (adhésion aux valeurs démocratiques) et (5) **la garantie des droits fondamentaux**.

Les **Democracy Indices** du **V-Dem Institute**, organe rattaché à l'Université de Göteborg (Suède), intègrent plus de 480 indicateurs regroupés au sein de cinq indices principaux : (1) **l'indice de démocratie électorale** (liberté du vote, de la presse et de l'expression, multipartisme, périmètre de la base électorale, etc.) ; (2) **l'indice de démocratie libérale** (respect de l'État de droit, indépendance du pouvoir judiciaire, mécanismes de contrôle du pouvoir exécutif, droits des oppositions, etc.) ; (3) **l'indice de démocratie égalitaire** (absence de discriminations, égal accès aux ressources et libertés) ; (4) **l'indice de démocratie participative** (effectivité des outils de démocratie directe, consultation dans le processus législatif, etc.) et (5) **l'indice de démocratie délibérative** (recherche de l'intérêt général dans le processus décisionnel, représentation politique de la société civile, etc.).

¹ Voir *Le futur de notre rapport à l'autorité et à la vérité*, annexe 7.

Les principales critiques adressées à ces indices concernent le **caractère subjectif** de la notation, qui dépend *in fine* de l'appréciation d'un panel d'experts.

Il n'en demeure pas moins qu'ils s'efforcent de prendre en compte, lorsque cela est possible, des éléments objectifs comme le taux de participation aux élections ou l'extension de la base électorale.

Les éditions 2026¹ des indices précités permettent de dégager trois tendances fortes.

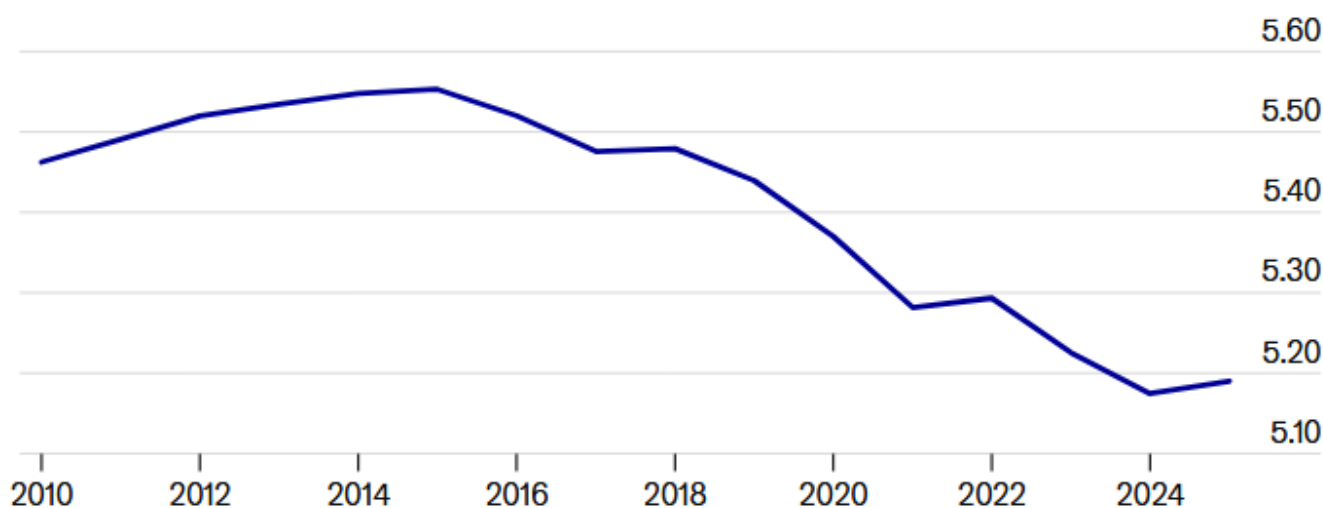
■ **À l'échelle mondiale, la démocratie recule nettement depuis une dizaine d'années**

Comme le note le rapport de l'Institut V-Dem, « *le déclin démocratique mondial est remarquable et en cours. Pour le citoyen moyen dans le monde, le niveau de démocratie est désormais revenu à celui de 1978, effaçant l'expansion des droits et libertés issue de la troisième vague de démocratisation.* »

Le rapport relève également que parmi les nombreux pays qui s'autocratisent, « *plusieurs d'entre eux possèdent un poids économique et politique suffisant pour remodeler les organisations internationales, les normes et les relations commerciales* », ce qui pose le risque d'une modification durable de l'ordre mondial.

Ce déclin se mesure également à travers la baisse du score global du *Democracy Index* de l'EIU, qui est passé de 5,55 en 2015 à 5,2 en 2025².

Évolution du score moyen global du *Democracy Index* de 2010 à 2025



Lecture : score moyen global du *Democracy Index* sur 10 (10 = le meilleur)

Source : EIU

¹ The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2025: Democracy stabilises after eight years of decline* et V-Dem Institute, *Democracy Report 2026: Unraveling The Democratic Era?*

² En hausse de + 0,02 point par rapport à 2024, sous l'effet, entre autres, d'une plus grande mobilisation des sociétés civiles.

■ **Les régimes autoritaires dominent désormais et concentrent la majorité de la population planétaire**

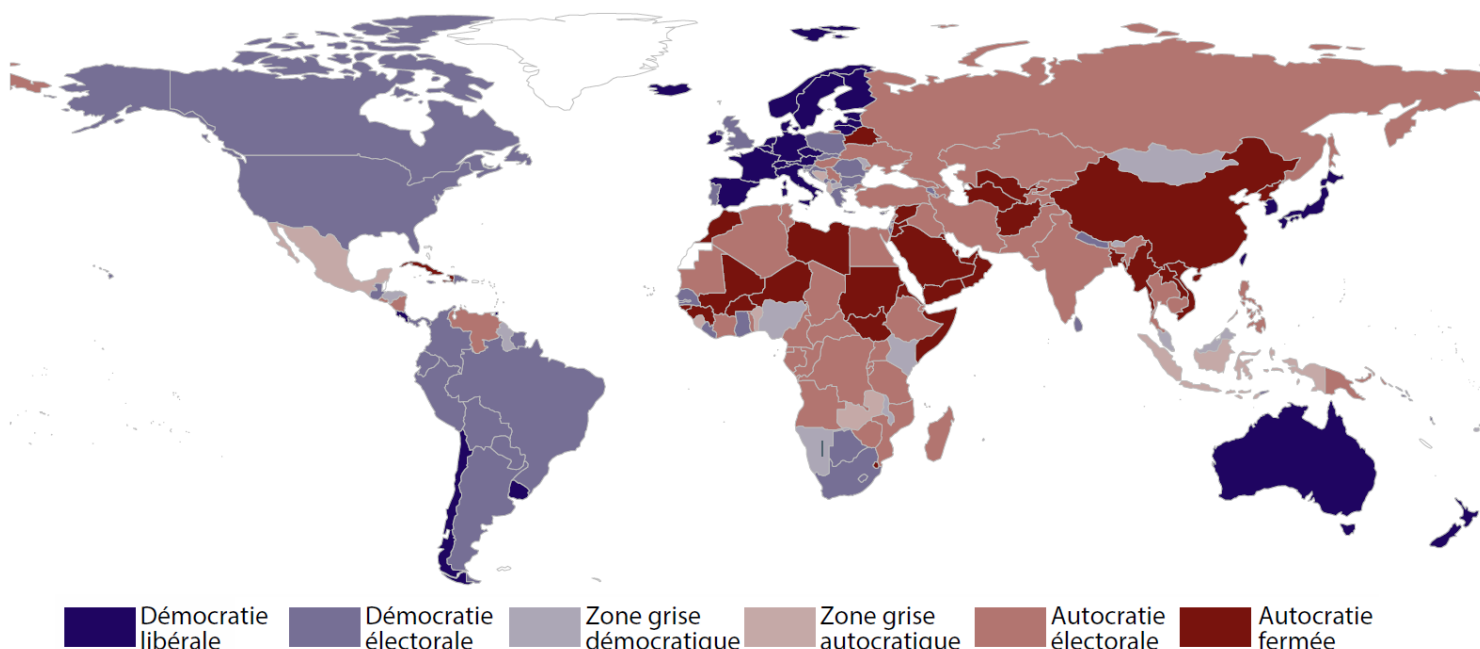
Selon le V-Dem Institute, le monde comptait **92 autocraties** et **87 démocraties** en **2025**.

Rapportées à la population, ces données signifient que 74 % de la population mondiale (environ 6 milliards de personnes) vivaient dans des autocraties, contre 26 % (environ 2 milliards) dans des démocraties.

On comptait à cette date plus de personnes vivant dans des **autocraties dites fermées**¹ (28 %, soit 2,3 milliards) que dans l'ensemble des **démocraties électorales et libérales** (26 %, soit 2,2 milliards).

Les **démocraties libérales** – qui sont les plus complètes en ce qu'elles conjuguent le **principe électif** avec le **respect de l'État de droit** –, ne comptaient quant à elles que 7 % de la population mondiale en 2025.

Les régimes politiques des pays du monde en 2025



Source : V-Dem Institute, Democracy Report 2026: Unraveling The Democratic Era?

■ **En dynamique, la « vague d'autocratisation » actuelle, singulière et inquiétante², ne semble pas être prête à se résorber**

Le V-Dem Institute relève l'existence depuis 25 ans d'une « *troisième vague d'autocratisation* », d'une ampleur sans précédent. Elle dépasserait, en durée, en étendue et en intensité, le premier reflux démocratique des années 1930.

¹ Forme d'autocratie la plus poussée dans la classification du V-Dem Institute, qui se distingue de l'autocratie électorale par l'absence d'élections multipartites ou de respect de certains critères démocratiques fondamentaux (liberté d'expression, liberté de réunion, élections libres et équitables, etc.).

² Selon Staffan Ingemar Lindberg, directeur de l'Institut V-Dem, en parallèle des « vagues de démocratisation » (Huntington, 1993), l'époque moderne a connu trois vagues d'autocratisation : dans les années 1930, à partir du milieu des années 1960 et dans les années 1970, et la vague actuelle, qui a démarré dans les années 2000.

Ce mouvement s'expliquerait en partie par la montée des mouvements illibéraux, au cœur même d'États jadis perçus comme des bastions démocratiques comme les États-Unis (voir **annexe 2**).

B. La France demeure une démocratie « complète » mais se heurte à une perte de confiance des citoyens

En 2025, selon le *Democracy Index* de l'EIU, la France a retrouvé son statut de « *démocratie complète* » après avoir été classée « *démocratie avec des défauts* » l'année précédente. Cette amélioration s'explique principalement par un retour aux niveaux d'avant la pandémie en matière de libertés individuelles. Toujours à la limite entre ces deux catégories, la France se classe 26^e sur 167 pays dans le classement mondial, dominé par la Norvège.

Les Français, comme d'ailleurs les Européens, restent très attachés à la démocratie mais considèrent qu'elle fonctionne mal. Les enquêtes d'opinion (Cevipof, Eurobaromètre) montrent qu'une large majorité de nos concitoyens considère la démocratie comme le meilleur système politique. Les principes comme la liberté d'expression, le droit de vote, la séparation des pouvoirs et l'État de droit sont largement soutenus. Le suffrage universel et les élections libres sont vus comme essentiels à la légitimité du pouvoir.

Si le socle de valeurs est solide autour du *modèle* démocratique et de ses principes, plusieurs signaux alertent quant à une érosion de la confiance envers le *régime* démocratique tel qu'il s'incarne dans nos sociétés.

Les Français, comme d'ailleurs les Européens, restent très attachés à la démocratie mais considèrent qu'elle fonctionne mal. Les enquêtes d'opinion (Cevipof, Eurobaromètre) montrent qu'une large majorité de nos concitoyens considère la démocratie comme le meilleur système politique. Les principes comme la liberté d'expression, le droit de vote, la séparation des pouvoirs et l'État de droit sont largement soutenus. Le suffrage universel et les élections libres sont vus comme essentiels à la légitimité du pouvoir.

Si le socle de valeurs est solide autour du *modèle* démocratique et de ses principes, plusieurs signaux alertent quant à une érosion de la confiance envers le *régime* démocratique tel qu'il s'incarne dans nos sociétés.

Les Français et la démocratie



...estiment que le système politique démocratique est une bonne manière de gouverner



...considèrent que la démocratie fonctionne mal



...déclarent qu'il n'y a pas de quoi être fier de notre démocratie

Source : Cevipof, Baromètre de la confiance politique, 2026

Outre les reproches d'inefficacité, ainsi que la baisse de confiance généralisée envers les institutions et les responsables politiques¹, **les solutions alternatives aux régimes démocratiques connaissent une approbation croissante dans l'opinion publique française**² :

- 59 % des personnes interrogées approuvent l'idée de confier à des experts le soin de décider ce qui leur semble être le meilleur pour le pays ;
- 36 % estiment que placer un « *homme fort* » à la tête du pays, qui ne se préoccuperait pas du Parlement ni des élections, serait une bonne manière de gouverner ;
- 20 % se disent favorables à ce que l'armée dirige le pays.

Si ces tendances sont fortement corrélées au contexte conjoncturel³, elles dénotent néanmoins un **malaise démocratique**, en partie fondé sur l'idée – partagée par 43 % des répondants –, « *qu'en démocratie rien n'avance, et qu'il vaudrait mieux plus d'efficacité et moins de démocratie* ».

“

Je distinguerai quatre ressorts de la crise de légitimité. Le premier tient à la déconnexion entre les citoyens et les institutions. [...] Le deuxième ressort est la crise de probité et l'érosion du contrat moral démocratique, celles-ci étant alimentées par les différentes affaires judiciaires impliquant des représentants de la Nation. [...] Le troisième ressort est la transformation du rapport à la vérité du fait de ce que je nommerais le « mensonge politique ». [...] Enfin, la violence qui s'exprime à l'encontre des élus locaux est, à nos yeux, le symptôme terminal de la crise de légitimité.

Alexandre Chauty, Parlement des étudiants,
audition par la délégation à la prospective, 28 avril 2026

¹ En 2026, 78 % des Français déclarent ne pas avoir confiance dans la politique.

² Voir le *Baromètre* du Cevipof de 2026 précité.

³ Par exemple, une forte demande d'un « gouvernement des experts » s'est fait jour pendant la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19. Voir à cet égard les éditions 2021, 2022 et 2023 du *Baromètre de la confiance politique* du Cevipof.

C. Confrontées à des difficultés sérieuses, les démocraties apparaissent désormais impuissantes face aux régimes autoritaires, qui tentent de s'ériger en modèle d'efficacité

Le « *mythe de l'impuissance des démocraties* »¹ est un thème récurrent de l'*histoire des idées*. Par opposition aux aristocraties (le « *régime des meilleurs* »), les démocraties seraient lentes et perméables aux démagogues et aux émotions.

Dans *L'Histoire de la guerre du Péloponnèse*, Thucydide relatait déjà comment l'Assemblée athénienne, après de longues délibérations contradictoires, avait décidé de mener l'expédition de Sicile, qui s'est soldée par un échec menant à la reprise des hostilités avec Sparte puis à une révolution oligarchique.

De même, dans *La République*, Platon se montrait très critique à l'encontre de la démocratie, qui permettrait à des citoyens non éclairés et manipulables de prendre des décisions cruciales, favorisant la corruption, l'instabilité et un climat d'ignorance collective où toutes les opinions se valent, au détriment de la vérité et de l'éthique. Platon plaidait en conséquence pour un régime politique qui concentrerait le pouvoir dans les mains d'un « *philosophe roi* », figure quasi-omnisciente et source de sagesse et de justice.

Appliquée aux démocraties contemporaines, cette critique d'impuissance se décline en deux volets :

- d'une part, **le processus de décision démocratique serait inefficace par nature**. Complexe, il ferait intervenir un trop grand nombre d'acteurs, réduisant l'agilité et la réactivité des gouvernements démocratiques², qui soit seraient toujours en retard, notamment par rapport aux régimes autoritaires, soit seraient incapables de prendre une décision, du fait d'une pluralité d'injonctions contradictoires émanant de nombreux acteurs ;
- d'autre part, **le fonctionnement démocratique condamnerait l'action publique au court-termisme**, du fait des alternances politiques. Cette compétition électorale permanente encouragerait les élus à mettre en œuvre des mesures démagogiques au détriment de réformes parfois impopulaires, mais nécessaires pour assurer une prospérité à long terme.

“ **La démocratie tient très largement par les performances pratiques, matérialistes, qu'elle est capable de délivrer. Lorsque ces performances s'amenuisent [...], lorsque cette efficacité faiblit, la reconnaissance envers le système faiblit et peut même disparaître s'il n'y a pas de solution pour restaurer la puissance publique dans sa capacité à produire des résultats.** ”

Dominique Reynié, audition
par la délégation à la prospective,
28 octobre 2025

¹ Michaël Fœssel, « Le mythe de l'impuissance démocratique », *Revue Esprit*, 2020.

² Voir notamment la théorie de l'action collective (Olson, *Logique de l'action collective*, 1965), selon laquelle plus un groupe compte d'individus, moins son action est efficace, en raison d'une démobilisation de plusieurs membres (phénomène du passager clandestin) ou d'une difficulté à faire émerger un consensus.

Si les **critiques en impuissance** avaient été mises en sourdine dans les années 1990, elles bénéficient aujourd'hui d'un nouvel écho, souligné à plusieurs reprises lors des auditions menées par la délégation.

Comment expliquer cette résurgence ?

En premier lieu, **les démocraties sont insérées dans un écosystème mondial qui bride leurs marges de manœuvre :**

- dans une économie mondialisée et interdépendante, le « *trilemme* » de Dani Rodrik dispose que plus un pays s'ouvre à l'international, plus il doit renoncer, soit à sa souveraineté, soit à son fonctionnement démocratique ;
- la complexité croissante des enjeux entraîne l'apparition d'une « *société du risque* » (Ulrich Beck), paralysant l'action des décideurs publics ;
- la récurrence des crises, financière (2008), sanitaire (covid-19), climatique et géopolitique place l'action publique sous une pression permanente.

En deuxième lieu, les démocraties occidentales se heurtent en interne à de nombreuses limites, qui les condamnent à une forme d'impuissance sur un grand nombre de sujets.

Dans son étude annuelle de 2023 consacrée au « *dernier kilomètre de l'action publique* »¹, le Conseil d'État a identifié plusieurs « *poches d'impuissance* », qui, bien que davantage imputables à l'État qu'au modèle démocratique en tant que tel, sont susceptibles par métonymie de lui être reprochées et de le fragiliser :

- l'**incapacité à réguler efficacement** et à agir à court-terme sur des enjeux urgents, à l'image de celui des déserts médicaux ;
- l'**ineffectivité de certains droits**, à l'instar du droit au logement opposable (DALO), faute de moyens financiers ;
- l'**échec de politiques publiques pourtant coûteuses**, comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), lancé en 2014 avec l'objectif de créer un million d'emplois mais qui n'aurait finalement généré que 100 000 emplois, pour un coût budgétaire élevé ;
- la **persistance « d'effets d'annonce découplés de la réalité et de discours performatifs »**, comme les changements de noms de certaines administrations ou le vote de lois sans réelle portée normative ;
- la **récurrence de problèmes non résolus** (depuis 1980, 32 lois ont été adoptées pour mieux contrôler l'immigration).

En troisième lieu, **l'impuissance démocratique se mesure aussi à l'aune de l'expérience quotidienne et du vécu des citoyens.**

¹ Conseil d'État, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, étude annuelle 2023, p. 177-178.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la promesse démocratique reposait sur un **engagement implicite des responsables politiques** : garantir une prospérité partagée, avec des emplois abondants, une stabilité économique et des services publics de qualité.

Or, depuis la fin des « *Trente Glorieuses* », cette **promesse semble trahie**. La démocratie ne rime plus nécessairement avec la croissance ou l'amélioration des conditions de vie, ce qui alimente le sentiment d'impuissance et la perte de confiance envers les institutions¹.

En outre, la perception d'une **dégradation de certains services publics** (fermeture de guichets ou de classes d'écoles, complexité des démarches administratives, numérisation à marche forcée, etc.), notamment dans les zones rurales, périurbaines et les quartiers prioritaires de la ville, aggrave cette défiance.

In fine, ces représentations collectives influencent les comportements : certains citoyens renoncent à faire valoir leurs droits, estimant que l'État n'est plus en mesure de les garantir.

Une enquête du SSMI² en offre une illustration frappante : 23 % des victimes de violences sexuelles n'ayant pas porté plainte déclarent y avoir renoncé car « cela n'aurait servi à rien », et 15 % justifient cette abstention par la peur de ne pas être prises au sérieux par la police ou la gendarmerie.

S'il existe donc bien des limites à l'efficacité des régimes démocratiques, **l'inefficacité présumée du modèle dans son ensemble**, dont il est régulièrement fait publicité dans le débat public, **découle aussi des stratégies de certains régimes autoritaires et illibéraux, qui entendent se dresser en parangon de puissance**.

En effet, une nation prospère n'est plus nécessairement identifiée comme étant une démocratie. Les reculs démocratiques en **Russie** n'ont pas empêché une **croissance économique** forte du début des années 2000 jusqu'au déclenchement de la guerre en Ukraine. De même, la **Chine** a préservé un modèle politique fermé et autoritaire, tout en enregistrant depuis trente ans une augmentation spectaculaire de ses performances économiques et une progression rapide du niveau de vie de ses habitants.

La capacité à gérer les **chocs exogènes** peut désormais paraître plus forte dans les régimes autoritaires que dans les démocraties.

Surtout, ces régimes adoptent une **rhétorique de la puissance**, qui vise à défendre leur modèle comme étant le plus efficace, en opposition aux vieilles démocraties. C'est dans ce contexte que la **Chine** a publié en 2021 un livre blanc au titre provocateur *La Chine : une démocratie qui marche*³.

¹ À ce titre, les baromètres de la confiance politique du Cevipof montrent chaque année que les Français sont davantage frappés que leurs voisins européens par un sentiment de déclassement, qui semble pour partie corrélé à la perte de confiance envers les institutions, elle aussi plus marquée en France que dans le reste de l'UE.

² Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, Rapport d'enquête *Vécu et ressenti en matière de sécurité*, 2023.

³ Exemple souligné par le philosophe Pierre-Henri Tavoillot lors de son audition par la délégation à la prospective le 22 janvier 2026, dans le cadre des travaux menés sur le rapport à l'autorité et à la vérité à l'horizon 2050.

À l'étranger comme en France, les discours « *anti-démocratiques* », d'abord portés par des penseurs libertariens et des figures néo-réactionnaires¹, se multiplient et se diffusent, notamment sous la forme d'ingérences numériques. Ils s'accompagnent d'un culte de l'efficacité et d'une remise en cause des modes de fonctionnement démocratiques.

“ *Regardée comme une entreprise qui aurait pour but principal la sécurité, la démocratie serait un très mauvais modèle : c'est pourquoi les auteurs néo-réactionnaires proposent de la remplacer, faisant complètement fi de la question de la légitimité. [...] Le langage employé est celui de la liquidation : il faudrait liquider la démocratie. Cela passe par la destruction de la bureaucratie et des institutions qui ralentissent le temps de la décision - la démocratie est lente, donc inefficace.*

Arnaud Miranda, audition par la délégation à la prospective,
22 janvier 2026

En **Argentine** par exemple, l'élection du président Javier Milei en décembre 2023 sous le slogan « *¡ Afuera !* » (« *Dehors !* ») a entraîné une réduction drastique du nombre de ministères, des licenciements massifs de fonctionnaires et la création d'un ministère chargé de la dérégulation.

C'est cette même rhétorique qui a inspiré Elon Musk, l'intéressé n'hésitant pas à se présenter sur scène à **Washington** en février 2025 armé d'une tronçonneuse, pour illustrer ses intentions à la tête du *Department of Government Efficiency* (DOGE) nouvellement créé.

¹ Arnaud Miranda retrace dans son essai *Les lumières sombres* (2026) la montée en puissance et les fondements idéologiques de cette pensée « néo-réactionnaire ».

II

ALORS QUE LES FONDEMENTS DE LA DÉMOCRATIE ÉLECTIVE SONT FRAGILISÉS, LE PRINCIPE MÊME DE L'ÉTAT DE DROIT EST PARFOIS REMIS EN QUESTION

I. Une démocratie représentative abîmée, au niveau local mais surtout au niveau national

Dans sa conception originelle, la souveraineté du peuple implique que chaque citoyen l'exerce **directement**, sans l'intermédiaire de représentants¹.

C'est seulement pour des considérations pratiques, liées notamment à la taille des populations des grandes nations modernes, que le principe d'une **démocratie représentative** s'est imposé.

En **France**, la démocratie est actuellement définie comme « *le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* » : il s'agit du « *principe* » de la République française (article 2 de la Constitution de 1958). Ce principe a pour corollaire l'idée selon laquelle la « *souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* » (article 3). Cette **dualité de la souveraineté nationale** était déjà présente dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui indiquait que « *tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à [l]a formation* » de la volonté générale (article 6). La Constitution de 1958 dispose que le suffrage est toujours « *universel, égal et secret* » (article 3) et distingue les référendums nationaux (article 11) des référendums locaux (article 72-1).

Le **principe représentatif** s'incarne à travers l'élection du Président de la République, du Parlement, mais également des assemblées des collectivités territoriales ou encore des députés au Parlement européen. Aux termes de l'article 27 de la Constitution qui proscrit le mandat impératif, les parlementaires ne sauraient faire l'objet d'injonctions concernant la manière dont ils exécutent leurs mandats.

Les parlementaires ne sauraient non plus être prisonniers d'intérêts locaux ou catégoriels, raison pour laquelle les députés et sénateurs, élus dans le ressort territorial d'une circonscription, représentent la **Nation tout entière**.

¹ Des philosophes comme Jean-Jacques Rousseau s'opposent fermement au principe représentatif. Selon lui, le peuple souverain « ne peut être représenté que par lui-même » (*Du contrat social*, Livre II, 1). Déléguer ou confier l'exercice de sa souveraineté à un tiers ou des représentants reviendrait à la dissoudre et à rompre dans le même temps le pacte social.

En définitive, une démocratie représentative repose sur deux composantes complémentaires aujourd'hui très fragilisés :

- la **légitimité des représentants**, qui découle autant de leur élection que de leur appartenance à des structures organisées comme les partis politiques ;
- la capacité des institutions à faire vivre le **principe représentatif**, à la fois en reconnaissant pleinement le rôle des représentants et en organisant la transformation de leurs divergences politiques naturelles en consensus.

“

D'un côté, la démocratie entend mettre le peuple, comme souverain collectif, au poste de commandement ; de l'autre, elle sacralise l'individu, car c'est à partir de la valorisation de son autonomie et de ses droits que se constitue l'idéal moderne d'égalité, [d'où] une contradiction entre le principe politique de la démocratie et son principe sociologique.

Pierre Rosanvallon, *Le Parlement des invisibles*,
Seuil, 2014, p. 16

Les symptômes de la crise de la démocratie représentative sont nombreux : érosion de la confiance des citoyens envers leurs représentants, montée de l'abstention, fatigue civique, déclin des partis, blocage des institutions représentatives, fragmentation de l'espace politique.

A. L'abstention ne cesse d'augmenter, au risque de remettre en cause la légitimité des élections

Les démocraties garantissent la **liberté de voter**, ce qui implique aussi la liberté de ne pas voter, de ne pas choisir (sauf en cas de vote obligatoire). Or, la **montée de l'abstention** pose un problème de légitimité de l'élection et par extension des représentants.

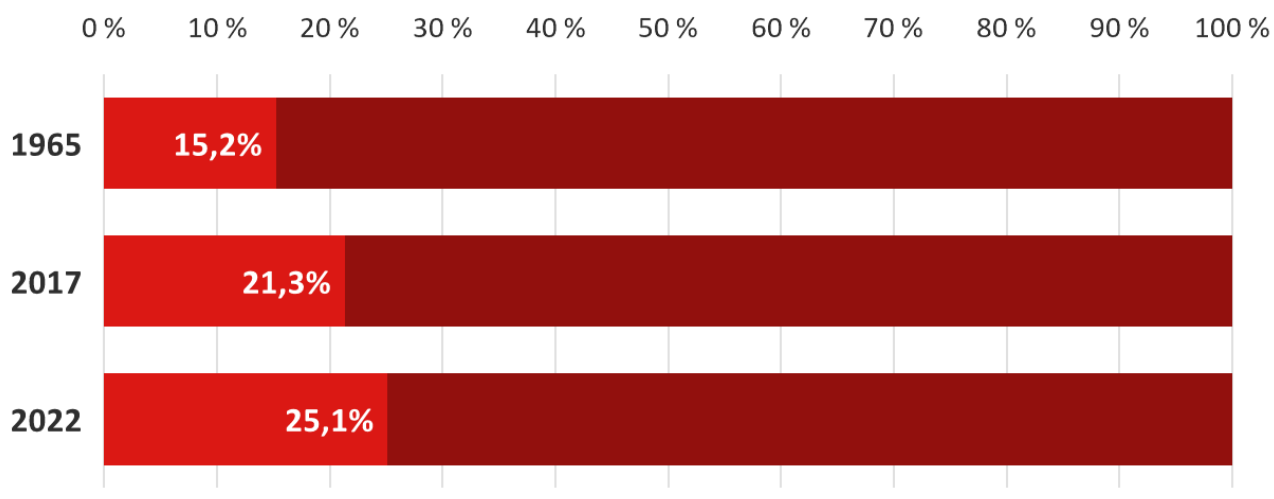
Cette faible participation pose aussi un problème de lisibilité des souhaits des électeurs, alors qu'acteurs et observateurs de la vie politique n'hésitent pas à « *faire parler les abstentionnistes* », opposant une majorité silencieuse à une autre majorité, celle issue des urnes.

Depuis 40 ans, la **participation électorale** n'a cessé de **faiblir**, et ce pour la quasi-totalité des scrutins.

À l'échelon national, toutes les élections sont touchées.

Si l'élection présidentielle bénéficie d'un taux de participation élevé, l'abstention progresse : elle s'élevait à 15,2 % du corps électoral lors du premier tour des élections présidentielles de 1965, avant de grimper à 21,3 % en 2017 puis 25,1 % en 2022.

Progression du taux d'abstention aux élections présidentielles



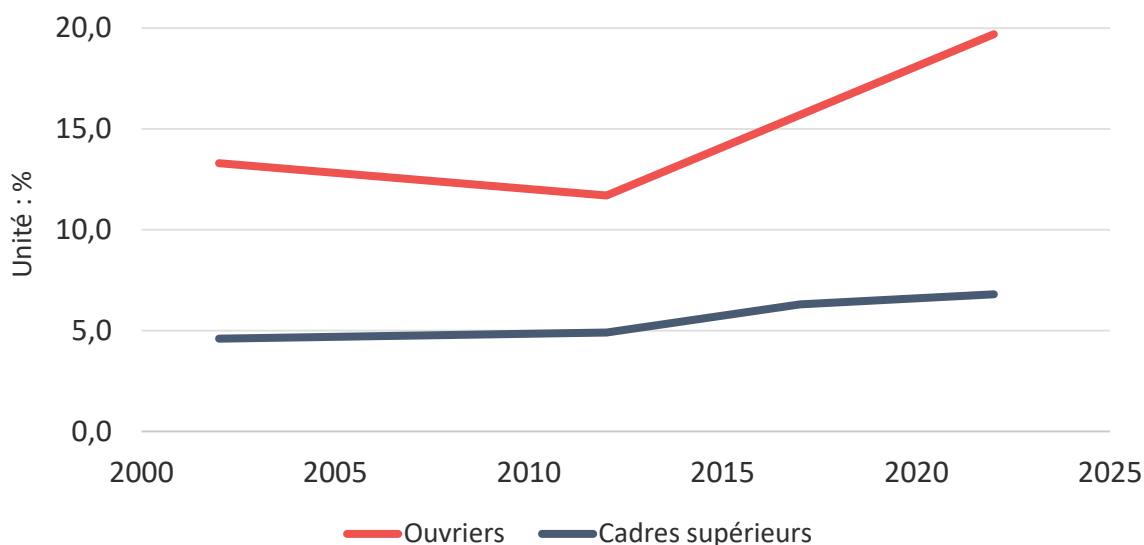
Les **élections législatives** pâtissent également d'une hausse graduelle de l'abstention, notamment depuis l'alignement de leur calendrier sur celui de l'élection présidentielle. Cette synchronisation, devenue systématique depuis le passage du septennat au quinquennat en 2000, a modifié la perception de l'enjeu de ce vote car les électeurs sont incités à offrir une majorité parlementaire au Président de la République nouvellement élu. Ainsi, alors qu'en 1997 l'abstention atteignait 32 %, elle a grimpé jusqu'à 52,3 % en 2022. Seules les élections de juin-juillet 2024 qui ont suivi la dissolution de l'Assemblée nationale du 9 juin 2024, ont rompu avec cette tendance. Premières législatives organisées en cours de mandat présidentiel depuis 2002, elles ont suscité une forte participation, puisque deux tiers des électeurs se sont rendus aux urnes.

À l'**échelon local**, le phénomène d'abstention semble encore plus marqué :

- les **élections départementales et régionales** recueillent le plus faible niveau de participation électorale. Un nouveau point bas a été atteint aux élections de 2021, où seul un électeur sur trois s'est rendu aux urnes, contre plus de deux électeurs sur trois aux élections de 1992 ;
- les **élections municipales** connaissent également un déclin important de la participation. Alors que l'abstention n'atteignait que 21,8 % au premier tour des élections de 1965, elle a continuellement augmenté pour atteindre un point haut en mars 2020 (55,4 %), dans un contexte marqué par les craintes liées à la pandémie de coronavirus. Au premier tour des élections municipales de 2026, l'abstention a atteint 42,8 %, soit six points de plus qu'en 2014 (36,4 %).

Enfin, en ce qui concerne les **élections européennes**, après avoir atteint un pic d'abstention en 2009 (59,4 %), reflétant une désapprobation importante des électeurs à la suite de la remise en cause du résultat du référendum de 2005 par la ratification du traité de Lisbonne en 2008, la participation a bénéficié d'un regain progressif. Aux élections européennes de 2024, l'abstention s'est établie à 48,6 %, en baisse de plus de 10 points par rapport à 2009. Bien que 50,93 % de l'ensemble des électeurs des États membres aient participé aux élections européennes de 2024, en légère hausse par rapport à 2019, cette moyenne masque de fortes disparités géographiques : la participation a ainsi atteint 90 % en Belgique (où le vote est obligatoire), mais seulement 21,3 % en Croatie.

Abstention systématique aux élections législatives et présidentielles chez les ouvriers et les cadres



Lecture : 19,7 % des ouvriers inscrits n'ont voté à aucun tour des élections nationales en 2022.

Source : Insee – © Observatoire des inégalités

Si de nombreux travaux se sont penchés sur les raisons de l'abstention, qui peut par exemple découler d'un sentiment d'inutilité du vote¹, **les comportements électoraux sont aussi soumis à des déterminants sociologiques.**

Ainsi, les jeunes, les personnes les moins diplômées et les catégories socio-professionnelles les moins élevées sont davantage susceptibles de s'abstenir de voter².

Cette abstention différenciée selon les profils sociologiques est un obstacle majeur à l'effectivité du principe représentatif.

Le politiste Daniel Gaxie parle de « **cens caché** »³ : en dépit du caractère universel du suffrage garanti en droit, il existerait *de facto* des mécanismes d'auto-exclusion de la vie politique des catégories les moins dotées en capital culturel.

S'inscrire sur les listes électorales, se rendre au bureau de vote, s'informer sur les programmes politiques, ou encore se sentir investi d'un devoir civique relèvent en effet d'un ensemble de **compétences politiques** inégalement réparties selon les **classes sociales**.

Or, un tel phénomène risque d'introduire un **biais de représentation** à l'issue duquel les institutions reflètent davantage les intérêts et les priorités des groupes les plus mobilisés (souvent plus âgés, diplômés et aisés), au détriment de ceux qui, déjà marginalisés socialement, le sont aussi politiquement.

¹ La science politique et l'économie appellent ce phénomène le « paradoxe du vote » (Anthony Downs, 1957) : si les citoyens se comportaient en purs agents rationnels et égoïstes, ils n'auraient aucun intérêt à aller voter car le coût de leur vote (s'informer, se déplacer, etc.) dépasse largement la probabilité quasi nulle que ce même vote se révèle décisif et fasse basculer le scrutin.

² Voir par exemple : Insee, « Vingt ans de participation électorale : en 2022, les écarts selon l'âge et le diplôme continuent de se creuser », *Insee Première* n° 1929, 2022

³ Daniel Gaxie, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Seuil, 1978.

Il est parfois proposé de rendre **obligatoire le vote** afin de lutter contre ce biais de représentation. Même si le vote obligatoire existe dans certains pays, son efficacité demeure néanmoins douteuse (voir **annexe 3**).

B. La classe politique connaît d'importantes transformations et suscite la défiance des citoyens

La crise de la démocratie représentative est aussi une crise de ses représentants, parfois accusés de ne pas être assez représentatifs, voire de mal représenter les citoyens.

■ **Les partis politiques ne rempliraient plus leur fonction « d'ateliers de la démocratie »¹**

La Constitution du 4 octobre 1958 consacre formellement la « *liberté* » de fonctionnement des partis et des groupements politiques. Elle leur assigne le rôle de « *concourir à l'expression des suffrages* » et garantit leur « *participation équitable [à] la vie démocratique de la Nation* » (article 4).

Comme le souligne Pierre Rosanvallon², les partis politiques « *ont été les organisations qui ont joué le rôle majeur dans le fonctionnement du modèle parlementaire-représentatif de la démocratie* ».

“ **Si notre démocratie est aussi faible, c'est aussi parce que nos partis politiques ne jouent plus entièrement leur rôle.**

Loïc Blondiaux,
audition des rapporteurs, 19 mai 2026

Apparus avec l'universalisation du suffrage, ils ont selon l'auteur permis de :

- mettre en forme et canaliser l'expression des opinions par la structuration d'une offre politique ;
- réguler la compétition électorale, *via* la sélection des candidatures (mécanismes de primaires et d'investitures) ;
- structurer la vie parlementaire en facilitant la formation de groupes disciplinés et d'alliances politiques susceptibles de dégager des majorités ;
- garantir un rôle de représentation sociale « *des classes et des idéologies* », en exprimant « *des intérêts et des visions de la société et de son devenir* ». À cet égard, les partis ont partiellement permis de rompre avec « *l'ancien monde de réseaux de notables qui régissaient la vie politique et parlementaire* ».

Toutefois, Pierre Rosanvallon identifie les **deux principaux griefs** adressés aux partis politiques, qui ont vu « *leur fonction représentative s'éroder puis disparaître à partir des années 1990* ».

¹ Selon la formule de Dominique Andolfatto et Alexandra Goujon dans *Les partis politiques, ateliers de la démocratie*, 2016.

² Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015, p. 23

D'une part, la société est devenue « *plus opaque, illisible à certains égards, et donc moins aisément représentable que l'était une société de classes aux contours et aux caractéristiques bien dessinés* »¹. Par conséquent, l'identification à un parti politique s'en est trouvée malaisée.

D'autre part, les partis ont connu un « *glissement du côté de la fonction gouvernante [...]* », devenant des « *éléments auxiliaires de l'activité du pouvoir exécutif* » : « *ils représentent en fait plus la raison des gouvernements auprès des citoyens qu'ils ne représentent ces derniers auprès des premiers* »².

En définitive, conclut l'historien, « *l'activité des partis s'est [...] réduite à la gestion électorale, l'élection présidentielle en constituant le pivot central* »³, de sorte que le thème de leur déclin s'est peu à peu imposé dans le débat public, appuyé par l'argument, toutefois difficilement objectivable, du recul de leur base militante et du ralentissement de leur activité programmatique et intellectuelle⁴.

Surtout, les partis traditionnels, jadis fortement structurés et organisés selon des règles internes inspirées des pratiques démocratiques, ont connu d'importantes transformations, jusqu'à laisser peu à peu la place à des « *mouvements politiques* » présentés comme moins rigides. Souvent adossés à une personnalité politique unique, les nouveaux partis « *mouvementistes* » se multiplient et recomposent les modes de structuration de l'offre politique.

“ À l'issue de l'élection présidentielle française de 2017, un constat semblait faire quasiment consensus : celui de la fin des partis. L'effondrement des forces politiques traditionnelles de la gauche comme de la droite au profit de « mouvements » restructurant en profondeur le champ politique apparaissait à de nombreux observateurs comme un phénomène aussi évident qu'irréversible. Le parti comme forme d'organisation appartiendrait au passé, au monde d'hier [...].

Jean Quétier, *De l'utilité du parti politique*, PUF, 2024

¹ Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 25

² Ibid., p. 26

³ Ibid., p. 27

⁴ Alexandre Dézé, *Fin de parti. Enquête sur un présumé déclin*, Presses de Sciences Po, 2025.

- Les citoyens ne font plus confiance ni aux partis, ni aux institutions représentatives

Part des Français qui font confiance...



...à l'Assemblée nationale



...au Sénat



... au conseil municipal

Source : Cevipof, Baromètre de la confiance politique, 2026

Cette défiance traduit un **désaveu des responsables politiques**. Ainsi, 35 % des Français estiment que les responsables politiques ne méritent pas beaucoup de respect, et seuls 20 % considèrent qu'ils cherchent réellement à tenir leurs promesses, un niveau sensiblement inférieur à ceux observés en Allemagne (31 %) et au Royaume-Uni (39 %).

Cette défiance n'est pas propre à la sphère politique : elle affecte aussi les institutions en général, les médias traditionnels et même les entreprises.

Seul l'échelon de proximité échappe, en partie, à ce mouvement.

“ L'hypothèse d'un décalage entre un système de représentation politico-médiatique et la société elle-même est une piste utile. [...] Il y a tout un monde dans lequel les Français ont confiance. C'est le monde que fréquentent les Français : leur entreprise, les services avec lesquels ils ont des interactions. Ce monde n'a pas du tout, dans le débat politique démocratique, la place qu'il occupe dans la société. [...] Cette défiance envers les politiques est donc contrebalancée par une grande confiance dans nombre d'institutions.

Dominique Reynié, audition par la délégation à la prospective,
28 octobre 2025

De fait, les **acteurs politiques de proximité** recueillent **davantage de confiance**, qu'il s'agisse des élus locaux ou des parlementaires du terrain.

Le Baromètre du Cevipof met ainsi en évidence année après année une confiance plus forte envers les élus qu'envers les institutions elles-mêmes, confirmant l'hypothèse d'un effet « *proximité* » et « *incarnation* ».

Alors que seuls 20 % des Français déclarent avoir confiance dans l'Assemblée nationale, 35 % disent faire confiance à leur député. De même, si **les partis politiques ne suscitent la confiance que de 15 % des Français**, les élus locaux bénéficient d'une image nettement plus favorable, les maires recueillant 60 % de confiance.

Les citoyens et leurs représentants : pourquoi tant de défiance ?

La **défiance** est un phénomène multifactoriel, qui trouve autant son origine dans les griefs adressés aux responsables et aux institutions politiques que dans les mutations de nos rapports aux valeurs démocratiques.

Plusieurs explications théoriques ont été avancées : hausse de l'élévation du **niveau d'éducation des citoyens** qui favoriserait une attitude plus critique¹ ; complexification croissante de l'action publique qui accroît la distance entre les responsables politiques et les citoyens² ; multiplication des scandales politico-financiers qui jetterait l'opprobre sur l'ensemble de la classe politique³.

Par ailleurs, il est de plus en plus reproché aux élus de ne **pas représenter fidèlement la diversité de la société**. Se fait ainsi jour une demande très forte « *d'assemblées-miroirs reflétant scrupuleusement la société* » afin de résorber, dans toutes les assemblées, « *la surreprésentation des diplômés du supérieur, des fonctionnaires et des catégories dirigeantes au détriment des populaires, les inégalités entre jeunes et personnes âgées ou entre hommes et femmes* »⁴.

C. Le tournant présidentialiste de la Vème République affaiblit le principe représentatif

Selon Pierre Rosanvallon, le passage d'un modèle « *parlementaire-représentatif* » à une « *nouvelle forme présidentielle-gouvernante de la démocratie* »⁵, a déplacé le centre de gravité des institutions de la V^e République vers l'exécutif (voir **annexe 4**).

Le risque est de réduire le Parlement à une « *chambre d'enregistrement* » des décisions présidentielles, au détriment de sa mission de confrontation des points de vue et de représentation du pluralisme politique.

¹ Pippa Norris, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, 1999.

² Hibbing, John R. & Theiss-Morse, Elizabeth, *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*, Cambridge University Press, 2002.

³ Bowler, Shaun & Karp, Jeffrey A., "Politicians, Scandals, and Trust in Government", *Political Behavior*, vol. 26, n°3, 2004.

⁴ Claude Bartolone et Michel Winock, *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions - Refaire la démocratie*, 2015, p. 41. Le groupe de travail estime toutefois que, « [s']il est nécessaire de renforcer la représentativité des élus, il ne croit pas à un parlement-miroir de la société » notamment car « faire reposer la représentation sur la similarité des caractères sociaux conduirait à réifier ces appartenances, à les politiser et à en faire des enjeux de compétition » (p. 45).

⁵ *Op. cit.*, p. 16.

Dans cette nouvelle « *démocratie exécutive* »¹, « *l'élection n'est plus faite pour affaiblir mais pour renforcer le pouvoir* ». Le citoyen ne vote plus pour être représenté mais pour être bien gouverné, tandis que la légitimité politique se déplace dans le même temps de la représentation vers l'action gouvernementale.

Ce basculement est particulièrement visible en situation de **crise**, où l'exécutif apparaît comme le seul pouvoir pertinent, légitimant le recours à des dispositifs dérogatoires : ordonnances, état d'urgence, gestion centralisée des crises sanitaires ou sécuritaires.

Par ailleurs, **les entraves à la bonne conduite des missions constitutionnelles du Parlement sont aussi le fait d'une certaine pratique des institutions.**

“ **Nous avons une élection qui est un poison : l'élection présidentielle au suffrage universel direct. C'est le poison inventé par l'inventeur du régime, ce qui est tout de même cocasse. [...] C'est l'élection qui empêche tout compromis, qui personnalise à outrance, qui polarise à outrance.** ”

Dominique Reynié, audition par la délégation à la prospective, 28 octobre 2025

Comme l'a souligné le groupe de travail transpartisan du Sénat sur les institutions², l'inflation du recours aux ordonnances et à la procédure accélérée, qui réduisent la portée de la délibération parlementaire, mais aussi la diminution des capacités d'initiative des parlementaires sous l'effet d'une jurisprudence constitutionnelle restrictive, notamment en matière de « cavaliers législatifs », en sont de bonnes illustrations.

Le rapport pointe également le déséquilibre persistant dans la maîtrise de l'ordre du jour au profit de l'exécutif, ainsi que l'insuffisance des moyens d'information et de contrôle du Parlement.

Enfin, la **tripartition politique** accentue les limites du parlementarisme rationalisé³.

En définitive, si le parlementarisme rationalisé conçu par le constituant de 1958 a été gage de stabilité et d'efficacité politique – la longévité exceptionnelle de la V^e République en témoigne –, sa dérive présidentialiste comporte au moins deux écueils démocratiques :

- **elle fragilise le principe représentatif** : la personnalisation du pouvoir concentre l'attention sur la figure présidentielle, au détriment du travail parlementaire, des partis politiques et des corps intermédiaires. Or, dans un système représentatif, la légitimité de la décision repose sur la discussion et la délibération. C'est l'un des principes de la démocratie représentative identifié par Bernard Manin⁴ : l'« *épreuve de la discussion* » conditionne la construction du consentement politique ;

¹ Nicolas Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIX^e-XXI^e siècles*, Paris, Gallimard, 2015.

² Groupe de travail du Sénat sur les institutions, « 20 propositions d'évolution institutionnelle », présenté le 7 mai 2024.

³ Selon Pierre Martin, depuis 2015 le « *nouveau système partisan type vers lequel semblent s'orienter les systèmes partisans occidentaux* [en France, mais aussi en Italie ou encore au Canada] se présente avec une structure tripolaire, opposant principalement une droite conservatrice-identitaire, une gauche démocrate-écologiste et un centre libéral-mondialisateur ». Pierre Martin, *Crise mondiale et systèmes partisans*, Les Presses de Sciences Po, 2018.

⁴ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, 1995.

- **elle aggrave la conflictualité de la vie politique** : la présidentialisation associe chaque réforme à une majorité partisane, affaiblissant sa capacité à apparaître comme l'expression d'un compromis légitime et durable. Nicolas Roussellier¹ souligne ainsi que les grandes lois de la fin du XIX^e siècle, sur les libertés politiques, ou encore les lois sociales du début du XX^e siècle, étaient des lois de compromis parlementaires, investies d'une forte légitimité. À l'inverse, l'échéance présidentielle polarise le débat public et remet en question la capacité du modèle démocratique à canaliser les conflits politiques par des mécanismes institutionnels.

Une crise de la démocratie représentative locale ?

Dans un paysage national marqué par l'affaiblissement du principe représentatif, la démocratie locale est parfois présentée comme un modèle de résilience, notamment au regard des taux élevés de confiance dont bénéficient toujours les élus locaux². Or, comme le notent Manon Loisel et Nicolas Rio « *la plupart des dérèglements démocratiques à l'œuvre au niveau national se retrouvent localement, dans les grandes métropoles comme dans les petites communes rurales* »³. La démocratie locale ferait ainsi face à une double crise :

- **de ses représentants** : dans un contexte marqué par des taux d'abstention élevés aux élections locales (voir *supra*), une « *crise de vocation* » des élus locaux⁴, et la constitution d'une « *oligarchie municipale* »⁵ faiblement représentative de la diversité de la société ;
- **de ses institutions**, auxquelles il est reproché de favoriser la concentration du pouvoir et de ne pas suffisamment s'inscrire dans une logique de délibération démocratique. Dès 1983, la doctrine s'interrogeait sur l'existence d'un « *présidentialisme municipal* »⁶. Cette tendance se serait amplifiée sous le double effet d'une technicisation toujours plus grande des décisions soumises aux instances locales⁷ et de la place croissante prise par l'intercommunalité, « *perçue comme une structure opaque, éloignée, peu démocratique* » : « *cette dépossession est ressentie par les élus municipaux, qui ne siègent souvent qu'à titre consultatif dans des instances décisionnelles où se concentrent désormais les leviers d'action* »⁸.

¹ *Op. cit.*

² Selon la 17^e vague du Baromètre de la confiance politique du Cevipof (2026), les maires recueillent la confiance de 60 % des personnes interrogées.

³ Manon Loisel et Nicolas Rio, « Les élus locaux, remède à la crise démocratique ? », *L'Économie politique*, 2026/1 n° 109, 2026, p.18-26.

⁴ Ce constat doit toutefois être nuancé. Si « *entre 2008 et 2026, le nombre moyen de démissions de maires par an a été multiplié par 4* » avec pour première cause les dissensions au sein du conseil municipal, la crise de vocation ne s'est pas manifestée lors des élections municipales de 2026, alors qu'à quelques mois du scrutin 58 % des maires déclaraient vouloir se représenter. Voir notamment : Martial Foucault, *Les démissions de maires : enquête sur un phénomène sans précédent* (note de recherche du Cevipof, 2025) et l'enquête AMF-Cevipof, *Malgré un goût d'inachevé, les maires repartent au combat* (2025).

⁵ Luc Rouban, *Les trois visages de l'oligarchie municipale*, note de recherche du CEVIPOF, 2026 : « Les résultats des élections municipales de 2026 montrent que les maires élus proviennent toujours en grande majorité des catégories socio-professionnelles moyennes et supérieures ».

⁶ Claude Sorbets, « Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ? », *Pouvoirs*, n° 24, 1983.

⁷ Voir notamment Manon Loisel et Nicolas Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Textuel, 2025, à propos des conseils communautaires et municipaux : « Ces assemblées ressemblent davantage à une chambre d'enregistrement qu'à un espace de délibération. Les élus présents se retrouvent ensevelis sous une avalanche de textes à adopter, aussi techniques qu'hétérogènes. », p. 135.

⁸ Benjamin Morel, *Conseils municipaux : renouer avec l'engagement citoyen*, Institut Terram et Le Laboratoire de la République, 2025, p. 20.

II. Les outils de la démocratie directe sont fortement plébiscités par les citoyens mais insuffisamment mobilisés par les pouvoirs publics

La **démocratie directe** désigne le mode de gouvernement au sein duquel le peuple détient le pouvoir, sans passer par des intermédiaires, ni des représentants.

Dans son sens strict, il est **impropre** de parler de démocratie directe en France et dans l'immense majorité des autres États compte tenu du rôle de **filtre** des autorités politiques.

Un **référendum** par exemple n'est que très rarement une forme de démocratie directe pure, dans la mesure où les électeurs ne sont pas maîtres de la question posée, des réponses à y apporter, ni des modalités de déclenchement dudit référendum.

Il conviendrait donc plutôt d'évoquer des mécanismes de **démocratie semi-directe**, dans lesquels l'expression directe de la souveraineté populaire reste encadrée et complémentaire de la représentation.

Par souci de clarté du propos, le présent rapport maintient toutefois l'expression devenue **usuelle** de démocratie directe.

Souvent avancés comme des **réponses à la crise de la démocratie représentative**, les outils de démocratie directe peuvent toutefois être vecteurs de risques s'ils sont mal encadrés, et de déceptions, lorsqu'ils ne produisent pas d'effets utiles.

A. Une diversité d'outils de démocratie directe

1. Le référendum, un outil décisionnel puissant mais très encadré

“ [Le référendum] *permet d'enjamber [la] divergence entre l'opinion des Français et celle des politiques [...], de prendre directement une décision et de trancher des problèmes qui seraient sinon difficiles à assumer pour les responsables politiques eux-mêmes. Surtout, le référendum a une vertu pédagogique : lorsqu'on doit trancher un débat par référendum, une campagne s'engage, ce qui donne l'occasion d'exprimer des arguments « pour » et « contre » de manière beaucoup plus subtile.*

Raphaël Doan, audition par la délégation à la prospective,
28 octobre 2025

La Constitution de la V^e République a opéré un tournant par rapport aux régimes précédents, en faisant du référendum un outil privilégié d'expression des citoyens. Elle en prévoyait initialement **deux types** :

- **le référendum constituant** (article 89), prévu pour rendre définitif un projet ou une proposition de révision constitutionnelle adopté par les deux assemblées en des termes identiques.

Ce dispositif ne concerne en réalité que les propositions de révision constitutionnelle car le Président de la République peut soumettre un projet de loi constitutionnelle au Parlement convoqué en Congrès, lequel doit se prononcer à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Parmi les 25 révisions constitutionnelles qu'a connues la V^e République, toutes sont intervenues par la voie du Congrès, à l'exception du passage du septennat au quinquennat, soumis au référendum en 2000 ;

- **le référendum législatif** (article 11) qui permet de soumettre un projet ou une proposition de loi à l'approbation directe du peuple, à l'initiative soit du Président de la République sur proposition du Gouvernement, soit des deux assemblées agissant conjointement.

Si son champ initialement restreint le réservait à « *l'organisation des pouvoirs publics, à l'approbation d'un accord de Communauté ou à l'autorisation de ratification d'un traité qui [...] aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* », les révisions constitutionnelles de 1995 puis de 2008 ont élargi son domaine aux réformes relatives à « *la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation, ainsi qu'aux services publics qui y concourent* ».

L'article 11 a suscité d'importantes **controverses juridiques**, notamment lors de son utilisation en 1962 et en 1969 par le général de Gaulle pour réviser la Constitution. Une partie importante de la doctrine considérait alors que cet article ne pouvait être utilisé à des fins constituanes, la révision constitutionnelle relevant exclusivement de l'article 89 de la Constitution. Cette interprétation restrictive s'est progressivement imposée¹.

En outre, la pratique gaullienne du référendum a souvent été analysée comme **plébiscitaire**, parce qu'elle liait explicitement le vote des citoyens à la confiance qu'ils accordaient au chef de l'État, plutôt qu'à la question posée. Ainsi, le rejet du référendum du 27 avril 1969 sur le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat a conduit Charles de Gaulle à démissionner de la Présidence de la République, conformément à l'engagement qu'il avait pris publiquement.

¹ Dans sa décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct*, le Conseil Constitutionnel s'est déclaré incompétent pour contrôler une loi adoptée directement par le peuple souverain. En revanche, le Conseil d'État a par la suite confirmé, dans sa décision *Sarran et Levacher* de 1989, la distinction entre référendum législatif et référendum constituant, allant ainsi dans le sens du courant doctrinal majoritaire selon lequel la révision constitutionnelle devait en principe suivre la procédure prévue à l'article 89 de la Constitution.

Par la suite, plusieurs révisions constitutionnelles ont contribué à diversifier les formes de référendum en introduisant de nouveaux mécanismes :

- **le référendum relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne** (l'article 88-5), issu de la révision constitutionnelle de 2005 mais dont la portée a été réduite par la révision constitutionnelle de 2008, qui a ouvert la possibilité de contourner son caractère obligatoire par le vote d'une motion, adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, à la majorité des trois cinquièmes ;
- **le référendum d'initiative partagée (RIP)**, dont l'innovation majeure réside dans le partage de l'initiative entre parlementaires et citoyens, a été créé par la révision constitutionnelle de 2008.

Il ne doit pas être confondu avec le **référendum d'initiative citoyenne (RIC)**, qui fait l'objet d'importantes demandes de la société civile mais qui n'existe pas en France¹.

Le **RIP** élargit l'initiative du référendum législatif (article 11) à un cinquième des membres du Parlement (185 parlementaires), soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (4,7 millions d'électeurs). Son déclenchement suit une procédure stricte : dépôt de la proposition de loi constitutionnelle², examen de sa recevabilité par le Conseil constitutionnel, phase de recueil des soutiens citoyens, puis obligation pour le Parlement d'examiner la proposition dans un délai de 6 mois, à défaut de quoi le Président de la République peut convoquer un référendum.

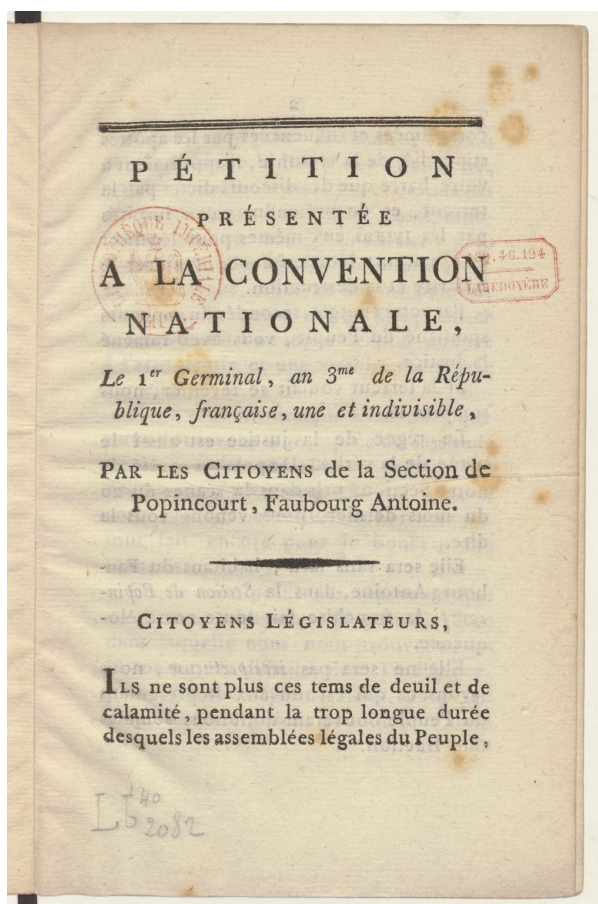
- **le référendum local** (article 72-1) consacré par la révision constitutionnelle de 2003, permet aux collectivités locales de consulter directement leurs électeurs sur des décisions relevant de leurs compétences. Déclenché à l'initiative de l'assemblée délibérante de la collectivité locale, il n'acquiert force décisionnelle que si la moitié au moins des électeurs participent au scrutin. À défaut, il est réputé consultatif.

Il faut enfin noter l'inscription aux articles 76 et 77 de la Constitution des référendums relatifs à la Nouvelle-Calédonie prévus par l'Accord de Nouméa (1998).

¹ Parfois appelé référendum d'initiative populaire (RIP), le RIC était l'une des revendications principales du mouvement des Gilets jaunes (2019). Il consiste, pour un nombre de citoyens déterminé par la loi, à saisir la population d'une question par référendum sans avoir à solliciter l'approbation préalable du Parlement. Plusieurs États européens, dont la Suisse et l'Italie, sont dotés d'un tel dispositif.

² Qui ne doit pas avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ni porter sur un sujet rejeté par référendum il y a moins de deux ans.

2. Plusieurs institutions ont renforcé le droit de pétition



Source : gallica.bnf.fr
Bibliothèque nationale de France

Si le référendum apparaît donc comme le mode privilégié d'exercice de la démocratie directe en France, il s'accompagne d'autres dispositifs, dont la force décisionnelle est moindre voire nulle mais qui laissent une part plus importante à l'initiative directe du peuple.

C'est notamment le cas du **droit de pétition**¹, reconnu en France dès la Révolution française (1789) et qui permet, par demande écrite assortie de signatures, d'adresser des requêtes ou d'interpeller les autorités publiques sur des sujets de politiques publiques.

Robespierre en avait déjà souligné la portée en affirmant que « *plus un homme est faible et malheureux, plus il a le droit de pétition... c'est le droit imprescriptible de tout être intelligent et sensible* »².

Aujourd'hui, ce droit se décline devant plusieurs autorités publiques, selon des modalités variées :

- **le droit de pétition à l'échelon local**³ permet aux électeurs d'une collectivité territoriale de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence ;
- **le droit de pétition devant le Conseil économique, social et environnemental (Cese)**⁴ permet à 150 000 citoyens âgés d'au moins 16 ans de saisir directement le Cese *via* une plateforme numérique. La pétition, si elle est recevable, peut donner lieu à un avis du Conseil transmis aux pouvoirs publics ;
- le droit de pétition devant les assemblées parlementaires⁵ a récemment été modernisé.

¹ Il existe un débat en doctrine sur le point de savoir si le droit de pétition est un outil de démocratie directe ou de démocratie participative. Le fait qu'une pétition est dépourvue d'effet décisionnel plaide en faveur de la thèse de la démocratie participative. D'autres auteurs insistent sur l'initiative des citoyens à l'origine d'une pétition, et sur l'héritage révolutionnaire en France pour justifier la thèse de la démocratie directe.

² Maximilien de Robespierre, *Discours du 11 mai 1791* devant l'Assemblée Constituante.

³ Article 72-1 de la Constitution de 1958.

⁴ Article 69 de la Constitution, loi organique du 15 janvier 2021.

⁵ Article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

À l'Assemblée nationale, la réforme de 2019¹ a instauré un dépôt électronique et le principe du renvoi direct pour examen des pétitions qui recueillent 100 000 signatures en six mois devant la commission compétente, avec possibilité d'auditionner des pétitionnaires et de publier un rapport (par exemple sur le congé de maternité en 2023).



À partir de 500 000 signatures provenant d'au moins 30 départements, la Conférence des présidents peut décider de l'inscrire à l'ordre du jour de la discussion en séance publique : ce fut le cas pour la première fois par l'organisation d'un débat sans vote le 11 février 2026 sur la pétition contre la loi dite « Duplomb », qui avait suscité un fort écho médiatique et recueilli plus de deux millions de signatures². Depuis 2020, et à date de mai 2026, plus de 1 650 pétitions ont été déposées sur la plateforme en ligne de l'Assemblée nationale.

Au Sénat, la réforme de 2021³ a également instauré un dépôt numérique *via* la plateforme FranceConnect. Les pétitions ayant recueilli au moins 100 000 signatures dans un délai de six mois sont transmises à la Conférence des Présidents qui peut décider d'y donner suite (création d'une mission de contrôle, inscription à l'ordre du jour d'un texte législatif, débat en séance publique...). À date de mai 2026, 775 pétitions ont été déposées sur la plateforme, dont cinq ont atteint le seuil de signatures requis. Parmi elles, quatre ont donné lieu à un rapport d'information et une, concernant la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), a conduit à l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi.

Au niveau européen, il existe également un droit de pétition au Parlement, ainsi qu'un mécanisme d'interpellation de la Commission (voir **annexe 5**).

3. Les autres dispositifs de démocratie directe

D'autres mécanismes sont parfois rattachés à la **démocratie directe**.

C'est notamment le cas de la **procédure de révocation populaire (recall)**, utilisée dans plusieurs États fédérés américains ainsi que dans certains pays d'Amérique latine et d'Europe centrale.

¹ Articles 147 à 150 du Règlement de l'Assemblée nationale.

² L'Assemblée nationale a refusé en revanche en avril 2026 de débattre dans l'hémicycle de la pétition, qui avait recueilli 700 000 signatures, s'opposant à la proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme.

³ Articles 87 et 88 du Règlement du Sénat.

En règle générale, ce mécanisme permet à un nombre déterminé de citoyens de provoquer, par voie de pétition, un vote visant à mettre fin de manière anticipée au mandat d'un élu. C'est ainsi qu'en 2003 le gouverneur démocrate de Californie Gray Davis a été révoqué. Le 24 mai 2026, Aleksander Miszalski, maire de Cracovie (Pologne), a lui aussi été destitué lors d'un référendum révocatoire local, déclenché à l'initiative de 10 % du corps électoral.

Prolongement du mandat impératif, ce pouvoir de révocation implique une responsabilité directe et réversible des élus devant les citoyens. Toutefois, un tel outil comporte des risques, le principal étant qu'il « *soit instrumentalisé par les mauvais perdants pour systématiquement contester les résultats des urnes, menant soit à la paralysie politique, soit à une logique de polarisation extrême, comme cela a pu être observé en Colombie ou au Pérou* ». ¹

Enfin, il est parfois considéré que la pratique du « **tirage au sort** rapprocherait le système représentatif de la démocratie directe, puisque tous, à défaut de participer effectivement à la prise de décision, auraient pu y être appelés » ².

B. Une utilisation des outils de démocratie directe trop souvent limitée ou décevante

“ 71 % des Français estiment que la démocratie fonctionnerait mieux en France si les citoyens étaient associés de manière directe à toutes les grandes décisions politiques³. La politique ne doit pas se manifester seulement une fois tous les cinq ans, il faut une pratique démocratique régulière, qui ne passe pas uniquement par l'élection et qui ouvre aussi la question d'une démocratie peut-être plus directe sur certains points.

Dylan Buffinton, audition par la délégation à la prospective,
28 octobre 2025

1. Les outils de démocratie directe à l'initiative des gouvernants ne sont pas assez utilisés ou suivis d'effet

En France, malgré les extensions du champ du référendum opérées par les révisions constitutionnelles de 1995 et 2008, aucune consultation nationale n'a été organisée depuis le référendum de 2005 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE).

¹ Pierre-Étienne Vandamme, « Le pouvoir de révoquer les élus », *Esprit*, Octobre 2021. p. 16-20.

² Didier Mineur, « L'élection, plus démocratique que le tirage au sort ? », *Raison publique*, 2023.

³ Dylan Buffinton se réfère ici aux résultats de la vague 2025 du Baromètre de la confiance politique du Cevipof. En 2026, cette proportion atteint 72 %.



Depuis 1958, seuls **huit référendums** ont été organisés sur le fondement des articles 11 et 89 de la Constitution, tous à l'initiative du pouvoir exécutif. Ce chiffre dénote avec la pratique observée chez certains de nos voisins. En Italie par exemple, sept référendums nationaux, dont trois constitutionnels, ont été organisés depuis 2011¹. Au Royaume-Uni, onze référendums ont été organisés entre 1973 et 2016, date du vote sur le Brexit².

La pratique référendaire apparaît ainsi largement dépendante de l'appétence des gouvernants à s'en saisir.

Or, **le référendum pâtit d'une image dégradée et apparaît comme un outil risqué politiquement** : au-delà de sa tendance naturelle à se transformer en un vote de confiance quasi-plébiscitaire à l'égard du pouvoir en place, effaçant l'enjeu de la question posée, il suscite également des craintes liées à la simplification excessive de débats complexes et à la polarisation de l'opinion. Sans débat public de qualité sur le sujet de la consultation, rien ne garantit en effet que la question posée fasse l'objet d'une véritable délibération à même de faire émerger un consensus éclairé. Cette incertitude serait à l'origine d'une méfiance référendaire, faisant de cet outil un « *angle mort du républicanisme à la française* »³.

C'est surtout le contournement du rejet du traité établissant une Constitution pour l'Europe lors du référendum de 2005 (55 % de « non ») par la ratification par voie parlementaire du traité de Lisbonne en 2008 qui a durablement altéré l'image du référendum en France.

Au niveau local également, les mécanismes de consultation se sont parfois révélés décevants.

Dans son étude annuelle consacrée en 2024 à la souveraineté, le Conseil d'État note qu'« une vingtaine de référendums ont été organisés au niveau local depuis 2006, auxquels s'ajoutent une cinquantaine de consultations locales »⁴.

Cependant, « *certaines procédures ont pu s'avérer décevantes parce que non-suivies des effets souhaités par les électeurs (exemple de la consultation organisée en juin 2016 sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes) ou invalidées in fine par le juge administratif en raison de leur méconnaissance du cadre juridique (exemple du projet de référendum envisagé en 2016 par le conseil départemental de Charente-Maritime pour rendre le pont d'Oléron payant, procédure suspendue par une ordonnance de référé du TA de Poitiers)* ».

¹ Le dernier en date s'est tenu les 22 et 23 mars 2026. Le projet de réforme de la justice porté par le Gouvernement de Giorgia Meloni n'a pas recueilli l'approbation des citoyens, qui l'ont rejeté à 53 % des suffrages.

² *Le référendum*, étude de législation comparée n° 274, Sénat, novembre 2016.

³ Patrick Taillon, « Le référendum, angle mort du républicanisme à la française », *Pouvoirs*, n° 175, 2020.

⁴ Conseil d'État, *La souveraineté*, étude annuelle 2024, p. 404.

2. Les outils de démocratie directe à l'initiative des citoyens sont quant à eux jugés limités dans leurs effets et complexes à mettre en œuvre

Le **référendum d'initiative partagée** (RIP), soumis à de strictes conditions de recevabilité, n'a, à ce jour, jamais conduit à l'organisation d'un scrutin national.

Sur les **huit procédures engagées**, deux n'ont pas atteint le seuil de soutiens parlementaires requis.

Cinq ont été déclarées non conformes par le Conseil constitutionnel après validation du nombre de signatures parlementaires, dont trois pour des conditions de forme – la question posée ne relevant pas du champ de l'article 11¹ –, et deux pour des motifs de fond, la proposition conduisant à la mise en œuvre de dispositions contraires à des normes et principes protégés par la Constitution².

Seule la proposition de loi relative au caractère de **service public national de l'exploitation des aéroports de Paris** (2019) a franchi l'ensemble des étapes de recevabilité mais avec seulement un peu plus d'un million de signatures, elle n'a pas atteint le seuil limite de soutiens citoyens.

Cette architecture procédurale particulièrement exigeante rend le dispositif difficilement mobilisable en pratique et un consensus semble désormais exister sur la nécessité d'**assouplir** les conditions de sa mise en œuvre³.

D'ailleurs, les conditions de mise en œuvre du droit de pétition au niveau local ont été assouplies en 2022⁴.

En définitive, **le décalage entre la grande diversité des outils de démocratie directe et la faiblesse de leur utilisation affaiblit le modèle démocratique français.**

Dans son étude sur la souveraineté⁵ précitée, le Conseil d'État identifie deux effets délétères du faible recours au référendum : « *D'une part, il conduit à vider de sa substance et à rendre essentiellement théorique un outil d'expression auquel la Constitution accorde une reconnaissance institutionnelle, alors même qu'une majorité des Français restent attachés à ce mode d'expression politique ; d'autre part, il accentue la défiance populaire à l'égard des dirigeants et des "élites", les citoyens pouvant avoir le sentiment que l'on refuse de les consulter.* »

¹ Ainsi, dans sa décision relative à la proposition de référendum sur l'âge de départ à la retraite à 62 ans (2023), le Conseil constitutionnel a estimé que l'initiative ne relevait pas du champ de l'article 11 de la Constitution, car elle ne pouvait être qualifiée de « *réforme portant sur la politique sociale* ».

² Sur le bilan de la jurisprudence du juge constitutionnel des initiatives référendaires, caractérisé par l'application d'importants verrous, voir notamment : Eleonora Bottini *et al.* « Le référendum d'initiative partagée : l'avenir d'une illusion ? Étude sur l'office du juge constitutionnel des initiatives référendaires », *Revue du droit public*, 2025, p.88-99.

³ Par exemple, le seuil de soutiens parlementaires pourrait être abaissé d'un cinquième à un dixième des parlementaires, comme le prévoyait le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau démocratique de 2019. En outre, le seuil de soutiens citoyens pourrait être révisé en passant d'un dixième du corps électoral (4,7 millions de personnes) à un vingtième (2,43 millions d'électeurs), comme proposé par le groupe de travail du Sénat sur les institutions de 2024 dans son rapport précité.

⁴ Aux termes de l'article L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales, une pétition n'était valable avant février 2022 que si elle avait été signée, dans une commune, par un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, par un dixième des électeurs. Ces seuils ont été abaissés respectivement à un dixième et un vingtième des électeurs par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. En outre, un électeur peut dorénavant signer une pétition par trimestre, et non plus une par an.

⁵ *Op. cit.*

Toutefois, le recours aux dispositifs de démocratie directe peut comporter des inconvénients non négligeables comme l'exacerbation des clivages au sein de la société et l'appauvrissement du débat public lorsque des sujets complexes sont présentés de manière simpliste (voir **annexe 6**).

III. Garantie démocratique, le principe de l'État de droit recule dans le monde et ne suscite plus entièrement l'adhésion en France

A. La tension entre démocratie et État de droit n'a pas empêché d'en faire un pilier du modèle démocratique libéral à l'échelle internationale, européenne et nationale

La **démocratie** repose sur la souveraineté populaire et l'idée que cette dernière puisse s'exercer sans entrave. L'**État de droit** suppose à l'inverse de réduire l'exercice de cette souveraineté en soumettant les détenteurs du pouvoir au droit : parce que l'exercice de la puissance publique ne saurait être absolu sans faire peser le risque du despotisme et d'atteinte aux droits et libertés fondamentales des individus, il doit être encadré par des règles procédurales et de fond qui le contraignent à agir sous le contrôle du juge judiciaire, administratif et constitutionnel¹.

Il existe donc une **tension entre démocratie et État de droit**, qui traverse toute l'histoire de la pensée politique moderne.

■ Au niveau national

Qualifié de *Rule of law* dans les pays anglosaxons et de *Rechtsstaat* en Allemagne, l'**État de droit** s'articule autour de trois volets : la limitation du pouvoir par le droit ; la protection des droits fondamentaux et le contrôle juridictionnel de l'action de l'État.

En France, cet « État qui se soumet lui-même à un régime de droit » (Carré de Malberg) est consacré par la Constitution du 4 octobre 1958, qui organise l'encadrement des pouvoirs exécutif et législatif, sous le contrôle des juges.

Si le contrôle des actes de l'exécutif existait avant 1958 – les administrés disposant de voies de recours juridictionnelles contre les abus que ses organes pouvaient commettre² –, l'innovation de la V^e République réside dans le contrôle constitutionnel de la loi *a priori* (article 61 de la Constitution) et, depuis l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité en 2008, *a posteriori* (article 61-1).

¹ Voir l'annexe 6 du rapport *Le futur de notre rapport à l'autorité et à la vérité à l'horizon 2050* précité.

² Depuis l'arrêt *Blanco* du Tribunal des Conflits (1873), l'office du juge administratif et l'ouverture de son prétoire n'ont cessé de s'étendre avec, par exemple, la reconnaissance du principe selon lequel toute décision administrative peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 1950, *Dame Lamotte*).

L'État de droit se traduit en outre par une large reconnaissance des droits et libertés fondamentaux, et un contrôle toujours plus approfondi du juge quant à leur respect par les pouvoirs exécutif et législatif¹.

■ Au niveau européen

Au sein de l'Union européenne, l'État de droit a été érigé au rang de valeur commune. L'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) le place ainsi aux côtés du respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie et des droits fondamentaux.

Son respect constitue à la fois une condition d'adhésion à l'Union, *via* les critères de Copenhague (1993) imposés aux États candidats, et une obligation qui s'impose aux États membres et aux institutions européennes.

Plusieurs mécanismes permettent de s'assurer qu'un État membre respecte les règles de l'État de droit : surveillance (mécanismes d'alerte, publication d'un rapport annuel), recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ou encore procédure de l'article 7 du TUE pouvant, en théorie, conduire à la suspension de certains droits d'un État membre, y compris le droit de vote au Conseil. En outre, l'attribution des fonds européens est conditionnée depuis 2020 au respect de ces principes². Enfin, les politiques commerciales et de voisinage de l'UE sont utilisées comme des outils de promotion démocratique, dans la mesure où elles peuvent comporter des clauses de sauvegarde portant sur le respect des principes de l'État de droit.

Parallèlement, la jurisprudence de la CJUE, en partie fondée sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000), conjuguée à celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), a conduit, par la sanction des manquements de certains États européens, à ce que « *l'État de droit s'envisage désormais également dans une perspective supra-étatique* »³.

■ Au niveau international

À l'échelle internationale, l'État de droit se traduit par des règles visant à discipliner les relations entre États souverains en proscrivant le recours à la force.

Cette logique s'est d'abord manifestée par la promotion du règlement pacifique des différends, notamment avec la création de la Société des Nations en 1919. Dès 1928, soixante-trois États signent à Paris le pacte Briand-Kellogg par lequel ils « *condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles* ».

¹ Depuis la décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, dite décision *Liberté d'association*, le Conseil constitutionnel vérifie que les lois respectent aussi les droits et libertés énoncés dans le Préambule de la Constitution.

² Le règlement 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union en définit les composantes : principe de légalité, sécurité juridique, absence d'arbitraire du pouvoir exécutif, existence d'une protection juridictionnelle effective par des juridictions indépendantes et impartiales, séparation des pouvoirs, non-discrimination, égalité devant la loi.

³ Céline Husson-Rochcongar, « La redéfinition permanente de l'État de droit par la Cour européenne des droits de l'homme », *Civitas Europa*, 2016

Puis, dans le cadre de l'Organisation des Nations unies créée en 1945, une Cour internationale de Justice a été instaurée, tandis qu'un ensemble de normes de droit international ont consacré des droits et libertés fondamentaux, à l'instar de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

Enfin, plusieurs organisations internationales se sont engagées en faveur de l'État de droit, comme le Conseil de l'Europe (1949), qui s'est donné pour mission de promouvoir la démocratie, les droits de l'Homme et l'État de droit. La Commission de Venise issue de cette organisation a identifié en 2011 cinq composantes essentielles de l'État de droit : la légalité, la sécurité juridique, la prévention de l'abus de pouvoir, l'égalité devant la loi et l'accès effectif à la justice.

B. Attaqué de toutes parts, le principe de l'État de droit ne suscite plus la pleine adhésion des citoyens en France et recule dans de nombreux pays

“ **Le grand défi aujourd'hui est [...] de trouver [un] nouvel équilibre de la démocratie libérale entre un peuple qui n'a pas tous les pouvoirs, un État qui reste limité et un droit qui parvient aussi à limiter son champ de compétences.**

Pierre-Henri Tavoillot, audition par la délégation à la prospective,
22 janvier 2026

■ **En France, la contestation de l'État de droit mobilise plusieurs arguments**

Le premier argument renvoie au risque d'un « *gouvernement des juges* », c'est-à-dire à l'idée que les juridictions constitutionnelles, administratives et juridictionnelles exerceraient une influence excessive sur la décision politique au détriment des autorités démocratiquement élues.

Cette critique **récurrente** dans l'histoire de la démocratie a été réactualisée par des auteurs qui considèrent que l'extension du contrôle juridictionnel conduit le juge soit à limiter l'action du législateur et du pouvoir exécutif, soit à s'y substituer¹.

Elle trouve un **écho** particulier dans le débat public quand le Conseil constitutionnel censure des dispositions d'une loi à fort enjeu politique².

¹ Jean-Éric Schoettl, *La démocratie au péril des prétoires. De l'État de droit au gouvernement des juges*, 2022, Gallimard.

² Il en va de même lorsque le Conseil d'État modifie son interprétation d'une norme réglementaire ou décide son annulation ou que le juge judiciaire condamne pénalement un responsable politique. Voir Fabrice Melleray, « Une inquiétante petite musique », AJDA, 2024.

Or, il est toujours loisible au **peuple souverain** et à ses représentants de **modifier la Constitution**, à l'exception de « *la forme républicaine du gouvernement* »¹, afin de faire échec à une décision du Conseil constitutionnel. Ce fut le cas, par exemple, de la révision constitutionnelle de 1993 créant l'article 53-1 de la Constitution relative au droit d'asile.

En outre, le juge constitutionnel lui-même rappelle régulièrement qu'il « *ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation identique à celui du Parlement et qu'il ne peut substituer son appréciation à celle du législateur* »².

Un deuxième argument souligne l'incompatibilité de l'État de droit avec l'impératif d'efficacité de l'action publique.

En effet, au cours des dernières décennies, la France a connu une inflation spectaculaire des normes et des procédures qui régissent la vie de la Nation. Dès 2005, le Conseil d'État alertait sur les risques d'un Parlement qui « *légifère trop et mal* »³, dans un contexte marqué par la complexification du droit interne sous l'influence croissante du droit européen et du droit international.

Comme le souligne Jean-Denis Combrexelle, « *la question est [désormais] de savoir si l'État de droit ne produit pas, bien au-delà de la loi nécessaire, une inflation pathologique de la norme à un niveau tel que, loin d'être le compagnon naturel et nécessaire de la démocratie, elle devient un frein de plus en plus puissant à son efficacité, surtout dans les sociétés fragiles et divisées* »⁴.

Cette inflation normative s'accompagne d'une judiciarisation à outrance de la vie publique.

Un troisième argument pointe le poids croissant des normes supranationales dans l'État de droit, en particulier européennes, conduisant à une dépossession démocratique du peuple souverain.

Des choix essentiels échappent désormais au débat démocratique national en raison de la primauté reconnue au droit de l'Union européenne et au contrôle exercé par les juridictions européennes⁵, dont la jurisprudence a par ailleurs pu être jugée extensive. Dans ce contexte, certains, comme Jean-Éric Schoettl, proposent de « *libérer Gulliver* » en renégociant les traités, en suspendant la participation de la France à la CEDH ou encore en gelant unilatéralement l'application de certaines règles du droit européen⁶.

¹ Cette interdiction énoncée à l'article 89 de la Constitution de 1958 n'est valide que si cette-dernière est maintenue : le peuple souverain n'est pas tenu en principe par cette prohibition s'il adopte une nouvelle constitution.

² Ce qu'il a réaffirmé, par exemple, dans sa décision du 14 avril 2023 sur la réforme des retraites à propos du choix de recourir à une loi de finances rectificatives plutôt qu'à une loi ordinaire.

³ Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, rapport public 2005.

⁴ Jean-Denis Combrexelle, *Les normes à l'assaut de la démocratie*, Odile Jacob, 2024, p. 19.

⁵ Les États membres de l'Union Européenne (UE) ont en effet consenti à déléguer à l'UE certaines de leurs compétences, qui lui sont désormais exclusives : l'union douanière ; l'établissement de règles de concurrence ; la politique monétaire pour les pays de l'UE dont la monnaie est l'euro ; la conservation des ressources biologiques de la mer ; la politique commerciale commune et la conclusion de certains accords internationaux (art. 3 TUE).

⁶ *Op. cit.*

Les juges s'efforcent toutefois de préserver « ***l'identité constitutionnelle française*** ». Ainsi, le Conseil constitutionnel fait prévaloir une disposition expresse et non conditionnelle de la Constitution sur une norme issue d'une directive européenne¹. Quant au Conseil d'État, il a considéré qu'en l'absence de protection équivalente en droit de l'Union d'une exigence constitutionnelle française, il lui revenait de maintenir la règle nationale concernée, par exemple en matière de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme².

■ **En Europe et dans le monde, l'État de droit est très contesté**

Chaque année, la Commission européenne publie un rapport sur **l'État de droit dans l'Union**. Si son édition 2025 conclut à des progrès notables et à la mise en œuvre de nombreuses recommandations formulées les années précédentes, **les atteintes ou suspicions d'atteintes à l'État de droit demeurent significatives**.

Les plus graves proviennent de pays d'Europe centrale et orientale (Slovaquie et Hongrie notamment) où les partis populistes au pouvoir ont adopté des mesures qui éloignent leurs pays des règles de l'État de droit : contrôle des médias, mise en cause du pluralisme politique, atteinte à l'indépendance des juges, corruption endémique, non-respect du droit des minorités, atteintes à la liberté académique, règles non transparentes de passation des marchés publics, *etc.* Les gouvernements concernés s'en défendent, en mettant en avant leur identité culturelle, dont découlerait un positionnement plus conservateur en matière sociétale.

Les institutions européennes peinent toutefois à sanctionner ces atteintes. Ainsi, le mécanisme de l'article 7 du TUE engagé contre la Pologne (2017) et la Hongrie (2018) n'a jamais abouti, en raison de l'exigence d'un vote à l'unanimité du Conseil européen qui permet aux États concernés de s'y protéger mutuellement. Le règlement de 2020 sur la conditionnalité des fonds européens a néanmoins commencé à produire ses effets : utilisé contre la Hongrie en 2022, il a conduit à la suspension de 6,3 milliards d'euros de fonds de cohésion.

Les régimes illibéraux et autoritaires tentent parallèlement de fragiliser les démocraties en déstabilisant leurs espaces informationnels et leurs processus électoraux, en créant ou en relayant massivement de fausses informations.

David Colon décrit ainsi l'émergence d'une « guerre de l'information »³ entre régimes démocratiques et autoritaires.

L'essor de ces stratégies d'ingérence a été largement documenté par le rapport de la délégation à la prospective sur le futur de notre rapport à l'autorité et à la vérité⁴.

¹ Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique, considérant 10. Voir également la décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, considérant 19 : « *La transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti.* »

² Conseil d'État, Assemblée, n° 393 099, du 21 avril 2021.

³ David Colon, *La guerre de l'information*, Tallandier, 2023

⁴ *Le futur de notre rapport à l'autorité et à la vérité à l'horizon 2050*, annexe 15, op. cit.

Enfin, le recul de l'État de droit se mesure aussi à l'aune de **la résurgence des logiques de puissance dans les relations entre États.**

“ *Partout dans le monde, l'état de droit est remplacé par la loi de la jungle. [...] Nous constatons des violations flagrantes du droit international et un mépris éhonté de la Charte des Nations Unies [...]. De Gaza à l'Ukraine, et partout dans le monde, l'État de droit est traité comme un menu à la carte.*

Antonio Guterres, secrétaire général des Nations Unies, lors d'un débat public au Conseil de sécurité intitulé « Réaffirmer l'État de droit international : voies pour revitaliser la paix, la justice et le multilatéralisme », 26 janvier 2026

III

« DÉMOCRATISER LA DÉMOCRATIE » : UN BILAN EN DEMI-TEINTE POUR LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET LA DÉMOCRATIE SOCIALE

I. La démocratie participative, une promesse difficile à tenir

A. La démocratie participative, une notion récente et floue censée enrichir la démocratie représentative

La démocratie participative n'a **pas de définition unique**.

Pour Loïc Blondiaux, elle désigne « *tous les mécanismes et démarches qui visent à associer les citoyens ordinaires au processus de décision, de manière directe ou indirecte* »¹, en dehors des périodes d'élections, afin de renforcer la légitimité et l'efficacité de l'action publique.

Selon le Centre ministériel de la participation citoyenne (CIPC) relevant de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), la démocratie participative peut être définie comme « *un engagement démocratique consistant à associer les citoyens aux processus de décision politique, en dehors des rendez-vous électoraux* » (voir **annexe 7**).

En mettant l'accent sur le citoyen ordinaire, ces définitions excluent la **démocratie sociale**, laquelle repose sur des partenaires sociaux représentatifs (voir *infra*). Par ailleurs, la démocratie participative ne comprend pas les **enquêtes à destination des usagers** ainsi que les **sondages** (voir *infra*).

La **démocratie participative** comprend **deux volets** :

- des **modes de consultation directe** (par exemple, une consultation en ligne), pour lesquels il n'existe pas de méthode particulière ;
- des **dispositifs de démocratie délibérative** (comme les procédures d'enquête publique, les budgets participatifs, les jurys citoyens ou encore les conventions citoyennes), assimilables à une **concertation**, répondant à des critères méthodologiques exigeants².

Pour les **modes de consultation directe**, c'est la **quantité** de citoyens qui compte, alors que la **qualité** des échanges est recherchée pour les outils de la **démocratie délibérative**.

¹ Audition au Sénat le 29 mars 2022 par la mission d'information sur le thème « Comment redynamiser la culture citoyenne ? », présidée par M. Stéphane Piednoir et rapportée par M. Henri Cabanel.

² Tirage au sort, corrections pour lutter contre les biais de sélection, accès à l'information des participants, équité de traitement dans la prise de parole notamment.

La démocratie participative comprend plusieurs déclinaisons et regroupe la **démocratie participative locale**, la **démocratie environnementale** et la **démocratie sanitaire**.

Par ailleurs, l'administration de l'État, le Parlement¹ et la Cour des comptes², déploient régulièrement des dispositifs *ad hoc* afin d'associer les citoyens à leurs réflexions.

Les **grandes réformes de l'État** sont souvent précédées de temps d'échanges avec les corps intermédiaires, qui ne peuvent pas cependant être qualifiés à proprement parler de démarche participative : Grenelle de l'environnement, Ségur de la santé, Assises, États généraux notamment³.

La démocratie participative ne reconnaît **aucun rôle décisionnel au citoyen**, contrairement à la démocratie directe. Par conséquent, la **démocratie participative** est conçue en principe comme un **complément** de la démocratie représentative : il ne s'agit ni d'un **substitut ni d'un dispositif concurrent**.

Toutefois, force est de constater que la démocratie participative a émergé à la faveur de la **défiance** croissante des citoyens à l'encontre de la démocratie électorale classique. Les citoyens ordinaires « *ne peuvent plus et ne veulent plus se contenter d'un rôle de simples consommateurs ou spectateurs de la politique* »⁴ : ils souhaitent s'exprimer et peser sur les débats publics sans attendre les élections et votations. Historiquement, la démocratie participative en France est née dans un mouvement de contestation des autorités politiques locales⁵.

La **démocratie délibérative** repose sur le **double héritage philosophique** de John Rawls et Jürgen Habermas. La rationalité et la légitimité d'une décision publique sont élevées si celle-ci est édictée à l'issue d'un processus de délibération collective, dans lequel des individus libres et égaux ont pu échanger rationnellement des arguments dans un climat de respect mutuel. Sur des sujets caractérisés par l'incertitude, des désaccords et des préférences individuelles, les choix politiques seront plus aisés à prendre après une phase de démocratie délibérative.

Le recours à la démocratie participative présente par conséquent **plusieurs atouts théoriques** pour les responsables politiques :

- la **qualité intrinsèque** de la décision politique est en principe améliorée, car elle tient compte des cas particuliers et des difficultés rencontrées sur le terrain ;
- l'**acceptabilité sociale** de la décision est renforcée, auprès des participants et d'une partie de leurs entourages ;

¹ La délégation à la prospective du Sénat, en auditionnant les membres du Parlement des étudiants le 28 avril 2026 sur les scénarios prospectifs portant sur les valeurs en 2050, a mis en œuvre justement un dispositif de démocratie délibérative.

² La plateforme de participation citoyenne de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) permet à toute personne de proposer des thèmes de contrôle ou d'enquête.

³ Ces démarches ne relèvent pas à proprement parler de la démocratie participative car les individus consultés appartiennent expressément à des corps intermédiaires. Ainsi, lors du Grenelle de l'environnement en 2007, les cinq collèges comprenaient des représentants de l'État, des ONG, des collectivités locales, des syndicats et des entreprises.

⁴ Loïc Blondiaux, « Pour éviter l'autoritarisme, démocratisons la démocratie », *The Conversation*, 13 mars 2026.

⁵ Dans les années 1960 et 1970, la démocratie participative a été envisagée en France, au niveau national, comme « *un outil de remise en cause du système politique en place et du projet modernisateur impulsé par le régime gaulliste* », et, au niveau local, comme un « *idéal d'auto-gestion* ». Manon Loisel et Nicolas Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Textuel, 2024, p. 35.

- la **légitimité** des responsables politiques, en faisant preuve d'écoute, est confortée ;
- l'engagement civique est valorisé ;
- le taux d'abstention électorale est censé baisser.

Toutefois, comme l'a souligné Typhanie Scognamiglio, responsable du CIPC, lors de son audition, il n'existe **pas d'évaluation globale et robuste** des dispositifs de démocratie participative en France. Une évaluation est d'ailleurs prévue dans le cadre du partenariat pour un Gouvernement ouvert 2024-2026 (voir *infra*)¹.

On peut schématiquement distinguer **trois périodes** dans la récente histoire de la démocratie participative :

- son **émergence** dans les années 1960 et 1970, à travers les revendications portant sur les groupes d'action municipale et d'autogestion en entreprise² ;
- sa **diffusion** dans le domaine environnemental, avec la consécration, dans la Charte de l'environnement, du droit des citoyens à participer à l'élaboration des décisions ayant un impact sur l'environnement ;
- l'activation depuis 2017 de **nouvelles formes**, comme le Grand Débat national et les conventions citoyennes.

B. Une démocratie participative qui s'est déployée dans le domaine environnemental, dans les collectivités territoriales et plus récemment dans le secteur sanitaire, avant de connaître un regain d'intérêt avec les conventions citoyennes nationales

1. Le droit de l'environnement prévoit des consultations du public, notamment des débats publics

Créées en 1810, les **enquêtes publiques** ont été modernisées par la « loi Bouchardeau » du 12 juillet 1983³.

Mais c'est la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », qui a institué la **Commission nationale du débat public (CNDP)**, chargée d'animer un débat public sur les objectifs et caractéristiques des grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national⁴. Ce débat public se tient pendant la phase d'élaboration du projet, avant que les choix soient figés, alors que l'enquête publique est organisée après sa finalisation.

¹ « S'il est compliqué d'apporter la preuve objective et définitive de la supériorité épistémique et politique des choix construits avec la participation des citoyens, de multiples exemples vont dans ce sens » selon Loïc Blondiaux dans son article précité du 13 mars 2026.

² L'expression de démocratie participative serait apparue pour la première fois en 1962 aux États-Unis, tandis que le premier budget participatif est né au Brésil, à Porto Alegre, en 1989.

³ Aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'environnement, l'enquête publique a « pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement [...]. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision. » Entre 5 000 et 10 000 enquêtes publiques sont ouvertes chaque année.

⁴ La CNDP ne verra toutefois le jour que le 4 septembre 1997.

À la suite de la **convention d'Aarhus** de 1998¹, la CNDP est devenue en 2002 une **autorité administrative indépendante**².

La loi du 27 février 2002³ marque une **étape décisive** puisqu'elle reconnaît pour la première fois le « *principe de participation* » en matière environnementale, lequel comprend deux volets : d'une part, l'accès aux informations relatives à l'environnement, d'autre part, l'association du public au « *processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ». Dans la Charte de l'environnement, adossée en 2005 à la Constitution, le principe de participation du public s'est transformé en un droit individuel reconnu à toute personne⁴.

Les **ordonnances du 3 août 2016**⁵ ont apporté plusieurs évolutions majeures :

- la participation est étendue aux plans et programmes de niveau national s'ils font l'objet d'une évaluation environnementale ;
- la CNDP peut être saisie par 10 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France ;
- la commission peut organiser une conciliation sur des projets conflictuels ;
- elle désigne systématiquement un garant pour veiller à la bonne information et à la participation du public.

La CNDP en chiffres (activité entre 1997 et 2025)⁶



débats publics



concertations



missions de conseil
ou d'appui

¹ Signée le 25 juin 1998 par trente-neuf États, dont l'Union européenne, la convention d'Aarhus est un traité juridiquement contraignant qui poursuit trois objectifs : la participation du public doit s'exercer le plus en amont possible, au moment où toutes les options sont encore ouvertes, afin que le débat puisse avoir une réelle influence ; l'autorité décisionnaire doit tenir compte du débat public et motiver sa décision finale (principe de « reddition des comptes ») ; l'accès au juge doit être garanti, notamment si l'information nécessaire au débat n'a pas été fournie. Le 1^{er} octobre 2025, un collectif citoyen et des députés ont saisi le comité de la convention internationale d'Aarhus en dénonçant l'absence de participation du public dans le dossier des jeux Olympiques d'hiver en France en 2030.

² Article 134 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

³ L'article 132 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a inscrit ce principe à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

⁴ Aux termes de l'article 7 de la Charte, « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

⁵ En particulier l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

⁶ Site internet de la CNDP.

Malgré des progrès substantiels accomplis depuis 1997, la CNDP reste confrontée à plusieurs **défis** :

- les publics les plus éloignés (jeunes, précaires, ruraux, personnes peu diplômées) restent sous-représentés dans les procédures de participation ;
- les recommandations de la CNDP sont dépourvues de valeur contraignante ;
- le délai entre le débat public et la décision finale peut être important ;
- les débats publics n'ont pas permis de réduire la durée de réalisation d'un projet ni le nombre de recours contentieux.

Il convient également de rappeler que l'État peut organiser depuis 2016 la **consultation des électeurs d'une aire territoriale déterminée** quand un projet d'infrastructure ou d'équipement est susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement¹. À ce stade, cette faculté n'a été utilisée qu'à une seule reprise dans le cadre du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes².

2. Ce sont surtout les collectivités territoriales de droit commun qui sont les fers de lance de la participation citoyenne

Le principe constitutionnel de **libre administration des collectivités territoriales** s'oppose à ce que les élus locaux se dessaisissent de leurs pouvoirs décisionnels.

Les élus locaux sont en revanche libres, même sans texte, de prévoir des **consultations du public**, sous réserve que celles-ci se bornent à émettre un avis non contraignant. Tel est en effet le sens d'une décision solennelle de l'assemblée du Conseil d'État du 19 juillet 2017³. La collectivité territoriale doit non seulement vérifier que les dispositions de l'article L. 131-1 du CGCT sont respectées⁴, mais aussi les règles issues de la jurisprudence du Conseil d'État⁵.

¹ Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

² Bien qu'approuvé par 55,17 % des suffrages le 26 juin 2016, le projet a été abandonné le 17 janvier 2018, en raison notamment de l'opposition des membres de la « zone à défendre » (ZAD) installés sur le territoire de la commune de Notre-Dame-des-Landes.

³ Conseil d'État, n° 403928, du 19 juillet 2017. Son considérant de principe indique que les dispositions législatives sur le référendum local « *n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à ce que les collectivités territoriales puissent associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte en procédant à une consultation du public selon des modalités qu'elles fixent* ».

⁴ Lorsque l'administration décide sans texte d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle doit rendre publiques les modalités de cette procédure ; mettre à disposition des personnes concernées les informations utiles ; leur assurer un délai raisonnable pour y participer et veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.

⁵ La décision d'assemblée du Conseil d'État du 19 juillet 2017 a prévu trois règles spécifiques. Tout d'abord, la définition du périmètre du public consulté doit être pertinente au regard de son objet. Ensuite, la collectivité territoriale doit empêcher que le résultat de la consultation soit vicié par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité. Enfin, la collectivité doit veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées.

« Le droit des habitants de la commune à être **informés** des affaires de celle-ci et à être **consultés** sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale », comme le rappelle l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales.

La démocratie participative au niveau local est **foisonnante** et n'est pas toujours prévue par des textes. Bénéficiant du dynamisme des *civic tech* (**annexe 8**), elle peut être présentée en distinguant **trois axes** (**annexe 9**) :

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

■ Un bilan mitigé de la démocratie participative au niveau local

Comme le souligne le rapport Bernasconi de 2022¹, les dispositifs de démocratie participative au niveau local souffrent de **plusieurs limites** :

- **l'engouement du public est parfois faible** (le taux de participation global est estimé à 1 %² ; le taux de participation aux budgets participatifs est en moyenne de 6,4 % des inscrits sur les listes électorales³ ; au 1^{er} janvier 2023 seulement 55 % des 1 034 conseils citoyens connaissaient une activité régulière⁴) ;
- le public **manque de diversité socio-économique**, tandis que certains individus prennent part à plusieurs dispositifs connexes (phénomène du TLM, « *toujours les mêmes* », rappelé par Nicolas Rio lors de son audition), ce qui pose la question de la prise en compte des « *invisibles* » et des « *inaudibles* » ;
- les **disparités** sont fortes sur le **territoire**, en raison de la réticence de certains élus locaux à développer les outils de démocratie participative (les budgets participatifs concernent majoritairement l'Ouest de la France) ;
- les outils de démocratie participative sont **chronophages** et nécessitent un **fort investissement humain**, peu compatible avec les contraintes rencontrées au quotidien par les services des collectivités de petite taille ;
- les participants peuvent avoir le sentiment d'une démocratie participative à la main des personnes publiques, qui les **infantilise** et entrave leur autonomie⁵ ;

¹ Patrick Bernasconi, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique, 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, février 2022, p. 33.

² Manon Loisel et Nicolas Rio, *op. cit.*, p. 54.

³ Antoine Bézard, *op. cit.*

⁴ Agence nationale de la cohésion des territoires, *Les démarches participatives dans les quartiers prioritaires, état des lieux 2014-2023*, p. 7.

⁵ À Poitiers, la municipalité a créé une convention citoyenne dont la thématique est fixée uniquement par ses membres. Manon Loisel et Nicolas Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Textuel, 2024, p. 40.

- un sentiment de **déception** apparaît souvent chez les participants qui constatent une disproportion entre les efforts fournis et l'ambition des décisions prises, en raison notamment des très fortes contraintes juridiques et économiques qui pèsent sur les collectivités territoriales ;
- les élus locaux donnent l'impression que le simple fait de laisser s'exprimer les citoyens constitue une « **fin en soi** », alors que seule compte pour eux la possibilité d'influencer réellement la décision finale¹ (la crise démocratique serait davantage une « *crise de l'écoute* » qu'une « *crise de la parole* ») ;
- soucieux de défendre leurs initiatives et leurs bilans, les élus locaux ont tendance à **sous-estimer les critiques formulées** pendant les dispositifs participatifs, ce qui peut aboutir à aggraver les différends.

Certains observateurs considèrent même que la démocratie participative locale constitue une « *fausse bonne idée* », qui masque les dysfonctionnements de la démocratie locale et dissuade de mener des réformes visant à supprimer l'hégémonie du maire et à donner davantage de poids à l'opposition : « *sous couvert d'innovations, la démocratie participative accompagne la centralisation du pouvoir et renforce la défiance entre les citoyens et leurs institutions* »².

3. Née en 2002, la démocratie participative dans le domaine de la santé ne bénéficie pas d'un cadre juridique approprié

Contrairement à l'environnement, la démocratie participative dans le secteur de la santé ne bénéficie pas d'un ancrage constitutionnel³.

Première loi de « démocratie sanitaire », la loi dite Kouchner du 4 mars 2002⁴ a instauré la **Conférence nationale de santé** (CNS), instance consultative nationale associant usagers, professionnels de santé et institutions, chargée d'émettre des avis et recommandations sur les politiques de santé.

La CNS a été déclinée au niveau local avec la création, par la loi de modernisation du système de santé du 26 janvier 2016, de **Conseils territoriaux de santé** (CTS)⁵.

Dans les établissements de santé, les **commissions des usagers** permettent à ces derniers de participer à l'amélioration de la qualité de l'accueil et des soins⁶.

Aux termes de l'article L. 1411-1 du code de la santé publique, la politique nationale de santé comprend « *l'information de la population et sa participation, directe ou par l'intermédiaire d'associations, aux **débats publics** sur les questions de santé et sur les risques sanitaires et aux processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique de santé* ».

¹ Manon Loisel et Nicolas Rio, *op. cit.*, p. 28 et p. 85.

² Manon Loisel et Nicolas Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Textuel, 2024, p. 15.

³ La démocratie participative sanitaire peut en revanche s'appuyer sur des textes internationaux comme la déclaration d'Alma-Ata de l'OMS de 1978 sur les soins primaires, la Charte d'Ottawa de l'OMS pour la promotion de la santé (1986) ou encore la déclaration politique de Rio de l'OMS sur les déterminants sociaux de la santé (2011).

⁴ Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

⁵ Article L. 1411-1 du code de la santé publique.

⁶ Articles R. 1112-79 à R. 1112-94 du code de la santé publique.

Dans son rapport de 2022, la CNS a proposé d'aller plus loin et d'« assurer, sur un plan juridique, un **véritable droit à la participation en matière de santé** » (recommandation n° 1)¹, comparable à celui reconnu dans le champ environnemental, rejoignant ainsi l'une des recommandations du rapport Bernasconi.

Enfin, le **Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé** doit organiser régulièrement un « *débat public sous forme d'états généraux* » sur :

- les « problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé » ;
- les « conséquences sur la santé des progrès de la connaissance dans tout autre domaine »².

Ces travaux jouent un rôle essentiel dans le cadre de la révision des **lois relatives à la bioéthique**.

C. Un essor de la démocratie participative depuis 2019 au niveau national pour des sujets majeurs, mais un bilan en demi-teinte

À l'instar de plusieurs pays comme **l'Irlande, l'Islande et la Belgique** (voir **annexe 10**), la France a mis en œuvre ces dernières années des dispositifs originaux de conventions citoyennes afin de restaurer la confiance des citoyens dans le modèle démocratique.

1. Le grand débat national : une prise de conscience de l'importance de la démocratie participative

Annoncé le 18 novembre 2018 par le Président de la République à la suite du mouvement des Gilets jaunes, le **grand débat national** s'est tenu entre le 15 janvier et mi-avril 2019. Initialement confiée à la CNDP, cette consultation a également été animée par deux membres du Gouvernement ainsi que par le Président de la République. Elle visait à recueillir les observations de tous les Français volontaires sur quatre thèmes : la démocratie et la citoyenneté ; l'organisation de l'État et les services publics ; la fiscalité et la transition écologique³.



¹ *La démocratie en santé : une urgence de santé publique, 11 recommandations pour l'avenir de la démocratie en santé*, rapport de la Conférence nationale de santé, le 6 avril 2022, p. 24.

² Articles L. 1412-1 et L. 1412-2 du code de la santé publique.

³ Site granddebat.fr

Cet exercice **inédit** et de **grande ampleur** de démocratie participative a reposé sur **plusieurs dispositifs** : le recueil de 1,9 million de **contributions** sur une plateforme dédiée, l'ouverture de **cahiers citoyens** (plus communément appelés cahiers de doléances) dans 16 337 mairies, l'organisation de 10 134 **réunions d'initiative locale**, la tenue de 21 **conférences citoyennes**.

Cinq **garants** ont été nommés afin d'assurer la transparence, le pluralisme, l'inclusion, la neutralité, l'égalité et le respect de la parole de chacun.

À l'issue de ce débat, plusieurs **critiques ont été émises** :

- le grand débat a été perçu par certains observateurs comme une **manœuvre politique** visant à offrir une porte de sortie à la contestation des Gilets jaunes ;
- on lui a reproché d'avoir été organisé dans l'**urgence**, sans méthodologie claire, et sans préciser l'impact qu'auraient les observations des Français sur les décisions politiques (s'agissait-il d'un simple exercice d'écoute des Français ou d'avis qui engageaient l'exécutif ?) ;
- quatre synthèses ont été établies mais aucune « **synthèse des synthèses** » n'a été produite, ce qui a pu nuire à la clarté des débats¹;
- les **cahiers de doléances** n'ont pas été mis immédiatement en ligne, affaiblissant l'objectif de transparence initial (ils le seront toutefois d'ici la fin 2027 à la suite du vote d'une résolution de l'Assemblée nationale du 11 mars 2025)² ;
- la **méthode** utilisée pour **analyser** les contributions et les comptes rendus des débats a été critiquée dans la mesure où n'étaient recherchés que des mots présélectionnés, ce qui empêchait de détecter des propositions originales et inattendues³;
- les décisions et orientations annoncées par le Président de la République le 25 avril 2019 lors d'une conférence de presse (ainsi que les propositions rejetées)⁴ ont embrassé des thématiques si diverses que leur **impact médiatique a été amoindri**⁵.

À l'occasion de cette conférence de presse, le Président de la République avait annoncé son souhait d'engager une **réforme constitutionnelle** afin de transformer le **Conseil économique, social et environnemental** (Cese) en **Conseil de la participation citoyenne** chargé de « *reprendre l'ensemble des compétences de consultation qui sont émiettées entre plusieurs comités* ». Dans ce cadre, le Président de la République indiquait que 150 citoyens seraient tirés au sort dès juin 2019 pour préfigurer ce nouveau conseil de la participation citoyenne.

Si la réforme constitutionnelle concernant le Cese a finalement avorté, la convention citoyenne a bien eu lieu et a porté sur le **climat**.

¹ Voir le rapport de Patrick Bernasconi précité, p. 73. Les quatre synthèses portent sur les contributions libres, les cahiers citoyens et les réunions d'initiative locale ; les contributions postées sur la plateforme dédiée ; les conférences citoyennes régionales et enfin les conférences nationales thématiques.

² « *Mise en ligne des cahiers de doléances du Grand Débat national : lancement de la phase opérationnelle du projet* », communiqué de presse du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace, 2 avril 2026.

³ « Le bilan du grand débat en six questions », *Le Monde*, les Décodeurs, 8 avril 2019.

⁴ Comme l'introduction du vote obligatoire ou la prise en compte du vote blanc.

⁵ Conférence de presse à l'issue du Grand Débat national, 25 avril 2019, site internet de la présidence de la République.



Aucune réforme d'ampleur, qu'elle ait un volet législatif ou non, ne pourra être lancée sans garantir les conditions d'une participation réelle et sincère des citoyens.

3^e Comité interministériel de la transformation publique (CITP),
20 juin 2019

2. La convention citoyenne sur le climat : le difficile avènement de la démocratie délibérative

Si le grand débat national s'apparentait essentiellement à un outil de consultation massive des Français, la convention citoyenne sur le climat a constitué le **premier exercice de démocratie délibérative à l'échelle nationale**.

Entre octobre 2019 et juin 2020, puis entre novembre 2020 et février 2021, 150 volontaires tirés au sort ont réfléchi à la question suivante : comment réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport au niveau observé en 1990, dans un esprit de justice sociale ?

Si cette convention « *amorce un tournant délibératif de notre démocratie* »¹, plusieurs griefs ont été soulevés à son encontre.

Tout d'abord, la **question** posée aux conventionnels a paru **trop large** et difficile à appréhender sous toutes ses facettes.

Ensuite, la constitution du « **mini-public** » de 150 participants, malgré de très nombreuses mesures de redressement appliquées aux personnes tirées au sort², n'a pas su éviter un **biais fondamental**, celui de l'intérêt intrinsèque pour le sujet traité (deux tiers des conventionnels ont déclaré être très engagés dans la lutte contre le changement climatique).

Par ailleurs, comme pour le grand débat national, cette première convention citoyenne a fait l'objet d'un « **bricolage institutionnel** »³, faute de cadre juridique. Ainsi, le rôle attribué aux garants de la convention n'a pas toujours été bien compris, tandis que certains experts ont tenté d'influencer les conventionnels et que le Cese a largement délégué l'ingénierie de la convention à des cabinets de conseil privés⁴.

¹ Rapport de Patrick Bernasconi précité, p. 83.

² Les personnes tirées au sort ont été retenues à partir des listes de numéros de téléphone, plus complètes que les listes électorales (un écart de 9,5 millions de personnes a été constaté), tandis que six variables ont été retenues pour redresser le panel : la parité homme/femme ; l'âge ; le niveau de diplôme ; la catégorie socio-professionnelle ; la région de résidence et le type de territoire (urbain, rural, zone montagneuse...).

³ Rapport de Patrick Bernasconi précité, p. 77.

⁴ Adrièle Jestin, « Les conventions citoyennes : un dispositif instrumentalisé, mais non institutionnalisé », *Revue française de droit constitutionnel* 2024/2 n° 138, p. 467-480.

Par surcroît, la **durée** de fonctionnement de la convention a été jugée **excessive**, mettant en exergue les difficultés liées à l'absence de statut des personnes qui prennent part à un dispositif de démocratie délibérative.

Enfin, la **finalité** de la convention est demeurée **floue**, certains conventionnels considérant que leur mission se résumait à rendre un simple avis, tandis que d'autres estimaient que la convention devait rendre des recommandations contraignantes pour le gouvernement, cette dernière interprétation étant accréditée par le souhait exprimé par le Président de la République d'une transmission « *sans filtre* » des propositions et l'existence d'un comité de légistique à la disposition des conventionnels.

C'est sans doute ce dernier grief qui a suscité le plus d'incompréhension et de déception parmi les conventionnels. *In fine*, parmi les 149 propositions formulées, 76 relevaient d'une norme supérieure à la loi, et 15 autres étaient contraires aux engagements internationaux et européens de la France¹.

Selon un décompte du journal *Le Monde* de février 2021, le projet de loi « *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* » reprenait à lui seul 46 propositions de la convention citoyenne, soit 30 % des mesures². Selon la plateforme de suivi de la convention administrée par le gouvernement, 100 propositions ont été totalement ou partiellement mises en œuvre en octobre 2023³, 46 étaient en cours de déploiement et trois ont été écartées explicitement par le Président de la République.

3. Les conventions citoyennes sur la fin de vie et sur le temps de l'enfant : le temps de l'apprentissage de la démocratie délibérative

Les conventions citoyennes suivantes, sur la fin de vie et sur le temps de l'enfant, organisées par le **Cese**, se sont inscrites dans un nouveau cadre juridique, celui de la loi organique du 15 janvier 2021 (voir **annexe 11**).

Contrairement au grand débat national et à la convention citoyenne sur le climat, les sujets concernés, la fin de vie et le temps de l'enfant, étaient **bien circonscrits et particulièrement adaptés à l'exercice délibératif**.

■ La convention citoyenne sur la fin de vie

Regroupant 184 citoyens tirés au sort, la **convention citoyenne sur la fin de vie** a mené ses travaux de décembre 2022 à avril 2023, autour de neuf sessions de travail. Les conventionnels devaient répondre à la question suivante : « *Le cadre d'accompagnement de la fin de vie est-il adapté à toutes les situations rencontrées ou des changements devraient-ils être introduits ?* ».

Comme l'indique Sandrine Rui, maîtresse de conférences en sociologie à l'université de Bordeaux et membre du comité de gouvernance de cette convention citoyenne, celle-ci « *a été jugée "réussie", notamment par les évaluateurs du Centre de*

¹ Rapport de Patrick Bernasconi précité, p. 81.

² Audrey Garric *et alii*, « Que sont devenues les propositions de la convention pour le climat, qu'Emmanuel Macron s'était engagé à reprendre "sans filtre" ? », *Le Monde*, 10 février 2021.

³ La plateforme n'a pas été actualisée depuis cette date.

recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), missionnés par le Conseil économique social et environnemental (Cese), comme par les quatre garants internationaux chargés de veiller à la qualité du processus délibératif »¹.

D'autres observateurs ont rappelé que 92,05% des conventionnels ont approuvé le rapport final, mais ont émis des pistes d'amélioration portant sur les méthodes et les usages du vote, l'animation de la réflexion collective et le choix des membres du comité de gouvernance et des personnalités auditionnées².

Se fondant sur les conclusions de la convention, le Gouvernement a présenté un projet de loi en Conseil des ministres le 10 avril 2024, qui a ensuite été scindé en deux propositions de loi (l'une sur les soins palliatifs, l'autre sur la fin de vie) en janvier 2025.

■ La convention citoyenne sur le temps de l'enfant

Comprenant 130 citoyens tirés au sort, cette convention s'est réunie entre juin et novembre 2025 à l'occasion de sept sessions de travail. Son originalité est d'avoir été accompagnée par un **panel de 20 enfants et adolescents** afin de recueillir leurs expériences et suggestions³. Les 20 propositions de la convention n'ont pas été mises en œuvre à ce stade.

4. Un bilan en demi-teinte des trois conventions citoyennes

Les trois conventions citoyennes ont montré que l'intelligence collective de citoyens tirés au sort permettait de traiter avec sérieux des sujets techniques, voire sensibles.

Toutefois, ces conventions citoyennes ne sont pas exemptes de critiques :

le principe même de conventions citoyennes est remis en cause par certains observateurs, qui considèrent que ces structures participent à la **déconsidération des corps intermédiaires** en encourageant des relations directes entre les pouvoirs publics et les citoyens et accentuent *in fine* le malaise démocratique⁴ ;

- la **légitimité du mini-public** est parfois contestée, malgré les redressements opérés pour obtenir un panel représentatif ;
- l'**objet** des conventions peut être **trop ambitieux** ;
- l'**articulation** entre le travail des conventionnels et les missions du Gouvernement et du Parlement n'est pas toujours claire ;
- la **déception** des conventionnels est souvent forte, faute de clarification préalable du Gouvernement sur leur rôle et du fait de l'absence de réponses gouvernementales argumentées.

¹ Sandrine Rui, « Fin de vie : ce que le débat parlementaire doit à la Convention citoyenne », *The Conversation*, 19 janvier 2026.

² « Fin de vie, climat : "Les conventions citoyennes ne s'accompagneront d'un renouveau démocratique que si elles pèsent sur le processus de décision" », tribune de Chloé Santoro et Yves Sintomer, *Le Monde*, 23 mai 2024.

³ « Le tirage au sort s'est appuyé sur quatre critères pour former le panel : assurer la parité, répartir équitablement les participants entre milieux rural, périurbain et urbain, avoir 1 à 2 jeunes par région métropolitaine, et une pyramide des âges avec 10 jeunes de 12 à 14 ans et 10 jeunes de 15 à 17 ans. ». Voir le rapport du panel d'enfants et d'adolescents, Convention citoyenne sur les droits de l'enfant, novembre 2025, p. 9.

⁴ Manon Loisel et Nicolas Rio, *op. cit.*, p. 44.

II. La démocratie sociale en France repose sur un dialogue entre partenaires sociaux fortement encadré par l'État

A. Une démocratie sociale pensée comme une réponse aux chocs des deux guerres mondiales

S'il n'existe pas de définition de la démocratie sociale, celle-ci peut être définie, lato sensu, comme « *la forme de gouvernement dans laquelle syndicats et patronat participent à la régulation aux côtés de l'État et du pouvoir politique* »¹.

“ **La démocratie politique ne sera pas viable si elle ne s'épanouit pas en démocratie sociale ; la démocratie sociale ne serait ni réelle ni stable si elle ne se fondait pas sur une démocratie politique.**

Léon Blum, *À l'échelle humaine* (1945)

Au sens restreint, la démocratie sociale porte plus spécifiquement sur le monde du travail² (voir *infra*).

C'est l'ordonnance du 4 octobre 1945 instaurant la **Sécurité sociale** qui marque l'acte de naissance du **paritarisme** car ce texte dispose que ses administrateurs seront désormais désignés par les organisations syndicales ouvrières et patronales les plus représentatives. C'est l'avènement du « *paritarisme de gestion* », qui se distingue du paritarisme de négociation.

Le préambule de la Constitution de 1946 a consacré la démocratie sociale : « *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* », tandis que la Constitution de 1958 proclame, dès son article 1^{er}, que « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ».

Une norme négociée ou gérée avec les partenaires sociaux présente en théorie trois avantages :

- une **pertinence accrue**, en anticipant les difficultés et en s'adaptant aux spécificités du monde professionnel (les services de l'État n'étant pas omniscients, l'expertise des partenaires sociaux, relais des acteurs du terrain, est précieuse) ;
- une **acceptabilité renforcée**, dans la mesure où les états-majors des partenaires sociaux font entendre les attentes des adhérents et défendent le bien-fondé de la norme édictée ;
- une **valorisation des dirigeants de l'exécutif** (qui entendent ainsi montrer qu'ils sont à l'écoute des forces vives de la Nation) **et des partenaires sociaux** (qui se présentent comme des acteurs de premier plan dans l'élaboration des mesures gouvernementales).

¹ Gilbert Cette, Guy Groux et Richard Robert, « Démocratie sociale : la face cachée de la crise politique », *Telos*, 21 janvier 2026.

² La loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a modifié les critères de représentativité des syndicats et les règles de conclusion des conventions et accords collectifs.

B. Le paritarisme de gestion français : une exception en Europe

Il n'existe pas de **définition juridique** du paritarisme. Toutefois, l'accord national interprofessionnel (ANI) du 17 février 2012 relatif à la modernisation et au fonctionnement du paritarisme précise que la notion de paritarisme peut recouvrir **trois acceptions** : la négociation collective, la gestion paritaire et l'interprétation des normes.

Le paritarisme peut être « *pur* » ou masquer un **tripartisme**, reposant sur les échanges entre l'État, les représentants des employeurs et ceux des salariés.

La situation du **paritarisme** est très **contrastée** en Europe¹ :

- au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Europe de l'Est et en Suisse, c'est l'État qui gère quasiment seul le système de protection sociale ;
- en Autriche, en Belgique, en Espagne et en Suède, l'État gère l'essentiel du système de protection sociale tandis que les syndicats pilotent les organismes en charge de la protection du chômage et de l'indemnisation des accidents du travail ;
- les partenaires sociaux gèrent la santé et la sécurité du travail en Allemagne, l'indemnisation du chômage en Finlande et la formation professionnelle en Italie.

En **France**, les partenaires sociaux jouent un **rôle essentiel quoique méconnu**. Comme le soulignait la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le paritarisme en 2016, « *notre pays a confié près d'un quart de sa protection sociale, 150 milliards d'euros, aux représentants des salariés et des employeurs parce qu'ils semblaient les mieux à même de s'occuper de certains sujets touchant à la vie de tous les jours, pour le salarié et sa famille : les retraites complémentaires, le chômage, la prévoyance, la santé au travail, la formation professionnelle, le logement ou l'insertion des personnes handicapées sont aujourd'hui l'affaire des partenaires sociaux au moins autant que de l'État* »².

Schématiquement, le paritarisme de gestion est actuellement :

- en net **recul** s'agissant de la **Sécurité sociale** dans la mesure où le Parlement détermine depuis 1995 les conditions générales de son équilibre financier ;
- fortement remis en cause pour l'**assurance chômage**, avec l'élaboration par l'État d'un document de cadrage en amont des négociations depuis 2018³, la prérogative de l'État d'agréer l'accord conclu par les partenaires sociaux et son pouvoir supplétif en cas d'absence d'accord ;
- enfin, le régime unique de **retraite** Agirc-Arrco, bénéficiant de réserves importantes (91 milliards d'euros en 2025), a été sensiblement impacté par les différentes lois sur les retraites depuis vingt ans et les ponctions financières opérées par l'État.

¹ Les éléments suivants sont issus d'une note de l'Institut de l'entreprise de Jean-Charles Simon de 2016, *Faut-il en finir avec le paritarisme ?* p. 30-31.

² Rapport d'information n° 3829 sur le paritarisme, M. Arnaud Richard, président, et M. Jean-Marc Germain, rapporteur, 8 juin 2016, p. 15.

³ Thibaud Métails et Bertrand Bissuel, « Assurance-chômage : la volonté de l'État de "reprenre la main" sur le régime hérisse les syndicats et le patronat », *Le Monde*, 8 mars 2024.

Toutefois, la démocratie sociale, sous la forme du **paritarisme de négociation**, a **fortement** été **promue** en France depuis 2007 en invitant les partenaires sociaux à co-construire les règles en matière de **droit du travail, de formation professionnelle et d'emploi**.

C. La création de l'article L. 1 du code du travail : une « négociation légiférante » dont l'efficacité a varié au fil des années

1. Une immixtion traditionnelle de l'État français dans les négociations entre partenaires sociaux

En France, la **démocratie sociale** est largement « **administrée** », que ce soit au niveau national ou des branches.

Les **interventions politiques** ont toujours été nombreuses. Ainsi, en mai 1968, le Premier ministre de l'époque, Georges Pompidou, s'est impliqué personnellement dans les négociations entre syndicats et patronat afin de trouver un compromis et mettre fin aux grèves¹.

Avant 2007, les relations entre le Gouvernement et les partenaires sociaux prenaient des **formes variées et souples** : information, consultation et concertation.

Dans certains cas, le Gouvernement s'engageait à reprendre **fidèlement** les termes d'un accord conclu entre partenaires sociaux. Ainsi, la loi n° 78-49 du 19 janvier 1978 relative à la mensualisation et à la procédure conventionnelle a-t-elle traduit fidèlement un accord national interprofessionnel (ANI) du 10 décembre 1977.

Surtout, les **règles de l'assurance chômage** sont traditionnellement négociées tous les deux ou trois ans par les partenaires sociaux, puis agréées par l'État.

2. L'article L.1 du code du travail prévoit une forme de « négociation légiférante » entre partenaires sociaux, mais qui préserve de grandes marges de manœuvre au Gouvernement



À la suite de l'échec du **contrat première embauche** qui avait entraîné une mobilisation sociale de grande ampleur, la loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, initiée par Gérard Larcher, avait pour objectif d'**institutionnaliser un dialogue constructif** entre l'exécutif, le Parlement et les partenaires sociaux en introduisant les articles L. 1 à L. 3 dans le code du travail².

¹ Yves Bordenave, « Mai 68. De Gaulle, Pompidou : tension au sommet », *Le Monde*, 25 avril 2018.

² La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social avait introduit dans le code du travail les articles L. 101-1 à L. 101-3, qui ont été renumérotés L. 1 à L. 3 à la faveur de la recodification du code du travail en 2008.

L'article L. 1 dispose que tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur « *les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle* » et qui relève du « *champ de la négociation nationale et interprofessionnelle* » fait l'objet d'une **concertation préalable** avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs **représentatives** au niveau national et interprofessionnel (voir **annexe 12**), en vue de l'ouverture éventuelle d'une **négociation**.

Le Gouvernement leur communique un **document d'orientation** présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options.

Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une négociation, les organisations indiquent au Gouvernement le **délai** qu'elles estiment nécessaire pour la conduire à son terme.

En cas d'**urgence**, ces dispositions ne sont pas applicables, le Gouvernement devant seulement indiquer pourquoi un projet de réforme ne peut pas faire l'objet d'une concertation.

Les dispositions de l'article L. 1 du code du travail ont été transcrites par **l'Assemblée nationale et le Sénat** pour s'appliquer aux propositions de loi¹.

En déléguant sous conditions une partie du pouvoir législatif à des tiers, l'article L. 1 du code du travail constitue un **exemple unique en Europe, et singulier en France** puisqu'il n'a pas d'équivalent dans d'autres secteurs juridiques.

L'article L. 1 du code du travail prévoit de **nombreuses restrictions** :

- il s'applique aux réformes, et pas aux modifications juridiques de faible ampleur ou simplement techniques, ni aux transpositions de directive ;
- il ne s'applique pas à toutes les dispositions du code du travail (par exemple les règles devant les conseils de prud'hommes ne sont pas concernées) ni *a fortiori* à d'autres codes (code de la sécurité sociale notamment) ;
- le sujet proposé par le Gouvernement doit entrer dans le champ de la négociation nationale et interprofessionnelle² ;
- celui-ci fixe la feuille de route des négociations dans un document d'orientation.

¹ Voir le protocole du 16 décembre 2009 applicable aux propositions de loi d'initiative sénatoriale ainsi que le protocole relatif à la consultation des partenaires sociaux sur les propositions de loi à caractère social relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle, adopté par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale du 16 février 2010.

² Ont été exclues du champ de la négociation nationale interprofessionnelle la continuité du service public dans les transports terrestres de voyageurs, la modification d'un régime de police administrative, l'organisation des services de l'inspection du travail ou la lutte contre la concurrence sociale déloyale. Par ailleurs, l'article L. 2152-3 du code du travail, introduit par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, prévoit que « *préalablement à l'ouverture d'une négociation nationale et interprofessionnelle, puis préalablement à sa conclusion, les organisations professionnelles d'employeurs représentatives à ce niveau informent les organisations représentatives au niveau national et multi-professionnel des objectifs poursuivis par cette négociation et recueillent leurs observations* ». Actuellement, l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire est reconnue représentative au niveau national et multi-professionnel (arrêté du 24 novembre 2025).

En droit, même si les partenaires sociaux parviennent à un accord national interprofessionnel (ANI), celui-ci n'est **pas juridiquement opposable** au Gouvernement qui, avec le Parlement, peut **exclure** certaines stipulations ou en **modifier** la rédaction soit pour des raisons d'opportunité, soit pour des motivations juridiques ou légistiques.

En pratique, certains gouvernements ont mis en avant l'impératif de **loyauté** des relations entre l'exécutif et les partenaires sociaux et ont pris **l'engagement public**, en cas d'accord, de le transcrire intégralement et sans modification dans un projet de loi, et d'inviter les parlementaires à ne pas le modifier (tel fut le cas de l'ANI de sécurisation de l'emploi en 2013 par exemple).

Le Gouvernement peut également **suppléer** la carence éventuelle d'un accord.

Indépendamment de l'article L. 1 du code du travail, les partenaires sociaux demeurent libres de négocier et de conclure un ANI sur le sujet de leur **choix**.

3. Un bilan contrasté...

Depuis 2008, environ **25 documents d'orientation** ont été adressés par le Gouvernement aux partenaires sociaux dans le cadre de l'article L. 1 du code du travail¹, un peu moins de la moitié ayant abouti à un accord national interprofessionnel traduit dans un texte législatif ou réglementaire.

On peut schématiquement distinguer **quatre périodes dans la mise en œuvre de l'article L. 1**.

- La première période, comprise entre 2008 et 2011, marque la **montée en puissance du dispositif**, avec plusieurs ANI conclus sur des sujets techniques, comme le chômage partiel, en lien avec la crise économique de 2008.
- La deuxième période, qui s'étend de 2013 à 2016, marque **l'âge d'or** du dispositif, avec des ANI majeurs, portant sur des pans entiers et stratégiques du code du travail : l'accord sur la sécurisation de l'emploi en 2013, et la même année un autre accord sur la formation professionnelle.
- Puis s'est ouverte une période de **blocage** jusqu'en 2022, caractérisée par plusieurs échecs dans les négociations et la volonté affichée de l'État de reprendre en main certains sujets, en arguant d'une situation d'urgence économique (par exemple lors de l'élaboration des ordonnances dites Macron du 22 septembre 2017²) et en contestant la légitimité des partenaires sociaux à prendre position sur des sujets nationaux.
- Enfin, on observe depuis peu une **relance** des négociations dans le cadre de l'article L. 1 du code du travail, avec la conclusion de plusieurs ANI importants sur le partage de la valeur, l'emploi des seniors et, le 25 juin 2025, les transitions et reconversions professionnelles.

¹ Les rapporteurs n'ont pas connaissance d'un document du ministère du travail ou de doctrine établissant un bilan chiffré de la mise en œuvre de l'article L. 1 du code du travail entre 2007 et 2026.

² Cinq ordonnances ont été adoptées en Conseil des ministres le 22 septembre 2017, portant sur des sujets aussi variés que la négociation collective, le dialogue social et économique dans l'entreprise, la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail et la prévention des risques professionnels.

Plusieurs **critiques** ont été formulées à l'encontre des gouvernements successifs dans la mise en œuvre de l'article L. 1 du code du travail : documents d'orientation directifs, délais de négociation restreints, succession de réformes sur les mêmes thèmes, opportunité contestée de certaines négociations, manque de considération de l'exécutif à l'égard des partenaires sociaux.

D'autres observateurs mettent en avant l'incapacité des partenaires sociaux à accroître leur représentativité et à adopter une attitude constructive lors des négociations. En outre, l'article L. 1 du code du travail est par construction inopérant pour désamorcer des mouvements sociaux spontanés et transversaux comme l'a montré la crise des Gilets jaunes de 2018.

Les partenaires sociaux¹ ont conclu spontanément le 14 avril 2022, en dehors du cadre de l'article L. 1 du code du travail, un **important accord national interprofessionnel** relatif à un **paritarisme ambitieux** et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation. L'idée force de cet accord est d'instaurer un « *dialogue social continu* », se traduisant par l'élaboration par les seuls partenaires sociaux d'un « *agenda économique et social* » grâce à la création d'un espace de dialogue permanent.

S'agissant plus particulièrement de la mise en œuvre de l'article L. 1 du code du travail, les signataires de l'ANI souhaitent :

- une extension du champ de la négociation nationale interprofessionnelle ;
- un échange préalable systématique entre le Gouvernement et les partenaires sociaux en amont de la publication du document d'orientation ;
- la fixation d'objectifs à atteindre dans le document d'orientation, afin de laisser les partenaires sociaux libres de concevoir les moyens pour les atteindre, dans des délais qu'ils fixeront eux-mêmes ;
- l'engagement du Gouvernement et du Parlement à reprendre fidèlement l'accord des partenaires sociaux ;
- des échanges réels au sein de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) sur les orientations et la stratégie du Gouvernement en matière d'emploi et de travail.



Démocratie sociale et démocratie parlementaire doivent retrouver pleinement leur rôle et leur complémentarité.

Communiqué de presse intersyndical, 12 juillet 2024²

¹ Cet accord a été signé par tous les partenaires sociaux représentatifs à l'exception de la CGT.

² Ce communiqué de presse a été signé par la CFDT, la CGT, FO, la CFE-CGC, la FSU, l'Unsa et Solidaires.

4. ... qui renvoie aux critiques dont font l'objet les partenaires sociaux

Les partenaires sociaux, et plus particulièrement les syndicats de salariés, font l'objet de plusieurs reproches, indépendamment de la mise en œuvre de l'article L. 1 du code du travail, mais ceux-ci doivent être nuancés.

En premier lieu, il leur est reproché de ne **pas bénéficier d'une représentativité suffisante**, et de refuser les rapprochements et les fusions, provoquant un émiettement du paysage syndical.

Il est vrai que les membres des syndicats représentent seulement 10 % environ des effectifs salariés¹, contre 60 à 80 % dans les pays du Nord de l'Europe. Mais les partis politiques pâtissent d'un faible taux d'adhésion dans notre pays (voir *supra*). En outre, le législateur a décidé de fonder la représentativité des syndicats de salariés sur plusieurs critères, comme celui du résultat aux élections professionnelles², et non sur celui du nombre d'adhérents, ce qui témoigne d'un attachement fort aux valeurs démocratiques. Enfin, le faible nombre d'adhérents des syndicats en France s'explique notamment par le fait qu'un salarié ne retire aucun avantage direct et concret en cas d'adhésion, contrairement à la situation qui prévaut en Europe du Nord.

En deuxième lieu, il est fait grief à certains syndicats de privilégier **une culture du conflit** au lieu d'une culture du compromis, en refusant toute forme de négociation et en mettant l'accent sur les grèves et les manifestations.

Il est exact que depuis 1995, la plupart des réformes majeures du Gouvernement se sont heurtées à de fortes oppositions syndicales et à des manifestations importantes, alors que des mesures comparables ont été adoptées sans difficulté significative ailleurs en Europe.

De fait, une ligne de fracture traverse depuis longtemps le monde syndical, opposant les syndicats dits réformistes à ceux jugés contestataires, défendant une approche hostile au capitalisme. Néanmoins, cette différence de positionnement, incontestable, est exacerbée par une approche verticale du pouvoir exécutif, marquée par une forme de méfiance à l'égard des syndicats.



¹ Selon une étude sur la syndicalisation réalisée le 21 décembre 2021 par la Dares (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), 10,3 % des salariés déclaraient adhérer en 2019 à un syndicat (hors Mayotte).

² Le taux de participation aux élections professionnelles est passé de 43 % pendant le cycle 2013-2016 à 36,5 % lors du cycle 2021-2024.

On observe ainsi une forme de cercle vicieux dans lequel la méfiance des pouvoirs publics à l'égard des syndicats d'une part, la faible attractivité des syndicats et leur refus de négocier d'autre part, se renforcent mutuellement. À l'inverse, au niveau déconcentré, les syndicats dits contestataires signent un grand nombre d'accords d'entreprise.

En dernier lieu, certains reprochent aux partenaires sociaux de se focaliser sur des **sujets « politiques »** qui dépassent le cadre de leur mandat, au lieu de travailler sur des thèmes relevant de la négociation de branche et d'entreprise.

Toutefois, la légitimité des partenaires sociaux à débattre et à faire des propositions spontanées ou dans le cadre de l'article L. 1 du code du travail sur des sujets relatifs aux relations de travail, à l'emploi, à la formation professionnelle et aux retraites, n'est pas sérieusement contestable, dès lors que le Gouvernement et le Parlement conservent le dernier mot en cas de désaccord ou de carence d'accord.

D. La démocratisation de la vie dans l'entreprise : accords d'entreprise, consultations et référendum

1. La promotion de longue date des accords d'entreprise

Selon les partenaires sociaux, « *le **dialogue social** inclut tous les types de négociation, de consultation ou d'échange d'informations entre les représentants des organisations syndicales et patronales représentatives sur des questions présentant un intérêt commun et relatives à la politique économique et sociale* »¹.

Au sein de la **pyramide des normes** applicables en droit du travail (traités internationaux, loi, règlement, accord de branche, accord d'entreprise ou décision unilatérale de l'employeur), le **principe de faveur** permettait originellement aux partenaires sociaux de déroger à une règle supérieure sous réserve que cela permette de donner de nouveaux avantages aux salariés.

Poursuivant la logique de l'ordonnance du 16 janvier 1982 relative à la durée du travail et aux congés payés, la loi du 13 novembre 1982, dite « **troisième loi Auroux** »², a introduit la possibilité générale de déroger aux textes législatifs et réglementaires si ceux-ci l'autorisaient, sauf si la procédure d'opposition était activée par les syndicats³. Cette « faille » dans la hiérarchie des normes n'avait pas suscité à l'époque de critiques de la part des experts.

¹ Accord national interprofessionnel du 14 avril 2022 relatif à un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation, préambule.

² Si les lois Auroux de 1982 ont consacré l'information des salariés et leur droit d'expression (réunions, affichage, local syndical) et renforcé les prérogatives des institutions représentatives du personnel (comités d'entreprise, délégués du personnel, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail), elles ont également encouragé la conclusion des accords de branche et d'entreprise (en rendant notamment obligatoire la négociation annuelle sur les salaires).

³ Jacques Fressynet, chercheur associé, Institut de Recherches économiques et sociales (IRES), « La troisième loi Auroux et la négociation d'entreprise dérogatoire », *Éclairage*, n° 25, avril 2023.

Mais c'est surtout la loi du 4 mai 2004, dite « **loi Fillon** »¹, qui a bouleversé la hiérarchie des normes sociales en autorisant un accord d'entreprise à déroger à un accord de branche dans certains domaines, y compris en réduisant ou supprimant des avantages des salariés, sauf interdiction législative ou verrou des partenaires sociaux exprimé au niveau de la branche.

La loi du 8 août 2016, dite « **loi El Khomri** », puis les ordonnances du 22 septembre 2017, dites ordonnances Macron², ont accentué et parachevé cette dynamique afin d'encourager la conclusion d'accords d'entreprise.

Autrement dit, la **négociation collective** dans les entreprises a été constamment encouragée par les gouvernements successifs, même s'il convient de rappeler que l'examen parlementaire de la loi du 8 août 2016 a suscité une protestation sociale majeure, au motif que le Gouvernement aurait inversé la pyramide des normes.

Alors que le nombre d'accords de branche fléchit sensiblement³, celui des **accords d'entreprise** connaît une **nette accélération** depuis 30 ans : 35 000 étaient conclus chaque année entre 1999 et 2001⁴, contre plus de 81 000 en 2024 (près de la moitié portant sur l'épargne salariale)⁵.

2. Les référendums d'entreprise sont encouragés afin de faciliter les modes alternatifs de conclusion des accords d'entreprise

En principe, un accord d'entreprise n'est valable que s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli plus de **50 % des suffrages exprimés** au premier tour des dernières élections du comité social et économique (CSE) en faveur d'organisations représentatives⁶.

Toutefois, dans l'hypothèse où un projet d'accord est signé par des syndicats totalisant au moins **30 %** des suffrages exprimés en faveur des syndicats représentatifs au premier tour des dernières élections professionnelles, il est possible de l'entériner par voie de référendum (la majorité des suffrages étant alors requise)⁷.

Dans les entreprises dépourvues de délégué syndical et dans celles employant moins de 50 salariés, il est possible de négocier, en fonction de la taille de l'entreprise, avec les **élus du comité social et économique** mandatés ou non, ou encore avec des **salariés mandatés** par un syndicat.

¹ Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

² Il s'agit en particulier de l'ordonnance n° 2017-1385 relative au renforcement de la négociation collective. Le code du travail distingue désormais trois blocs : 1) certains thèmes doivent être traités prioritairement par l'accord de branche (salaires minima de branche, classification, transferts conventionnels notamment), les accords d'entreprise pouvant être conclus à titre supplétif (article L. 2253-1 du code du travail) 2) les partenaires sociaux peuvent « *verrouiller* » au niveau des accords de branche certains thèmes listés par la loi (comme l'emploi des travailleurs handicapés, voir l'article L. 2253-2 du même code) 3) tous les autres thèmes relèvent par défaut de la compétence exclusive des accords d'entreprise (article L. 2253-3 du code précité).

³ En 2024, 1 031 accords de branche ont été conclus, contre 1 122 en 2023 et 1 495 en 2022. Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de la région PACA, *Le Bilan de la négociation collective en 2024 témoigne de la poursuite du dynamisme du dialogue social*, 12 février 2026.

⁴ *Travail et Emploi* n° 100, octobre 2004, p. 114.

⁵ *Le Bilan de la négociation collective en 2024* témoigne de la poursuite du dynamisme du dialogue social.

⁶ Article L. 2232-12 du code du travail, premier alinéa.

⁷ Article L. 2232-12, alinéas 2 à 5 du code du travail.

En particulier, dans les entreprises de moins de onze salariés qui sont dépourvues de délégué syndical, un projet d'accord peut être valide s'il est approuvé par la **majorité des deux tiers du personnel**, aucun quorum n'étant exigé¹.

L'employeur est par ailleurs libre de consulter directement les salariés, sans toutefois que ces consultations aient de conséquences décisionnelles.

¹ Article L. 2232-22 du code du travail.

IV

LE MODÈLE DÉMOCRATIQUE SE DÉPLOIE ÉGALEMENT EN DEHORS DE LA SPHÈRE INSTITUTIONNELLE, À TRAVERS NOTAMMENT DES DÉBATS PUBLICS ET DES MOUVEMENTS POPULAIRES

I. Le modèle démocratique repose sur l'attention portée à l'opinion publique et sur la qualité des débats publics, ce qui suppose un journalisme de qualité

A. Les dirigeants démocratiques tentent de prendre le pouls du peuple en consultant une opinion publique en réalité inaccessible

Le rapport de la délégation à la prospective sur le futur du rapport à l'autorité et à la vérité a examiné le sujet des médias et des réseaux sociaux. Le présent rapport l'aborde dans une perspective différente.

Le fil conducteur sera celui de l'**opinion publique**, entendue comme l'ensemble des attentes, préférences et jugements supposés émaner des citoyens concernant des sujets relevant de la sphère politique¹.

Dans une société démocratique, les gouvernants tentent de **prendre le pouls du peuple via l'opinion publique** avant d'élaborer un programme électoral ou de prendre une décision substantielle, puis ils essaient de connaître l'avis que portent les citoyens sur leurs actions. Plus rarement, les dirigeants politiques prennent sciemment le contre-pied de l'opinion publique sur des sujets qu'ils estiment essentiels². Les dirigeants autocratiques tentent également de cerner l'opinion publique afin de prévenir toute contestation massive qui pourrait entraîner une insurrection et causer leur chute.

L'opinion publique n'est pas un fait objectif : objet d'une construction conceptuelle, elle représente un **idéal**, une **fiction**, un **horizon inaccessible** dans les démocraties, tout en étant riche d'effets concrets.

Aucune approche n'offre « *un décalque parfait de la population d'un pays donné* »³. Exceptées peut-être pendant les périodes de crise (guerres, attaques terroristes, pandémies, circonstances exceptionnelles), « *l'espace public a toujours été morcelé* »⁴, cette fragmentation ne cessant toutefois d'augmenter depuis l'avènement d'Internet.

¹ Pour d'autres auteurs, l'opinion publique désigne l'existence, dans le corps social de « hiérarchies » et de « polarisations de préoccupations et de croyances ». Celles-ci « gagnent, en démocratie, à être connues, par prudence ou respect, et à recevoir des réponses politiques ». Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *Qu'est-ce que l'opinion publique ?* Folio Essai, 2023, p. 9.

² En 1981, 63 % des Français étaient favorables au maintien de la peine de mort, ce qui n'a pas empêché François Mitterrand de s'engager à l'abolir lors de l'élection présidentielle la même année.

³ Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *op. cit.*, p. 360.

⁴ *Ibid.*, p. 317.

L'opinion publique ne peut être **tangentée** par les élus qu'**en croisant les approches et les canaux d'expression** : consultation des médias nationaux et locaux ; analyse des sondages ; rencontre des citoyens dans les permanences et dans des lieux de sociabilité (marchés, manifestations culturelles ou sportives) ; consultation des rapports d'experts en sciences humaines ; échanges avec diverses « autorités » politiques et morales et avec des relais d'opinion ; analyse des courriers reçus ; résultats des dispositifs de démocratie participative ; exploitation statistique des données des internautes recueillies sur Internet ; tendances culturelles¹.

Les canaux d'expression de l'opinion publique **varient** en termes de volumes d'informations recueillies et de fiabilité et ils peuvent se renforcer ou au contraire délivrer des messages contradictoires.

L'interprétation de l'opinion publique oscille souvent entre **deux écueils symétriques** : la **quasi sacralisation de la voix du peuple** (« *Vox populi, vox Dei* »²), dans la mesure où elle est parente de la volonté générale théorisée par Jean-Jacques Rousseau ; la **méfiance à l'égard des foules**, accusées de manquer de discernement et de rationalité, dans le prolongement des travaux de Gustave Le Bon.

Surtout, à supposer que l'on puisse saisir à un instant donné l'opinion publique d'un pays, celle-ci ne déterminera pas mécaniquement les **votes des citoyens**, lesquels restent insaisissables et commandés par un grand nombre de paramètres.

In fine, l'opinion publique apparaît comme une **notion complexe, mouvante, mêlant arguments, émotions et ressentis, et difficilement objectivable**.

Traduire l'opinion publique en décisions politiques et tenter en retour de la façonner pour défendre certaines convictions constituent un **défi constant** pour les élus locaux et nationaux, qui démontre que la politique n'est pas et ne sera jamais une science exacte mais un **art subtil**.

B. Des médias professionnels longtemps concurrencés par l'hégémonie des sondages et désormais par l'empire des réseaux sociaux

Les **médias** jouent un rôle **crucial** dans les sociétés démocratiques : ils informent les citoyens sur la marche du monde, sur les programmes des candidats aux élections puis sur leur bilan, sur l'action des pouvoirs publics et des acteurs de la société civile, et mènent des investigations. Il ne peut y avoir de démocratie sans élections libres et éclairées, et celles-ci ne sont possibles que si les médias sont libres et alimentent les débats publics.

¹ Il existe d'autres sources plus secrètes comme les notes des services de renseignement.

² « La voix du peuple est la voix de Dieu ».

1. Les médias professionnels ont permis de structurer le débat public

Au XVIII^e siècle en Europe, **l'opinion publique naissante** était animée par des hommes de lettres, comme Voltaire, Rousseau et les encyclopédistes en France, qui initiaient des débats publics et les alimentaient à travers la publication de libelles, d'essais ou de discours¹. Ces débats publics se prolongeaient dans des espaces privés, comme les salons tenus par des femmes de la haute société, des cafés, des loges maçonniques ou encore des clubs².



Lecture de la tragédie "L'Orphelin de la Chine" de Voltaire dans le salon de madame Geoffrin, Anicet Charles Gabriel Lemonnier, Musée des châteaux de Malmaison et de Bois-Préau.

L'opinion publique était alors réduite à une élite européenne, éduquée et savante, parlant français le plus souvent. La raison, l'échange d'arguments, le débat, étaient alors considérés comme des valeurs cardinales. Il existait certes des journaux généralistes³, mais leur publication était soumise à autorisation puis au contrôle de la censure royale, tandis que leur diffusion était relativement restreinte. Si la « *République des lettres* » prospérait alors dans une Europe dominée par les monarchies, elle témoignait d'une sympathie marquée pour les idéaux démocratiques.

La Révolution française a entraîné une explosion du nombre de journaux, souvent très engagés politiquement, dans lesquels le point de vue des parties adversaires n'était pas présenté de manière objective⁴. Au XIX^e siècle, on assiste au développement de journaux généralistes à large diffusion, dans lesquels des polémistes, des éditorialistes, des journalistes, des responsables politiques de premier plan alimentent les débats, parfois incandescents comme lors de l'affaire Dreyfus entre 1894 et 1906.

¹ Voltaire a ainsi pris une part déterminante dans l'affaire Calas, du nom d'un commerçant protestant injustement condamné à mort, afin d'obtenir sa réhabilitation, puis dans l'affaire Sirven.

² Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *Qu'est-ce que l'opinion publique ?* chapitres I et II, Folio Essai, 2023.

³ *La Gazette* de Théophraste Renaudot, créé en France en 1631, diffusait des nouvelles politiques et commerciales. Créé en 1672, le *Mercure de France* est un journal généraliste, couvrant l'actualité politique, culturelle et mondaine, tandis que *Le Journal de Paris*, lancé en 1777, en tant que premier quotidien français généraliste, marque une étape vers la presse moderne. En Angleterre, *The Gentleman's Magazine*, lancé en 1731, est considéré comme le premier « magazine » au sens moderne, tandis que *The Times*, créé en 1785, devient rapidement un modèle de journal généraliste, couvrant l'actualité politique et internationale.

⁴ *L'ami du peuple* de Jean-Paul Marat dénonce constamment les « ennemis de la Révolution », alors que le journal *Le Vieux Cordelier* animé par Camille Desmoulins critique la Terreur. Dès 1789 se sont développés des journaux satiriques comme *Le Père Duchesne* de Jacques-René Hébert.

Si la Première Guerre mondiale s'est accompagnée d'une très forte censure, la période de l'entre-deux-guerres et plus encore celle postérieure à 1945 ont vu l'essor des quotidiens généralistes à fort tirage marqués par des lignes éditoriales voire politiques parfois affirmées, comme *Le Monde*, *Le Figaro*, *L'Humanité*, *France Soir*, *Combat*, *Libération*... Après 1945, en France comme ailleurs en Europe, des stations de radio et des chaînes de télévision se créent sous la tutelle des gouvernements.

C'est dans ce cadre historique que **Jürgen Habermas** a élaboré sa réflexion sur l'espace public, entendu comme « *un complexe de lieux (cafés, clubs de réflexion), de modes de sociabilité (vie des salons, habitudes de discussion au travail) et d'institutions (presse, partis) qui permettent aux individus de faire un usage public de leur raison sur des enjeux sociaux, et par confrontation des opinions individuelles de faire émerger une opinion publique* »¹.

2. Fortement critiqués, les médias ont été souvent contournés par les responsables politiques au profit des sondages

Il est illusoire de mettre en avant un **prétendu « âge d'or »** de l'information durant la seconde moitié du XX^e siècle.

Il n'existait pas ou peu, entre 1945 et 1980, de pluralisme interne aux médias. Les médias étaient peu nombreux et les plus influents étaient soit soumis aux directives gouvernementales (comme l'Office de radiodiffusion-télévision française de 1964 à 1975), soit influencés par leurs actionnaires privés, soit transformés en porte-voix de partis politiques. Les individus n'avaient que peu de choix dans les sources d'information et ne disposaient pas d'un accès aisé à celles venant de l'étranger.

Aujourd'hui, les **médias professionnels** font l'objet de nombreuses critiques : manque d'indépendance des journalistes à l'égard des propriétaires privés ou publics des médias, défaut d'impartialité en raison de certaines formes de collusion avec les élites politiques et économiques, mimétisme entre rédactions, course à l'audimat au détriment de la qualité de l'information, confusion volontaire entre information et divertissement, hiérarchisation contestable des sujets traités ou encore superficialité du travail des journalistes. En particulier, la propension de certains journalistes à se focaliser sur les réactions de responsables politiques aux propos tenus par d'autres responsables politiques entretient le reproche d'une sphère politico-médiatique autocentrée, déconnectée des préoccupations des citoyens.

Dans ce contexte médiatique imparfait, les responsables politiques se sont tournés dès les années 1960 vers les **sondages** afin de mieux appréhender les attentes des citoyens avant les échéances électorales et ne plus être dépendants du seul canal des médias professionnels. Ces sondages ont permis d'élargir le périmètre de l'opinion publique et de l'objectiver par des approches qui se présentaient comme quasi scientifiques.

¹ Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *op. cit.*, p. 338-339.

Toutefois, les critiques adressées aux **sondages d'opinion**, identifiées dès 1972 par Pierre Bourdieu¹, sont nombreuses :

- la constitution des **panels** de sondés peut méconnaître certaines catégories de la population et survaloriser les personnes qui acceptent de répondre aux sondeurs ;
- les sondés n'ont le plus souvent **pas d'opinion préalable** sur la question qui leur est posée et ne disposent pas des éléments nécessaires pour répondre de manière **éclairée** ;
- la formulation de la question, la liste fermée des réponses proposées et l'ordre retenu tant dans les questions que les réponses constituent des **biais méthodologiques significatifs** ;
- les réponses données peuvent être **fluctuantes**, et dépendre de **paramètres extérieurs** (comme la conjoncture économique ou l'avis du sondé sur le gouvernement en exercice) ;
- les sondés peuvent inconsciemment **dissimuler** certains éléments (pendant longtemps, les intentions de vote en faveur de l'extrême droite étaient sous-déclarées par les intéressés) ;
- la publication de nombreux sondages sur des thèmes identiques ou connexes peut renforcer **artificiellement** la perception chez les citoyens que ces thèmes sont devenus incontournables ;
- les sondages survalorisent les réponses de **court terme** au détriment de choix de société de long-terme douloureux, et contribuent à **l'appauvrissement des débats publics** en retenant des questions courtes et non contextualisées ;
- en **période électorale**, les sondages peuvent avoir un **effet auto-réalisateur** en annonçant la victoire irrésistible d'un candidat ou inversement un **effet démobilisateur** sur ses soutiens, qui peuvent considérer que leurs votes ne sont pas indispensables.

3. « L'agenda médiatique », pris en étau entre l'agenda politique et l'agenda de la société civile, occupe une place centrale dans nos sociétés

La question de **l'inscription d'un sujet à l'agenda médiatique** mérite une attention particulière car elle est essentielle dans une démocratie : il ne peut y avoir débat public que si un sujet est identifié et porté par les médias. Or, cette question est complexe car l'émergence d'un sujet dans l'agenda médiatique ne repose ni sur des mécanismes objectifs relevant de la sphère journalistique, ni sur des procédures pleinement démocratiques et transparentes.

¹ Pierre Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas », *Les Temps modernes*, n° 318, janvier 1973, p. 1292-1309.

En réalité, l'**agenda médiatique** est pris en étau entre l'**agenda politique** et l'**agenda de la société civile**. Les interactions entre ces trois agendas sont nombreuses et les discordances entre eux fréquentes¹, mais sur le long terme un sujet porté par l'agenda de la société civile finit par être repris par les médias et les responsables politiques.

Schématiquement, **quatre jalons** peuvent être distingués dans le processus d'élaboration de l'agenda médiatique, étant précisé que plusieurs variations sont possibles :

- des « *entrepreneurs de cause* »² (associations, intellectuels, mouvements sociaux, groupes de pression, entreprises, responsables politiques, voire les journalistes eux-mêmes) tentent d'inscrire un sujet qui leur est cher dans le débat public ;
- un journaliste d'un média influent, en tant que *gatekeeper* (« portier »), relaie ce sujet, qui est ensuite repris dans d'autres médias par un phénomène de contagion mimétique entre rédactions (mais il peut aussi, à l'inverse, décider de le bloquer) ;
- le sujet est postérieurement ou concomitamment relayé par d'autres acteurs de la société civile ou des responsables politiques ;
- les individus accordent eux-mêmes de l'importance à ce sujet, qui nourrit alors un débat public avant son inscription le cas échéant à l'agenda politique.

Dans un monde d'abondance informationnelle où l'**attention est devenue une « ressource rare »**³, les « *entrepreneurs de cause* » doivent déployer une large palette d'outils pour atteindre leurs buts : jouer sur la peur et l'urgence, mobiliser les émotions et les ressentis, ou encore s'appuyer sur des expertises et des données chiffrées. Ils sont également amenés à répondre aux objections de tiers, comme les groupements d'intérêt, cherchant à décrédibiliser ou à relativiser le bien-fondé de leur démarche.

Rétrospectivement, il apparaît que certains sujets n'ont été portés que très **tardivement** à l'agenda médiatique, comme les dangers sanitaires de l'amiante, pourtant connus de longue date, ou les agressions sexuelles dont sont victimes les femmes. Inversement, d'autres sujets bénéficient rapidement d'un coup de projecteur médiatique, parfois injustifié.

L'avènement d'**Internet** est toutefois venu **bouleverser** et complexifier le fonctionnement de l'opinion publique, en remettant en cause la place d'exception des journalistes dans la structuration du débat public⁴.

¹ Une étude menée aux États-Unis en 2014 (Neuman *et alli*) suggère que les internautes s'exprimant sur les réseaux sociaux ont une propension à davantage traiter des questions sociales et sociétales que les médias, et accordent en contrepartie moins d'importance aux sujets institutionnels et économiques. Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *op. cit.*, p. 359.

² Érik Neveu, « Comment émergent les “problèmes” dont parlent médias et politiques ? », *The Conversation*, 5 mai 2026.

³ *Ibid.*

⁴ La recherche académique a forgé la notion de *gatematching* pour désigner la faculté pour les acteurs qui ne sont pas journalistes à créer un flux de contenus afin de porter un sujet à l'agenda médiatique. Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *op. cit.*, p. 308.

4. Les réseaux sociaux, qui prennent le pas sur les médias professionnels, rendent souvent inaudibles et confus les débats publics

Les médias professionnels généralistes connaissent dans tous les pays occidentaux une **crise d'attractivité continue et sévère** depuis plus de vingt ans¹, au profit d'une myriade de médias plus confidentiels, entraînant pertes financières et réductions d'effectifs.

La **dérégulation du marché de la communication** n'est pas étrangère à leurs difficultés. Avec l'apparition d'internet, tout individu peut s'exprimer pour un coût quasi nul sur n'importe quel sujet et générer sur les réseaux sociaux des audiences considérables, parfois supérieures à celles des médias traditionnels. Chaque individu devient un « *auteur* », créateur libre de contenus, échappant au filtre d'un rédacteur en chef ou d'un éditeur littéraire. À titre d'exemple, les pages Facebook de certains Gilets jaunes ont compté plus de 4 millions de participants, soit plus que le total des lecteurs de la presse écrite quotidienne en France².

À l'échelle de l'histoire de l'humanité, jamais l'opinion publique ne s'est sans doute aussi **puissamment exprimée** qu'aujourd'hui³. Les individus appartenant à des catégories sociales modestes (ouvriers, employés, agriculteurs par exemple), qui n'avaient aucun moyen d'expression au XX^e siècle autre que le vote, les manifestations et la participation à des réunions politiques, ont désormais un droit d'expression continu sur Internet. En outre, les expressions sur les réseaux sociaux, même dans des espaces restreints, permettent d'accéder à la parole, d'avoir le sentiment d'appartenir à une communauté, et de lutter ainsi contre les forces centrifuges de l'individualisme à l'œuvre dans nos sociétés⁴.

Les réseaux sociaux se caractérisent également par un brouillage entre les **sphères privée et publique**. Des discussions tenues dans un cercle restreint peuvent potentiellement rencontrer un écho planétaire⁵.

Alors que la seconde moitié du XX^e siècle avait vu l'essor des **sondages**, le début du XXI^e siècle est marqué par **l'exploitation des données numériques** des internautes (***big data***).

Comparée aux sondages, cette exploitation de données est censée apporter un **saut quantitatif et qualitatif**, en donnant accès à des informations plus nombreuses, plus authentiques et plus spontanées pour un coût inférieur. Elle permet en particulier de détecter des tendances lourdes et des évolutions émergentes, d'identifier des

¹ À titre d'exemple, « le trio TF1/France 2/France 3 détenait 75 % des parts d'audience en 1990, contre 40 % en 2017 ». Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *op. cit.*, p. 306.

² Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *op. cit.*, p. 307.

³ « À long terme, ce qui frappe, c'est une tendance, lente et jamais sans reculs temporaires, à la production d'opinions mieux informées par un public plus éduqué, à une intensification de l'accès à des points de vue variés sur plus d'objets [...] ». Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *op. cit.*, p. 423.

⁴ Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *op. cit.*, p. 322.

⁵ *Ibid.*, p. 332.

prescripteurs d'opinion et de révéler des connexions entre communautés numériques¹, surtout lorsque l'analyse porte sur des groupes sociaux bien délimités².

L'exploitation des données numériques rencontre cependant de **nombreuses limites** : il est difficile de connaître le profil sociologique des auteurs des commentaires analysés, surtout lorsque des alias sont utilisés ; la distinction entre les propos sérieux et ceux ironiques ou parodiques est malaisée ; les faux comptes sont pléthoriques³.

La multiplication des contenus numériques a créé une forme de **cacophonie généralisée incompatible avec des débats publics de qualité** :

- la parole des autorités épistémiques (scientifiques, experts, enseignants) est souvent contestée et placée au même niveau que celle de personnes sans compétences reconnues (**l'effet Dunning-Kruger** est un biais cognitif très répandu, qui désigne la propension des individus peu qualifiés à surestimer leurs connaissances, tandis que les personnes plus qualifiées les sous-estiment) ;
- les travaux des **journalistes** sont critiqués, voire concurrencés par d'autres sources d'information (contenus des influenceurs, de communautés plus ou moins institutionnalisées, voire de sites de « *réinformation* ») ;
- les commentaires des internautes sont souvent peu ou mal argumentés, ceux-ci préférant recourir aux **émotions** (colère, indignation, peur) et à leur **ressenti**⁴ afin de toucher un grand nombre de personnes ;
- la **violence verbale** (moquerie, insultes, menaces) de certains internautes témoigne plus d'une volonté d'affirmer leurs positions que d'une volonté sincère d'enrichissement cognitif et de compréhension des points de vue concurrents ;
- l'individu est confronté à une **concurrence exacerbée des sources d'information** qui, conjuguée à des conflits de loyauté (amis, familles, personnages médiatiques, enseignants), accentue la perte de repères.

Plus fondamentalement, l'époque moderne se caractérise par l'omniprésence du « **régime d'alerte** », selon l'expression du sociologue Dominique Boullier. Ayant pour « **effet d'enfiévrer le rapport au monde** », ce régime d'alerte, qui « *s'immisce dans tous les univers sociaux* », « *rend fonctionnelles infox, rumeurs délirantes et informations que l'on pourrait tenir pour insignifiantes au regard de la marche du monde* »⁵. Il se manifeste par le poids des chaînes d'information continue, la recherche perpétuelle du « *buzz* » et la multiplication des « *notifications* » en provenance des applications numériques.

¹ Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *op. cit.*, p. 353.

² *Ibid.*, p. 363.

³ *Ibid.*

⁴ Philippe Bernard, « La prééminence du "ressenti" sur la réalité fait le jeu des démagogues, la réponse passe par le dialogue et non par le mépris », *Le Monde*, 24 mai 2026.

⁵ Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *op. cit.*, p. 335.

Quand un **débat public** parvient à être inscrit à l'agenda médiatique, il n'est pas toujours de bonne **qualité**. Ceux qui le suivent comme ceux qui l'animent, sont souvent victimes de **nombreux biais cognitifs**, d'une forme d'« **avarice cognitive** », de la rationalité limitée de l'entendement humain¹ et de la perturbation causée par les émotions et les croyances. Autrement dit, les débats publics sont rarement menés avec l'objectivité et la méthode qui caractérisent la démarche scientifique².

À moyen terme, le « **principe de réalité partagée** » qui est la condition des débats publics, risque d'être « *remis en cause par les "bulles de filtres" créées par les moteurs de recherche comme Google, l'effet d'enfermement des algorithmes sur les réseaux sociaux, l'explosion des deep fake, l'essor des robots conversationnels et les projets de développement des métavers* »³. Dans cette « *apocalypse cognitive* »⁴ en cours, l'idéal mobilisateur du numérique ne semble pas toujours aligné avec la promotion de pratiques démocratiques.



Dans ces conditions, un individu peut être tenté :

- de **se couper volontairement de l'information** ;
- de **s'enfermer dans des communautés** et des activités spécifiques (travail, sphère familiale, associations, divertissement) et dans des bulles cognitives, compte tenu de la propension humaine à rechercher des biais de confirmation (l'effet de chambre d'écho, qui résulte du phénomène d'homophilie sociale, est aujourd'hui renforcé par l'effet des « bulles filtrantes » induit par les algorithmes des plateformes) ;
- de **fuir les rencontres et les échanges physiques** avec d'autres individus, au risque de tenir des discours simplistes, stéréotypés et extrêmes⁵ ;
- de **réduire la complexité du monde** qui l'entoure à des explications sommaires voire complotistes.

¹ Herbert Simon, lauréat du prix Nobel d'économie en 1978, a montré qu'en situation d'incertitude, un individu ne cherche pas la solution optimale, mais retient la première solution qu'il juge satisfaisante.

² Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, p. 331.

³ *Le futur de notre rapport à l'autorité et à la vérité à l'horizon 2050*, rapport de Christine Lavarde, Nadège Havet et Jean-Jacques Michau, délégation à la prospective du Sénat, p. 14.

⁴ Gérald Bronner, *Apocalypse cognitive : La face obscure de notre cerveau*, 2021.

⁵ Plusieurs études sociologiques ont montré que les jugements étaient moins extrêmes quand un individu rencontre les personnes concernées et échange avec elles.

En définitive, ces tendances lourdes, à l'œuvre dans nos sociétés démocratiques, vont à rebours de ce qui est attendu d'un **citoyen actif** et inséré dans la vie de la cité. Faut-il pour autant en conclure que le débat public de qualité, à l'ère d'Internet, est devenu un vœu pieux ?

C. Quelle place pour un débat public de qualité aujourd'hui ?

Les études sociologiques manquant pour comparer la qualité des débats publics selon les périodes, il est possible que l'on noircisse à l'excès le tableau actuel. Les contenus publiés sur Internet relèvent pour la plupart davantage de la conversation à bâtons rompus, voire du bavardage, qu'à des expressions abouties engageant les internautes¹. Par ailleurs, les scénarios pessimistes sur l'évolution de l'opinion publique surestiment en général le « *risque autarcique* » : les internautes demeurent confrontés régulièrement à des points de vue différents tant dans le monde réel que sur les réseaux sociaux².

L'avantage décisif d'un régime démocratique par rapport à un régime autocratique est de permettre un débat public *général et continu* sur l'**opportunité et la qualité** des débats *particuliers et ponctuels*³. C'est grâce à la liberté d'expression, dans les conditions fixées par la loi, qu'un sujet peut accéder à l'agenda médiatique ou politique, ou en sortir, et que les positions des citoyens évoluent en permanence.

“ Avec leur flux d'informations et d'interprétations renouvelées quotidiennement, les médias confirment, corrigent et complètent continuellement l'image quotidienne imprécise d'un monde qui est supposé objectif et dont tous les contemporains, plus ou moins, supposent qu'il est aussi accepté par tous les autres.

Jürgen Habermas, *Espace public et démocratie délibérative : un tournant*, Gallimard, NRF Essais, 2023, p. 106-107

Dans ces conditions, les journalistes jouent encore aujourd'hui un rôle essentiel dans les sociétés démocratiques, justifiant l'expression de « **quatrième pouvoir** » pour évoquer les médias. Dans une société de plus en plus cacophonique, leur rôle d'animateurs du débat public n'en est que plus indispensable.

Cette responsabilité éminente a comme contreparties des sujétions spécifiques : les **journalistes** doivent constamment rendre des comptes sur leur activité sur la qualité de leurs sources, la véracité des faits et de leur interprétation et en se soumettant à la critique de leurs pairs.

¹ Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *op. cit.*, p. 371.

² *Ibid.*, p. 328-329.

³ Pour le philosophe américain Stuart Mill, « puisque l'opinion générale ou dominante sur n'importe quel sujet n'est que rarement ou jamais toute la vérité, ce n'est que par la confrontation des opinions adverses qu'on a une chance de découvrir le reste de la vérité » (De la liberté, paru en 1859), traduction de Jean-Marie Tremblay, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi, p. 41.

Quant au **citoyen**, il a profondément changé ces dernières années. S'il arrive au « *citoyen vigilant* »¹ de s'abstenir de voter, par défiance à l'égard de la classe politique, il s'intéresse toutefois à la marche du monde et à l'évolution de la société en recourant à de nombreux canaux d'information. Surtout, il n'hésite pas à défendre ses convictions ou ses intérêts matériels directs (pétition, entretiens avec des responsables administratifs et politiques, commentaires sur Internet, manifestations, création de collectifs, recours juridiques...).

II. Les gouvernants sont sensibles aux différentes formes de contestation populaire qui incarnent la « *Démocratie du non* »

A. Une autre manière de faire la démocratie se développe hors des canaux institutionnels

Au début des années 2000, les thèmes de la **désaffection du politique et de la passivité des citoyens** se sont imposés dans le débat public, corroborés notamment par la montée de l'abstention.

Loin du constat d'une perte de vitalité démocratique, Pierre Rosanvallon souligne l'extraordinaire dynamisme des mobilisations collectives, qu'il regroupe sous le concept de « **contre-démocratie** »².

En effet, si les dispositifs conventionnels (vote, affiliation partisane) ou encadrés par des dispositifs institutionnels (mécanismes de démocratie participative) sont en perte de vitesse ou observés avec méfiance, les **expressions alternatives**, légales ou non, ont le vent en poupe. Le déclin présumé de la citoyenneté cacherait donc une profonde **mutation** de ses modes d'expression.

Nées d'un « *désenchantement démocratique* » et d'une érosion généralisée de la confiance envers la politique, la science mais aussi envers la sphère économique, ces expressions alternatives visent à exercer un **contrôle continu**³ sur l'action des dirigeants, à se montrer défiant.

Cette « *démocratie des pouvoirs indirects disséminés dans le corps social* » n'est pas le « *contraire de la démocratie* » mais son « *contrefort* »⁴. Elle s'articule avec la démocratie de légitimité électorale pour la contrarier, et par là même lui donner un élan de vitalité.

¹ Thomas Frinault, Pierre Karila-Cohen, Érik Neveu, *op. cit.*, p. 408-409.

² Pierre Rosanvallon, *La Contre-Démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, 2006.

³ Dominique Rousseau, constitutionnaliste, plaide pour l'instauration d'une démocratie continue, soulignant les méfaits de la démocratie intermittente réduite aux seules échéances électorales. Voir notamment : Dominique Rousseau, *Six thèses pour la démocratie continue*, Odile Jacob, 2022.

⁴ Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 15.

Concrètement, cette contre-démocratie s'articule autour de la mise en place de **pouvoirs de surveillance, de stratégies d'empêchement et de mécanismes de mise à l'épreuve de la responsabilité juridique** des dirigeants. Ainsi, au « *peuple-électeur* » traditionnellement consacré par la théorie de la démocratie s'ajoutent le « *peuple-véto* » capable de descendre dans la rue pour manifester son désaccord, le « *peuple-juge* » à même de poursuivre en justice ses dirigeants¹ et le « *peuple-surveillant* » toujours en alerte et soucieux que les élus lui rendent des comptes.

Naissent dans le même temps **trois nouvelles formes de démocratie** : « **la démocratie d'expression** [qui] correspond à la prise de parole de la société, à la manifestation d'un sentiment collectif, [...] de jugements sur les gouvernants et leurs actions, ou encore à l'émission de revendications ; **la démocratie d'implication** [qui] englobe l'ensemble des moyens par lesquels les citoyens se concertent et se lient entre eux pour produire un monde commun et **la démocratie d'intervention** constituée quant à elle de toutes les formes d'action collective pour obtenir un résultat désiré »².

B. Très divers, ces modes d'expression alternatifs peuvent peser sur les décisions des pouvoirs publics

On peut distinguer **quatre catégories** d'expression « **contre-démocratiques** ».

En premier lieu, certaines s'inscrivent dans un **répertoire d'actions connu, adossé aux droits et libertés fondamentaux** : manifestations, grèves, pétitions et mobilisations syndicales, qui font toutes l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle.

Elles visent à influencer la décision publique en exerçant une pression sociale et médiatique. Elles s'accompagnent le plus souvent de revendications formalisées, soit par les organes structurés qui sont à l'origine de la mobilisation (partis politiques, mouvements, syndicats, ONG), soit par des slogans de circonstance.

Viennent en **deuxième lieu** les **mobilisations horizontales et spontanées**, souvent déclenchées par un événement ou une mesure perçue comme injuste, et caractérisées par une organisation peu voire pas hiérarchisée.

Le mouvement des « **Gilets jaunes** » (2018-2019) en constitue l'exemple le plus **emblématique**. Dépourvu de programme politique et refusant de désigner un porte-parole unique, ce mouvement contestait la représentation politique, revendiquait la création d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC) et recourait à de nouvelles formes de mobilisation comme les rassemblements autour des ronds-points.

Des mouvements comme celui des « **Indignés** » en Espagne (2011-2015) ou « **Occupy Wall Street** » aux États-Unis (2011) avaient ouvert la voie à cette forme d'expression, dans la mesure où ils n'avaient pas été lancés par des acteurs politiques et témoignaient d'une forte méfiance à l'égard des institutions et des élites politiques et économiques.

¹ Ce qui fait écho, par exemple, aux plaintes de certains collectifs de soignants, d'enseignants puis de citoyens devant la Cour de Justice de la République observés pendant la crise sanitaire de la covid-19. Ou encore les actions en responsabilité de l'État pour inaction climatique (« l'affaire du siècle ») menées par des collectifs écologistes devant le juge administratif.

² Pierre Rosanvallon, *La Contre-Démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, 2006, p. 25.

En troisième lieu, des **mobilisations plus radicales ont porté un message de désobéissance civile**¹ en s'appuyant sur des méthodes variées : installation de « zones à défendre » (ZAD), dégradations symboliques (œuvres d'art, frontons d'institutions ou de grandes entreprises), interpellations, sabotages, blocages et *happenings* variés. Toutes ces mobilisations ne parviennent pas à leurs fins, mais certaines ont rencontré un fort écho, à l'image de l'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en 2018, dans un contexte d'enlèvement sécuritaire et d'échec des discussions avec les militants de la ZAD.

En **dernier lieu**, un ensemble de mouvements apparaissent difficiles à classer en raison de leurs **modalités hybrides**.

Certains associent une mobilisation spontanée et une appropriation par des organes structurés, à l'image du mouvement des « **Bonnets rouges** » (2013) qui a agrégé des revendications provenant de groupes sociaux et professionnels hétérogènes (agriculteurs, transporteurs, syndicats, acteurs économiques et élus locaux), avec pour points communs un fort ancrage territorial autour de « *l'identité bretonne* »² et une opposition à l'écotaxe sur les poids lourds, finalement abandonnée par le gouvernement.

D'autres mouvements, comme « **Nuit Debout** » (2016), ont à la fois emprunté au registre de la démocratie participative et à celui de l'occupation de l'espace public : « *des anonymes, venant de tous horizons, se rassemblent sur une place urbaine et s'assemblent pour délibérer. Se fait jour une circulation de la parole qui décloisonne l'espace public. Le campement, les assemblées à même le bitume, les commissions [...], les bibliothèques de plein air, les infirmeries et les stands gratuits de restauration façonnent le paysage éclectique de ces espaces* »³.

Lorsque plusieurs formes contre-démocratiques se **combinent**, leur efficacité est renforcée, en particulier lorsque les revendications des mobilisés convergent avec les attentes ou les valeurs dominantes de l'opinion publique⁴.

Dans un registre différent, les **émeutes et insurrections urbaines**, violentes et illégales, peuvent parfois être lues comme des formes d'expression politique dégradée ou empêchée, en l'absence d'accès aux canaux classiques de représentation.

¹ Concept théorisé par Henry David Thoreau (1849) et défini par John Rawls comme « un acte public, non violent, décidé en conscience, mais politique, contraire à la loi et accompli le plus souvent pour amener à un changement ». Les individus qui s'y adonnent le font au nom de leur conviction que « les principes de la coopération sociale entre des êtres libres et égaux ne sont pas actuellement respectés » (Théorie de la justice, Seuil, 1987, p. 404-405).

² Valérie Le Nigen, Christian Gouérou, Erwan Chartier-Le Floch, *Un modèle politique breton ?*, 2014.

³ Arthur Guichoux, « Nuit debout et les "mouvements des places" désenchantement et ensauvagement de la démocratie », *Les Temps Modernes*, n° 691, 2016, p. 30-60.

⁴ C'est la théorie de « *l'alignement des cadres* ». Voir notamment : Robert D. Benford et David A. Snow, « Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, vol. 26, 2000, p. 611-639.

C. Vers une contre-démocratie numérique ?

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) s'est accompagné d'un **imaginaire libertaire émancipateur** : Internet permettrait d'approfondir la démocratie en contournant les médiations traditionnelles, en particulier la sphère journalistique¹.

De nouvelles formes de mobilisation en ligne ont ainsi émergé, sous l'influence de « *médiactivistes* »² : plateformes alternatives, production de contre-information, ou encore actions de saturation des serveurs internet (*net strikes*).

Le numérique et les réseaux sociaux permettent également de donner une réalité tangible à des mobilisations socio-culturelles transnationales, comme le **mouvement #MeToo au retentissement planétaire**, qui s'est diffusé à partir de 2017 en s'appuyant sur des révélations et des témoignages massifs de violences sexistes et sexuelles³.

De manière générale, l'expression numérique présente de faibles barrières à l'entrée, ce qui favorise la diffusion rapide et parfois virale des contestations, à l'image du mouvement chinois « *Tang Ping* » (2021), né sur le réseau social Weibo et invitant les internautes à « *s'allonger par terre* » afin de dénoncer le culte de la performance au travail et la société de consommation⁴.

Toutefois, il convient de **nuancer le mythe d'une révolution démocratique par le numérique**. Le Printemps arabe en Égypte (2011), par exemple, a souvent été présenté comme une « *révolution Facebook* », mais le rôle des réseaux sociaux dans l'organisation de ce mouvement a sans doute été largement surestimé⁵.

¹ Par exemple, John Perry Barlow, dans sa « Déclaration d'indépendance du cyberspace » (1996), défend l'idée d'un espace affranchi des États et des frontières, tandis que Michael Hauben forge la notion de « netizens » (1992) pour désigner une nouvelle citoyenneté numérique, distincte de la citoyenneté civile.

² Dominique Cardon *et al.*, *Médiactivistes*. Presses de Sciences Po, 2010.

³ Voir notamment Nadine Cattani *et al.*, *Atlas mondial des sexualités Libertés, plaisirs et interdits*, « #MeToo, un mouvement global », 2022.

⁴ Exemple cité de l'ouvrage de Thomas Coutrot, et Coralie Perez, *Redonner du sens au travail. Une aspiration révolutionnaire*, Seuil, 2022.

⁵ Wael Ghonim, *Revolution 2.0*, 2012 : ancien représentant de Google en Égypte, l'auteur montre que moins de 20 % des adultes égyptiens étaient inscrits sur Facebook en 2011 et que les réseaux sociaux n'ont joué qu'un rôle marginal dans le basculement démocratique.

III. Si les valeurs démocratiques se déploient aussi hors du champ du politique, elles semblent aujourd'hui se déliter au profit de la montée des individualismes

A. De nombreux champs de la vie collective s'organisent autour de principes démocratiques

Si les valeurs démocratiques structurent avant tout les pratiques politiques, elles irriguent aussi de nombreux espaces de la vie sociale et participent à la formation d'un « *éthos démocratique* », entendu comme un ensemble de dispositions, de comportements et de modes d'organisation fondés sur l'égalité, la valorisation de la participation, la délibération et la reconnaissance mutuelle.

“ *Faire de la démocratie un éthos, signifie qu'elle englobe toutes les dimensions humaines : volitives (la décision libre), cognitive (la discussion argumentée), affective ou émotionnelle (l'ouverture, la compréhension, la fraternité), et proactive (l'engagement, la coopération).*

Michel Fabre, « John Dewey : la démocratie comme forme de vie et ses implications éducatives », *Éducation et socialisation*, 74 | 2024

Cet éthos s'observe d'abord **dans la sphère familiale et dans les relations interpersonnelles.**

Dans la lignée du concept de « *démocratie comme forme de vie* » développé par le philosophe John Dewey, plusieurs travaux de psychologie sociale soulignent que les relations entre adultes et enfants participent d'une **socialisation démocratique** : valorisation et attention portée à la parole des enfants, participation aux décisions familiales, égalité de traitement dans la fratrie, *etc.*, sont autant de facteurs qui influencent leur sentiment de compétence politique et leur futur rapport à la citoyenneté¹.

En matière de relations interpersonnelles, comme le souligne Anne Muxel², la diffusion des valeurs démocratiques s'étendrait jusqu'à la **sphère de l'intime**, avec le développement d'une forme d'« *intimité démocratique* », reposant sur des relations plus égalitaires, autonomes et consenties.

L'école constitue également un lieu central d'apprentissage des normes démocratiques.

¹ Katharine Throssell, « La démocratie de tous les jours : la socialisation politique dans la famille et à l'école », *Diversité*, 207 | 2025.

² Anne Muxel, « L'expérience démocratique au prisme de l'intime », *La démocratie de l'entre-soi*, Presses de Sciences Po, 2017, p.103-118.

Au-delà de l'enseignement moral et civique (EMC), dont les programmes abordent les notions d'État de droit, de démocratie ou encore de pluralisme¹, l'école familiarise les élèves aux pratiques de représentation et de délibération : élection de délégués de classe, participation à diverses instances², consultations sur des choix d'organisation collective (aménagement des espaces, restauration collective).

Les parents d'élèves sont aussi associés à cette « *démocratie scolaire* », par exemple lors des élections de représentants de parents d'élèves aux différentes instances qui structurent la vie d'un établissement scolaire.

En définitive, l'éducation civique formelle et informelle des élèves prépare les citoyens de demain³.

Toutefois, l'étude internationale sur l'éducation civique et la citoyenneté (ICCS), vaste enquête menée auprès des élèves de 13-14 ans dans 24 pays, à laquelle la France a participé pour la première fois en 2022, montre que si les élèves français disposent de connaissances civiques globalement comparables à la moyenne internationale, ils ont le sentiment de ne pas pouvoir exprimer librement leurs opinions et débattre avec leurs enseignants⁴. Ce constat est inquiétant car il détermine la future implication politique des individus une fois adultes.

Les principes démocratiques irriguent également le tissu associatif, qui est à la fois le lieu d'un engagement citoyen et un espace de confrontation à des modes de fonctionnement démocratiques (assemblées générales, conseils d'administration, votes des adhérents).

Certaines de ces structures ont même été pionnières en matière d'**innovation démocratique**, en mettant en place des modes de gouvernance novateurs⁵, en particulier dans le domaine de l'économie sociale et solidaire⁶.

Autre exemple : **le droit des copropriétés**, encadré principalement par la loi du 10 juillet 1965⁷ et le code civil, repose sur des principes et mécanismes qui reflètent les valeurs démocratiques fondamentales : souveraineté exclusive des copropriétaires, élections libres, égalité d'accès à l'information, égalité des voix en fonction des millièmes, différenciation des majorités requises en fonction de l'importance des sujets abordés, délégation de pouvoir à un conseil syndical ou au syndic, transparence et contrôle des pouvoirs.

¹ Voir le Bulletin officiel de l'Éducation nationale (BOEN) n° 24 du 13 juin 2024.

<https://www.education.gouv.fr/bo/2024/Hebdo24-0>

² Notamment les conseil de la vie collégienne (CVC) et lycéenne (CVL), instaurés dans le sillon de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République qui dispose que « *pour devenir de jeunes citoyens, les élèves doivent apprendre les principes de la vie démocratique et acquérir des compétences civiques grâce aux enseignements dispensés et par la participation aux instances représentatives et/ou à la vie associative des écoles et des établissements* ».

³ Katharine Throssell, *op. cit.*

⁴ Wolfram Schulz, *et al.*, *Education for citizenship in times of global challenge: IEA international civic and citizenship education study 2022 international report*, 2025.

⁵ Coordonné par Maïté Juan, *et al.* « L'association : un espace d'innovation démocratique ? : Expériences et pratiques de gouvernance, de participation et d'accompagnement », *Cahiers de l'action*, 2019,

⁶ Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, une entreprise de l'économie sociale et solidaire doit garantir une « gouvernance démocratique », prévoyant « l'information et la participation » « des associés, des salariés et des parties prenantes », indépendamment de leur « apport en capital » et du « montant de leur contribution financière ».

⁷ Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Enfin, il existe une grande diversité de **formes d'engagement civique**. Que ce soit à travers les différentes réserves (militaire, de la police, de la protection judiciaire de la jeunesse, ou encore la réserve citoyenne), les dispositifs à destination de la jeunesse comme le service civique (depuis 2010) et le service national universel (entre 2019 et 2025) ou encore dans le cadre associatif, chacune de ces voies offre aux citoyens une manière d'incarner l'éthos démocratique par des actions concrètes.

B. L'éthos démocratique s'effrite peu à peu sur l'autel des égoïsmes

■ **Une fragilisation générale du lien social et des solidarités démocratiques**

L'éthos démocratique repose sur l'existence d'un minimum de cohésion sociale et de solidarités collectives permettant de rassembler des individus aux intérêts parfois conflictuels.

Or, les sociétés occidentales apparaissent de plus en plus fragmentées, ce qui fragilise ces fondements implicites du lien démocratique.

Ce recul des appartenances collectives se traduit dans la structuration de la société en **sous-ensembles identitaires**, sociaux, culturels et territoriaux de plus en plus différenciés¹ en raison d'un individualisme exacerbé voire d'un « *triomphe des égoïsmes* »².

■ **Un recul des normes implicites de la civilité démocratique**

Dans un contexte de compétition généralisée, où le « *culte de la performance* »³ oppose les individus, Loïc Blondiaux a souligné lors de son audition le recul de cette « **Constitution cachée** » que forment la considération pour la parole d'autrui, le sens de la mesure, la prudence, l'acceptation des désaccords et la reconnaissance de la légitimité de ses interlocuteurs.

Désormais, souligne Loïc Blondiaux, « *l'adversaire* » est perçu comme un « **ennemi** », ce qui fragilise les conditions minimales du débat démocratique. Cette hausse de la conflictualité, dans la vie politique comme civile, va à l'encontre même du projet démocratique visant à « *institutionnaliser le conflit* »⁴ par des normes et des règles informelles.

“ **Seule la création d'attitudes personnelles chez les individus permet d'affronter avec succès les puissants ennemis actuels de la démocratie.** ”

John Dewey, *op. cit.*, 1939, cité par Katharine Throssel

¹ Jérôme Fourquet, *L'Archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, Seuil, 2019.

² Camille Peugny, *Le triomphe des égoïsmes*, PUF, 2026.

³ Alain Ehrenberg, *Le culte de la performance*, Calmann-Levy, 1991.

⁴ Claude Lefort, *Essais sur le politique. XIX^e-XX^e siècles*, Seuil, 1986.

En somme, cette érosion de l'éthos démocratique se rapproche de ce que Pierre Rosanvallon qualifie de crise des « *institutions invisibles*¹ », que sont la confiance, la légitimité et l'autorité. Faites de mœurs, d'usages et d'attachements, ces institutions invisibles ne sont jamais définitivement acquises. L'avenir du modèle démocratique dépendra donc aussi de sa capacité à susciter l'adhésion des citoyens.

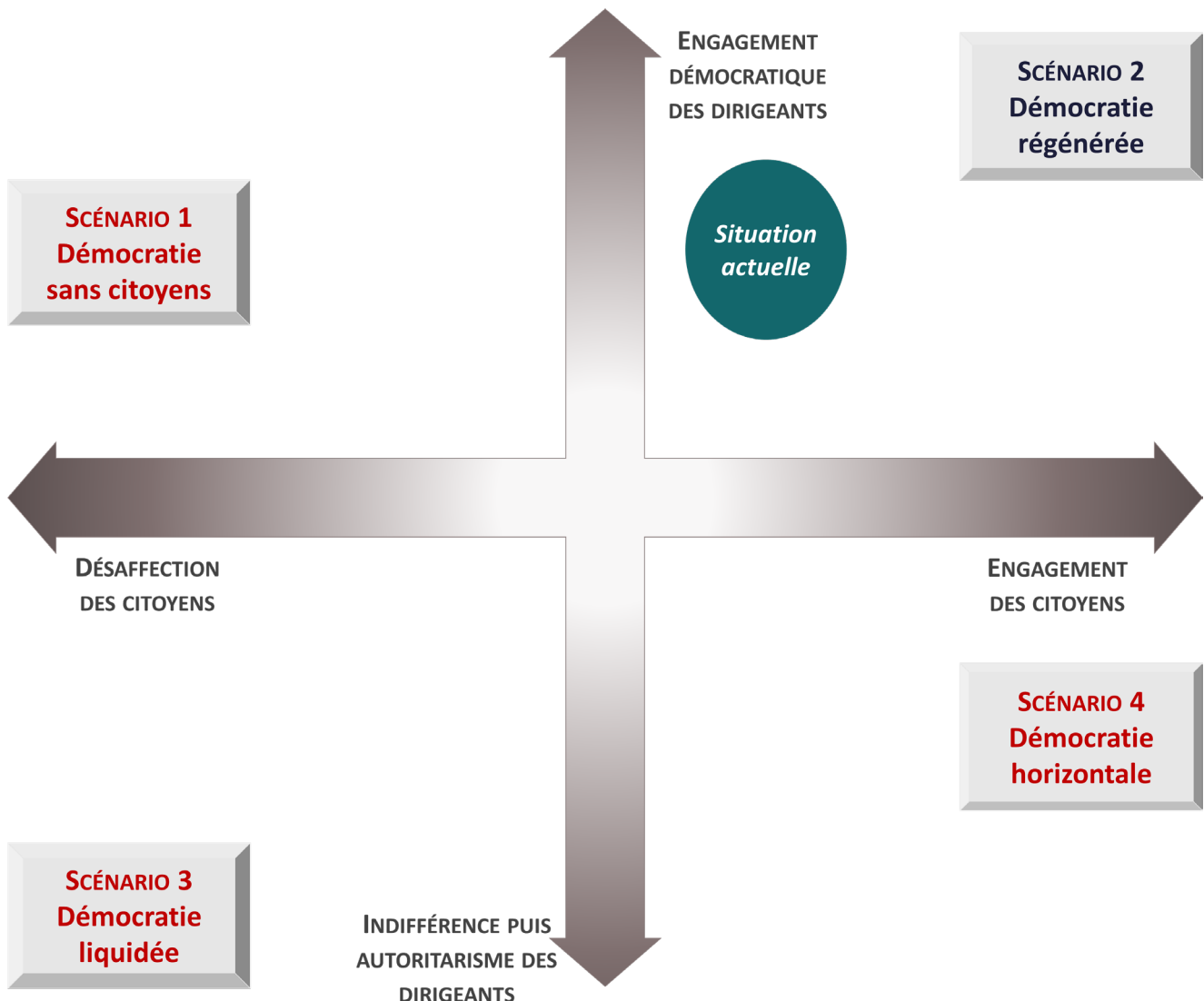
¹ Pierre Rosanvallon, *Les Institutions invisibles*, Seuil, 2024.

V

COMMENT ÉVOLUERA NOTRE MODÈLE DÉMOCRATIQUE EN 2050 : QUATRE SCÉNARIOS PROSPECTIFS

Compte tenu de l'ensemble des éléments qui précèdent, **quatre scénarios** d'évolution de notre modèle démocratique peuvent être envisagés à l'horizon 2050, en retenant les deux variables suivantes :

- le degré d'engagement démocratique des dirigeants ;
- l'implication des citoyens dans la vie de la cité.



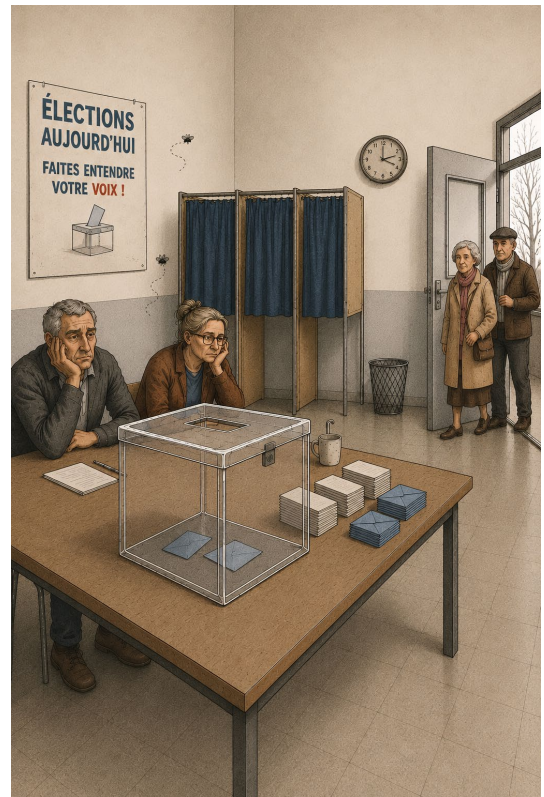
I. Le scénario 1 : la « démocratie sans citoyens »

Les jeunes générations se détournent de la vie politique en raison de leurs valeurs individualistes exacerbées

Les personnes âgées de **moins de 40 ans** en 2050 se désintéressent massivement de la politique : elles n'ont connu que des régimes affaiblis et discrédités qui les ont convaincues que la démocratie était un régime à bout de souffle, inefficace voire mystificateur.

Prônant des valeurs individualistes, le retrait dans les sphères familiales, professionnelles et associatives, ces individus se désintéressent du fonctionnement des institutions démocratiques : c'est le règne de la « *tyrannie douce* » prophétisée par Tocqueville.

À l'inverse, les citoyens âgés de **plus 40 ans en 2050**, surtout ceux appartenant aux catégories sociales supérieures, demeurent attachés aux valeurs démocratiques. Ce sont eux qui occupent, à une écrasante majorité, les postes à responsabilité, car leur éducation et leur expérience des régimes passés rendent la démocratie encore attractive à leurs yeux.



Les sociétés occidentales connaissent une **atomisation** plus poussée en 2050 qu'en 2026, avec un **affaiblissement sans précédent des corps intermédiaires** (à l'exception des associations qui présentent un intérêt matériel ou de divertissement pour les citoyens) et des **regroupements communautaires ou affinitaires fluctuants**.

Des institutions démocratiques devenues archaïques

Dans ce scénario, les **institutions démocratiques sont maintenues**, mais elles sont en « *état de mort cérébrale* » : la sève démocratique a disparu en raison de l'indifférence des citoyens à la chose publique.

Le **pouvoir exécutif** est devenu **omnipotent**, au détriment du Parlement, ravalé au rang de simple chambre d'enregistrement des décisions gouvernementales.

Les **partis politiques** ont quasiment disparu, laissant place à des mouvements aux contours flous ou à des groupes affinitaires éphémères.

Les **jeunes générations** ne votent guère aux élections, ainsi qu'aux référendums nationaux, alors même que leur tenue a été banalisée dans le but de reconquérir la confiance des citoyens dans la démocratie.

Les **juges** judiciaires, administratifs et constitutionnels, garants de l'État de droit, remplissent leurs missions dans l'indifférence de la population.

L'**Union européenne** existe toujours, mais elle a été très affaiblie par le départ de plusieurs pays influents. Elle est jugée très éloignée des préoccupations des citoyens et fonctionne en vase clos. Les parlementaires européens et les membres de la Commission européenne croient sincèrement dans l'idéal européen, mais ils échouent à susciter l'intérêt des citoyens des pays membres. En raison d'une abstention dépassant 80 % aux élections des parlementaires européens, il a été décidé en 2040 que ceux-ci devaient être désignés directement par leurs homologues nationaux.

La démocratie participative et la démocratie sociale aux abois

Les **nombreux dispositifs de démocratie participative** (consultative et délibérative) sont **boudés** par les citoyens, qui estiment qu'ils ne servent qu'à légitimer les décisions du pouvoir exécutif et à **tromper le peuple**.

Après avoir subi une baisse constante et sensible du nombre d'adhérents et essuyé des critiques répétées sur leur manque de représentativité, leur insuffisante expertise et leur faible engagement réformiste, les **syndicats de salariés n'ont plus voix au chapitre** lors de l'élaboration des politiques publiques concernant le travail, l'emploi, la formation professionnelle, les retraites et les grands principes de la protection sociale.

Des débats publics inexistantes ou cacophoniques

Le monde de l'information est devenu une **jungle**, les contenus pullulent, sans que l'on sache discerner le vrai du faux, les informations authentiques de celles générées par l'intelligence artificielle. La cacophonie est devenue la règle en matière de débats publics.

Les individus, en particulier les plus jeunes, s'informent très majoritairement sur les réseaux sociaux, où règne une **totale liberté d'expression sans régulation**. Compte tenu de la disparition de quasiment tous les médias professionnels de qualité, la vérification des faits, leur analyse critique, leur hiérarchisation et leur interprétation sont devenues presque impossibles, ou sont réservées à une frange éclairée de la population.

Dans ces conditions, les **débats publics** sont **rarissimes**, et quand ils existent, ils donnent lieu à de **violentes confrontations** entre responsables politiques, journalistes et citoyens qui brouillent encore plus les enjeux soulevés et confirment à chaque fois, s'il en était besoin, que la « chose publique » est incompréhensible et qu'il convient de s'en tenir éloigné.

Le **débat d'idées** a disparu, au profit de politiques publiques technocratiques et sans ambition politique.

II. Le scénario 2 : la démocratie régénérée

Des valeurs démocratiques en partage

Quel que soit leur âge, les citoyens et les responsables politiques sont unis dans leur **attachement aux valeurs démocratiques** en 2050. Après le traumatisme causé par plusieurs épisodes de « démocratie illibérale » entre 2030 et 2040 et des tentatives d'instaurer subrepticement des régimes fascisants en Occident, les citoyens ont pris conscience de l'importance de défendre le modèle démocratique.

Les responsables politiques et les citoyens revendiquent mener un **combat idéologique** et une « *guerre culturelle* » afin de défendre ces valeurs, dans un monde dominé par des régimes autocratiques.

Les valeurs démocratiques sont ouvertement promues, tant à **l'école** qu'au sein de la **société civile** ou dans les **œuvres artistiques** et les **événements publics**.

Des institutions démocratiques rénovées, qui encouragent les formes de démocratie directe



L'Union européenne a transformé ses processus décisionnels en 2050. Ils sont plus transparents, et accordent davantage de poids au Parlement européen qu'à la Commission européenne et au Conseil européen. Des référendums sont organisés à l'échelle européenne pour trancher des questions transversales importantes, et ils sont obligatoires quand il s'agit d'entériner une évolution des traités fondateurs.

Dans toutes les démocraties occidentales, le **rôle du Parlement** est renforcé en 2050. Les parlementaires disposent de davantage de moyens financiers et humains pour exercer leur mandat. L'examen de projets de loi en procédure accélérée a quasiment disparu, ce qui permet un travail approfondi des parlementaires lors du vote de la loi. La loi est moins bavarde, plus claire, plus stable, et son application est mieux contrôlée.

Les **citoyens** ont la possibilité de proposer le **dépôt d'amendements** qui, s'ils recueillent 50 000 signatures, doivent être examinés par la commission compétente, tandis que le rapporteur du texte doit justifier sa position à leur égard.

Des organismes d'expertise indépendants sont mis à la disposition des parlementaires qui multiplient les **travaux de contrôle** et renforcent leurs évaluations des politiques publiques. Ces missions de contrôle et d'évaluation, qui rencontrent un fort écho dans l'opinion publique, entraînent des réformes substantielles.

Le **droit d'interpellation** a été renforcé en Europe. Dans la limite d'un usage par an, chaque parlementaire peut interpellier un ministre pour qu'il rende des comptes sur une politique publique relevant de sa compétence. Si un seuil de signataires est atteint, un vote doit être organisé en vue de prononcer la « démission » du ministre concerné (mais pas celle du gouvernement).

Dans chaque assemblée parlementaire, une **délégation à la participation citoyenne** est chargée d'animer l'ensemble des dispositifs participatifs initiés par le Parlement, en lien avec ses missions (vote de la loi, contrôle de l'action du Gouvernement, évaluation des politiques publiques).

Dans certains pays, des **citoyens sont tirés au sort** parmi les **abstentionnistes** aux élections législatives et se voient attribuer un **mandat parlementaire** afin de « *porter la voix des sans voix* ». Le nombre de parlementaires de ce type n'est pas calculé au prorata du taux d'abstention afin de préserver la capacité de bâtir des majorités politiques (par exemple, un taux d'abstention de 30 % entraîne le tirage au sort de parlementaires représentant 5 % des membres de l'assemblée).

Le recours aux **référendums** a par ailleurs été banalisé, sans que le taux de participation en soit affecté. Les gouvernements ne peuvent pas contourner les choix souverains exprimés par le peuple à l'issue de référendums. En France, la décision de recourir à un référendum relève désormais exclusivement du Parlement qui est limité à trois questions posées par année civile, chaque question devant faire l'objet d'une résolution votée par les deux tiers des parlementaires.

Les citoyens signent régulièrement des **pétitions**, qui débouchent nécessairement, lorsqu'un seuil raisonnable de signatures a été atteint, à un engagement du Parlement : débat dans l'hémicycle, groupe de travail, structure de contrôle, dépôt d'une proposition de loi...

La plupart des électeurs s'expriment par **voie numérique** en 2050.

Les **juges**, garants de l'État de droit, bénéficient d'un fort prestige et d'une autorité incontestée : leur formation juridique est solide, leurs conditions de nomination ont été dépolitisées, leurs rémunérations sont attractives et leurs décisions, rédigées dans un registre de langue modernisé, sont amplement motivées et accompagnées de communiqués de presse et de graphiques à visée pédagogique pour les décisions à fort enjeu.

Une démocratie participative articulée avec les compétences des élus, et une démocratie sociale légitimée

Les dispositifs de **démocratie participative** (consultative et délibérative) sont largement déployés en 2050.

Ils ne suscitent **plus de craintes** de la part des élus nationaux et locaux, car leur articulation avec le rôle du Parlement et celui de l'exécutif a été clarifiée par les textes et la pratique au sein d'une **chaîne décisionnelle globale**, où la légitimité de chaque intervenant n'est pas remise en cause.

Un **équilibre** a été trouvé entre institutionnalisation des dispositifs de démocratie participative et liberté d'expression et d'organisation des citoyens. Ainsi, parallèlement aux dispositifs participatifs pilotés par les autorités publiques, les citoyens créent *spontanément* de nombreuses associations chargées d'animer des consultations et des délibérations sans l'intervention des personnes publiques.

Dans les **pays pionniers**, plusieurs cas de figure sont distingués pour articuler le rôle du Parlement, du Gouvernement et les dispositifs de démocratie participative :

- les projets ou propositions de loi de faible impact sont systématiquement précédés d'une **large consultation du public** ;
- pour les textes majeurs (sujets sociétaux clivants en particulier), une **convention citoyenne** est en outre organisée avant le débat parlementaire ;
- en cas d'opposition frontale constatée par l'exécutif entre la position de la convention citoyenne et celle du Parlement, un **référendum** est organisé.

Plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre pour mieux connaître le vécu, les contraintes et les attentes des personnes dites « **invisibles** ».

Les élus locaux recourent très fréquemment à des dispositifs participatifs.

Dans tous les cas, au niveau national et local, lors de la **reddition publique des comptes**, les exécutifs motivent leurs décisions finales et les raisons qui les ont conduits à ne pas retenir des propositions suggérées par les structures de démocratie participative.

Un **équilibre** a été trouvé entre institutionnalisation des dispositifs de démocratie participative et liberté d'expression et d'organisation des citoyens. Ainsi, parallèlement aux dispositifs participatifs pilotés par les personnes publiques, les citoyens créent *spontanément* des associations chargées d'animer des consultations et des délibérations sans l'intervention des autorités publiques.

Quant à la **démocratie sociale**, elle a été considérablement renforcée grâce à la nouvelle légitimité des partenaires sociaux.

Dans certains pays, l'adhésion d'un salarié à un **syndicat** est devenue obligatoire (de même que l'adhésion d'une entreprise à une organisation patronale), le salarié restant libre de changer de syndicat. Dans d'autres pays, seuls les salariés adhérents à un syndicat bénéficient de prestations (assurance chômage, formation, aide au logement). Dans tous les pays, les syndicats réformistes ont pris le pas sur ceux qui prônent des positions radicales. Compte tenu de l'écoute dont les syndicats bénéficient auprès des pouvoirs publics, la conflictualité dans la rue est devenue résiduelle.

En Europe, les partenaires sociaux contribuent directement à l'élaboration des règles du code du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, des retraites et des principes fondamentaux de la protection sociale. Ils disposent d'un personnel étoffé pour remplir leurs missions.

En France, les dispositions de l'article **L. 1 du code du travail** ont été intégrées à la **Constitution**.

Les partenaires sociaux jouent un rôle essentiel dans la gestion de certains organismes de protection sociale, parfois conjointement avec des représentants de l'État.

Noa, un citoyen engagé sur tous les fronts en 2050

En 2050, Noa a 30 ans et travaille comme informaticien au sein d'une société coopérative.

En tant que salarié, il participe activement à la gouvernance démocratique de la coopérative et ne manque aucune de ses assemblées générales.

Compte tenu de son engagement, il a été sollicité par le ministère du travail pour participer aux négociations nationales visant à moderniser le cadre juridique applicable à l'économie sociale et solidaire.

Il participe très régulièrement à des dispositifs de démocratie participative, tant au niveau national que local, à la fois en présentiel et en ligne.

En raison de son intérêt manifeste pour la chose publique, il envisage de se présenter aux prochaines élections législatives, sous l'étiquette non pas d'un parti, mais d'un mouvement apolitique européen promouvant l'engagement citoyen.



Des débats publics de qualité

Grâce à des médias généralistes puissants et à un pluralisme interne et externe assuré par des régulateurs dont l'autorité n'est pas contestée, les débats publics sont nombreux et permettent aux citoyens de se forger leurs propres avis de manière éclairée.

Les individus disposent d'une myriade de sources d'informations mais sont capables, grâce à leur **esprit critique** aiguisé depuis leur enfance, de distinguer les sources selon leur fiabilité, de hiérarchiser l'information et de distinguer ce qui relève de l'information brute, des commentaires, des opinions, des croyances et de l'idéologie.

“ Les deux mots d'ordre pour nous en 2050 sont l'éducation et la communication, que ce soit par l'intermédiaire des médias et de la presse – traditionnels ou non – ou sur les réseaux sociaux.

Sybille Cormier, présidente du Parlement des étudiants, audition par la délégation à la prospective, 28 avril 2026

Les gestionnaires de réseaux sociaux veillent scrupuleusement à ce que l'expression des utilisateurs ne soit pas illicite, tandis que les **algorithmes** peuvent être **paramétrés** librement pour détecter les informations peu fiables ainsi que leur popularité.

III. Le scénario 3 : la démocratie liquidée

Un mépris unanime à l'encontre des valeurs démocratiques

Dans ce scénario, les valeurs démocratiques sont considérées comme inefficaces et surannées par les citoyens comme par les dirigeants politiques. Elles sont soit explicitement combattues et rejetées violemment, soit tournées en dérision et déconsidérées.

En 2050, les valeurs dominantes dans l'Occident appartiennent au registre de **l'individualisme exacerbé**, lequel comprend deux composantes : la recherche d'un gain personnel maximum et la quête de sécurité. Ce repli individualiste conduit à l'émergence de gouvernements autocratiques et à la disparition quasi-totale des corps intermédiaires.

Dans les discours politiques, ce n'est plus la démocratie qui est célébrée, mais la force, la **puissance économique voire militaire** du pays.

Par conséquent, la liberté n'est plus une valeur cardinale, elle cède systématiquement devant les injonctions du Gouvernement à assurer la **sécurité des citoyens**. L'égalité face à la loi a été remplacée par une inégalité de traitement en fonction du pouvoir financier, de l'origine ethnique et de la condition sociale. Les valeurs de dignité de la personne humaine et de fraternité sont devenues obsolètes.



Les valeurs démocratiques ont **déserté** des pans entiers de la législation (droit des associations et droit des copropriétés par exemple). Des démocraties illibérales généralisées et banalisées

Dans la plupart des pays occidentaux, les institutions démocratiques sont préservées en 2050, mais elles sont vidées de leur substance : la **démocratie illibérale est généralisée et banalisée**.

Les **élections nationales** sont souvent manipulées et marquées par de nombreuses irrégularités, qui ne sont jamais sanctionnées en raison du manque d'indépendance de la justice. Dans certains pays, le gouvernement n'hésite pas à repousser à plusieurs reprises les échéances électorales en prétextant des circonstances exceptionnelles.

Le **droit de pétition** existe encore, mais il a été complexifié à dessein afin de le rendre inutilisable.

Les **référendums** sont rares, et ne sont utilisés que si les dirigeants autocratiques ont l'assurance, à travers les nombreux sondages commandés et grâce à une propagande massive, qu'ils tourneront à des plébiscites.

La disparition de la démocratie participative et de la démocratie sociale

Les dispositifs de **démocratie participative** sont tombés en **désuétude** :

- au **niveau national**, ils sont utilisés pour des sujets techniques et peu mobilisateurs, afin de donner l'illusion aux citoyens que leur parole est entendue ;
- au **niveau local**, seuls quelques élus locaux défendant les valeurs démocratiques mettent en place des consultations du public et des dispositifs délibératifs mais pour des sujets mineurs.

La **démocratie sociale** est moribonde, en raison des profondes transformations subies par le monde du travail en Occident depuis 2030 :

- la révolution entraînée par l'intelligence artificielle a provoqué la suppression de millions d'emplois de « cols blancs » et un taux de chômage très élevé ;
- les règles du droit du travail font primer les relations contractuelles sur les accords d'entreprise et a fortiori sur les accords de branche, dans un mouvement continu d'individualisation des relations de travail ;
- les attaques publiques proférées à l'encontre des syndicats de salariés ont entraîné une forte attrition du nombre d'adhérents et des candidats aux fonctions de responsables syndicaux.

Il en résulte que les **syndicats de salariés**, très affaiblis, ne sont plus associés par le gouvernement à la définition des politiques publiques, contrairement aux organisations patronales.

Lorsque des mouvements sociaux éclatent, les responsables syndicaux ne sont plus reconnus comme des interlocuteurs crédibles. Ils sont encore plus ignorés voire inquiétés quand le gouvernement doit faire face à des **insurrections spontanées**.

Des débats publics escamotés

Dans les démocraties illibérales, les débats publics sont rares et sont toujours biaisés, comme l'ont souligné Christine Lavarde, Nadège Havet et Jean-Jacques Michau dans le scénario « *Ministère de la post-vérité* » présenté dans leur rapport sur l'autorité et la vérité à l'horizon 2050¹, en raison des éléments suivants :

- mainmise du gouvernement ou d'hommes d'affaires proches du pouvoir sur les médias professionnels disposant d'une forte audience, lesquels relaient les éléments de langage officiels et censurent les informations qui pourraient nuire aux dirigeants ;
- refus de subventionner les autres médias, ou de créer un cadre juridique favorable à un journalisme de qualité ;

¹ Voir le scénario 1 « le ministère de la post-vérité » du rapport sur l'autorité et la vérité, *op. cit.*

- recours fréquents à des fausses informations par le gouvernement pour décrédibiliser ses adversaires politiques et défendre son action ;
- attaques incessantes contre les journalistes, accusés d'être des ennemis du peuple et du pouvoir en place ;
- multiplication des procédures-baillons à l'encontre des journalistes pour empêcher les enquêtes d'investigation et les révélations hostiles au pouvoir.

Il en résulte que les débats publics sont rares et fortement biaisés.

IV. Le scénario 4 : la démocratie horizontale



Dans ce scénario, les citoyens sont très attachés aux valeurs démocratiques (à l'instar du scénario 2), contrairement aux dirigeants qui sont à la tête d'un État dont les institutions démocratiques ont été vidées de leur substance.

Dans ces démocraties illibérales, les citoyens forment un **archipel de communautés de résistance** pour faire vivre leurs idéaux démocratiques.

L'attitude du **pouvoir** à l'égard de ces communautés est **variable** : il peut les tolérer, les interdire voire les traquer, considérant qu'elles constituent une forme de sécession dangereuse au sein de l'État et que leurs membres sont des « *ennemis de l'intérieur* ».

Les membres de ces communautés sont soudés par **l'éthos démocratique** : ils partagent les mêmes valeurs démocratiques, qui animent leurs actions au quotidien.

La démocratie sociale et la démocratie participative étant moribondes (scénario 3), les membres des communautés de résistance investissent le **milieu associatif**, et tissent des liens avec les individus d'autres pays.

Convaincus de l'intérêt de remporter à long terme la « **guerre culturelle** » en faveur des valeurs démocratiques, ils s'impliquent dans des projets qui les véhiculent : rédaction d'essais, de romans, de pièces de théâtre, de films, de spectacles et d'œuvres d'art. Des aides financières alimentées par des dons privés sont versées aux artistes qui défendent ces valeurs.

“

On pourrait imaginer une IA qui recueille les idées et les sentiments de chacun pour tenter d'élaborer des propositions politiques complexes et de saisir ce qu'elles représentent.

Nick Bostrom, philosophe suédois (2026)

VI

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

Les propositions qui concluent ce rapport autour de cinq axes n'ont évidemment pas vocation à épuiser le sujet du renforcement de notre modèle démocratique mais esquissent des **pistes de réflexion qui se veulent consensuelles**.

On ne pourra redonner confiance dans le modèle démocratique qu'en activant **plusieurs leviers simultanément**. Il serait par exemple illusoire de croire qu'une réforme constitutionnelle ou la promotion de la démocratie participative permettraient à elles seules de regagner la confiance de nos concitoyens.

Surtout, ces recommandations ne feront sentir leurs effets que si elles s'inscrivent dans le **temps long**.

I. Réenchanter l'éthos démocratique, afin de se protéger des attaques internes et externes portées au modèle démocratique

Faire de l'adhésion aux valeurs démocratiques un objet de politique publique à part entière : telle doit être l'ambition des sociétés occidentales face aux attaques portées contre le modèle démocratique. Cette ambition pourrait se traduire par une **stratégie nationale de promotion des valeurs démocratiques**. Cette stratégie, actualisée tous les 3 ou 4 ans, viserait à redonner confiance dans la démocratie en rappelant les grands jalons de l'histoire démocratique, ses évolutions en France, ses justifications philosophiques, son cadre juridique et prévoirait plusieurs actions, dont les principales sont exposées ci-dessous.

A. Promouvoir les compétences démocratiques tout au long de la scolarité et pendant les études supérieures

L'apprentissage de la démocratie se limite trop souvent à la transmission verticale et descendante de **connaissances théoriques** sur ses institutions. Il convient désormais de faire vivre les valeurs démocratiques tout au long de la scolarité et pendant les études supérieures à travers l'organisation de **débats contradictoires**, de **simulations parlementaires** et de **procès**, ou encore de **visites d'institutions** ou de **projets participatifs** au long cours. Des associations, comme le Parlement des étudiants auditionné par la délégation, pourraient être consultées par le ministère de l'Éducation nationale pour bâtir des référentiels et des méthodes pédagogiques à destination des enseignants.

Ce changement de paradigme ne sera effectif qu'à la condition d'un **accompagnement renforcé des enseignants** dans la mise en œuvre de ces nouvelles pratiques pédagogiques.

B. Protéger les débats publics, en encourageant les médias professionnels de qualité

L'accès à une **information de qualité** est un critère essentiel de la bonne conduite du débat public démocratique mais il est aujourd'hui remis en cause.

À cet égard, certaines des propositions issues des États généraux de l'information (EGI) peuvent constituer un point de départ à une réflexion autour de la protection du **bien public** qu'est l'information.

Par exemple, le rapport des EGI préconise de « *créer une nouvelle responsabilité démocratique* »¹, intégrée à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE). Celle-ci incomberait non seulement aux professionnels de l'information mais aussi aux entreprises, à travers leur rôle dans l'attribution des investissements publicitaires, qui pourraient être davantage fléchés vers les médias d'information plutôt que les grandes plateformes numériques.

C. Recréer et valoriser les conditions d'un engagement civique à grande échelle

Tirant les leçons des difficultés rencontrées par le service national universel (SNU), mis en extinction depuis 2026, et des limites du service civique, il est proposé de massifier les espaces et les possibilités d'**engagement civique**.

À cet égard, la proposition de loi visant à renforcer le service civique, adoptée par le Sénat en première lecture le 10 avril 2024, propose des mesures pertinentes qui méritent d'être débattues².

De même, les « *missions d'intérêt général* » (MIG)³, qui constituaient la deuxième phase du SNU, pourraient être conservées pour favoriser l'engagement des jeunes, même sans rattachement au SNU.

D. Maintenir les efforts de la France dans sa lutte contre les ingérences numériques étrangères

La création de **Viginum** en 2021 et la publication de la **Stratégie nationale de lutte contre les manipulations de l'information d'origine étrangère** en février dernier traduisent l'engagement de la France à lutter résolument contre les ingérences numériques, dont le nombre et la complexité ne cessent d'augmenter.

¹ Rapport des États généraux de l'information, *Protéger et développer le droit à l'information : une urgence démocratique*, 2024, p.43.

² Elle prévoit notamment de porter à titre expérimental de 25 à 27 ans l'âge maximal pour effectuer un service civique pour les jeunes qui ne sont pas en situation de handicap, ainsi que diverses mesures visant à renforcer l'attractivité du dispositif (valorisation des parcours, meilleure articulation avec la politique d'insertion professionnelle, etc.).

³ D'une durée de 84 heures minimum, ces MIG pouvaient se réaliser auprès d'un grand nombre d'organismes partenaires, dans un cadre pensé pour les jeunes de 16 à 18 ans et adapté au rythme scolaire : Restaurants du cœur, Cadets de la gendarmerie, Ehpad, Protection civile, etc.

Ces ingérences sont orchestrées par des officines soutenues par des États autoritaires qui visent à affaiblir **l’attachement des citoyens aux valeurs démocratiques** en créant ou en amplifiant des polémiques ou des fausses informations susceptibles de fragiliser la communauté nationale.

Les efforts de la France s’inscrivent dans ceux de l’Union européenne, qui a pris la mesure des enjeux des ingérences numériques étrangères comme en témoigne l’installation du **Centre européen pour la résilience démocratique** le 24 février 2026.

II. Face aux critiques en impuissance, garantir l’efficacité du modèle démocratique

A. Protéger l’État de droit en renforçant les moyens de la justice afin de redonner confiance dans les juges

Garants de l’État de droit, les juges constitutionnels, administratifs et judiciaires doivent bénéficier des moyens matériels pour remplir leurs missions. Les décisions de justice doivent être rendues dans des délais raisonnables et être suivies d’effet afin de regagner la confiance des justiciables.

Si le plan annoncé en janvier 2023 à l’issue des États généraux de la Justice constitue une prise de conscience salutaire, en prévoyant notamment le recrutement de 10 000 personnes, dont 1 500 magistrats et autant de greffiers d’ici à 2027, il ne suffira pas à lui-seul à combler l’immense retard de notre pays par rapport à ses voisins¹.

B. Garantir l’efficacité de l’action publique, en inscrivant l’action de l’exécutif dans une logique de temps long et d’efficience

Ne pas laisser le monopole de l’efficacité aux régimes autoritaires requiert d’ajuster la manière dont le pouvoir exécutif conduit l’action publique.

Il convient d’abord de **redonner ses lettres de noblesse à la planification et à la prospective**. Le Conseil d’État² recommande ainsi :

- de réaliser « *par un travail conjoint du Parlement et du Gouvernement ainsi que des parties prenantes concernées [des] “livres tricolores”, dessinant les grandes lignes de l’action publique dans le temps long pour les domaines dans lesquels cette dimension paraît particulièrement indispensable* » (éducation notamment) ;
- d’organiser un « *débat régulier sur les enjeux de temps long [...] en Conseil des ministres, en précédant un débat plus large au Parlement* » ;

¹ Selon la Commission européenne pour l’efficacité de la justice (Cepej), la France comptait 3,2 parquetiers pour 100 000 habitants en 2022, contre une moyenne de 12,2 pour 100 000 habitants dans les États membres du Conseil de l’Europe.

² Conseil d’État, *Inscrire l’action publique dans le temps long*, Étude annuelle, 2025.

- d'encourager les travaux de prospective « *au sein de l'administration centrale – par exemple en demandant à chaque administration de mener un exercice prospectif thématique à intervalle régulier – de même qu'au sein des collectivités territoriales* ».

Toutefois, cette ambition doit se prémunir du risque d'une inflation planificatrice, qui, au lieu de permettre plus d'efficacité, enserrerait l'action publique dans des carcans inutiles et peu suivis. C'est notamment le cas à l'échelon local, où la planification est parfois davantage vécue comme un exercice procédural, permettant de satisfaire une obligation législative, que comme un réel outil d'efficacité.

Par ailleurs, **l'action de l'exécutif doit être guidée par un principe d'efficience.**

Ce principe passe d'abord par **une plus grande subsidiarité** : chaque politique publique doit être conduite au niveau le plus pertinent. Pour y parvenir, Boris Ravignon, qui estime le coût du millefeuille territorial et de l'enchevêtrement des compétences à 7,5 milliards d'euros par an, propose de distinguer clairement trois types de compétences (attribuées, coordonnées et partagées) et de décentraliser certaines politiques, qui seront menées de manière plus efficace par les exécutifs locaux, à l'image de la responsabilité du logement, qui devrait être confiée aux intercommunalités urbaines ou, à défaut, aux départements¹.

Enfin, l'efficacité de l'action publique dépendra aussi de sa **simplification**. Si une certaine complexité est parfois nécessaire, il ne faut pas qu'elle se transforme en d'inutiles complications. À cet égard, les moyens alloués à la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) pourrait être renforcés, afin d'en faire un véritable pilote de la simplification administrative.

C. Renforcer l'efficacité du Parlement, notamment dans son rôle d'évaluation des politiques publiques

Si le Parlement doit prendre toute sa part dans cette « *planification démocratique*² », son action propre peut également être réformée vers plus d'efficacité.

Comme proposé par le rapport du groupe de travail transpartisan du Sénat sur les institutions (2022), **il s'agit d'abord de garantir « une procédure parlementaire plus respectueuse des prérogatives du Parlement et plus efficace »** en encadrant davantage les droits du Gouvernement : recours à la procédure accélérée ; temps de parole ; droit d'amendement ; durée des sessions ; planification du travail parlementaire, *etc.*

Il s'agit ensuite de **lutter contre l'inflation normative** et de **s'emparer pleinement du rôle d'évaluation des politiques publiques dévolu au Parlement** (article 24 de la Constitution). Cette ambition pourrait notamment se traduire par l'introduction plus systématique de clauses de réexamen dans les dispositifs prévus par voie législative, comme c'est déjà le cas pour certaines dépenses fiscales, ou encore par la rédaction d'études d'impact pour certains amendements aux conséquences substantielles.

¹ Boris Ravignon, *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*, 2024.

² Clément Tonon, *Gouverner l'avenir*, 2026.

D. Mettre le numérique et l'intelligence artificielle au service de la démocratie

L'IA et le numérique sont des outils pertinents pour atteindre une « *planification 4.0* »¹ qui vise à simuler des politiques publiques, à l'image de ce que permet la création d'un « *jumeau numérique de la France* ».

Encore faut-il que ces outils, comme les robots conversationnels (ou *chatbots*), soient exempts de **biais dans leurs paramétrages**. L'Union européenne, et la France en particulier, doivent veiller à ne pas promouvoir des outils dont le paramétrage constituerait une remise en cause insidieuse des valeurs démocratiques. Le choix d'un *chatbot* ne doit pas se faire uniquement en comparant les performances techniques : il doit aussi tenir compte de l'absence de biais anti-démocratique.

III. Face aux déséquilibres des pouvoirs qui affectent la démocratie libérale, réhabiliter le principe représentatif et donner une portée utile aux outils de démocratie directe

A. Renforcer les prérogatives du Parlement à l'égard d'un pouvoir exécutif toujours guetté par la tentation de l'hubris, tout en faisant un meilleur usage des outils de démocratie directe

À l'approche de l'échéance présidentielle, la refonte des institutions de la démocratie libérale sera probablement un élément structurant du débat public. Dans ce cadre, les recommandations issues du rapport du groupe de travail transpartisan du Sénat (2022) méritent une attention particulière, notamment celles qui visent à **rééquilibrer les pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement** en :

- encadrant davantage le recours aux ordonnances (article 38 de la Constitution) ;
- renforçant le « *pouvoir de veto du Parlement sur les nominations de l'article 13 de la Constitution, qui s'appliquerait dès que le seuil des 3/5^e de votes négatifs est atteint au sein d'une seule des deux commissions permanentes concernées* » ;
- améliorant l'information du Parlement, notamment en ce qui concerne l'intervention des forces militaires à l'étranger.

En matière de **démocratie directe**, le groupe de travail sénatorial propose de « *rendre plus accessible le référendum d'initiative partagée (RIP), en abaissant de 1/10^e à 1/20^e du corps électoral (soit de 4,8 à 2,4 millions) le seuil des soutiens des électeurs, sans modifier le seuil de parlementaires signataires* ». Il recommande aussi d'assurer la complémentarité du RIP avec les lois examinées par le Parlement, notamment grâce à une campagne d'information préalable, condition essentielle à un débat public éclairé.

¹ Clément Tonon, *op. cit.*

B. À l'échelon local, rééquilibrer les pouvoirs en permettant une plus grande délibération au sein des assemblées et en élargissant les possibilités de référendums

En ce qui concerne le **volet représentatif**, Manon Rio et Nicolas Loisel proposent de « **réhabiliter la fonction délibérative des élus** » au sein des assemblées politiques locales comme nationales, en ouvrant des « *espaces de discussion moins formalisés pour inviter chaque élu à clarifier sa position* », notamment *via* « *la technique du débat mouvant* »¹. Des évolutions institutionnelles plus structurelles méritent par ailleurs d'être explorées, à l'image de l'élection au suffrage universel direct des exécutifs des EPCI qui permettrait de remédier à la « *dépolitisation de l'intercommunalité* »².

En matière **d'outils de démocratie directe**, et face aux limites actuelles du référendum local prévu à l'article 72-1 de la Constitution³, le rapport Bernasconi propose d'ouvrir la possibilité « *d'un référendum local d'initiative partagée qui laisserait, après saisine citoyenne [par un cinquième des électeurs de la collectivité], le dernier mot à l'assemblée délibérante de la collectivité* »⁴. Cette solution apparaît équilibrée et cohérente avec le référendum d'initiative partagée au niveau national, sous réserve que ce référendum local soit précédé d'une campagne d'information présentant les différents points de vue, afin de garantir des débats publics éclairés et d'atteindre le seuil de 50 % de participation requis pour rendre le résultat décisionnel.

C. Expérimenter à nouveau le vote électronique pour les référendums locaux et l'usage des outils numériques

Notre pays a eu des expériences peu concluantes en termes de votes électroniques puisqu'un **moratoire** a été décidé en 2008 sur les machines à voter installées dans les communes⁵.

Il semble toutefois envisageable de lancer une **nouvelle expérimentation pour les référendums locaux**, en permettant aux citoyens de voter par **voie numérique**. Les identifiants FranceConnect seraient utilisés pour garantir la sécurité du dispositif, tandis que des organes de contrôle, comprenant des membres de la société civile, garantiraient la sincérité et la sécurité du scrutin.

Le recours au numérique permettrait d'encourager nos concitoyens à davantage s'investir dans les dispositifs participatifs qui utilisent fréquemment les nouveaux outils technologiques.

¹ Manon Loisel et Nicolas Rio, *op. cit.*, p.143-144 : alors que les assemblées locales sont parfois comparées à des « *chambres d'enregistrement* », la diversification des modalités de la délibération politique permet selon les auteurs de sortir des logiques de clivages pour faire émerger des points d'entente entre majorité et oppositions.

² Sébastien Bénétullière, *Réveiller la démocratie*, « Propositions pour une révolution démocratique intercommunale », Éditions de l'Atelier, 2022, p. 75-78.

³ Faible utilisation, participation souvent trop faible pour atteindre le seuil de 50 % nécessaire qui confère force obligatoire au résultat et risques de contestations voire d'instrumentalisation des scrutins.

⁴ Patrick Bernasconi, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique – 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, 2022, p. 31-32.

⁵ Ce moratoire empêche tout renouvellement des machines à voter utilisées actuellement dans 63 communes.

IV. Mieux articuler les compétences de l'exécutif, du Parlement et des corps intermédiaires

A. Revaloriser le rôle des corps intermédiaires

Organisations patronales, syndicats de salariés, ordres professionnels, associations : cette liste des corps intermédiaires non exhaustive illustre le déploiement de la société civile dans de nombreux domaines.

Pourtant, le rôle de ces corps intermédiaires est souvent remis en cause : il leur est reproché de défendre des intérêts particuliers, voire catégoriels, au détriment de l'intérêt général.

Cette critique des corps intermédiaires participe à la « *désintermédiation* » qui caractérise nos sociétés démocratiques, instaurant une forme de face-à-face entre les dirigeants politiques et les citoyens.

Face aux dangers de l'atomisation du corps social, il convient d'imaginer de nouvelles formes d'articulation entre les institutions politiques et les corps intermédiaires, afin d'élaborer des politiques publiques plus efficaces car ancrées dans le réel.

B. Faire davantage confiance aux partenaires sociaux dans la mise en œuvre de l'article L. 1 du code du travail

Le Gouvernement doit s'efforcer, en début de législature, de publier une **feuille de route**¹ sur les thèmes qui pourraient faire l'objet d'une concertation dans le cadre de l'article L. 1 du code du travail, afin de donner de la visibilité aux partenaires sociaux et de renforcer les missions de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP).

Lorsque l'article L. 1 du code du travail est mis en œuvre, le document d'orientation doit se borner à fixer des **objectifs stratégiques**, afin de laisser les partenaires sociaux libres de déterminer les moyens pour les atteindre, et de fixer eux-mêmes le calendrier de leurs travaux.

Le **Parlement** doit être associé à la rédaction du **document d'orientation**, plusieurs options étant envisageables : audition obligatoire du ministre compétent, publication d'un rapport d'information, voire vote d'une résolution parlementaire².

¹ Rapport d'information du Sénat n° 556 (2016-2017) de M. Philippe Bonnecarrère, fait au nom de la mission d'information « Démocratie représentative, participative, paritaire » déposé le 17 mai 2017, p. 148.

² *Op. cit.*, p. 154.

V. Repenser les dispositifs de démocratie participative aux niveaux national et local, afin de ne plus décevoir les citoyens

Un **cadre juridique des conventions citoyennes nationales** devrait être établi afin d'**harmoniser** les pratiques (sous la forme d'un **guide** par exemple ou d'**accroches législatives**)¹ tout en conservant une certaine souplesse.

Ce **cadre juridique** pourrait comporter les éléments suivants :

- des **conventions citoyennes pourraient être expérimentées pour proposer une hiérarchisation des priorités budgétaires de l'État** ;
- **le Parlement devrait pouvoir** créer une **convention citoyenne nationale** sur un thème approuvé par la majorité des membres de l'assemblée concernée² ;
- une fois les propositions de la convention publiées, le gouvernement doit s'engager à indiquer **publiquement** les raisons qui le conduisent à **retenir ou non chacune des propositions** (ce document public doit être actualisé).

En tout état de cause, les dispositifs de démocratie participative locale ne doivent pas être perçus comme une remise en cause de l'action des **quelque 520 000 élus locaux** que compte notre pays, mais comme un **complément à leur engagement** et un **enrichissement de leurs initiatives**.

¹ Ce guide pourrait résulter soit des propositions émises par une convention citoyenne spécifique qui se pencherait justement sur ce sujet, soit d'un retour d'expérience des trois dernières conventions citoyennes nationales.

² Cette recommandation est compatible avec les dispositions de la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental qui permet au Conseil économique, social et environnemental de « *recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence* » à la demande du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat.

POUR EN SAVOIR PLUS

Consulter les [annexes](#).

Le contrôle en clair « [Quelles valeurs en 2050 ?](#) »



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

