

La démocratie française sous tension

Hélène Balazard, Anaïk Purenne, Sylvère Angot, Regis Cortesero, Simon Cottin-Marx, Antoine Gonthier, Antonio Delfini

▶ **To cite this version:**

Hélène Balazard, Anaïk Purenne, Sylvère Angot, Regis Cortesero, Simon Cottin-Marx, et al.. La démocratie française sous tension. [Rapport de recherche] Chaire Unesco Politiques Urbaines et Citoyenneté. 2020. halshs-03350522

HAL Id: halshs-03350522
https://shs.hal.science/halshs-03350522

Submitted on 21 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Citoyenneté, institutions, société civile

La démocratie française sous tension



Chaire Unesco Politiques Urbaines et Citoyenneté

Juillet 2020

Coordination : Hélène Balazard et Anaïk Purenne, chargées de recherche en sociologie/science politique à l'ENTPE - Université de Lyon, Laboratoire EVS-RIVES, UMR 5600, coordinatrices de la Chaire Unesco « Politiques urbaines et citoyenneté ».

Avec le soutien de Solène Compingt, consultante sur la participation citoyenne et le pouvoir d'agir.

Équipe scientifique :
Sylvère Angot, sociologue intervenant, formateur, chercheur associé au LISIS (Laboratoire Interdisciplinaire Sciences Innovations Sociétés), Université Paris Est.
Régis Cortesero, sociologue, maître de conférence invité ENSAP (École Nationale d'Architecture et de Paysage) Bordeaux, chercheur titulaire laboratoire PAVE (Profession Architecture Ville Environnement), chercheur indépendant, consultant, évaluateur, formateur (politiques de jeunesse, ville, éducation, pouvoir d'agir, impact social).
Simon Cottin-Marx, sociologue, chercheur associé au LATTS (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés).
Antoine Gonthier, consultant sur la participation citoyenne et le pouvoir d'agir.
Marie Rivière, ingénieure stagiaire ENTPE.

Graphisme et illustrations : Emma Lidbury, Tadaa.

Merci à l'ensemble des experts et acteurs de la démocratie consultés pour la rédaction de ce rapport et/ou leurs contributions :
Antonio Delfini, Adrien Roux et Julien Talpin de l'Observatoire des libertés associatives, Alex Roy et Céline Braillon de la DREAL Bourgogne Franche Comté, Alexandrina Najmowicz de European civic forum, Anne Wuilleumier de l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice (INHESJ), Bénédicte Madelin de la Coordination Pas sans nous, Camille Champeaux du Centre de Recherche et d'Information pour le Développement (CRID), Céline Braillon (DREAL Bourgogne-Franche-Comté), Charlotte Debray de La Fonda, Claire Breschard de l'Institut français du monde associatif, Clara Grosset et Peter Matjasic de la Fondation Open Society Initiative For Europe (OSIFE), Debora Guidetti de Ariadne Network, Didier Minot de la Fondation Monde Solidaire, Émilie Deudon, Patrick Lescure de la Fondation Un monde par tous UMPT, Francesca Fanucci de European Center for Non profit Law (ECNL), François Rebeyrol de la Fondation Agir Sa Vie, Inga Wachsmann, Lucie Corman et Charlotte Delobel de la Fondation Porticus, Jean-Claude Boual du Collectif des Associations Citoyennes (CAC), Jean-Marie Fardeau de Vox Public, Jérôme Bar de AEQUITAZ, Juliette Decoster de la Fondation Charles Léopold Mayer, Louis Bourgeois de l'Observatoire du non recours ODENORE, Madeleine De Saulce de la Fondation Heinrich Böll, Nadine Camp de l'Institut français des relations internationales (IFRI), Roy Virah-Swamy de CIVITATES, Sophie Béroud du laboratoire Triangle Lyon, Valérie Courio et Frédéric Villaumé du Mouvement Associatif Rhône-Alpes, Yasser Louati du Comité Justice et Libertés pour Tous. Merci également à Anaelle Deher, Félix Lacoin, Camille Martinez et Nellie Jeannin.

Ce rapport a été réalisé avec le soutien financier de Porticus et de l'Initiative pour l'Europe d'Open Society (OSIFE).

Introduction

Une démocratie sous tension 3

Des Français défiants à l'égard de la démocratie ? 3
Quand la participation politique s'exprime hors des cadres institutionnels 4
Un climat répressif qui renforce la défiance vis-à-vis de la police et de l'État 5
État d'urgence sanitaire 6
Objectif de la recherche et hypothèse de travail 7

Cadrage théorique

« Citoyenneté » et « démocratie », des interprétations multiples 9

A. L'espace public entre coercition et consentement 10

B. Les langages de la citoyenneté en France 12
Le civisme républicain 12
Le langage de la cohésion sociale et de la citoyenneté active 12
Le référentiel de l'individuation 13
Le langage de la démocratie agonistique 14

Partie 1

Devenir citoyen 16

A. L'éducation civique des enfants et des jeunes : quelles compétences politiques pour quel citoyen ? 17
Former un citoyen « discipliné » ou un citoyen « actif » ? 17
Le service national universel : une remilitarisation de la jeunesse ? 18

B. La citoyenneté sociale, condition d'exercice de la citoyenneté politique 20
Défendre la citoyenneté politique de tous, c'est lutter contre la précarité économique 20
L'activation contre la citoyenneté ? Le cas du revenu de solidarité active 21

C. « Citoyens de seconde zone » et discriminations des minorités 23
Inégalités sociales et discriminations ethno-raciales dans les territoires de la République 23
Sexe, genre et apparence physique : des discriminations quotidiennes 25
Étrangers et prisonniers : des populations de plus en plus nombreuses, des droits menacés 26

D. Services publics 100% numériques : inclusion ou exclusion des citoyens ? 28
Fracture numérique 28
Traçage numérique 30

E. S'informer 31
Les atteintes à l'indépendance de la presse : la liberté et le pluralisme de l'information menacés 31
La pollution du débat démocratique par les fake news 32
L'État et l'information : entre maîtrise et manipulation 33

Partie 2

Élire ses représentants et participer 35

A. L'abstention et la non-inscription 36
L'abstention en hausse, quel message politique ? 36
La non ou la mal-inscription, un phénomène massif 36
B. Qui sont les élus ? Non-représentativité et affaiblissement du rôle des parlementaires 38
C. Des partis politiques en crise 40
D. Le fonctionnement de l'État central sous contrôle : grands corps et lobbys 41
Le recrutement socialement très homogène des grandes écoles françaises 41
Les grands corps et leurs stratégies oligarchiques de conservation du pouvoir 41
L'emprise des lobbys : l'exemple de l'industrie pharmaceutique dans la crise Covid-19 42
E. Le service public affaibli : l'exemple de la crise de l'hôpital public 44
F. Des syndicats en déclin, des militants discriminés 46
Réduction du droit de grève et discours de délégitimation : des syndicats fragilisés 46
Invisibilisation de la répression syndicale et manque de moyens 47
G. Les dispositifs participatifs, voies de renouveau ou logiques de cens caché ? 48

Partie 3

Se mobiliser, s'engager, interpeller 52

A. L'État, entre dégradation de l'état de droit et répression à bas bruit 53
Entraves au droit de manifester 53
Accumulation de lois sécuritaires discriminantes, vers une société de la surveillance 53
Les atteintes aux libertés associatives 54
Des entreprises de disqualification des contestations : un recul du débat public démocratique 57
B. Un durcissement des formes de mobilisation collective : la tentation de la radicalité et des illégalismes 58
C. Quels répertoires d'action pour faire place au conflit et à l'interpellation dans une démocratie agonistique ? 60
Les Civic Tech et l'interpellation citoyenne en ligne : un élargissement de l'espace démocratique sous conditions 60
La décentralisation, facteur d'expérimentation démocratique ? L'exemple des mobilisations de « transitions » 61
Interpeller les décideurs, participer aux décisions : des capacités encore limitées pour la société civile organisée 62

Conclusion

Comment soigner la démocratie ? 67

La citoyenneté politique sous conditions 68
Une crise de la démocratie représentative 68
Les contre-pouvoirs, entre répression, résistance et recomposition 69

Introduction

Une démocratie sous tension

La France est un pays historiquement reconnu pour ses valeurs et ses principes relatifs aux droits de l'Homme et à la démocratie. Pour autant la démocratie, étymologiquement « le pouvoir du peuple », vise une société égalitaire en droits et autonome, sans pouvoir satisfaire entièrement cet idéal. La démocratie, à l'image de la société, est en évolution perpétuelle et la France a été, de fait, confrontée dans la période récente à des mouvements contradictoires d'ouverture et de fermeture des espaces démocratiques.
Les formes « classiques » d'action démocratique (engagement partisan et syndical, vote) ont tendance à régresser. L'engagement civique, lui, se transforme plus qu'il ne régresse avec la diversification des formes d'action collective et la réinvention de certaines organisations syndicales ou partisanes.
D'autres évolutions récentes constituent toutefois des entraves à la vitalité démocratique et méritent attention : la défiance des Français vis-à-vis de la démocratie et de ses institutions, les atteintes au droit de manifester, les menaces contre l'indépendance de la presse, les prolongations de l'état d'urgence et, plus récemment, les conséquences de l'état d'urgence sanitaire. Les récentes condamnations de la France par l'ONU et par la Cour européenne des droits de l'homme pour non-respect des engagements internationaux en matière des droits et des libertés (pratiques policières vis-à-vis du mouvement des Gilets jaunes, discriminations à l'encontre de certains signes religieux ou des gens du voyage, conditions de détentions inhumaines, etc.) confirment des atteintes répétées aux droits, préoccupantes pour la démocratie Française.

— Des Français défiants à l'égard de la démocratie ?

Une première évolution concerne les comportements et les opinions politiques des Français. En avril 2017, lors du premier tour de l'élection présidentielle Française, la candidate de l'extrême droite Marine Le Pen a obtenu environ 7,7 millions de voix. Qualifiée au second tour, elle recueille 33,9% des suffrages, contre 17,79% de voix pour le Front National au second tour de l'élection présidentielle de 2002.
Cette montée de l'extrême droite interpelle. Les Français souhaitent-ils un gouvernement autoritaire et tourner le dos à la démocratie ?

L'*European Values Survey*[1], qui renseigne sur les évolutions des opinions, montre que la crise économique de 2008 n'a pas conduit à l'effritement des valeurs démocratiques en France. Sur une échelle de 1 à 10, l'importance de vivre dans un pays gouverné démocratiquement est en moyenne notée 8, et près de 90% soutiennent le principe d'un gouvernement démocratique. Cependant, les Français apparaissent insatisfaits du fonctionnement

1. Réunis dans l'Association pour la recherche sur les systèmes de valeurs (Arval), une vingtaine de chercheurs en sciences sociales ont réalisé le volet français de l'enquête sur les Valeurs des Européens (European Values Survey). Les résultats complets ont été publiés dans un ouvrage dirigé par Pierre Bréchon, Frédéric Gonthier et Sandrine Astor, *La France des valeurs. Quarante ans d'évolutions*, Grenoble, Presses universitaire de Grenoble, 2019.

du système politique et de ses institutions (4,7, sur une échelle de 1 à 10). Cette défiance concerne en particulier les institutions européennes. La confiance dans le Parlement français (Assemblée nationale et Sénat) a également baissé au cours des dernières décennies : en 2018, seuls 36% des Français disent avoir confiance, contre 49% en 1990. Enfin, 6 Français sur 10 pensent que leur pays n'est pas gouverné démocratiquement.

Dans quelle mesure ces chiffres traduisent-ils plus globalement une défiance à l'égard de la démocratie ? Le politiste Bruno Cautrès montre que le soutien au système politique démocratique demeure largement majoritaire. En 2018, 89% des personnes interrogées indiquent qu'il s'agit d'une « très bonne » ou « assez bonne » façon de gouverner la France. Cependant, près de la moitié des Français considèrent comme une « bonne » solution pour le pays le fait de confier le gouvernement à des experts, et un quart déclare qu'un « homme fort qui n'a pas à se préoccuper du Parlement ni des élections » serait une bonne solution pour la France. Qui plus est, alors qu'en 1999 seuls 4% des Français plébiscitaient l'armée pour diriger le pays, ls sont aujourd'hui 13% (tandis que seulement 55% des Français trouvent cette solution très mauvaise). C'est principalement chez les Français les plus touchés par les inégalités que cette vision défiante de la démocratie s'est installée[2].

— Quand la participation politique s'exprime hors des cadres institutionnels

Cette défiance est également perceptible dans les répertoires d'action des mouvements sociaux. Les pratiques de contestation (émeute, zadisme, désobéissance civile, etc.) et les formes d'action (occupation de rond-points, pétitions en ligne, etc.) qui se développent depuis quelques années témoignent en effet d'une prise de distance avec les canaux traditionnels et « légitimes » de la participation politique[3]. Cette prise de distance n'est pas, en soi, une nouveauté. Les chercheurs observent à partir du milieu des années 1980 un recul de la participation politique de la jeunesse, avec des taux d'abstention en hausse et une désaffection de plus en plus grande à l'égard des partis politiques et des syndicats. Mais au même moment, c'est un renouveau des formes d'intérêt pour la chose publique que les recherches discernent dans les comportements des nouvelles générations[4]. Cet intérêt est davantage tourné vers le monde associatif, les causes humanitaires et la solidarité, selon des formes d'engagement plus partielles, ponctuelles et révocables. Aujourd'hui encore, la sociologie politique de la jeunesse confirme une préférence pour des formes de participation « non-conventionnelles » (manifestation de rue, engagement ponctuel/de projet, etc.), une désaffection pour les formes traditionnelles de participation (partis, syndicats, associations), une défiance à l'égard des politiques et un regard critique sur le système politique[5].

Cette désaffection à l'égard des formes institutionnalisées de la participation est plus sensible encore dans le cas des classes populaires urbaines. Un consensus assez large se dégage autour d'une analyse en termes d'épuisement des formes traditionnelles d'encadrement politique, naguère assuré par la constellation d'organisations articulées autour du Parti Communiste Français, dont le déclin aurait laissé les catégories ouvrières politiquement orphelines, privées de porte-parole et de représentation[6]. Des taux record d'abstention et une distance importante à toute forme de participation politique institutionnalisée caractérisent alors ces classes populaires[7]. Les chercheurs ont également montré comment le rapport au politique ne s'en trouvait pas pour autant annulé, et comment il s'est peu ou prou reporté sur d'autres scènes.

2. Mœurs, sexualité, politique… Les Français plus ouverts que leurs aînés, *Le Monde*, 25 avril 2019.

3. Isabelle Sommier, « Les règles du conflit en démocratie ne sont plus respectées », *Le Monde*, 19 septembre 2019.

4. Annick Percheron, « Les jeunes et la politique ou la recherche d'un nouveau civisme », *Jeunes d'aujourd'hui, Regard sur les 13-25 ans en France*, Notes et études documentaires, p. 118-126, Paris, La Documentation Française, 1987.

5. Anne Muxel, *Avoir 20 ans en politique*, Paris, Seuil, 2010.

6. Stéphane Beaud, Maurice Pialoux, *Retour sur la condition ouvrière*, Paris, Fayard, 1999 ; François Dubet, *La galère*, Paris, Seuil, 1987.

7. Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen, *La démocratie de l'abstention*, Paris, Gallimard, 2007.

L'engagement associatif local est l'une d'entre elles[8]. Mais c'est surtout aux frontières de la légalité que des formes caractéristiques de conflictualité sociale se sont recomposées dans les quartiers populaires, avec le développement d'une délinquance « expressive »[9], dénuée de toute visée de gain matériel et tournée vers la manifestation d'un sentiment de révolte et d'injustice[10]. On remarque ainsi l'installation du répertoire émeutier, qui culmine en novembre-décembre 2005, comme la pointe avancée d'une forme d'expressivité politique qui joue sur la confrontation directe et la mise en spectacle plutôt que sur le langage politique et la représentation[11]. Ce répertoire d'action alimente aussi le mouvement des Gilets jaunes. Les parallèles avec les émeutes de banlieue sont assez frappants[12]. La sociologie des émeutes relève notamment du versant rural et « péri-urbain » du monde ouvrier tombé dans les angles morts de la représentation politique[13].

Le passage par les illégalismes se retrouve également dans d'autres mouvements sociaux contemporains. C'est le cas des pirates informatiques comme les Anonymous, des lanceurs d'alerte ou des décrocheurs de portraits (pour dénoncer l'inaction climatique du Président de la République). C'est aussi le cas de pratiques comme celle du zadisme qui consiste à occuper illégalement des terrains menacés par des grands projets d'infrastructure, ou des pratiques de désobéissance civile visant l'accueil de personnes étrangères en situation d'illégalité. Il importe toutefois de souligner que le recours aux illégalismes s'inscrit dans une histoire relativement longue et a pu constituer un levier pour avancer certaines causes, comme l'illustre l'exemple des mobilisations de publics précaires.[14]

— Un climat répressif qui renforce la défiance vis-à-vis de la police et de l'État

Le contexte récent est également caractérisé par des mises en cause récurrentes à l'égard de l'usage de la force publique, une critique qui concerne à la fois le maintien de l'ordre et la gestion de la sécurité publique.

Inédit par sa durée et son intensité, le mouvement des Gilets jaunes l'aura aussi été par l'ampleur du recours à la force par l'institution policière, autant que par l'importance des dommages corporels infligés et des condamnations prononcées à l'encontre des manifestants. S'agissant des dommages corporels, une enquête publiée par *The Lancet* fait ainsi état d'un nombre élevé de blessures[15]. Le nombre de gardes à vue et de condamnations apparaît lui aussi inédit : « *10 000 gardes à vue, 3 100 condamnations… une réponse pénale sans précédent* » titre *Le Monde*, pour qui ce bilan constitue « *un record pour un mouvement social* »[16]. La sévérité et la célérité de la réponse pénale à l'encontre des manifestants contrastent avec la lenteur de la justice à poursuivre les policiers pour des faits de violences volontaires. S'y ajoutent de nombreuses interdictions de manifester, une mesure jusqu'alors rarement utilisée par les juges. La présidente du Syndicat des Avocats parle à cet égard de « *peines politiques, qui posent un vrai problème démocratique.* »[17]

Alors que « *le maintien de l'ordre à la française a longtemps été une référence en Europe* », produit d'un processus de « *disciplinarisation à la fois des forces de l'ordre mais aussi des manifestants* »[18], l'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme ont fermement critiqué la gestion policière des foules protestataires lors du mouvement des Gilets jaunes. L'adoption de la loi « anti-casseurs » entérine également les entraves à l'exercice des libertés publiques et du droit de manifester. Pour François Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, cette dynamique à l'oeuvre depuis une vingtaine d'années fragilise les bases de l'état de droit, conférant à l'État « *le moyen de contrôler la participation individuelle de chacun à une manifestation* » et, ainsi, de « *choisir ses opposants.* »[19]

8. Michel Kokoreff, *La force des quartiers*, Paris, Payot, 2003 ; Olivier Masclet, *La gauche et les cités*, Paris, La dispute, 2003.

9. Laurent Mucchielli, *Violences et insécurité : fantasmes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2001.

10. Cf. par exemple l'étude de Denis Merklen sur la dégradation des bibliothèques et médiathèques publiques : Denis Merklen, *Pourquoi brûle-t-on des bibliothèques ?*, Villeurbanne, ENSSIB, 2013.

11. Régis Cortesero, Éric Marlière, « L'émeute est-elle une forme d'expression politique ? Dix ans de sociologie des émeutes de 2005 », *Agora Débat/Jeunesse*, 2015, 2, n°70, p. 57-77.

12. Quoi que ces parallèles n'impliquent pas nécessairement de « convergences ». Cf. Éric Marlière, « Les « gilets jaunes » vus par les habitants des quartiers populaires », *the Conversation.com*, 8 janvier 2019. Voir également « Gilets jaunes : regards de jeunes de banlieue », *Métropolitiques* 23 mai 2019.

13. Benoît Coquard, *Ceux qui restent*, Paris, La Découverte, 2019.

14. Daniel Mouchard, « Les mobilisations des « sans » dans la France contemporaine : l'émergence d'un « radicalisme autolimité » ? », *Revue française de science politique*, vol. 52, no. 4, 2002, p. 425-447.

15. « Une prestigieuse revue scientifique se penche sur les blessures oculaires par LBD en France », *La Croix* avec *AFP*, le 02 novembre 2019.

16. Élise Vincent, « « Gilets jaunes » : 10 000 gardes à vue, 3 100 condamnations… une réponse pénale sans précédent », *Le Monde*, 8 novembre 2019.

17. Nolwenn Weiler, Simon Gouin, « Le traitement des gilets jaunes par la justice renforce « l'idée qu'il y a les puissants d'un côté, et les autres », 3 avril 2019, *Bastamag !*.

18. Philippe Poisson, « De la Commune aux « gilets jaunes », pourquoi le maintien de l'ordre est si difficile », *Criminocorpus*, 26 décembre 2018.

19. François Sureau, *Sans la liberté*, Paris, Gallimard, 2019.

Alors que la réforme de « police de sécurité du quotidien » tentait -timidement- de rapprocher les citoyens et leur police, ces évolutions ont renforcé le sentiment de défiance à l'égard de la police et de l'État[20]. Le sentiment d'injustice s'est cristallisé suite à la mort de Georges Floyd aux États-Unis en mai 2020 et aux mobilisations qui en ont découlé partout dans le monde, y compris en France, où l'affaire fait écho à la mort par étouffement de Adama Traoré, lors d'une interpellation en 2016. C'est d'ailleurs sous l'impulsion du collectif Vérité Pour Adama que le 2 juin 2020, 20 000 personnes se sont rassemblées sur la Place du Palais de justice à Paris, malgré l'interdiction de manifester, afin de dénoncer le racisme et les violences policières. L'appel à la mobilisation a trouvé une forte réponse réunissant des jeunes d'origines sociales et ethniques variées. L'association SOS-racisme, rejointe par un certain nombre de partis politiques et de syndicats a également appelé à un rassemblement, suivi d'autres mobilisations dans plusieurs villes françaises, dans le prolongement des critiques exprimées lors des manifestations des Gilets jaunes.

20. Astrid de Villaines, « Les Français ont de moins en moins confiance en leur police », *Huffington post*, 5 mars 2020.

S'agissant des habitants de quartiers populaires, les tensions préexistantes ont également été exacerbées par leur stigmatisation accrue durant la crise sanitaire du Covid-19 et l'adoption de mesures particulières dans certains territoires. Couplées aux incohérences et maladresses du discours politique, ces mesures ont conduit à accroître le sentiment d'injustice ainsi que la méfiance vis-à-vis de l'État et de ses institutions dans les quartiers populaires.

— État d'urgence sanitaire

La France a connu ces dernières années d'importants bouleversements (crise financière, économique et sociale, état d'urgence suite aux attentats, etc.), qui ont fait naître des inquiétudes pour les droits et libertés et pour la démocratie. Ce sont ces préoccupations qui ont motivé la rédaction de ce rapport. Entre temps, l'Histoire s'est accélérée. L'état d'urgence sanitaire, déclaré le 23 mars 2020, a notamment donné aux autorités le droit de prendre des mesures pour limiter la circulation des personnes, rendre obligatoire le port du masque (dans les transports en commun par exemple), encadrer les conditions d'accès aux établissements recevant du public, ou encore « *ordonner la réquisition de toute personne et de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire* »[21]. Les pouvoirs concentrés entre les mains de l'exécutif sont sans précédent. Leur mise en oeuvre également, comme nous avons tous pu le vivre collectivement et intimement au cours des deux mois de confinement, du 17 mars au 11 mai 2020.

21. Projet de loi du 4 mai 2020, prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

À l'instar de l'avis du 28 avril 2020 rendu par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), il semble nécessaire d'interroger l'institution d'un nouveau régime d'exception qui « *n'allait pas de soi au regard des outils dont le Gouvernement disposait déjà pour gérer la crise sanitaire* ». La « *concentration entre les mains de l'Exécutif du pouvoir* » a restreint « *les droits et libertés que la République n'avait jamais connue en temps de paix* ». De fait, le Conseil d'État a peu exercé son contrôle sur les décisions gouvernementales pendant la durée du confinement. Il est important d'être vigilant « *sur les mesures prises, en particulier sur leur durée d'application* ». Si l'état d'urgence sanitaire a finalement été levé le 10 juillet 2020, il n'en reste pas moins inquiétant que son étude d'impact l'ait présenté comme un projet de loi « [d]'état d'urgence de droit commun »[22] et il est légitime de questionner la pérennisation de ces dispositions qui mettent en cause l'équilibre des pouvoirs.

22. Étude d'impact sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

L'épidémie du Covid-19 a également créé une crise sanitaire sans précédent dans nos sociétés modernes, qui a contribué à rendre visible et accentuer une crise multiforme à la fois économique, sociale, écologique et démocratique. Il est trop tôt pour faire un bilan. Il était cependant impossible de faire l'impasse sur le sujet et nous aborderons dans ce rapport plusieurs conséquences notables de cette crise et de l'état d'urgence sanitaire : sur l'éducation, sur le respect des données privées, sur l'équilibre des pouvoir et des savoirs, sur les libertés civiles, etc.

— Objectif de la recherche et hypothèse de travail

Le présent rapport vise à mieux comprendre les différents mécanismes de fermeture des espaces démocratiques[23] que suggèrent en partie ces évolutions succinctement évoquées ; il aborde également les pistes qui pourraient permettre d'y remédier.
Quels sont les domaines touchés par les atteintes aux libertés civiles ? Ces restrictions sont-elles conjoncturelles ou existe-t-il une tendance plus générale et profonde menaçant les droits et la démocratie ? Quels mécanismes sont à l'œuvre ?
Comment garantir ces espaces démocratiques et civiques, voire les élargir ?

Nous proposons d'examiner l'hypothèse d'une dynamique de rétractation des droits, des libertés et de la démocratie. Cette rétractation se traduit notamment par une tension entre la revendication d'une pratique politique moins conventionnelle et un modèle de gouvernance où le conflit est désormais banni et où ce sont l'État et ses institutions qui sont la principale cible des mobilisations protestataires. Cette situation contraste avec une configuration antérieure où le conflit était d'une part institutionnalisé et conçu comme une dynamique positive de régulation et de transformation sociale[24], et d'autre part davantage tourné vers les acteurs économiques que vers l'État[25]. Est-ce l'absence de prise en charge politique et institutionnelle des divergences et des clivages sociaux qui conduit à un durcissement des pratiques contestataires ? Ou bien est-ce le durcissement de pratiques contestataires plus « violentes » qui a « appelé » une réponse plus sécuritaire ?
La faiblesse, voire l'absence de prise en charge du conflit par les institutions sont-elles le signe d'un « retard » ou d'un manque d'efficience qui pourraient être comblés par l'invention de nouvelles formes d'institutionnalisation et de dialogues ? Ou bien relève-t-il, de façon plus profonde, un « libéralisme autoritaire » en formation, qui montre une volonté d'éviter le dialogue avec les mouvements contestataires ?
Autant de questions ouvertes sur lesquelles ce rapport (traduit en anglais) ne permettra pas de trancher, mais qu'il souhaite contribuer à mieux poser afin de nourrir le débat sur les enjeux démocratiques en France et, plus largement, en Europe[26].

23. Il explore également de nouvelles configurations moins immédiatement visibles, telles que l'essor du numérique, ainsi que leurs impacts sur la vitalité démocratique.

24. ❁ Cf. par exemple l'ouvrage classique de la sociologie fonctionnaliste sur les vertus régulatrices du conflit : Lewis A. Coser, *Les fonctions du conflit social*, Paris, PUF, 1982.

25. ❁ Cf. notamment, sur le cas des classes populaires urbaines, Éric Marlière, *Banlieues sous tensions : insurrections ouvrières, révoltes urbaines, nouvelles radicalités*, Paris, L'Harmattan, 2019.

26. Suite à la publication de ce rapport, deux études d'approfondissement seront réalisées en 2021 sur des thématiques qui auront été considérées comme prioritaires à creuser.

Méthodologie

La présente analyse s'appuie sur une enquête de plusieurs mois conduite par des chercheurs spécialistes de la démocratie participative, du monde associatif, de la sociologie politique de la jeunesse ou encore de la modernisation de l'État et de l'action publique de sécurité. Au-delà de leurs propres travaux, elle s'appuie sur une revue extensive de la littérature scientifique récente dans ces différents champs. Cet état de l'art vise à permettre un décloisonnement des regards disciplinaires et une analyse « à large spectre » afin de répondre à l'hypothèse de travail très large qui guide l'analyse. Afin de compléter ces sources de première et de seconde main et permettre une actualisation de certaines analyses, le travail de collecte de données a été nourri par une analyse documentaire (revue de presse, littérature grise, etc.) et par la réalisation d'une trentaine d'entretiens semi-directifs avec des universitaires et des acteurs partie prenante des dynamiques à l'étude. S'agissant plus spécifiquement des atteintes aux libertés associatives, cette section a été réalisée par une équipe de chercheurs de l'Observatoire des libertés associatives (OLA) et s'appuie sur des dizaines d'entretiens, un recueil d'archives et de documents internes et des revues de presse. Un point d'étape a été réalisé en janvier 2020 grâce à un comité d'orientation réunissant des personnalités qualifiées du monde universitaire, associatif, institutionnel et de la philanthropie.

Au fil de ce travail, des pistes d'actions en cours ou à imaginer pour remédier aux tensions et limites du fonctionnement démocratique ont été mises en avant. Loin d'être exhaustives, elles sont signalées dans **des encadrés**.

La crise du Covid-19 a constitué un événement majeur au cours de la rédaction du rapport. L'épidémie et son traitement, le confinement de la population, ont constitué autant d'atteintes majeures aux libertés civiles et à l'espace démocratique Français, mettant en lumière de manière parfois criante des problématiques déjà existantes. Cela nous a conduit à mettre à jour certaines parties et à ajouter **des encadrés spécifiques**.

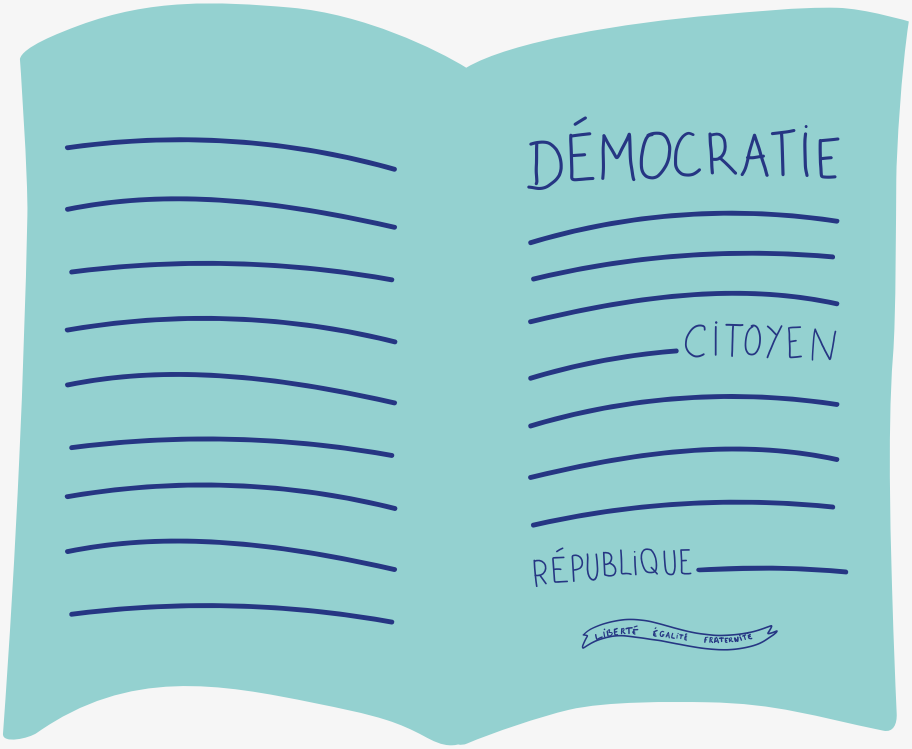
Légende des références

- Les articles de presse
- Les articles scientifiques
- Les lois et rapports d'institutions publiques
- Les entretiens
- Les plaidoyers et rapports issus de la société civile

Après une mise en perspective théorique permettant d'inscrire ces dynamiques dans une perspective longue et de préciser les notions employées, on s'intéressera tout d'abord aux transformations contemporaines qui affectent la citoyenneté sociale et politique. On questionnera ensuite les difficultés que traverse la démocratie représentative : celle-ci joue-t-elle toujours le rôle d'un espace démocratique ouvert ou ce champ s'est-t-il refermé ? On examinera pour finir les difficultés et entraves auxquelles est aujourd'hui confrontée la société civile organisée.

Cadrage théorique

« Citoyenneté » et « démocratie », des interprétations multiples



Les notions de « citoyenneté » et de « démocratie » ne se comprennent qu'en relation avec celles « d'espace public » et de « société civile ». La première s'entend comme l'espace des débats publics et des actes (prises de parole, pratiques d'engagement, etc.) qui se réfèrent et s'articulent directement au débat public. La seconde désigne l'ensemble des acteurs, des institutions et des dispositifs réglementaires qui animent et organisent l'espace public. Cet ensemble de notions s'articule dans des cadres politiques et historiques distincts qu'il est important d'identifier pour comprendre les enjeux et les débats actuels autour de la citoyenneté en France.

A. L'espace public entre coercition et consentement

Dans la tradition contractualiste (Rousseau, Rawls, etc.), les institutions et l'organisation sociales découlent d'une entente éclairée entre les citoyens. Ils s'accordent sur la meilleure répartition entre les charges et les ressources, les droits et les obligations, les libertés et les interdits, de telle sorte que les conditions de l'association sociale soient recevables par tous. Pour le penseur allemand Jürgen Habermas, l'espace public correspond à cet espace de « production de la société » par la délibération et le débat rationnel. La part du consentement n'est cependant jamais totale. La limitation de la part du consentement visant le maintien et la défense du « contrat social » dans les sociétés démocratiques peut ainsi prendre au moins trois visages :

Le premier est oligarchique. Comme le montre le philosophe français Bernard Manin, la démocratie représentative a été pensée par ses pères fondateurs non pas selon le modèle de la démocratie directe athénienne, mais d'après celui d'une « république » d'essence aristocratique. La défiance à l'égard d'un peuple esclave de ses passions et de ses intérêts immédiats légitime la délégation du pouvoir à un corps professionnalisé de représentants, « *corps choisi de citoyens dont la sagesse est la mieux à même de discerner le véritable intérêt du pays*[27] ». Les régimes représentatifs distinguent ceux qui sont « aptes » à participer à l'espace démocratique et ceux qui doivent en être exclus, par la limitation du droit de vote (exemple : exclusion des femmes, des enfants) ou par des mécanismes sociologiques plus insidieux d'auto-exclusion du champ politique, notamment parmi les catégories populaires éloignées de l'école.

De fait, on verra dans la première partie de ce rapport que le recours à la démocratie reste, dans la France contemporaine, entaché de profondes inégalités : celles liées au niveau d'éducation, conduisant à l'auto-exclusion politique de ceux qui se sentent illégitimes en raison de l'insuffisance de leur « capital culturel » ; celles liées à la fragilisation de la « citoyenneté sociale » pour toutes les populations précarisées qui perdent progressivement toutes les protections attachées à la condition salariale. Comme le rappelle le sociologue français Robert Castel, l'exercice de la citoyenneté politique suppose de disposer « d'un minimum de ressources et de droits indispensables pour s'assurer une certaine indépendance sociale »[28]. Le recul de l'État-providence amène le recul de cette « citoyenneté sociale », condition de la citoyenneté politique. On verra ensuite dans la partie suivante comment cette intrication des inégalités économiques et politiques se combine au fonctionnement de plus en plus sélectif des institutions régissant la représentation démocratique. Ce constat conduit à conclure à un renforcement du caractère oligarchique de la représentation. Le consentement des citoyens au système social et politique, que la démocratie représentative est censée garantir, n'est donc que partiel, puisque seule une part restreinte de la population est représentée et consultée.



27. James Madison, quatrième président des États-Unis (1809-1817), cité *in* Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

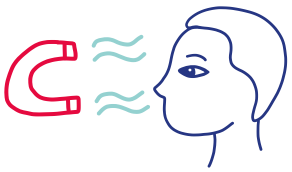
28. Robert Castel, « La citoyenneté sociale menacée », *Cités*, vol. 35, no. 3, 2008, p. 135.

La seconde figure prend la forme de régulations et de contrôles plus discrets. Pour Habermas, l'espace public « bourgeois » est condamné à voir ses principes et ses modalités d'application pervertis car son fonctionnement reste subordonné aux intérêts de la classe qui l'a forgé, à commencer par le maintien de sa position dominante.

Ce paradoxe irrigue une large part des travaux sur la question de la « participation » dans les sociétés démocratiques, qui montrent que les dispositifs participatifs, loin de seulement renforcer le pouvoir des citoyens, servent souvent à le canaliser, à l'encadrer et à désamorcer les conflits pour préserver l'ordre social et les présupposés sur lesquels reposent les institutions[29]. La seconde partie du rapport revient ainsi sur les principales critiques adressées aux dispositifs participatifs à partir des recherches empiriques.

La troisième figure est celle, plus « positive » que restrictive, de la **production du consentement**. Dans la théorie politique, cette troisième figure peut être référée à la notion de « gouvernementalité » développée par le philosophe français Michel Foucault, ou encore aux travaux du philosophe italien Antonio Gramsci, qui montrent que l'action conjointe de l'État et de la société civile vise à produire le consentement des classes subalternes. La société civile est alors conçue comme un espace d'apprentissage et de socialisation civique et politique capable de forger un certain type de sujet politique, de donner forme à la citoyenneté ordinaire, aux opinions, aux pratiques contestataires, de façon contrôlée et régulée. L'hégémonie correspond à cette mainmise des catégories dirigeantes sur les mouvements et les organes de la société civile. Comme on le verra dans la première partie, la question de la production d'une subjectivité politique « conforme » est indissociable de celle de « l'éducation à la citoyenneté ».
La limite entre consentement et coercition devient poreuse : le consentement, pour une part tout au moins, relève d'une forme intériorisée de coercition.

29. Cf. par exemple Guillaume Gourgues, Sandrine Rui, Sezin Topçu, « Gouvernementalité et participation. Lectures critiques », *Participations*, 2013/2 (N° 6).



B. Les langages de la citoyenneté en France

Tout espace délibératif est l'objet d'une régulation car il est enchâssé dans des rapports sociaux et des logiques de domination. Des ensembles de principes, des jeux de contraintes, des formes d'autorisation et de limitation en circonscrivent les règles de fonctionnement et l'étendue des libertés qu'ils encadrent. Ils définissent ainsi les droits et prérogatives du citoyen, et donnent forme à une certaine figure de la citoyenneté. Dans le cas français, on peut dégager quatre « langages » qui régulent les formes légitimes de la citoyenneté, produit à la fois d'une histoire politique et sociale hexagonale et de transformations du contexte international.

— Le civisme républicain

« L'idéologie républicaine » constitue « l'ADN » de la conception française de l'espace public et de sa régulation. Issue de la Révolution française, elle colle au plus près de l'idéal de l'espace public contractualiste et libéral issu des Lumières. Le pacte social est référé en dernière instance à l'intérêt général qui doit transcender tous les intérêts particuliers, individuels ou corporatistes. C'est à ce titre que la République s'est dans un premier temps montrée hostile aux « corps intermédiaires », par crainte que les facultés de jugement des citoyens ne soient altérées par les influences locales. C'est alors l'éducation des citoyens par l'État qui prime. L'instruction publique constitue la pièce maîtresse dans la politique républicaine d'édification de la Nation : il s'agit d'homogénéiser l'espace d'une citoyenneté nationale contre les influences locales (familles, traditions et sociabilités, influences religieuses, etc.). La mission de l'école est de rendre la population « apte » à l'usage du suffrage universel.

L'encadrement de la vie associative relève également de cette logique d'un État instituteur de la Nation. La loi de 1901 ouvre l'espace d'une liberté associative renouvelée, mais associée à des dispositifs de contrôle qui, de fait, la rendent supplétive de l'action de l'État. La reconnaissance d'utilité publique, en particulier, permet d'étendre la capacité juridique des associations en contrepartie d'un « contrôle sur les statuts, le fonctionnement, l'encadrement et les activités »[30]. Le modèle associatif privilégié par l'État républicain est celui dont l'action vient seconder l'État dans sa tâche d'édification du citoyen et de promotion de l'intérêt général. Cette logique de contrôle étatique tend aujourd'hui à se renforcer, comme on le verra dans la troisième partie de ce rapport.

Ce modèle reconnaît la liberté d'opinion, mais ne la valorise pas pour elle-même. La volonté générale n'est en effet pas nécessairement celle du plus grand nombre, mais celle qui s'impose rationnellement car elle est soutenue par l'argumentation la plus recevable. Elle peut à ce titre, être portée par une minorité.

— Le langage de la cohésion sociale et de la citoyenneté active

Depuis le milieu des années 1970, un autre référentiel ou langage s'est imposé. Celui-ci ne conçoit plus l'unité de la société comme antérieure à l'action des individus, mais comme le produit de leur mobilisation active[31]. Il relève de l'activisme des grands organismes internationaux comme le Fonds Monétaire International (FMI) ou la Banque Mondiale pour diffuser à l'échelle planétaire de nouveaux principes de gouvernance. Ces principes portent une conception néo-libérale de l'individu « responsable », et une vision « entrepreneuriale » du politique,

30. Martine Barthélémy, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 55.



31. François Dubet, *Le travail des sociétés*, Paris, Seuil, 2009.

enjoignant chaque société à se développer à partir de ses ressources propres.[32]

La participation politique et la citoyenneté sont conçues comme des moyens de renforcer le capital social[33] des individus. La participation associative ou politique favoriserait le développement des sentiments de confiance, de la responsabilité et du sens du bien commun. La vision renouvelée de l'éducation à la citoyenneté porte ainsi la marque d'une inflexion de la pédagogie d'État, orientée vers une citoyenneté plus active, reliée à une approche moins transmissive, davantage articulée à l'idée de projet, mettant l'accent sur le volontarisme plutôt que la contrainte. Cette approche en termes de citoyenneté active vient alors redoubler celle, plus verticale et davantage sous-tendue par l'image d'un « devoir civique » à accomplir, issue du modèle républicain d'intégration nationale.

Suivant ce référentiel, la cohésion sociale aménage un espace pour la participation civique et accorde une place importante à la société civile. Cependant, elle comporte aussi un principe de limitation car elle ne laisse guère d'espace à l'expression des désaccords, à la critique, à moins que ceux-ci ne se montrent disposés à « s'éteindre » au terme du processus d'engagement ou de délibération. Comme le référentiel républicain, le référentiel de la cohésion ouvre alors la possibilité du recours à la violence légitime face aux expressions jugées trop contestataires. Cette possibilité est désormais fortement étayée sur un arsenal réglementaire lourd de vingt ans d'empilement de lois que de nombreux chercheurs s'accordent à décrire comme « sécuritaires » et dont l'usage effectif dépasse largement l'argument de la protection contre le terrorisme. Cet arsenal législatif et ses effets sur les pratiques militantes ou le droit à la manifestation seront abordés dans la partie 3 p. 52.

— Le référentiel de l'individuation

Ce troisième référentiel prend forme dans l'atmosphère contestataire de la fin des années 1960, alors que s'affirme une exigence pour faire primer la souveraineté individuelle, dans la contre-culture, les arts et la critique sociale[34]. Il prend alors une forme que Boltanski et Chiapello ont qualifiée « d'artistique ». C'est ici l'accomplissement individuel qui prime sur le maintien d'un « ordre social »[35].

Le tissu associatif des années 1960-70 se transforme en intégrant et prenant en charge une demande de participation politique plus directe, la revendication d'une prise en charge par les individus de leur destin, jadis déléguée au bon soin d'une technocratie modernisatrice et « éclairée »[36]. Le « renouveau des mouvements contestataires » (voir partie 3 p. 52) marque « l'aspiration à une participation démocratique accrue qui accompagne une crise de confiance à l'égard des institutions représentatives »[37] (sur cette crise, voir partie 2 p. 35). Le « mouvement des places », des printemps arabes à *Occupy*, a pu être décrit comme une pratique « préfigurative » d'une « démocratie directe non hiérarchisée (…) » alors que « des centaines de milliers d'Américains (et bien sûr, des Grecs, des Espagnols, des Tunisiens) ont (…) fait l'expérience directe de l'auto-organisation, de l'action collective et de la solidarité humaine »[38]. La désobéissance civile, transversale à tous ces mouvements, ainsi qu'à celui des « zones à défendre » (ZAD), des *hackers*, des faucheurs volontaires, des lanceurs d'alerte, etc., manifeste l'affirmation d'une souveraineté individuelle dans le champ politique, qui défie la légalité elle-même, élevant la radicalité de l'exigence démocratique au-dessus de la loi[39].

32. Denise Helly, « Les limites de la notion de cohésion sociale », *Revue Tocqueville*, vol. 23, no 1, 2002, p. 73-101 ; Jane Palier, Benoît Prevost, « Le développement social : nouveau discours et idéologie de la Banque Mondiale », *Economie appliquée*, 2007/4 ; Hélène Thomas, *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Paris, Editions du Croquant, 2010.

33. Pour Robert Putnam, le « capital social » désigne « les caractéristiques de l'organisation sociale, telles que les réseaux, les normes et la confiance, qui facilitent la coordination et la coopération pour un bénéfice mutuel ». Robert D. Putnam, « Bowling Alone: America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, 6 (1), 1995, p. 65-78.

34. Jacques Donzelot, *L'invention du social*, Paris, Seuil, 1984.

35. Luc Boltanski, Eve Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

36. « La démocratie par l'association », *Esprit*, Juin 1978.

37. Isabelle Sommier, *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion, 2003.

38. David Graeber, *Comme si nous étions déjà libres*, Montréal, Lux, 2014.

39. Manuel Cervera-Marzal, *Les nouveaux désobéissants : citoyens ou hors la loi*, Lormont, Le Bord de l'Eau, 2016.

D'un côté, ce référentiel individualiste fonde une volonté et une pratique politique d'extension et d'intensification de l'espace démocratique. De l'autre, cependant, il fonde également un corsetage de ce même espace dans le canevas étroit d'une interprétation ultra-libérale/libertarienne de la souveraineté individuelle[40]. Dans ce cas, la légitimité de la contestation sociale et des revendications de justice est enserrée dans un principe de responsabilité individuelle qui rend chacun comptable de son destin.

— Le langage de la démocratie agonistique

Ce dernier référentiel met moins l'accent sur l'unité de la vie sociale que sur ses clivages et sa dimension conflictuelle. Il aménage une place beaucoup plus large à la critique et aux pratiques contestataires, la société étant conçue comme « normalement » traversée par des conflits d'intérêts et des antagonismes de classe.

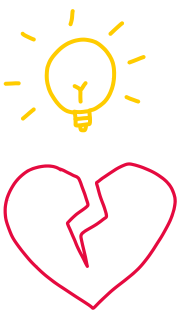
Dans l'imaginaire politique français, cette figure se confond avec celle de l'antagonisme entre « capital » et « travail » affirmé par le mouvement ouvrier dès le milieu du 19e siècle. C'est dans un contexte d'après-guerre que l'institutionnalisation progressive de cet antagonisme en un mode de régulation sociale a permis aux mouvements issus de la Résistance de s'accorder autour de la mise en place d'un vaste régime de protection sociale. La vie sociale et politique « normale » est conçue comme un conflit régulé, où les antagonismes centraux de la société sont « représentés » politiquement par des grands partis de masse qui les transportent dans la vie parlementaire et la sphère de la décision publique. Le gouvernement s'organise alors en une « démocratie des partis » (dont on examinera les recompositions contemporaines dans la partie 2 p. 35).

Après avoir été éclipsée par la montée en force du référentiel de la cohésion sociale dans les années 1980-90, la référence au conflit est présente dans les nouvelles constellations contestataires (luttes féministes, « désobéissance civile », etc.). Elle fait également son retour avec la montée en force d'une éducation populaire « critique » redécouvrant des auteurs comme Augusto Boal ou Paulo Freire. Ainsi, on importe à bas bruit dans l'espace hexagonal les pratiques de mobilisation et d'interpellation comme celle du *community organizing* anglo-saxon[41].
Le « retour » de ce référentiel se manifeste également dans l'expression de mouvements politiques comme Podemos en Espagne ou encore la France Insoumise. Dans cette représentation qui renvoie notamment aux travaux de la philosophe belge Chantal Mouffe, le conflit n'est pas une menace pour la démocratie mais sa condition même de possibilité, et il revient aux forces sociales autant qu'aux institutions de favoriser l'expression des antagonismes, dans un cadre où chaque point de vue est considéré comme légitime. La société « fonctionne » lorsque les conflits d'intérêt et d'orientation peuvent s'exprimer, et que la confrontation organisée permet de produire des équilibres entre les forces antagoniques.

Un paradoxe se dégage de ce rapide tour d'horizon. D'un côté, la société française voit ses institutions valoriser un modèle de citoyenneté qui s'inscrit dans la filiation du modèle républicain en privilégiant la stabilité et le consensus. C'est le citoyen actif, qui prend sa part à la préservation de la cohésion sociale par ses engagements volontaires et sa disponibilité au dialogue dans des instances participatives tournées vers l'établissement d'accords. Parallèlement, une conflictualité sociale renaît après une période d'éclipse associée au déclin du mouvement ouvrier et à l'atonie des mouvements sociaux du début des années 1990. Alors que le compromis fordiste d'après-guerre avait institué le conflit en mode de régulation sociale, les institutions contemporaines et le modèle dominant de gouvernance aujourd'hui à l'œuvre semblent faire preuve d'une aversion au conflit, perçu comme une menace pour la cohésion et la stabilité sociale.

40. Voir en particulier, sur la force de ce modèle comme forme de « gouvernement » de la société contemporaine, Pierre Dardot, Christian Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.

41. Hélène Balazard, *Agir en démocratie*, Ivry-sur-Seine, Éditions de l'Atelier, 2015.



Cette incapacité à inclure les nouvelles formes de conflictualité dans les rouages politico-institutionnels de la société française pourrait être liée à la faiblesse historique des mouvements écologistes, qui ne sont pas parvenu à imposer une modernisation significative de la vie démocratique hexagonale, contrairement à d'autres pays comme l'Allemagne[42]. Quoiqu'il en soit, c'est sur cette aversion que bute la constellation contestataire qui émerge aujourd'hui, renouant avec le modèle de la lutte et de la confrontation.
Le conflit social est délégitimé par le référentiel de la cohésion sociale inhérent au modèle de gouvernance actuel, qui légitime du même coup une gestion répressive et intransigeante du conflit.

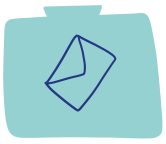
L'hypothèse d'une dynamique de fermeture de l'espace démocratique prend ainsi forme dans le face-à-face entre ces deux logiques. Cette hypothèse doit être examinée, tant au prisme des transformations récentes qui affectent les conditions d'exercice de la citoyenneté qu'à l'aune de celles qui affectent les institutions démocratiques et la société civile organisée.

42. Pierre Jacquiot, « Comparaison des processus de formation et de diffusion du mouvement écologiste en RFA et en France », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2007/2, n° 123, p. 217-244.



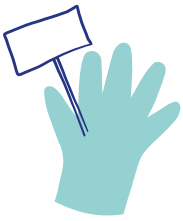
Devenir un citoyen

Partie 1 p. 16



Élire ses représentants et participer

Partie 2 p. 35



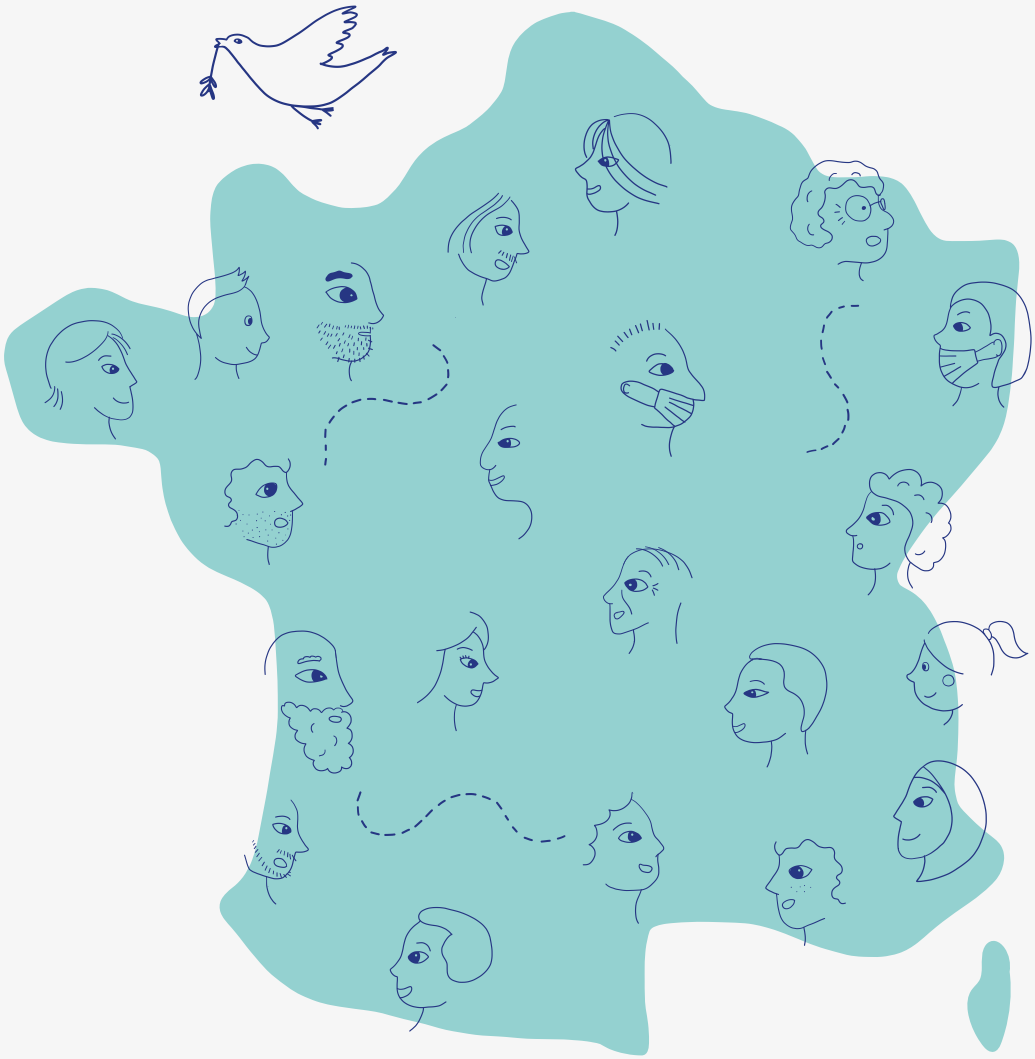
Se mobiliser, s'engager, interpeller

Partie 3 p. 52

C'est à ces étapes-clés de l'exercice de la citoyenneté que s'intéresse chacune des trois parties qui composent ce rapport.

Partie 1

Devenir citoyen



On ne naît pas citoyen, on le devient. La citoyenneté, condition de la démocratie, est-elle cependant accessible à tous ? Tous les moyens sont-ils mis en œuvre pour permettre aux individus d'être des citoyens en démocratie ? Comment l'école assure-t-elle ce rôle de formation du citoyen ? Au-delà de l'institution scolaire, l'État donne-t-il à chacun les moyens d'être un citoyen investi dans la cité et membre à part entière de la République, susceptible de participer pleinement aux processus de décision, d'accéder à une information de qualité pour se construire un avis éclairé, voire critique, sur la société qui l'entoure et faire entendre sa voix ?

A. L'éducation civique des enfants et des jeunes : quelles compétences politiques pour quel citoyen ?

— Former un citoyen « discipliné » ou un citoyen « actif » ?

Dans le modèle classique issu de la Troisième République, l'action éducative est destinée à « préparer les jeunes au bon usage du suffrage universel ». L'éducation civique à l'école primaire vise l'édification d'un citoyen abstrait, défini par sa seule appartenance à la Nation et conscient des droits et devoirs qui lui sont liés. L'éducation est ainsi conçue comme un préalable à la citoyenneté. Quand l'éducation à la citoyenneté revient en force dans les programmes scolaires dans les années 1980, après avoir disparu dans les années 1960, les objectifs évoluent sensiblement. Mais la tendance de fond demeure, avec un faible développement des pédagogies actives. S'il s'agit d'instaurer une démocratie scolaire et lycéenne, celle-ci peine à s'imposer, tandis que les pratiques pédagogiques tendent à dépolitiser les enjeux lorsque les sujets d'actualité politiques et sociaux sont introduits.

Le secteur associatif relaie pour une part cette pédagogie d'État, mais en s'ouvrant davantage à un modèle de citoyenneté actif et participatif. Si les mouvements d'éducation populaire s'emploient dans un premier temps à seconder l'entreprise scolaire d'édification du citoyen, ils deviennent rapidement des laboratoires d'expérimentation pédagogiques pour des courants de l'éducation nouvelle qui peinent à trouver des relais à l'intérieur de l'école. C'est ainsi que, par exemple, les « pédagogies de plein air » permettent l'apprentissage de la citoyenneté par sa mise en pratique immédiate.
Cet infléchissement demeure cependant modeste. Le pouvoir concédé aux jeunes s'arrête aux murs du centre de loisirs et de vacances. Malgré quelques initiatives visant l'émancipation sociale et politique des participants, portées notamment par des structures comme les Centres Sociaux[43], la jeunesse demeure un temps de minorité et de non-reconnaissance sociale et politique.

Ce modèle d'éducation à la citoyenneté est essentiellement tourné vers le respect des règles du jeu social et la conformité aux principes d'organisation de la société. Il est ainsi traversé par une exigence de consensus et d'euphémisation, voire de négation des conflits et des clivages aboutissant, à un évitement du politique. Or les compétences politiques ainsi développées apparaissent en décalage avec celles requises par l'air du temps plus participatif. Ces compétences, précisément, ne peuvent se construire que dans l'expérience participative elle-même, dans la confrontation au débat et aux divergences de point de vue, et dans l'endossement d'une responsabilité et d'un pouvoir effectifs.
En dépit de ses limites, ce modèle guide également la mise en place du service national universel, présenté comme « *l'aboutissement du parcours citoyen, débuté à l'école primaire et poursuivi au collège* ».

43. Sur le cas des centres sociaux, voir les résultats de la recherche ENGAGIR dans la Région Centre-Val de Loire. Voir également le projet PoliCité visant la formation de jeunes leaders porté par un Centre Social de Vaulx-en-Velin. Anaïk Purenne, Hélène Balazard, « Les tensions entre police et citoyens sont-elles solubles dans la démocratie délibérative ? L'exemple d'un dispositif participatif à Vaulx-en-Velin », *Lien social et politiques*, 84, juin 2020.

— Le service national universel : une remilitarisation de la jeunesse ?

L'armée joue un rôle central historique dans la construction du citoyen par l'État, la conscription étant envisagée dès la Révolution française comme « un lieu de nationalisation et de socialisation de la jeunesse[44] ». La visée éducative du service militaire n'a pas manqué toutefois de faire l'objet de critiques de la part des chercheurs, les uns soulignant sa fonction genrée de reproduction des rapports sociaux entre les sexes, les autres analysant son rôle « disciplinaire » dans la reproduction de la domination de classe. Après la professionnalisation des armées et la suppression du service militaire obligatoire, la vocation éducative de la discipline militaire ne disparaît pas. Des formes aménagées sont développées : le Service Civique adopté en mars 2010 se présente comme le fruit de cette histoire. Malgré certaines inflexions (principe du volontariat, activités de solidarité ou de protection de la nature), la vocation civique d'encadrement de la jeunesse reste structurée autour d'un objectif d'intégration nationale et citoyenne[45].

Le Service national universel (SNU), entré en phase de préfiguration en juin 2019, marque un nouveau rapprochement entre la discipline militaire et l'encadrement de la jeunesse puisque l'administration des armées y reprend une part qui avait disparu avec le Service Civique. L'ambition est de développer un encadrement hybride, « au carrefour de l'armée, de l'éducation populaire et de l'éducation nationale ». Destiné à devenir universel et obligatoire, le SNU s'inscrit dans la filiation des dispositifs qui l'ont précédé en affirmant son ambition de construire une pédagogie d'État visant à assurer la cohésion nationale, le sentiment d'appartenance et l'engagement en faveur de la nation.

La mise en place de ce dispositif a cependant déclenché un débat important dans les milieux de l'éducation populaire appelés à y prendre part. Certains acteurs y voient une remilitarisation (des politiques) de la jeunesse, à l'instar d'Éric Favey, ancien responsable de la Ligue de l'Enseignement, ancien inspecteur général de l'Éducation nationale. S'il rejoint la visée d'unifier la jeunesse autour de valeurs communes, il estime cependant que la forme retenue pour le SNU « *est à front renversé sur la totalité des conceptions de l'éducation populaire sur la formation de la jeunesse* »[46]. La forme militaire paraît en effet prépondérante dans l'organisation concrète des actions (lever le matin aux couleurs du drapeau, garde-à-vous, lexique militaire) mais aussi dans la forme pédagogique. Les premières évaluations[47] laissent entrevoir un tropisme militaire à la fois fort et discret. Interrogés dans le cadre de la préparation de ce rapport, certains évaluateurs[48] soulignent la proximité des « dispositions » des différents protagonistes de la mise en œuvre avec l'ethos et la discipline militaire, qu'il s'agisse des jeunes volontaires (dont beaucoup se destinent à des professions en uniforme ou ont été socialisés dans des familles exerçant des professions en lien avec l'armée) ou des professionnels volontaires pour encadrer les jeunes, eux-mêmes militaires ou proche du monde militaire.

Le projet de généralisation de ce SNU interroge fortement la portée démocratique de la conception de la citoyenneté qui fonde aujourd'hui les politiques éducatives en France. Celle-ci relève plus que jamais d'une logique de contrôle et de conformité sociales. Visant à garantir l'unité et la cohésion, elle empêche l'expression de la diversité des points de vue, interdit l'apprentissage du débat et de la confrontation, et sacrifie, au final, le développement de l'esprit critique, ce dernier étant organiquement lié au travail d'élaboration de désaccords[49].

44. Annie Crépin et Odile Roynette. « Jeunes hommes, jeunesse et service militaire au XIXe siècle », in Ludivine Bantigny (dir.), *Jeunesse oblige. Histoire des jeunes en France XIXe-XXIe siècle*. Paris, Presses Universitaires de France, 2009, p. 67-82.

45. Florence Ihaddadene, « De l'instruction militaire à l'éducation populaire, que reste-t-il de l'objection de conscience dans le service civique ? », *Mouvements*, 2015/1, n° 81, p. 107-115.

46. Entretien avec Éric Favey, réalisé en juin 2020.

47. Q. Francou, S. James, A. Kerivel, A. Defasy, P. Grousson, T. Desjonqueres, *Évaluation de la phase de préfiguration du Service national universel. Enseignements de l'étude des séjours de cohésion de juin 2019*, INJEP Notes & rapports/Rapport d'évaluation.

48. Les agents de l'État étant tenus à un devoir de réserve, les personnes qui ont accepté de répondre à nos questions ont souhaité rester anonymes. Entretien mené en juin 2020.

49. Boaventura de Sousa Santos, « Pour une pédagogie du conflit », dans I. Pereira (dir.), *Anthologie internationale de pédagogie critique*, Vulvaines-Sur-Seines, Éditions du Croquant, 2019, p. 257-281.

Pistes d'action

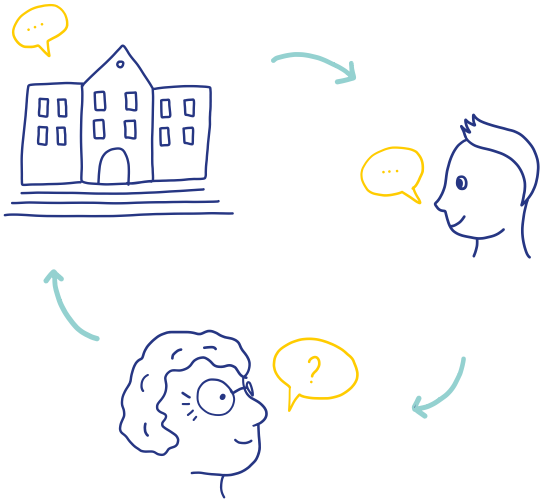
- **Développer des recherches sur la signification politique de l'éducation à la citoyenneté dans les nouvelles pédagogies d'État**
  (Service Civique, SNU, Parcours Citoyens, etc.)

- **Développer l'*organizing* de jeunesse**
  Aux États-Unis[50] ou au Royaume-Uni[51], des groupes de jeunes sont formés pour intervenir directement dans les décisions qui les concernent, dans le cadre de structures locales type Centres Sociaux comme au sein de leurs établissements scolaires, voire de manière articulée. Un modèle de citoyenneté active est ainsi proposé, allant de l'analyse critique d'une situation problématique à la co-construction de solutions avec des partenaires locaux. Il repose notamment sur une plus grande porosité entre les écoles, les universités, les riverains, les institutions locales et les organisations de la société civile[52].

50. Cf. Julien Talpin « Politiser les jeunes du ghetto : l'*organizing* de jeunesse entre *empowerment* et endoctrinement aux États-Unis », *Sciences et actions sociales*, 1 (1), 2015.

51. Cf. Hélène Balazard *Quand la société civile s'organise : l'expérience démocratique de London Citizens*. Thèse de Doctorat de Science Politique, Université de Lyon, 2012.

52. Pour aller plus loin, voir le récent rapport : Sébastien Chapleau, *Schools in their communities, taking action and developing civic life*, Big Education and Citizen School, 2020.



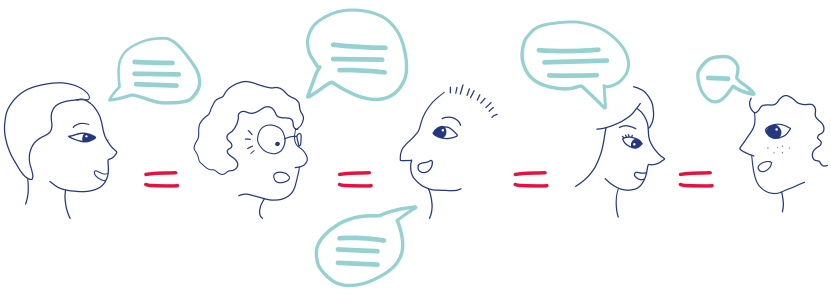
B. La citoyenneté sociale, condition d'exercice de la citoyenneté politique

— Défendre la citoyenneté politique de tous, c'est lutter contre la précarité économique

La démocratie repose sur le principe de l'égalité des droits entre tous les individus. Par exemple, nul n'est censé peser sur une décision plus qu'un autre. Or l'inégalité des ressources financières et sociales entre les individus empêche une participation équilibrée aux processus décisionnels. Les élites économiques influent par exemple plus facilement sur les décisions publiques, rôle qui n'est pourtant pas démocratiquement contrôlé (voir p. 42). De même, les relations sociales peuvent permettre d'accéder à des biens et des services : obtenir un travail, une place en crèche, un tarif préférentiel, un arbitrage favorable, etc. On parle de « capital social » pour désigner ces ressources constituées par les relations entre les individus. De plus, les ressources financières facilitent l'accès à des ressources sociales et réciproquement (accès à des cercles de relations, à des postes, etc.). Autrement dit, capital économique et capital social s'enrichissent mutuellement et sont autant de ressources pour exercer sa citoyenneté et influer sur les décisions politiques. Ces mécanismes sont décuplés, voire légitimés, par l'idéologie néolibérale, qui réduit la société aux normes du marché.

La sociologie électorale a montré la corrélation entre développement de la précarité et propension à l'abstention électorale. Plus les individus sont touchés par la précarité, plus ils ont tendance à s'abstenir et, pour ceux qui votent, à faire le choix de l'extrême droite[53]. De la sorte, pour le sociologue Robert Castel, « la citoyenneté sociale (...) constitue, avec la citoyenneté politique, l'autre socle de la citoyenneté démocratique. Il s'ensuit que le risque de dégradation de cette citoyenneté sociale, qui est une des caractéristiques inquiétantes de la conjoncture contemporaine, porte aussi une menace pour la citoyenneté elle-même »[54].

Les luttes contre les inégalités économiques et sociales et l'amélioration de la démocratie doivent donc être pensées ensemble. Justice sociale et démocratie sont indissociables. La philosophe Nancy Fraser définit dans ce sens le concept de « justice sociale », qui revêt, selon elle, trois dimensions : la reconnaissance, entendue au sens de revendiquer un statut égal pour tous dans les interactions sociales (dimension symbolique), la redistribution des richesses (dimension économique) et l'accès à la participation ou à la représentation politique pour tous (dimension politique)[55]. Il faut donc relever le défi de l'accroissement du pouvoir (*empowerment*) politique du plus grand nombre et notamment des personnes éloignées des différentes formes de capital. Pour créer et maintenir des mécanismes de redistribution des ressources socio-économiques et de régulation des droits individuels et collectifs garantissant justice sociale et démocratie, il s'agit de veiller à ce que tout un chacun ait accès à la possibilité de faire valoir ses droits et intérêts.



53. Nonna Mayer, « Les électeurs du Front national (2012-2015) », dans Florent Gougou, Vincent Tiberj, *La déconnexion électorale*, Fondation Jean-Jaurès, 2017, p. 69 -76.

54. Robert Castel, « La citoyenneté sociale menacée », *art.cit.*

55. Nancy Fraser, « Justice sociale, redistribution et reconnaissance », *Revue du MAUSS*, vol. 23, 2004, p. 152-164.

— L'activation contre la citoyenneté ? Le cas du revenu de solidarité active

Censées prévenir le risque de perte de citoyenneté sociale des individus exposés aux « risques sociaux » (chômage, maladie, handicap, etc.), les politiques sociales connaissent à l'échelle internationale des bouleversements importants souvent décrits en terme « d'activation ». Les dépenses d'assurance ou d'aide sociale ne doivent plus seulement correspondre à des coûts mais également à des investissements bénéficiant à la collectivité dans son ensemble.

En accentuant l'attente de contrepartie aux prestations et en plaçant la notion d'activation au cœur de son intitulé, le revenu de solidarité active (RSA), instauré en 2007, constitue la réalisation la plus emblématique de ce tournant. La sociologue Isabelle Astier parle à cet égard d'une « inversion de la dette sociale » : alors que les politiques sociales issues du compromis d'après-guerre étaient fondées sur l'idée d'une dette de la société à l'égard des citoyens auxquels elle devait assistance, les prestations reposent aujourd'hui sur l'image d'un bénéficiaire tenu de « mériter » l'aide qui lui est concédée par une détermination et une attitude volontariste pour résoudre ses problèmes et sortir de la dépendance[56].

La sociologie a établi depuis longtemps que l'endossement d'un statut d'assisté éloigne d'une citoyenneté pleine et entière parce qu'il est disqualifiant[57]. Pour Jérôme Bar[58] de l'association Aequitaz, les politiques d'activation « libérales » aggravent cet effet de disqualification. Aequitaz accompagne notamment un groupe de bénéficiaires du RSA réunis autour du projet d'accroître leur participation aux instances de gouvernance et de gestion au quotidien du dispositif. Avec d'autres partenaires, cette association participe à une démarche au long cours, d'envergure nationale, visant à mieux connaître les situations des allocataires du RSA et les politiques de surveillance rapprochée dont ils sont l'objet. Ses observations corroborent les estimations du non-recours concernant le RSA. Les non-recours peuvent être classés en trois catégories : la non-information, la non-demande et la non-réception. Autant de raisons qui peuvent être corrigées par des programmes d'action. D'après l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), environ 30% de bénéficiaires potentiels n'accèdent pas au dispositif[59]. Ainsi, chaque année plus de 5 milliards d'euros de RSA ne sont pas versés à des personnes qui devraient en bénéficier. La conditionnalité du dispositif, la mise sous tutelle qu'il implique, dès lors qu'un tiers doit statuer sur la « bonne conduite » de celui qui en bénéficie, sont des facteurs importants de renoncement. Concernant la citoyenneté, la conditionnalité est en soi un déni puisque, plaçant les personnes sous la tutelle de l'autorité administrative, celles-ci perdent de fait leur liberté de parole.

La perte d'un statut adossé au travail disqualifie au point de conduire les personnes à s'estimer illégitimes et indignes de prendre la parole et de participer aux affaires collectives. Les politiques d'activation, plaçant les bénéficiaires des programmes d'aide sociale sous une suspicion de parasitisme social, renforcent encore cette disqualification. Elles parachèvent l'anéantissement d'une citoyenneté sociale déjà profondément fragilisée par la pauvreté et la précarité qu'elles ne résolvent pas[60].

56. Isabelle Astier, *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015.

57. Serge Paugam, *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France, 2004.

58. Entretien avec Jérôme Bar, réalisé en mai 2020.

59. Par ailleurs, le taux de non-recours oscillerait entre 57 et 70% pour l'Aide à la complémentaire santé. Or l'obtention de cette aide déclenche des droits connexes comme l'accès aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité, beaucoup plus avantageux que les tarifs « normaux ».

60. Sur le bilan des politiques d'activation pour juguler les phénomènes de pauvreté et de précarité, cf. Jean-Claude Barbier, « Pour un bilan du *Workfare* et de l'activation de la protection sociale », *LaVieDesIdées.fr*, 4 novembre 2008.

Pistes d'action
Défendre la citoyenneté sociale

En croisant les suggestions de Jérôme Bar de l'association Aequitaz et celles du sociologue Jean-Claude Barbier[61], plusieurs pistes peuvent être évoquées pour défendre la citoyenneté sociale des personnes :

- **Renforcer le pouvoir d'agir des usagers à l'intérieur du système de prestation. Ce renforcement suppose l'intervention d'un tiers capable de former et d'accompagner des usagers relativement protégés de leur tutelle administrative. Le secteur associatif pourrait endosser ce rôle de formation et d'accompagnement.**
- **Découpler accompagnement et prestation : les usagers ne peuvent retrouver dignité et capacité d'action que si on lève la suspicion structurelle que la conditionnalité fait peser sur eux.**
- **Repenser le lien entre utilité sociale et revenu : plutôt qu'un revenu d'assistance octroyé sous conditions, les prestations sociales pourraient rémunérer l'utilité sociale réelle des personnes : en tant qu'aidants familiaux, acteurs solidaires d'une communauté locale, volontaires dans une association, etc.**
- **Repenser les relations entre revenu d'assistance et revenu du travail : le système français de protection sociale scinde les revenus de substitution entre revenus assurantiels (maladie, retraite, etc.) réservés à ceux qui contribuent par le travail, et revenus assistanciels (prestations sociales, minimas sociaux, etc.) destinés à ceux qui ont basculé dans la pauvreté. Cette scission récente n'est soutenue par aucune nécessité technique[62] et accompagne la scission des forces sociales mobilisées pour défendre ces différentes catégories, les syndicats défendant les salariés, les associations défendant les pauvres et leurs « pauvres droits ». D'autres pays comme le Danemark s'attachent précisément à l'articulation des deux problématiques dans un cadre paritaire[63].**

61. Entretien avec Jean-Claude Barbier, réalisé en juin 2020.

62. Voir notamment sur ce point les travaux de l'historienne Colette Bec, *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Paris, Gallimard, 2014.

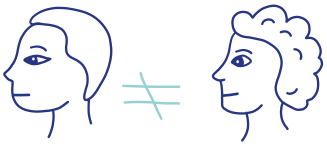
63. Henning Jørgensen, « D'une politique du marché du travail à une politique de l'emploi : données issues des évolutions danoises », dans Solène Hazouard, René Lasserre, et Henrik Uterwedde (dir.), *L'aide au retour à l'emploi : Politiques françaises, allemandes et internationales*, Cergy-Pontoise, IFAEE, 2017, p. 283-313.

C. « Citoyens de seconde zone » et discriminations des minorités

Si la recherche a montré l'éloignement des plus démunis vis-à-vis du politique, ce phénomène est particulièrement marqué dans le cas des populations confrontées à des discriminations systémiques et à une stigmatisation qui n'a de cesse de se renforcer. Il est d'autant plus difficile de lutter contre ce phénomène que le racisme, le sexisme et les pratiques discriminatoires s'exposent rarement au grand jour. Déni et dénégations continuent à entourer ces pratiques, qui échappent au regard voire à la conscience des auteurs de pratiques discriminatoires[64], mais aussi de leurs victimes[65]. Ce sont pourtant les institutions les plus « respectables » qui génèrent les discriminations les plus criantes : celles-ci s'expriment au niveau territorial où la ségrégation spatiale n'a jamais été si importante que dans les villes du XXIe siècle ; au sein du monde du travail où les discriminations ethno-raciales, sexistes ou liées à l'apparence physique sont importantes; au niveau moral, dans le sens où les personnes les plus fragiles (demandeurs d'asile, sans-papiers, prisonniers) sont laissées dans des conditions de précarité parfois qualifiées d'« inhumaines » par la Cour européenne des droits de l'homme.

— Inégalités sociales et discriminations ethno-raciales dans les territoires de la République

Dans son rapport de juin 2020, Discriminations et Origines : l'urgence d'agir, le Défenseur des droits montre que la prévalence des discriminations fondées sur l'origine qui affectent la vie de millions d'individus, met en cause « *leurs droits les plus fondamentaux, ainsi que la cohésion sociale* ». « *Toutes choses égales par ailleurs, les personnes d'origine étrangère et perçues comme telles sont désavantagées dans l'accès à l'emploi, au logement et à l'éducation* » et dans leur rapport aux forces de l'ordre. Le rapport stipule qu'« *en raison des stéréotypes négatifs sur les habitants des banlieues françaises, le fait de résider dans une cité ou un grand ensemble aggrave fortement l'exposition aux discriminations liées à l'origine* ». Il conclut qu'il y a « *urgence à agir et à défendre le droit à la pleine participation des citoyens et résidents de toutes origines* ».



Par ailleurs, la ville contemporaine connaît un fort accroissement des inégalités du fait notamment de la financiarisation de l'espace urbain[66]. La « gentrification » est le processus par lequel la ville devient facteur de ségrégation. Ce mécanisme désigne les transformations de quartiers populaires dues à la pression foncière et sociale exercée par les catégories sociales plus favorisées, plus solvables, qui réhabilitent certains logements et importent des modes de vie et de consommation différents. Promoteurs, bailleurs immobiliers, politiques publiques de la ville sont parties prenantes de ce processus. Ce faisant, les populations les plus démunies sont privées de façon de plus en plus manifeste de certains droits urbains et tenues à l'écart des décisions et des services qui façonnent la ville.

Les politiques de zonage ont depuis les années 1980 cherché à endiguer ces disparités territoriales et sociales. Toutefois, à l'exception de quelques territoires ayant historiquement travaillé la participation des habitants et l'inclusion (notamment à Grenoble), les politiques de la ville sont globalement un échec. Pour Khedidja Mamou[67], maître-assistante à l'ENSA de Montpellier et membre de l'association Alternative Pour des Projets Urbains Ici et à l'International (APUII), son aspect sectoriel centré sur l'urbanisme laisse de côté les problématiques systémiques de fond : chômage de masse, discriminations

64. Linda Hamilton Krieger, *Un problème de catégories : stéréotypes et lutte contre les discriminations*, French-American Foundation et Sciences Po Paris, 2008.

65. Régis Cortesero, « Politisation et dépolitisation des jeunesses populaires urbaines en France. La domination à l'épreuve de sa « spatialisation » », in *L'éducation non formelle : chance ou défi pour le travail de jeunesse*, Paris/Berlin, OFAJ, 2018, p. 65-80.

66. Edward Soja, *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford, Basil Blackwell, 2000. David Harvey, *Social Justice and the City*, Athens, University of Georgia Press, GA, 2009 [1973].

67. Entretien avec Khedidja Mamou, réalisé en juin 2020.

ethno-raciales, inégalités d'accès aux équipements publics ou de santé, mobilité entravée par la distance vis-à-vis des infrastructures, vacance de logements puis squat, insécurité, faisant de ces quartiers des zones discriminantes, des territoires de « seconde zone ». Selon la chercheuse, le préalable à toute opération de réhabilitation urbaine devrait être de donner aux citoyens qui habitent le quartier la garantie qu'ils pourront rester et garder leur réseaux d'entraide et de solidarité. C'est bien un droit à habiter, déclinaison d'un droit à la ville[68], que les habitants réclament pour leurs quartiers.

De plus, les années récentes sont caractérisées par un renforcement du discrédit des identités minoritaires dans l'espace public, particulièrement celles associées aux descendants de l'immigration maghrébine et à la pratique de l'islam, au nom de la lutte contre la « radicalisation », le « risque terroriste », et la montée en force de conceptions de plus en plus étroites de la laïcité et de « l'identité nationale »[71]. Pour certains chercheurs, les accusations de « communautarisme » et le discrédit porté sur la notion même d'islamophobie remplissent désormais des fonctions de démobilisation et de stigmatisation portées sur toute expression contestataire adossée à une identité « ethnicisée »[72].

Ce discrédit des identités minoritaires dans l'espace public, conjugué au déni des discriminations et à une stigmatisation des quartiers populaires où se concentrent les groupes minoritaires, contribue à faire obstacle à la politisation et à la mobilisation des populations issues de l'immigration. Faute de volontarisme politique pour lutter contre les discriminations, le sentiment d'être discriminé porterait certaines victimes à se sentir considérées comme des « citoyens de seconde zone ». Ce déni de citoyenneté s'accompagne de réactions d'adaptation et d'évitement des situations potentiellement discriminantes (par exemple en créant son entreprise pour éviter les discriminations à l'embauche), davantage que du recours au droit pour obtenir réparation. Quand à l'engagement dans des actions collectives de lutte les discriminations, des travaux récents montrent qu'il demeure relativement rare, alors même que la banalité des discriminations s'accompagne souvent de l'expression d'un sentiment d'injustice[73]. On peut rappeler ici que c'est dans ce contexte discriminatoire que les révoltes urbaines de l'automne 2005 sont advenues dans les banlieues françaises, menées notamment par de jeunes habitants suite à la mort de Zyed Benna et Bouna Traoré. L'absence de réponses politiques à une situation explosive reste aujourd'hui criante[74].

68. Cette notion, développée par Henri Lefebvre, est l'objet d'une réappropriation par Right to the city Alliance, un regroupement d'ONG américaines luttant pour la justice sociale et urbaine et contre les effets de la gentrification. Ce mouvement essaime de plus en plus en Europe.

69. Solène Brun et Patrick Simon, « L'invisibilité des minorités dans les chiffres du Coronavirus : le détour par la Seine-Saint-Denis », in : Solène Brun et Patrick Simon (dir.), Dossier « Inégalités ethno-raciales et pandémie de coronavirus », *De facto*, 19, 2020.

70. Louise Couvelaire *et al.*, « Coronavirus : une surmortalité très élevée en Seine-Saint-Denis », *Le Monde*, 17 mai 2020.

71. Jean Baubérot, *La laïcité falsifiée*, Paris, La Découverte, 2012.

72. Fabrice Dhume-Sonzogni, *Communautarisme. Enquête sur une chimère du nationalisme français*, Paris, Démopolis, 2016.

73. Julien Talpin, Hélène Balazard, Marion Carrel, Samir Hadj Belgacem, Sumbul Kaya, Anaïk Purenne, Guillaume Roux, *L'épreuve de la discrimination. Enquête dans les quartiers populaires*, Paris, PUF, à paraître.

74. Marie-Hélène Bacqué, Renaud Epstein, Samira Ouardi, Patrick Simon et Sylvia Zappi, « Ma cité a craqué. Dix ans après les révoltes urbaines de 2005 », *Mouvements*, n° 83, mars 2015.

Covid-19 : la Seine-Saint-Denis comme territoire témoin des inégalités territoriales, sociales et sanitaires françaises

L'ampleur de la surmortalité (+118,4%) due à l'épidémie de Covid-19 en Seine-Saint-Denis témoigne de la prégnance des inégalités territoriales en France. Ce département est à la fois le plus pauvre et le plus endetté. C'est aussi l'un des plus densément peuplé de France et le taux de suroccupation de logements y est de 20,6%. L'Institut National d'Études Démographiques (Ined)[69] pointe le fait que les discriminations ethno-raciales y sont particulièrement présentes en matière de santé. La population immigrée y est de 30% (contre 9% en France) alors qu'« *à âge identique, l'état de santé déclaré des immigrés est globalement plus mauvais* ». Le département est celui qui compte le plus de personnes de plus de 65 ans atteintes de pathologies telles que le diabète (25%) et les maladies respiratoires chroniques (13%), facteurs de comorbidité. Selon *Le Monde*, ce territoire est aussi le lieu de résidence du plus grand nombre de travailleurs-clés, officiant dans les secteurs d'activités exposés : 16,2% des agents hospitaliers de la région, 18,7% des caissiers et vendeurs, 21,6% des livreurs et 15,4% des aides-soignants. Plus de 50% travaillent dans un département d'Île-de-France différent de celui dans lequel ils résident. Enfin, le département présente la plus faible densité de médecins libéraux et le taux d'équipement hospitalier le plus faible de l'Île-de-France[70].

Pistes d'action

Renforcer la citoyenneté des minorités par un soutien aux actions collectives de lutte contre les discriminations dans les quartiers populaires

Des travaux récents montrent que s'il peine à transformer l'action publique, le développement d'actions collectives visant à lutter contre les discriminations ou, plus généralement, à promouvoir la citoyenneté, favorise des dynamiques d'auto-habilitation des groupes minoritaires[75]. Alors que les discriminations alimentent fréquemment le sentiment d'être des citoyens de seconde zone, l'engagement peut permettre de faire contrepoids à ce sentiment d'illégitimité et aider les personnes issues des minorités à se considérer comme des citoyens à part entière. Les actions mises en place par des collectifs locaux créés par des habitants ou des centres sociaux contribuent aussi à accroître l'intérêt des participants pour la politique, la vie de la cité. Dans un contexte de déni des discriminations, ces actions se heurtent cependant souvent à des entreprises de disqualification. Le financement public de la lutte contre les discriminations, dans le cadre de la politique de la ville notamment, impose un certain cadrage des actions menées localement et favorise l'adoption de répertoires d'action tournés vers la conscientisation, au détriment de l'interpellation des institutions et de l'action juridique. Dans ce contexte, l'investissement de fondations philanthropiques comme la fondation *Open Society* apparaît comme un moyen de diversifier les répertoires d'action et les manières d'appréhender le problème des discriminations.

— Sexe, genre et apparence physique : des discriminations quotidiennes

La notion de discrimination qualifie tout traitement préjudiciable fondé sur un critère illégitime.
Or les discriminations constituent le vécu de milliers de personnes, confrontées quotidiennement à une inégalité de traitement en raison de leur sexe, leur âge, leur classe, leur apparence physique, leur origine, leur handicap.

Dans le domaine professionnel en France, le sexisme est la règle. L'écart de salaire entre les hommes et les femmes dans le secteur privé pour un même poste et un nombre d'heures de travail équivalent est de 17% (12% dans la fonction publique). Plus les femmes sont diplômées, plus la différence de salaire augmente. Si une femme est titulaire d'un Bac+3 ou plus, elle sera payée en moyenne près de 30% de moins que son collègue masculin[76]. Parmi les causes de ces inégalités, le fait que les femmes sont surreprésentées dans les secteurs les moins rémunérateurs (santé, social, éducation, soin) ; elles recourent plus fréquemment au temps partiel, prennent davantage en charge l'éducation, la garde des enfants et le travail domestique. Ces facteurs pèsent également sur la participation des femmes à la vie de la cité. Malgré une présence de cet enjeu sur l'agenda politique depuis le début des années 2000, les femmes restent nettement sous-représentées dans l'espace public et dans la représentation publique, comme on le verra dans la partie 2 p.48.

Par ailleurs, le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail (OIT) mettent en évidence la place importante qu'occupe dans les recrutements la conformité des candidats aux normes socialement admises[77]. Avoir un style non conforme aux codes de l'entreprise et être obèse font partie des situations les plus pénalisantes, au même titre que le fait d'avoir plus de 55 ans, d'être enceinte et d'avoir un handicap visible.

75. Julien Talpin, « La représentation comme performance. Le travail d'incarnation des classes populaires au sein de deux organisations communautaires à Los Angeles, USA », *Revue française de science politique*, vol. 66, no. 1, 2016, p. 91-115.

76. INSEE, « Femmes et hommes, l'égalité en question », *Dossier pédagogique*, 6 mars 2020.

77. Défenseur des droits, 9e édition du Baromètre du Défenseur des droits et de l'OIT sur la perception des discriminations dans l'emploi « Le physique de l'emploi », 2016.

La situation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) dans la lutte contre les discriminations concentre certaines contradictions centrales du rapport de la France à ses minorités[78]. La cause LGBT et les droits des personnes concernées ont certes bénéficié d'avancées législatives nombreuses dans les années récentes, à commencer par la loi sur le « mariage pour tous » en 2013, qui symbolise le chemin parcouru depuis la fin de la pénalisation de l'homosexualité au début des années 1980. Mais ces avancées restent partielles. Par-delà les inégalités liées aux droits formels (difficulté à changer d'état civil ou à avoir recours à la procréation médicalement assistée), de nombreuses différences de traitement se maintiennent en raison du décalage entre le droit et les représentations, dans une société française hétérocentrée. Le harcèlement et les agressions dans les espaces publics demeurent ainsi nombreux, tandis que l'accès au soin des personnes homosexuelles demeure entravé par l'hétérocentrisme des pratiques médicales.

La légitimation politique de la cause LGBT dans l'action publique s'inscrit dans un jeu de hiérarchisation et d'invisibilisation entre les différents critères de la lutte contre les discriminations. Elle prend part dans un cadre plus large d'inégalités entre les causes des discrimination et leur « respectabilité », où le racisme et l'islamophobie sont rejetés vers les marges. Cet effet d'éviction et de substitution a déjà été identifié dans de nombreux domaines (politiques de diversité dans les entreprises notamment). Il est également particulièrement sensible dans l'espace scolaire : dans l'expérience des élèves, les premières causes de discrimination rapportées sont l'apparence (la « grossophobie ») et le racisme. Dans les plans académiques de formation, qui encadrent la formation continue des enseignants, le racisme et l'islamophobie sont absents, contrairement au LGBT-phobie, à l'handiphobie, ou encore à l'antisémitisme.

— Étrangers et prisonniers : des populations de plus en plus nombreuses, des droits menacés

En France, le droit des étrangers fait l'objet d'un empilement législatif impressionnant, qui vise avant tout un objectif de « maîtrise des flux migratoires »[79]. Le résultat de cette accumulation est négatif : d'une part, les situations humaines de certains sans-papiers ou demandeurs d'asile sont préoccupantes et génèrent des discriminations[80] ; d'autre part, aucun de ces textes n'est parvenu à éteindre le débat sur l'immigration né au cours les années 1970 ; enfin, on peut souligner l'incurie d'une telle activité législative et administrative à l'heure où l'action publique est scrutée à l'aune de ses performances et de son efficacité.

Dans l'entretien qu'il nous a accordé, Gérard Sadik[81], responsable national asile à la Cimade, évoque l'ambivalence de ce cadre réglementaire de plus en plus restrictif. Il donne l'impression que le droit des étrangers se restreint mais, dans le même temps, il n'y a jamais eu autant de réfugiés depuis 1952. La France est devenue premier pays d'Europe de destination des demandeurs d'asile. L'évolution majeure concerne la généralisation du contentieux administratif pour traiter les situations des demandeurs d'asile (près de 40% des dossiers). Cette juridicisation technique se fait au détriment de la réflexion globale sur les enjeux de défense des droits et de citoyenneté. Or les déboutés du droit d'asile, qui vivent des situations humaines critiques, sont privés de droits, enfermés en centre de rétention administrative (CRA) ou viennent grossir les rangs des sans-papiers. Cachés, discrets, en fuite ou en campements de fortune, les sans-papiers travaillent en France, contraints de le faire « au noir ». Leur nombre est aujourd'hui impossible à mesurer précisément et est estimé à 400 000 par la Cimade[82].

78. Pour préparer cette section, nous avons rencontré Arnaud Alessandrin (entretien, juin 2020), sociologue spécialiste des discriminations et des politiques antidiscriminatoires, particulièrement celles visant les personnes LGBT ou entourant les problématiques de transidentités.

79. Maxime Vaudano et Agathe Dahyot, « Les 100 réformes qui ont durci la condition des immigrés en France », *Le Monde*, 06 novembre 2019.

80. En juin 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France à quatre reprises, dont la dernière pour les « conditions d'existence inhumaines » de demandeurs d'asile.

81. Entretien avec Gérard Sadik, réalisé en mai 2020.

82. Les critères de régularisation des immigrés sans-papiers ont été définis près d'une quinzaine de fois depuis les années 1970, donnant lieu à des régularisations massives. Depuis la circulaire Valls de 2012, les régularisations se font à bas bruit, de manière discrétionnaire par les préfectures, à hauteur de 30 000 par an.

La Cour des comptes[83] a par ailleurs ailleurs pointé la dégradation des conditions de gestion des titres de séjour par les préfectures, tant pour les personnes concernées que pour les agents de l'État : « *files d'attente importantes le matin et saturation des guichets dès leur ouverture, réception du public limitée à quelques demi-journées par semaine, obligation de se présenter en personne sans certitude d'être reçu, et, épisodiquement dans les préfectures les plus engorgées, fermeture des services de plusieurs jours à plusieurs mois le temps de résorber une partie des stocks de dossiers* ». L'administration n'accorde quasiment pas de cartes de séjour permanent (43 en 2018) et les naturalisations – instruites selon des délais « *anormalement longs* » – ont baissé de 28% en dix ans. Selon Julia Pascual, journaliste Migrations au *Monde* et interviewée pour ce rapport[84], des évolutions sont souhaitées par de nombreux acteurs du champ, mais les gouvernements successifs montrent de la frilosité sur ce sujet, préférant rester discrets dont l'extrême droite a fait sa spécialité.

Les personnes détenues constituent également une minorité discriminée en raison de leurs conditions de détention. Le problème de la surpopulation carcérale est connu et unanimement dénoncé. Au 1er janvier 2020, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires était de 116% avec 70 651 prisonniers pour 61 080 places[86]. Ce problème endémique met les autorités françaises en situation de ne pouvoir respecter les prescriptions de la loi pénitentiaire de 2009, selon laquelle « *l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits* » (art. 22). Il en résulte des conséquences dramatiques sur les conditions de vie des personnes incarcérées et le non respect de leurs droits fondamentaux. La France est régulièrement condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme, qui prohibe la torture et les traitements inhumains ou dégradants.

Effets de la crise Covid-19 : vidéo-audiences et « vidage » des Centres de Rétention Administrative

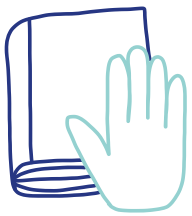
Dans une logique de gestion des flux, le recours à la vidéo-audience en ce qui concerne les demandes d'asile est une demande de la part de l'administration, qui rencontre une opposition systématique de la part des avocats qui y voient une violation des droits de la défense. La crise sanitaire a toutefois généralisé ce recours à la vidéo-audience, en l'assortissant d'une procédure accélérée et « allégée ». La prolongation de ce système dérogatoire après le déconfinement inquiète les syndicats d'avocats et les associations de défense des droits des étrangers qui ont déposé un recours contre cette décision. Les centres de rétention administrative (CRA) des étrangers en attente d'éloignement forcé, très critiqués ces dernières années (surpopulation, conditions de détentions), ont été progressivement « vidés » pendant le confinement. 90% des retenus ont quitté les lieux notamment grâce à la mobilisations de plusieurs associations et syndicats pour le respect des règles sanitaires.

83. Cour des comptes, « L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères », *Rapport public thématique*, 5 mai 2020.

84. Entretien avec Julia Pascual, réalisé en juin 2020.

85. Collège de praticiens du droit des étrangers, « Pour des politiques migratoires conformes à toutes les exigences de la République. Faire reculer les situations de non-droit », *Rapport adressé au gouvernement*, 21 janvier 2020.

86. « Surpopulation carcérale » Site de l'Observatoire international des prisons - section française.



Pistes d'action

Un collège de onze experts praticiens[85] prône une simplification du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et la régularisation des personnes qui ne sont aujourd'hui ni régularisables ni expulsables. Les mesures principales du rapport sont les suivantes : réduire la multitude de titres de séjour existants ; instituer une durée minimale du titre de séjour à cinq ans et le remplacement des titres pour dix ans par des titres permanents ; créer un nouveau titre de séjour, humanitaire, pour les personnes vulnérables victimes de violences ou de traumatismes mais ne relevant pas de l'asile ; améliorer l'efficacité des reconduites pour les personnes ne relevant d'aucun titre ; retour à une durée de rétention administrative maximale de quarante-cinq jours ; sortir la politique migratoire de la tutelle du ministère de l'Intérieur et la rattacher à un haut-commissariat auprès du premier ministre.



D. Services publics 100% numériques : inclusion ou exclusion des citoyens ?

À l'instar de la lutte contre les discriminations, la recherche académique a souligné l'inertie structurelle des politiques publiques. Certaines activités gouvernementales semblent toutefois connaître des transformations accélérées au cours des dernières années. C'est le cas des politiques dites de e-gouvernement et des ambitions modernisatrices et inclusives qui les accompagnent. La loi du 7 octobre 2016 prévoit ainsi de construire une « *République numérique ouverte et inclusive, pour que les opportunités liées à la transition numérique profitent au plus grand nombre* ». Le programme de transformation de l'administration dénommé « Action Publique 2022 » prévoit la dématérialisation de 100% des démarches administratives, ce que est réputé « améliorer la qualité des services publics ». Le développement des GovTech doit appuyer cette transition, mais ces évolutions posent néanmoins des problèmes de discriminations liées à la fracture numérique et des problèmes éthiques liés à l'utilisation des données numériques. La dématérialisation des services publics se traduit ainsi par des difficultés d'accès aux droits et des menaces sur les libertés civiles.

L'acronyme GovTech (technologies de gouvernement) recouvre l'ensemble des outils numériques et technologiques intégrés à la sphère publique. Selon leurs défenseurs, l'objectif des GovTech est triple : améliorer les services publics et les outils à disposition des agents ; imaginer de nouveaux services grâce à la donnée ; réinventer la relation entre citoyens et gouvernants. Tous les secteurs de politiques publiques sont aujourd'hui concernés.

Depuis quelques années, la France s'est engagée par ailleurs dans une démarche internationale d'*Open Government* ou gouvernement ouvert. L'État s'engage à développer la transparence, la concertation et la co-production de ses actions. Ces pratiques génèrent des avancées et des actions notables en termes de transparence, avec la mise en place de la « Haute Autorité pour la transparence de la vie publique », ainsi que l'organisation de concertation citoyenne, avec la consultation ouverte sur le projet de loi pour une République numérique, le « grand débat » ou encore la Convention citoyenne pour le climat p. 48 organisés en 2019-2020.

La poursuite d'une politique d'ouverture des données publiques depuis 2011 vise la mise en ligne des données publiques afin de permettre leur visualisation, leur exploitation et leur utilisation. La nécessité de transparence de la décision publique fait l'objet d'un consensus international, qui s'exprime à travers cette ouverture des données publiques et qui interroge sur l'émergence de nouveaux équilibres entre sphère publique, sphère du marché et sphère des biens commun.

— Fracture numérique

L'utilisation des technologies numériques et d'internet s'affirme ainsi de plus en plus comme incontournable pour déclarer ses impôts, bénéficier d'une allocation, ou rechercher un emploi. Mais la dématérialisation fait apparaître une « fracture numérique » qui renvoie à des disparités tant sociales et générationnelles que territoriales. L'absence d'accès à une offre internet fixe (environ 500 000 personnes en France) concerne prioritairement les territoires ruraux, les communes de moins de 1 000 habitants et les territoires ultramarins. Le Défenseur des droits y

voit « *un risque potentiel d'exclusion pour l'ensemble des usagers des services publics* »[87], dès lors que seraient supprimées d'autres modalités d'accès aux services publics.
La fracture numérique est aussi alimentée par la « facture » numérique : le coût des abonnements et de l'équipement est aussi un obstacle. Or, comme le note le Défenseur des droits, « *19% des Français n'ont pas d'ordinateur à domicile et 27% d'entre eux n'ont pas de smartphone. Ces difficultés d'accès au matériel informatique sont exacerbées pour les résidents ultramarins.* »[88]

La possibilité de bénéficier d'un abonnement internet de qualité et d'un équipement indispensable pour naviguer sur le net n'est pas pour autant une garantie de l'accès aux services publics dématérialisés. La maîtrise des outils numériques est aussi un frein à leur utilisation pour effectuer des démarches administratives en ligne. Le CREDOC notait ainsi qu'en 2017, 7 millions de personnes ne se connectent jamais à internet et un tiers des Français s'estime peu ou pas compétent pour utiliser un ordinateur, soit 18 millions de personnes. En la matière, des disparités importantes sont observables selon l'âge, le niveau de diplôme et le métier exercé, qui constituent des facteurs discriminants. Pensée comme un vecteur de simplification, la dématérialisation des services publics a notamment pour objectif la réduction du non-recours aux droits. Or, pour le sociologue Pierre Mazet de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, elle « semble produire l'effet inverse » et « se heurte à la fracture numérique »[89].

87. ⚖ Défenseur des droits, rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics ».

88. ⚖ *Ibid.*

89. ⚛ « Les effets de la crise du Covid 19 sur l'accès aux droits et aux services », Observatoire des non-recours aux droits et aux services, Odenore.

Crise sanitaire : le confinement accroît la fracture numérique

La période de confinement lié à la crise sanitaire en 2020 a conduit à une augmentation de 30% du trafic web[90]. Ce chiffre montre à quel point le numérique s'est révélé majeur dans les comportements en période de confinement, notamment dans les domaines de la culture, des loisirs, de la santé, de l'e-commerce, des démarches en ligne, du télétravail et de l'école à la maison. Il montre également l'exclusion accrue des personnes en situation de précarité : sans domicile fixe, migrants, familles en situation de pauvreté, jeunes, séniors.
Alors que les démarches administratives ne peuvent plus se faire qu'en ligne, le gouvernement a lancé en urgence le site solidaritenunmerique.fr et un numéro de téléphone (01 70 772 372). Ces initiatives tardives soulignent les limites de la démocratisation des téléservices qui tient d'abord à un manque de formation, d'équipement et d'accompagnement des personnes les plus en difficulté.

Continuité et discontinuité pédagogique en période de confinement

S'agissant de l'enseignement scolaire, le constat de la fracture numérique peut être à la fois illustré et nuancé à l'aune de la mise en oeuvre de la continuité pédagogique à distance pour 12 millions d'élèves. Selon un sondage Ifop[91] réalisé en avril 2020, 75% des familles sondées se sont dites satisfaites du déroulement de l'enseignement à distance. 90% des parents interrogés répondaient que leur enfant avait eu accès à un ordinateur pour faire ses devoirs et 65% à une pièce séparée avec bureau. Enfin, 86% des parents ont déclaré que leur enfant avait été en contact au moins une fois par semaine avec son enseignant.
Si ce sondage suggère une certaine continuité pédagogique, il montre aussi qu'un phénomène de discontinuité pédagogique existe et qu'il est marqué socialement : le temps passé à faire l'école décroît avec les revenus.
Une dynamique qui peut faire craindre un renforcement des inégalités scolaires, depuis longtemps documenté par la sociologie[92].

90. 📰 Netscout.com, moyenne sur mars et avril 2020 en comparaison avec les données de mars et avril 2019.

91. 📰 Ifop, *Le regard des parents sur l'école à distance*, n°117231, avril 2020.

92. ⚛ Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, *Les Héritiers. Les étudiants et la culture*, Paris, Minuit, 1964.

— Traçage numérique

Une autre limite importante des outils numériques se situe dans l'utilisation des données personnelles par les gouvernements ou les entreprises, qui portent potentiellement atteinte aux libertés civiles. De nombreux acteurs et chercheurs sur le Big Data montrent les jeux de pouvoir violents et partisans autour de la maîtrise des données personnelles des milliards d'utilisateurs d'applications. Les algorithmes des plus grandes entreprises mondiales du numérique (GAFAM) s'appuient sur ces masses de données afin d'analyser les corrélations entre divers comportements. « *En s'invitant dans notre intimité, ils imposent et structurent nos cadres cognitifs et nos environnements culturels en encourageant la répétition de nos comportements, annihilant progressivement notre libre arbitre* »[93].

Succédant à la généralisation de la vidéosurveillance, la centralisation des données biométriques de la population se généralise, notamment à travers le fichier des titres électroniques sécurisés (TES), établi en 2016 et contrôlé par le Ministère de l'Intérieur. La biométrie est une prémisse au développement de la reconnaissance faciale de masse. Des entreprises françaises comme Thalès en font un sujet majeur depuis une trentaine d'années, revendiquant une association avec les acteurs du secteur en matière de recherche, d'applications et d'éthique, au risque d'atteintes majeures aux libertés civiles et de surveillance de masse.

93. Dominique Cardon, *À quoi rêvent les algorithmes. Nos vies à l'heure des big data*, Paris, Seuil, 2015.

94. « Traçage numérique : l'histoire secrète (et laborieuse) de l'application StopCovid », *Marianne.fr*, 28 avril 2020

95. « StopCovid, une application au coût salé », *L'Obs*, 2 juin 2020.

96. « La crise sanitaire ne justifie pas d'imposer les technologies de surveillance ». Communiqué de l'Observatoire des libertés et du numérique, Paris, le 8 avril 2020.

97. Jung Won Sonn, « Coronavirus: South Korea's success in controlling disease is due to its acceptance of surveillance », *The Conversation*,19 mars 2020.

StopCovid : exemple français d'appli de tracking

Le projet français d'application mobile StopCovid s'inscrit dans la lignée des outils déployés par plusieurs pays d'Asie qui ont subi l'épidémie avant l'Europe. Si deux personnes ayant installé l'application se croisent pendant une certaine durée, chaque téléphone enregistre l'identifiant de l'autre appareil, grâce à la technologie Bluetooth. Ainsi, si un utilisateur est contaminé, il le signale à l'application et tous ceux qui l'ont croisé sont prévenus automatiquement.

Sur le plan politique, cette idée portée par le secrétaire d'État au numérique Cédric O bénéficie du soutien politique actif d'un petit groupe de personnalités proches des milieux économiques des startup et de la FrenchTech[94]. Des enjeux de souveraineté s'invitent également dans le débat : Apple et Google ont annoncé une coopération inédite pour proposer une solution technique permettant de faire fonctionner les applis de traçage. Par ailleurs, les choix technologiques font débat : contrairement à plusieurs pays européens qui utilisent un protocole décentralisé, la France centralise les identifiants : un utilisateur testé positif envoie l'historique de ses contacts à un serveur central (contrôlé par l'État), qui notifie ensuite les personnes concernées. Enfin, l'efficacité de l'appli est mise en cause : en trois semaines seulement 14 personnes ayant eu un contact considéré comme « à risque » ont été averties alors que son coût s'élève à 300 000 euros par mois[95].

L'Observatoire des libertés et du numérique met en garde contre le fait que les utilisations envisagées de nos données personnelles (applications utilisant le Bluetooth pour le suivi des contacts) ou déjà mises en œuvre (géolocalisation) constituent une grave atteinte aux libertés, à la protection des données personnelles et à la vie privée[96]. Il pointe le risque de dérive vers une utilisation des données à des fins de surveillance et de stigmatisation des malades (atteinte au secret médical, à la confidentialité des données de santé) et le risque de généralisation de la surveillance des populations. Elle est déjà avérée en Corée du sud ou dans d'autres États[97].

E. S'informer

Lorsque le citoyen bénéficie d'une éducation qui lui permet de porter un jugement sur ce qui l'entoure ; lorsqu'il bénéficie de droits fondamentaux qui lui permettent de prendre soin de lui-même et de se sentir membre à part entière de la communauté nationale, il lui est possible d'exercer sa citoyenneté et de forger ses opinions de manière éclairée et autonome. Encore faut-il que, dans une société dite de l'information, les informations soient facilement accessibles, qu'aucun sujet ne soit occulté et qu'elles apparaissent claires et « de source sûre ». Ces conditions sont-elles toujours réunies ?

— Les atteintes à l'indépendance de la presse : la liberté et le pluralisme de l'information menacés

Les médias ont longtemps été considérés comme un « quatrième pouvoir » face aux trois pouvoirs de l'État (le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire). Selon le Classement mondial de la liberté de la presse publié depuis 2002 par l'ONG Reporters sans frontières, l'Europe est le continent le plus favorable à la liberté de la presse. Mais la France n'occupe toutefois que le 34e rang de ce classement portant sur 180 pays en 2020.

Selon Reporters sans frontières, cette position s'explique par « *une hausse très inquiétante d'attaques et de pressions contre les journalistes. Nombre d'entre eux ont été blessés par les tirs (…) des forces de l'ordre, et agressés par des manifestants en colère pendant le mouvement des Gilets jaunes puis lors des manifestations contre la réforme des retraites. Ils ont souvent été entravés dans leur couverture, empêchés de filmer ou ont vu leur matériel confisqué. Autre forme de pression inquiétante, le nombre croissant de cas d'intimidations judiciaires visant les journalistes d'investigation afin d'identifier leurs sources* »[98].

Outre ces phénomènes conjoncturels qui aggravent la défiance envers les journalistes, la concentration capitalistique des médias, l'entrée d'industriels au capital des grands médias français inquiète des associations comme Acrimed, des syndicats professionnels comme le Syndicat National des Journalistes, et pousse des médias comme *Médiapart* à consolider leur indépendance. Pour Agnès Rousseaux, journaliste membre du syndicat de la presse indépendante, « *dix milliardaires* [venus du BTP, de l'armement, du luxe ou de la téléphonie] *ont pris le contrôle d'une grande partie des médias français* »[99]. 90% des quotidiens nationaux vendus chaque jour leur appartiennent, et ils détiennent 55% et 40% des parts d'audience télévision et radio. Cinq d'entre eux font partie du cercle des dix premières fortunes de France : Bernard Arnault, PDG du groupe de luxe LVMH (patron des *Échos* et du *Parisien*), Serge Dassault (*Le Figaro*), François Pinault (*Le Point*), Patrick Drahi, principal actionnaire de SFR (*Libération*, L'*Express*, *BFM-TV*, *RMC*), Vincent Bolloré (*Canal+*). On trouve ensuite Xavier Niel, patron de l'opérateur de téléphonie Free et 11e fortune de France, qui s'est associé avec Pierre Bergé, héritier du couturier Yves Saint-Laurent, et avec le banquier Matthieu Pigasse, pour devenir propriétaire du groupe *Le Monde* (*L'Obs*, *Télérama*, *La Vie*, etc.). Matthieu Pigasse possède également *Radio Nova* et l'hebdomadaire *Les Inrocks*. Ensuite, Martin Bouygues, 30e fortune de France, est propriétaire du groupe *TF1*. La famille Mohn, qui contrôle le groupe allemand Bertelsmann, est propriétaire de M6, RTL, *Gala*, *Femme actuelle*, VSD, *Capital*, etc. Viennent ensuite Arnaud Lagardère, propriétaire d'*Europe 1*, *Paris Match*, du *JDD*, de *Virgin radio*, *RFM*, *Télé 7 jours*, et Marie-Odile Amaury, qui possède *L'Equipe* (et dont le groupe est, par l'une de ses filiales, organisateur du Tour de France notamment).



98. « La carte du classement mondial de la liberté de la presse 2020 selon RSF », *l'Indépendant*, 21 avril 2020.

99. Agnès Rousseaux, « Le pouvoir d'influence délirant des dix milliardaires qui possèdent la presse française », *Bastamag.net*, 5 avril 2017.

Ces deux derniers ne sont « que » millionnaires, avec tout de même une fortune évaluée entre 200 et 300 millions d'euros. À ce « Top 10 », on pourrait aussi ajouter la famille Bettencourt qui finance le journal ultra-libéral L'*Opinion*. Ou le milliardaire d'origine libanaise Iskander Safa, 71e fortune de France et propriétaire de *Valeurs actuelles*.

On ne peut que s'interroger sur les conséquences sur la liberté d'information et le pluralisme de la presse : les médias et leurs journalistes restent-ils, par exemple, libres d'enquêter sur leurs employeurs, qui comptent parmi les principaux acteurs de l'économie (et de la politique) française ? Reporters sans frontières estime qu'en France « *l'indépendance éditoriale des médias n'est pas assez assurée pour des raisons de détention capitalistique, de conflits d'intérêts qui sont plus grands qu'ailleurs, les groupes de médias étant de plus en plus détenus par des gens qui ont des intérêts extérieurs et peuvent, le cas échéant, utiliser ces médias dans une logique d'influence.* »[100]

Cette concentration capitalistique des médias, qui explique aussi pour partie la place qu'occupe la France dans le Classement mondial de la liberté de la presse, s'accompagne d'une défiance accrue des citoyens à l'égard du « quatrième pouvoir ».
En janvier 2020, le journal *La Croix* a publié son baromètre annuel sur la confiance des Français dans les médias, qui montre que la crédibilité que les Français donnent aux informations données par les médias atteint son plus bas niveau depuis 1987. Quatre Français sur dix se détournent désormais de cette source d'information[101].
Cette défiance envers les médias et les journalistes a plusieurs sources. Selon Reporter sans frontière, le *media-bashing* des hommes et femmes politiques est très néfaste. Le candidat à la présidentielle François Fillon, qui faisait huer les médias lors de ses meetings, a par exemple participé à créer un climat de défiance envers la presse et les médias. Une critique formulée envers d'autres personnalités politiques, comme Marine le Pen ou Jean-Luc Mélenchon.

— La pollution du débat démocratique par les fake news

Les *fake news*[102] ne sont pas un phénomène nouveau, il suffit de lire Maupassant[103] pour comprendre que les fausses rumeurs, ou fausses nouvelles, sont depuis longtemps propagées dans les médias de masse à des fins politiques, économiques ou sociales. Elles sont ainsi créées et diffusées par des individus, des entreprises, des États, des organisations diverses et bien sûr les médias eux-mêmes.
Ce phénomène s'est cependant accru avec l'essor du numérique et menace aujourd'hui le débat public. Comme l'indique Romain Badouard, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, « *la désinformation sur internet a pris une telle ampleur ces dernières années qu'elle est devenue un véritable problème de société. [...]*
Ces « fausses nouvelles » ont en effet suscité craintes et indignations, au point d'être érigées en véritables menaces pour le débat démocratique. Elles ont notamment été accusées d'avoir influencé les comportements des électeurs lors des référendums sur le Brexit au Royaume-Uni et sur l'indépendance de la Catalogne en Espagne, ainsi que d'avoir profité au candidat républicain lors de l'élection présidentielle américaine de 2016[104] ».
Le chercheur souligne que leur diffusion peut aussi se faire dans le but de générer des revenus publicitaires. Il met également en avant le rôle central des réseaux sociaux dans cette diffusion. En effet, selon l'enquête de la fondation Jean-Jaurès et Conspiracy Watch réalisée par l'Ifop et publiée en février 2019, près de la moitié des moins de 35 ans s'informe en priorité sur des plateformes comme Facebook, Twitter, Snapchat ou Instagram.

100. « La carte du classement mondial », *op cit*.

101. Le niveau de confiance à l'égard de la télévision est de seulement 40%, contre 46% pour la presse écrite et 50% pour la radio. Seuls 23% des français ont confiance en Internet selon une étude réalisée pour le journal *La Croix*.

102. Ce terme désigne des contenus éditoriaux imitant le style des écrits journalistiques, avec l'intention de nuire.

103. Notamment Guy de Maupassant, *Bel-Ami*, 1885.

104. Romain Badouard, « Les fake news menacent-elles le débat public ? », *vie-publique.fr*, 18 octobre 2018.

Pistes d'action

Dans le champ journalistique, on assiste ces dernières années au développement de nouvelles pratiques et de sites d'information en ligne (aussi appelés « pure players ») qui visent à garantir la qualité du débat démocratique. Parmi ces sites de presse indépendante, on peut mentionner *Médiapart* (créé en 2008), *Bondy Blog* (2005), *Streetpress* (2009), *Rue89* Lyon et Strasbourg (2011), *Rue89* Bordeaux (2014), *Médiacités* (2016) ou encore *AOC* (2018). Leur financement s'appuie sur les revenus publicitaires, les abonnements, le financement participatif et/ou des aides publiques. Un syndicat réunit désormais 180 éditeurs de presse indépendants.

Une partie de ces médias est engagée dans le développement du journalisme d'impact (ou journalisme de solution) qui vise à la fois à promouvoir des solutions pour répondre aux problèmes soulevés, et à retrouver la confiance du lectorat. Ils développent également, en direction des établissements scolaires et des structures jeunesse, des programmes de formation et d'éducation aux médias et à l'information, avec des financements du ministère de la Culture. Enfin, certains de ces pure players mobilisent leurs moyens pour développer, à l'instar de Rue89Lyon, des actions de lutte et sensibilisation contre les *fake news*.

Ces nouveaux médias et pratiques journalistiques sont encore peu soutenus par la philanthropie, à l'exception de quelques fondations. Des consortia comme le fonds partagé Civitates permettent d'y remédier.

— L'État et l'information : entre maîtrise et manipulation

Parallèlement aux médias et aux réseaux sociaux, l'État est aussi un producteur d'information, dont la maîtrise constitue un outil essentiel de gouvernement[105]. Mais les stratégies de rétention ou de manipulation de l'information peuvent faire entrave au débat démocratique. Deux exemples récents illustrent ce phénomène : l'accord secret sur les contrats autoroutiers et les obstacles au droit de pétition dans le cadre du référendum d'initiative parlementaire contre la privatisation d'Aéroport de Paris.
En 2006, l'État vend ses participations dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes aux groupes Vinci, Eiffage et Abertis pour 14,8 milliards d'euros. Ces privatisations sont rapidement critiquées par l'opinion publique et par une série de rapports de la Cour des comptes, du Sénat, de l'Assemblée nationale et de l'Autorité de la concurrence, qui critiquent la perte d'une « rente exceptionnelle » pour l'État. Les accords en question sont alors remis brutalement en cause par l'annonce surprise du gel des tarifs des péages en décembre 2014. Cette annonce conduit à de nouvelles négociations juridiques avec les sociétés d'autoroutes, selon une ligne encore plus défavorable pour l'État. Le nouvel accord, qui restera secret jusqu'en mars 2019, prévoit notamment un rattrapage des tarifs de péage à partir de 2019 et jusqu'en 2023. Saisi par le militant écologiste grenoblois, Raymond Avrillier, le Conseil d'État contraint le ministère des Finances à lui communiquer les documents sur ce fiasco. L'État est allé jusqu'à se pourvoir en cassation pour maintenir le secret sur ce document[106].

105. Sur la notion de nodalité, voir Christopher Hood, *The Tools of Government*, London, MacMillan, 1983.

106. Benoît Collombat et Cellule investigation de Radio France, « Autoroutes : dans les coulisses d'une privatisation très controversée », *franceculture.fr*, 29 mars 2019.



En avril 2019, le projet de privatisation d'Aéroport de Paris suite à la loi Pacte donne lieu à une importante contestation citoyenne et parlementaire, qui aboutit au déclenchement du premier Référendum d'initiative parlementaire (RIP), une procédure inscrite depuis 2008 dans la Constitution. Validé par le Conseil Constitutionnel en mai 2019, le RIP nécessite le recueil de près de cinq millions de signatures citoyennes, correspondant à 10% du corps électoral. Le ministère de l'Intérieur est chargé d'organiser la consultation via un site dédié au recueil électronique des signatures[107].

De nombreuses contestations ont été exprimées suite à la mise en ligne du site internet, dont l'ergonomie et les dysfonctionnements entravent la collecte de signatures. Dans ce contexte défavorable où le gouvernement a choisi de ne pas communiquer sur la tenue de cette consultation, la mobilisation ne permettra au final de récolter que le quart des signatures nécessaires pour déclencher un RIP et soumettre ce projet au débat démocratique.

107. Geoffroy Clavel et Alexandre Boudet, « Après les bugs sur le référendum ADP, les explications du ministère de l'Intérieur », *huffingtonpost.fr*, 13 juin 2019.

Ce rapide tour d'horizon quant aux conditions d'exercice de la citoyenneté politique permet de mettre en lumière de nombreux obstacles parfois directement entretenus par des institutions publiques censées œuvrer à l'approfondissement de la démocratie. Les pratiques de rétention d'informations, le tournant numérique des services publics, les transformations des politiques sociales, la persistance de discriminations (notamment institutionnelles) ou encore les modèles contemporains d'éducation à la citoyenneté entravent la pleine participation des citoyens et le déploiement de compétences nécessaires à l'investissement dans la vie de la cité, tandis que les recompositions à l'œuvre au sein du monde journalistique empêchent parallèlement les médias de jouer un rôle de « quatrième pouvoir » face à l'État.

Partie 2

Élire ses représentants et participer



Les institutions démocratiques auxquelles les citoyens sont appelés à contribuer sont organisées sur le principe de la démocratie représentative. Celle-ci tient-elle ses promesses ? Satisfait-elle les citoyens ? Joue-t-elle toujours le rôle d'un espace démocratique ouvert ou ce champ s'est-t-il refermé, entouré de barrières ? Et qu'en est-il de la démocratie participative, envisagée comme un moyen d'enrichir la démocratie représentative ?

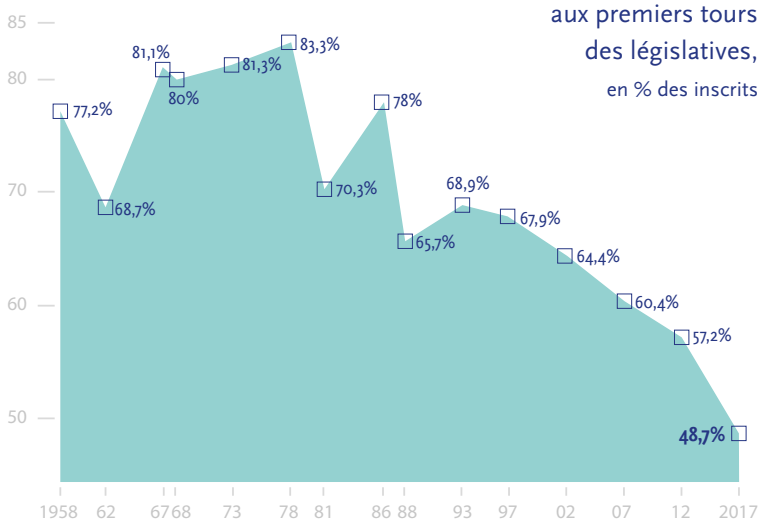
A. L'abstention et la non-inscription

— L'abstention en hausse, quel message politique ?

La participation électorale est considérée comme l'un des traits les plus caractéristiques de la bonne santé d'un régime démocratique. En France comme dans d'autres pays européens, elle ne cesse pourtant de faiblir. Considérée comme l'un des symptômes les plus emblématiques d'une profonde crise de la représentation politique, elle touche tous les segments de la société et tous les types d'élection. Les élections législatives de 2017 ont marqué un nouveau record d'abstention, comme l'illustre le graphique ci-dessous retraçant la participation aux élections législatives depuis 1958.

Une participation en chute libre depuis 30 ans

Évolution de la participation aux premiers tours des législatives, en % des inscrits



sources : ministère de l'intérieur, APF

Selon la sociologue Anne Muxel[108], les abstentionnistes se répartissent en deux grandes catégories : d'un côté, ceux qui sont « hors jeu » politiquement, pour des raisons liées aux conditions de leur insertion dans la société (niveau d'instruction, âge, etc.) ; de l'autre, ceux qui sont « dans le jeu » politique, souvent diplômés, mieux insérés socialement, intéressés par la politique, mais qui utilisent l'abstention pour envoyer un message politique. Ce sont en grande partie ces derniers qui contribuent, depuis une trentaine d'années, à la dynamique de l'abstention. L'abstention serait alors en grande partie une forme de « protestation électorale ». Le think-tank Fondapol (Fondation pour l'innovation politique), avec l'institut OpinionWay, et en partenariat avec Le Figaro, a à ce sujet mis au point un « indicateur de la protestation électorale » qui regroupe plusieurs types de comportements : la disponibilité à voter pour les partis et candidats relevant de l'offre « populiste » (RN, LFI ou Debout la France), mais aussi pour les partis de la gauche révolutionnaire (LO et NPA), l'abstention et le vote blanc. Il a réalisé un sondage en octobre 2019 qui concluait qu'un peu plus de trois français sur quatre envisageaient une de ces options pour les présidentielles de 2022. Dans le détail, 56% des personnes interrogées avaient indiqué qu'elles pourraient s'abstenir ou voter blanc en 2022[109]. Les chercheurs qui travaillent sur la dite « montée » du « populisme » (terme dont la définition et la portée potentiellement péjorative sont très controversées) alertent d'ailleurs sur le fait que la croissance de l'abstention est bien plus forte et problématique pour la démocratie représentative[110].

— La non ou la mal-inscription, un phénomène massif

Des recherches relativement récentes[111] essaient de mettre à l'agenda deux problèmes démocratiques majeurs assez peu soulevés : environ trois millions de citoyens en âge et en droit de voter sont absents des listes électorales. À cette non-inscription, s'ajoute une mal-inscription : les citoyens inscrits sur les listes électorales mais à une

108. Jérôme Jaffré, Anne Muxel, « Chapitre 1. S'abstenir : hors du jeu ou dans le jeu politique ? », in Pierre Bréchon (dir.), *Les cultures politiques des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 17-52.

109. Fondapol, 2022, Le risque populiste en France, octobre 2019

110. Christèle Lagier, *Le populisme en question : élections et abstention vues d'Avignon*, Avignon, Éditions universitaires d'Avignon, 2018.

111. Céline Braconnier *et al.*, « Sociologie de la mal-inscription et de ses conséquences sur la participation électorale », *Revue française de sociologie*, vol. 57, 1,2016, p. 17-44.

autre adresse que celle de leur résidence principale. Ce n'est qu'en 2016 que des premiers travaux tentent de mesurer l'ampleur de ce phénomène, qui concerne 6,5 millions de Français. Une loi est d'ailleurs votée en 2016 pour faciliter le vote pour les 9,5 millions d'électeurs non inscrits ou mal inscrits.

À partir de 2019, les personnes qui acquièrent la nationalité française sont inscrites d'office sur les listes. La loi crée également un registre électoral national unique (gérée par l'Insee) pour lutter notamment contre la double-inscription. Mais la mesure principale se limite à rapprocher la date limite d'inscription sur les listes électorales de la date du scrutin.

Pistes d'action

- **Le « e-vote », vraie ou fausse bonne solution ?**
  L'usage de plateformes dédiées au vote est controversé dans plusieurs pays, comme la France, les Pays-Bas et l'Allemagne, forcés d'abandonner ces projets en raison de dysfonctionnements humains, techniques ou juridiques. D'autres pays utilisent ce mode de vote sur smartphone.

- **Systématiser l'inscription sur les listes électorales pour lutter contre la non-inscription**
  Au-delà de la loi de 2016, des solutions pour non pas faciliter mais systématiser l'inscription sur les listes électorales existent dans d'autres pays (comme en Italie, Espagne, Allemagne, Norvège, Finlande, au Chili, etc.).

- **Le jugement majoritaire**
  Le jugement majoritaire a été pensé par deux chercheurs du CNRS[112] pour combler les failles statistiques du système de vote actuel, uninominal. Il permet de donner une appréciation à l'ensemble des candidats. Ainsi, les électeurs peuvent donner leur avis sur tous. Grâce à un large panel de mentions (par ex. Très bien, Bien, Assez bien, Passable, Insuffisant, À Rejeter), les électeurs peuvent exprimer la complexité de leurs ressentis sur les candidats qui se présentent. On fait ensuite une moyenne des mentions. Celui qui est élu est celui qui a la meilleure mention moyenne. Contrairement à un scrutin uninominal, le jugement majoritaire permet de recueillir une information plus complète du jugement des citoyens. Dans un premier temps l'échelon municipal serait idéal pour expérimenter cette pratique[113].

- **Le revenu universel pour lutter contre l'abstention ?**
  Une étude menée dans une réserve cherokee de Caroline du Nord montre que le versement d'un revenu universel augmente la participation politique parmi les Amérindiens[114]. Elle fait l'hypothèse que c'est l'accès à l'éducation, à l'information et à une plus forte socialisation favorisée par ce revenu universel qui contribue à faire diminuer l'abstention.

- **Plaidoyer contre les dénis de droit de vote**
  En France, le déni du droit de vote pour certaines populations (santé mentale, prison, etc.) commence à être remis en cause par certaines initiatives. S'agissant des personnes placées sous tutelle ou curatelle, la démarche CapDroits vise à défendre « *l'importance des principes de présomption de capacité civile et d'autodétermination de chaque citoyen qui conditionnent la vie démocratique et lui permettent d'être acteur de sa vie* » *en lui permettant par exemple l'accès au vote*[115]. De même, l'Observatoire International des Prisons dénonce les obstacles entravant l'exercice du droit de vote en prison pour tous les scrutins et propose l'installation de bureaux de vote en prison (comme au Danemark par exemple), ainsi que la simplification des démarches pour l'inscription des personnes détenues sur les listes électorales.

112. Michel Balinski, Rida Laraki, *Majority Judgement: Measuring Ranking and Electing*, the MIT Press, 2011.

113. Et si on continuait à expérimenter un nouveau mode de scrutin ? , mieuxvoter.fr.

114. Randall Akee, William Copeland, E. Jane Costello, John B. Holbein, Emilia Simeonova, *Family Income and the Intergenerational Transmission of Voting Behavior: Evidence from an Income Intervention.*

115. Capdroits, *Manifeste Toutes et tous vulnérables ! Toutes et tous capables*, capdroits.org.

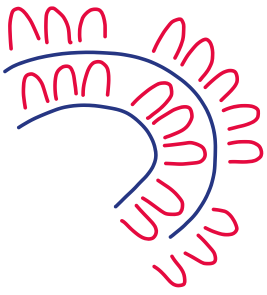
B. Qui sont les élus ? Non-représentativité et affaiblissement du rôle des parlementaires

La non représentativité des dirigeants est un autre problème récurrent de la démocratie. Si le suffrage censitaire assumait l'élection des plus riches comme représentants, le suffrage universel est censé élargir cette base. Or de nombreux travaux soulignent le déficit de représentation de la population française : ses représentants font fréquemment partie d'une élite ou suivent des « carrières » de professionnels de la politique.

En 2017, l'Assemblée nationale ne comptait aucun ancien ouvrier et seulement 1% d'anciens employés, alors que ces deux groupes composent en France près de la moitié des actifs. Les élections législatives de 2017 se distinguent cependant des élections précédentes, car elles ont vu l'arrivée de nombreux « novices en politique » au sein du Parlement, sous l'effet d'une loi interdisant le cumul des mandats et d'un « air du temps » plus favorable à la déprofessionnalisation de la politique. En 2017, la proportion de femmes au Parlement a également crû, mais demeure encore loin de la parité (39%). Au niveau des mandats locaux, on retrouve également ce manque de représentativité. En 2018, les maires de France ont en moyenne 62 ans, et les femmes représentent 16,81% des mandats. Elles représentent toutefois 40% des conseillers municipaux. La profession la plus fréquente chez les maires est celle d'agriculteur qui, s'y l'on y inclut les retraités agricoles, représente un élu sur cinq.

Par ailleurs, depuis 2000, la synchronisation des élections parlementaires et présidentielles sur un mandat de cinq années a eu pour effet de transformer le Parlement en chambre d'enregistrement des projets de lois de l'exécutif. Le quinquennat renforce la personnalisation du pouvoir à travers la figure du Président de la République. Ce dernier devient le chef de file non seulement du gouvernement mais également des députés de la majorité parlementaire. Le Parlement n'a pas l'entière maîtrise de son ordre du jour et ses pouvoirs sont limités en matière de sanction du gouvernement. Cet affaiblissement du pouvoir des parlementaires a pour effet une désertion de l'hémicycle : les députés passent davantage de temps dans leurs circonscriptions, pour s'occuper de leur réélection.

Enfin, la non-révocabilité des mandats électoraux de la V^{e} République limite l'obligation de ceux qui exercent le pouvoir de rendre des comptes aux citoyens. Le seul garde-fou reste alors la réélection en fin de mandat.



Pistes d'action
Au niveau local, des listes participatives en quête d'une plus grande représentativité et redevabilité

Au niveau national, la lutte pour la transparence et contre les conflits d'intérêts ainsi que la limitation du cumul des mandats visent à limiter la défiance envers les élus. Au niveau local, des expérimentations sont possibles, permettant de nouvelles modalités de constitution de listes, de programmes électoraux et de gouvernance démocratique.

Au milieu des années 2010, la revendication grandissante d'une autonomie vis-à-vis des partis politiques et d'une démocratie plus ancrée au sein de la société crée une vague de mouvements sociaux. En Espagne, le mouvement des Indignados donne naissance au mouvement politique Podemos qui parvient au pouvoir dans les mairies de Barcelone et Madrid. En France, ces revendications ont inspiré le mouvement Nuit Debout en 2016, avec la réappropriation des places publiques. C'est également dans ce contexte que naît, à la mairie de Saillans en 2014, une liste participative revendiquant des valeurs de démocratie et d'intelligence collective. L'objectif de cette liste est de placer les habitants à l'initiative du projet de liste municipale. Tristan Rechid est un des principaux initiateurs de cette liste particulière. Aujourd'hui membre du conseil des sages, il organise des formations partout en France pour en expliquer le fonctionnement[116]. Pour les élections municipales de 2020 de nouvelles listes participatives ont fleuri. On peut par exemple citer les listes Rodez Citoyen, Saint-Médard en Jalles Demain, Forcalquier en Commun, Changeons les Règles St-Martin-de-Londres, etc.[117]

Le principe fondateur de ces **listes participatives** est de placer le citoyen au cœur du processus. Des méthodes sont expérimentés pour favoriser l'intelligence collective. Ainsi, les listes de Rodez, de St-Médard-en-Jalles et de Forcalquier ont expérimenté l'élection sans candidat pour choisir leur tête de liste. Cela permet d'élire une personne selon ses aptitudes et non pas grâce à son éloquence ou sa notoriété. Le dialogue est le principal outil d'élection: les citoyens argumentent pour élire la personne qu'on pense être la plus apte pour le poste[118]. Une autre technique innovante est le jugement majoritaire p. 37, expérimenté par les listes Changeons les Règles de Saint-Martin-de-Londres et l'Archipel Citoyen de Toulouse. Ces listes ont recours à des processus de démocratie participative tels que des réunions plénières, participatives ou collégiales et des instances de travail en petits groupes. Mises en place pendant la campagne, ces méthodes sont également appliquées pendant leur mandat[119].

Pour aller dans ce sens, le collectif Démocratie Ouverte propose des outils permettant de créer une culture de la coopération et de rendre les citoyens acteurs de l'action politique[120]. Ceux qui souhaiteraient s'engager dans une liste municipale participative peuvent s'engager à suivre une série de recommandations du collectif qui vise à développer la collaboration de tous[121].

Le collectif La Belle Démocratie proposer une « boussole démocratique » qui permet aux listes de s'auto-évaluer selon des critères favorisant la démocratie[122]. Ainsi les listes peuvent s'attribuer une note selon 7 critères, dont :
1. Un programme qui n'est pas prédéfini mais construit au fil de la campagne en collaboration avec les citoyens.
2. Des candidats qui sont désignés le plus tard possible dans la campagne afin de choisir ceux qui représentent le mieux les citoyens.
3. Une constitution locale Hautement Démocratique qui décrit les règles de fonctionnement démocratique après les élections.
La Belle Démocratie propose également une marche à suivre pendant le mandat pour ne pas perdre de vue ces objectifs démocratiques.

116. Manon Rescan, « Tristan Rechid, virus de la démocratie », *Le Monde*.

117. Félix Lacoin, *La pensée municipaliste en France : étude des listes participatives dans le cadre des élections municipales de 2020*, Rapport de travail de fin d'études, ENTPE, juillet 2020.

118. Les détails du processus et d'autres outils similaires sont à retrouver sur le site de l'université du nous : universite-du-nous.org.

119. Félix Lacoin, *op.cit.*

120. « Conseils et bonnes pratiques de démocratie locale », *Démocratie Ouverte*.

121. « Vous êtes candidat.e aux Municipales de 2020 ? », *Démocratie Ouverte*.

122. « La boussole démocratique », *La belle démocratie*, consulté le 24 juin 2020.

123. Serge Berstein, « Les partis politiques : la fin d'un cycle historique », *Esprit*, n°8, 2013, p. 28-39.

124. Rémi Lefebvre, Frédéric Sawicki, « Le peuple vu par les socialistes », in Frédéric Matonti (dir.), *La démobilisation électorale*, Paris, La Dispute, 2005, p. 69-96.

C. Des partis politiques en crise

La période actuelle se caractérise par une large défiance des citoyens envers la politique institutionnelle en général, et les partis politiques en particulier. Le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF caractérise bien le phénomène : abstention en hausse au premier tour des élections présidentielle et législative, détournement du droit de vote comme moyen de contestation, etc. Si certaines institutions publiques gardent une certaine confiance de la part des citoyens (le maire 60%, les hôpitaux 81%, par exemple), les partis politiques quant à eux n'inspirent plus confiance : seuls 12% de personnes leur font confiance sur la décennie 2009-2019.

Un premier facteur d'explication de cette crise de confiance est celui de l'affaiblissement du pouvoir politique étatique sur fond de globalisation économique, au profit d'un renforcement du pouvoir des acteurs économiques. Un second facteur provient d'une défiance grandissante de la population vis-à-vis des élites professionnalisées de la politique. S'agissant par exemple du Parti Socialiste, Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, chercheurs en sciences politiques, montrent l'autonomisation d'une élite politique qui se révèle peu perméable aux attentes d'un monde social qu'elles ignorent pour n'en être pas issues.

La défiance vis-à-vis des élites politiques pose problème dans le système institutionnalisé de la démocratie représentative. Les partis politiques concourent en effet largement, aux côtés des syndicats, des mouvements sociaux et des groupes d'intérêt, à légitimer, à politiser, et à donner consistance aux débats et luttes politiques.

Pistes d'action : des tentatives de reconstruction de la vitalité démocratique au niveau partisan

- **Les « mouvements » plus souples que les partis ?** Pour répondre à cette crise de confiance, on observe le développement des « mouvements politiques » à l'adhésion gratuite (un simple clic sur internet) comme La République en Marche ou La France Insoumise. Si ces mouvements rencontrent un franc succès au démarrage, ils se heurtent à des difficultés pour construire des organisations stables sur la durée.
- **La démocratisation interne des partis.** Les primaires se sont multipliées ces dix dernières années et les nouveaux mouvements (LFI, LREM) communiquent beaucoup sur leur travail de construction d'une démocratie interne, même si leur structure apparemment horizontale peut s'accompagner d'une centralisation importante.
- **Le changement d'échelle.** apparaît également pertinent pour favoriser la constitution de forces politiques transnationales. C'est le cas à l'échelle européenne par exemple, pour davantage peser dans le contexte de globalisation économique et se faire le porte-voix des citoyens.

D. Le fonctionnement de l'État central sous contrôle : grands corps et lobbys

De nombreux travaux de sociologie et de science politique montrent la concentration du pouvoir par les hauts fonctionnaires et les grands corps de l'État. Les citoyens français ont le sentiment général que les principales décisions sont prises sans eux, ce qui remet en cause le principe de souveraineté populaire et renforce le sentiment de résignation démocratique : beaucoup de personnes sont insatisfaites mais ont l'impression qu'il n'y a rien à faire. D'autant plus que les lobbys privés, aussi appelés groupes d'intérêt, groupes de pression ou groupes d'influence, créés pour promouvoir et défendre des intérêts privés auprès des personnes ou des institutions publiques détentrices de pouvoir, jouent parallèlement un rôle important.

— Le recrutement socialement très homogène des grandes écoles françaises

Le système français d'enseignement supérieur présente la spécificité de reposer davantage sur des « grandes écoles » que sur la filière universitaire. Parmi les plus prestigieuses [École Polytechnique, École des Mines, Sciences Po Paris, École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC)], l'École Nationale d'Administration (ENA) se distingue comme une véritable « école du pouvoir », puissant moteur d'unification des élites en France. Une partie très importante de la haute fonction publique y est formée. Le profil type de l'énarque est celui d'un homme, blanc, parisien, issu de la bourgeoisie, qui a fréquenté les lycées les plus favorisés, puis a suivi des classe prépa ou intégré Sciences Po Paris. De fait, 90% des énarques recrutés au concours externe sont issus des couches sociales les plus favorisées. Entre 1985 et 2009, les enfants de cadres constituent 72% des promotions, 12% de professions intermédiaires et seulement 6% d'employés et d'ouvriers, des proportions comparables à Sciences Po Paris, à l'École Normale Supérieure ou à Polytechnique. Cette non-représentativité se renforce, en lien avec la multiplication des classes de préparation aux concours payantes qui n'oeuvre pas à faciliter les trajectoires ascendantes à travers les classes sociales.

— Les grands corps et leurs stratégies oligarchiques de conservation du pouvoir

Pierre Bourdieu[125], puis Jean-Michel Emery-Douzan[126], ont montré que l'élite socialisée au sein des grandes écoles est soudée par des rites et un « esprit de corps ». De par leur recrutement et leurs logiques de carrière, les hauts fonctionnaires constituent une « noblesse d'État » qui se maintient au pouvoir, parfois d'une génération à l'autre : en 2018, plus d'un quart des membres des grands corps de l'État ont au moins un parent énarque. Le journaliste d'investigation Laurent Mauduit évoque une « caste oligarchique » qui, loin d'œuvrer dans l'intérêt général, cherche avant tout à conforter sa domination tout en capitalisant au détriment du fonctionnement de la démocratie représentative[127]. Par ailleurs, si le passage du public au privé pour les grands corps est ancien, les « rétropantouflages » (retour des anciens hauts fonctionnaires passés par le privé vers le public) serait un phénomène en fort développement et marquerait selon lui « une prédation des intérêts publics par des intérêts privés ».



125. Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994.

126. Jean-Michel Emery-Douzan, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

127. Laurent Mauduit, *La Caste. Enquête sur cette haute fonction publique qui a pris le pouvoir*, Paris, La Découverte, septembre 2018.

Les fondations philanthropiques au secours de la démocratie ou tentation ploutocratique ?

Secteur en pleine croissance en France, le rôle des fondations mérite aussi d'être interrogé et n'est pas dénué d'ambivalences. Porteuse de valeurs qui la distinguent de la charité chrétienne et la conduisent à chercher à agir sur les causes des problèmes sociaux, la philanthropie à la française mise souvent sur « la rationalisation ou la recherche de scientificité et d'efficacité »[128]. Elle fait pourtant l'objet de nombreuses critiques. Historiquement, la philanthropie a pu par exemple être considérée comme un mode de disciplinarisation des classes populaires. S'agissant de la période contemporaine, certains chercheurs y voient un « instrument de légitimation des inégalités sociales et de cohésion des groupes dominants »[129]. La défiscalisation des dépenses philanthropiques reviendrait à faire peser sur les contribuables les choix opérés par ces mécènes, qui plus est sans mécanisme de redevabilité. D'où une comparaison entre philanthropie et ploutocratie (gouvernement par les plus riches) qui interroge la place de ces financeurs d'une partie de la société civile dans la démocratie.

Pour que la philanthropie devienne plus égalitaire et plurielle, Robert Reich, professeur de science politique à l'Université de Stanford[130], propose par exemple de mettre en place « *un crédit d'impôt plafonné, indépendant du revenu du donateur, plutôt qu'une réduction du revenu imposable* ». Quant aux fondations, il voit un grand potentiel dans ce qu'il pointe aussi comme un défaut : « *le fait qu'elles aient très peu de comptes à rendre. Si on les encadre par des politiques publiques adéquates, elles peuvent œuvrer en toute indépendance, sur un temps long, puisqu'elles ont l'avantage de n'avoir à répondre ni à la demande d'un marché ni aux attentes des électeurs (…) Plutôt que d'œuvrer à pourvoir aux premières nécessités, car c'est la responsabilité du gouvernement qui peut être tenté de s'en décharger lorsque les philanthropes l'endossent à sa place, les fondations pourraient être des sortes de laboratoires d'utilité publique décentralisés, qui testent des choses ambitieuses, comme le revenu universel ou de possibles réponses au problème du changement climatique.* »[131]

Les fondations sont par ailleurs des ressources importantes pour les organisations de la société civile ou des médias qui souhaitent rester indépendants en l'absence de mode de financements publics des contre-pouvoirs. p. 67

128. Nicolas Duvoux, « Les valeurs de la philanthropie », *Informations sociales*, vol. 196-197, no. 1, 2018, p. 38-46.

129. *Ibid.*

130. Auteur de l'ouvrage *Just Giving: Why Philanthropy is Failing Democracy and How It Can Do Better de Rob Reich*, Princeton, Princeton University Press, 2018.

131. Interview avec Robert Reich par Laure Andrillon « La philanthropie n'est pas toujours l'amie de l'égalité, c'est aussi un exercice de pouvoir », *Libération*, 25 janvier 2019.

— L'emprise des lobbys : l'exemple de l'industrie pharmaceutique dans la crise Covid-19

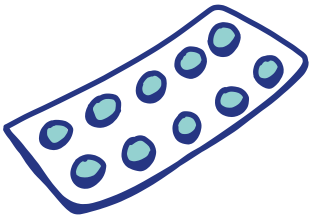
Le poids des lobbys industriels dans la décision publique est une question délicate. La distance est parfois grande entre la suspicion généralisée qui alimente les rumeurs, les réseaux sociaux et une partie de la presse d'un côté, et l'établissement de faits rigoureusement vérifiables de l'autre. Pour illustrer ce phénomène, nous concentrerons notre propos sur le cas de l'industrie pharmaceutique face à la gestion publique et médiatique de la crise du Covid-19. Nous avons choisi d'interroger le sociologue Laurent Mucchielli[132].
Ce spécialiste de la déviance a récemment réorienté ses travaux vers la délinquance en col blanc. Dans un article scientifique publié dans l'*Australian Journal of Sociology*, il tente de systématiser ses observations en une analyse d'ensemble du système d'influence mis en place par le groupe pharmaceutique Gilead au sein de l'espace français d'expertise scientifique, d'information et de prise de décision politique[133].

Le groupe pharmaceutique américain Gilead a développé un antiviral dont il souhaiterait prouver l'efficacité sur les coronavirus, le Remdesivir.
L'intérêt financier en jeu est colossal. De nombreux autres protocoles sont testés comme celui associant deux médicaments génériques l'hydroxychloroquine et l'azithromycine. Alors que les protocoles comme ce dernier basés sur des vieux médicaments, n'apporte aucun bénéfice aux firmes pharmaceutiques, une prise en charge au Remdesivir est estimé à 4 500 euros par patient.

Depuis quelques années, le groupe Gilead a patiemment construit un système d'influence dans l'espace politico-médiatique et scientifique français. L'investissement cumulé de ce groupe dans des actions de lobbying en France durant les sept dernières années est estimé à 65 millions d'euros. Cet investissement est ventilé entre quatre cibles : les médecins ; les organismes et prestations de formation continue à destination du corps médical ; les médias ; les organismes scientifiques et sociétés savantes. Pour la seule année 2018, l'action de lobbying au parlement a coûté 500 000 euros à Gilead et mobilisé deux employés à plein temps.
Les réseaux d'influence ainsi construits expliqueraient selon le sociologue pourquoi le débat sur l'inefficacité du protocole basé sur l'hydroxychloroquine a été tant médiatisé plutôt que de rester dans la sphère de la recherche scientifique. L'installation d'un conseil scientifique puis du « Comité analyse, recherche et expertise » (CARE) auprès du gouvernement a permis d'accroître la réactivité de celui-ci. Mais la composition de ces deux instances atteste de conflits d'intérêts manifestes. Plusieurs membres influents entretiennent des liens multiples avec la multinationale : financement de recherche, prestations d'expertises, etc. Dans la sphère médiatique également, la liste des médecins payés (à un titre ou un autre) par Gilead sont ceux qui, d'après Laurent Mucchielli, ont monopolisé l'espace médiatique, et fortement critiqué le protocole basé sur l'hydroxychloroquine, dont l'efficacité n'est par ailleurs toujours pas scientifiquement démontrée. Pour le chercheur, ce faisceau de présomption pose dans tous les cas la question du poids des intérêts privés d'un groupe pharmaceutique sur l'intérêt collectif et la santé publique.

132. Entretien avec Laurent Mucchielli, réalisé en juin 2020.

133. Laurent Mucchielli, « Behind the French Controversy over the Medical Treatment of Covid-19: The Role of the Drug Industry », *Journal of Sociology*, 17 juin 2020.



E. Le service public affaibli : l'exemple de la crise de l'hôpital public

La notion de service public a été érigée en France à la hauteur d'un véritable mythe, renvoyant à l'image d'un État généreux, bienveillant, soucieux du bien-être de tous, d'égalité de traitement, de quasi-gratuité. Cette construction doctrinaire est cependant menacée par la conversion des élites politico-administratives à certaines pratiques du management privé[134]. Dans le cadre de la nouvelle gestion publique (*new public management*) qui applique au secteur public des méthodes de gestion issues du secteur privé, les réformes menées depuis une vingtaine d'années prônent l'abaissement du niveau de protection sociale et une dérégulation anarchique favorable aux plus nantis[135]. Les réformes du secteur hospitalier analysées par les auteurs de *La casse du siècle*[136] illustrent bien cette mutation du service public.

L'ouvrage revient sur la succession de réformes qui, à partir des années 1980, affectent le financement de l'hôpital public et conduisent à en transformer radicalement les modes de fonctionnement. L'objectif fixé est désormais la rentabilité, via la construction de business plans destinés à mesurer les coûts de production et à diminuer les dépenses. Les questions de santé publique ne rentrent plus seules en compte, il s'agit aussi de gérer des flux, suivant des modèles issus du secteur marchand (*new public management*).

Ce modèle aboutit à un hôpital à deux vitesses et à une dégradation des conditions de travail. Des inégalités d'accès au soin se structurent entre classes sociales et au niveau territorial : alors que les catégories socio-professionnelles supérieures urbaines n'ont aucun problème d'accès aux soins, les classes populaires, rurales ou périurbaines subissent à la fois la désertion des campagnes et de certaines zones périurbaines (fusions d'hôpitaux, fermetures de cliniques ou maternités). Cette nouvelle gestion n'est pas sans conséquences également sur le personnel, la dégradation de leurs conditions de travail (précarisation, réduction d'effectifs, etc.) conduisant à une perte de qualité du service et des soins prodigués.



134. Philippe Bezès, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du *New Public Management* », *Informations sociales*, 2005/6 n°126, p. 26-37.

135. Alexandre Piraux, « La privatisation de l'éthique administrative », *Pyramides*, n°22, 2011 p. 191-201.

136. Pierre-André Juven, Frédéric Pierru, Fanny Vincent, *La casse du siècle. À propos des réformes de l'hôpital public*, Paris, Raisons d'agir, 2019.

Ce que met en lumière la crise Covid-19

Pour Pierre-André Juven[137], la crise sanitaire s'est traduite par une exacerbation des dysfonctionnements du système de santé : fermeture de lits depuis deux décennies et manque de places en réanimation ; affaiblissement des réseaux de santé publics ; inégalités territoriales d'accès au soin ; pénuries de médicaments en situation de crise ; controverses politiques autour des commandes publiques : vaccins, principes actifs, masques ; controverses scientifiques dans le domaine médical. L'actualité du Ségur de la Santé, lancé le 25 mai 2020 laisse planer de gros doutes sur la capacité des institutions à transformer le système de santé public en sept semaines.
Si un accord sur la hausse des salaires est vraisemblable, des associations et syndicats dénoncent l'opacité et la désorganisation du mode opératoire. Les contraintes structurelles de la tenue des comptes de l'Assurance maladie, en lien direct avec le pacte de stabilité européen, limitent de fait les possibilités de financement du changement.

137. Entretien avec Pierre-André Juven, réalisé en juin 2020.

Pistes d'action
Développer la participation dans le domaine de la santé publique

Selon Pierre-André Juven[137], sociologue co-auteur de *La casse du siècle*, l'hôpital n'a jamais été un endroit de réelle participation citoyenne. La médecine est un domaine par essence technique et le pouvoir médical s'exerce de manière asymétrique sur les patients. Par ailleurs, la mainmise de l'industrie pharmaceutique p. 42 sur le domaine de la médecine est historiquement fort. En revanche, on peut constater une inflexion vers davantage d'inclusion démocratique depuis la fin des années 2000 : création de comités consultatifs représentants des usagers, création d'une Haute autorité de Santé qui critique le prix des médicaments ou des produits de santé. Ces résultats sont issus des mobilisations importantes d'associations de patients et de médecins dans les années 1980-90 : AIDES (sida), associations de patients atteints du cancer, Médecins du monde.

Les mobilisations historiques de l'hiver 2019-2020 autour de l'hôpital public sont par ailleurs parvenues à mettre à l'agenda politique les questions d'organisation de la santé publique. Les collectifs inter-urgences et inter-hôpitaux ont largement débordé les organisations syndicales classiques en parvenant à mettre sur pied un mouvement social d'ampleur dans le domaine de la santé. La crise du Covid-19 a eu pour effet de montrer la grande légitimité dont jouit le monde soignant et de remobiliser les soignants après la crise. Le mouvement « pas de retour à l'anormal » et les manifestations des 16 et 30 juin 2020 en sont l'illustration.

F. Des syndicats en déclin, des militants discriminés

Dans le monde du travail, les syndicats professionnels jouent un rôle important en France. Ils assurent plusieurs fonctions : auprès des salariés, dans les entreprises, mais aussi dans l'organisation de la société et de la solidarité. Ils participent aussi à la gestion « paritaire » de la sécurité sociale ou encore de l'assurance chômage, siègent au sein des prudhommes, etc. Corps intermédiaires, membres éminents de la société civile, ils sont cependant dans leur ensemble fragilisés.

— Réduction du droit de grève et discours de délégitimation : des syndicats fragilisés

Le droit de grève est, en France, un droit à valeur constitutionnelle. Pour autant, ce droit a connu plusieurs restrictions au cours des dernières années[138]. C'est notamment le cas avec la loi de 2007 sur le service minimum dans les transports et l'éducation qui vient limiter le droit de grève. Cela a été aussi le cas, avec l'état d'urgence instauré depuis novembre 2015 en réaction aux attentats et qui, selon un rapport d'Amnesty International publié en mai 2017[139], a conduit à restreindre le droit de manifester, notamment dans le cadre des mobilisations contre la loi Travail.

La loi Travail de 2017 et l'ordonnance relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans les entreprises prévoient notamment la création d'un comité social et économique (CSE). Cette nouvelle instance naît de la fusion des trois instances de représentation du personnel préexistantes : délégués du personnel, comité d'entreprise, et comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).
Elle a pour mission de présenter à l'employeur les réclamations individuelles ou collectives des salariés, à laquelle s'ajoute, dans les entreprises de plus de 50 salariés, l'expression collective des salariés.
Cette réforme a suscité plusieurs controverses, les syndicats lui reprochant de réduire le nombre d'élus du personnel. Ces craintes sont confirmées par un rapport de la DARES[140] publié en 2019, qui montre que cette fusion des instances, qui alimente une centralisation des moyens et un risque de formalisme, laisse aux représentants du personnel moins de temps pour « être sur le terrain » et assurer un travail de proximité, en particulier dans les grandes entreprises[141]. Ainsi, si la réforme ne réduit pas le droit des instances de représentation du personnel, elle limite néanmoins la qualité de son travail.

138. Karel Yon, Sophie Béroud, Baptiste Giraud, *Sociologie politique du syndicalisme*, Paris, Armand Colin, 2018.

139. Amnesty International, *Rapport annuel 2016/17 la situation des droits humains dans le monde*, 2017.

140. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, rattachée au ministère du Travail.

141. DARES, Appropriation et mise en œuvre des ordonnances du 22 septembre 2017 réformant le droit du travail, 2019.



— Invisibilisation de la répression syndicale et manque de moyens

Fragilisés sur l'exercice de leurs fondamentaux (droit de grève, dialogue social et présence auprès des salariés), les syndicalistes font aussi face à la répression syndicale dans les entreprises, de la part des employeurs, face à laquelle l'État agit avec de moins en moins de moyens. Pour le sociologue Karel Yon, plusieurs éléments témoignent en effet d'une fragilisation de la protection accordée aux syndicats et aux syndicalistes. Tout d'abord, depuis 2004, le ministère du Travail ne publie plus les chiffres des licenciements des salariés protégés, ce qui participe à invisibiliser les pratiques anti-syndicales. L'État a par ailleurs réduit les missions de contrôle des inspecteurs du travail qui valident ou non les licenciements des « salariés protégés » et peuvent faire obstacle aux pratiques de discriminations syndicales.

Ces évolutions récentes viennent se conjuguer à une forte défiance à l'égard des organisations syndicales. Selon le baromètre du dialogue social publié en 2018 par le CEVIPOF, « 65% des salariés ne leur font pas confiance, juste devant les médias (72%) et les partis politiques (90%), qui emportent la palme du rejet ».

Pistes d'action

L'observatoire de la discrimination et de la répression syndicale
La Fondation Copernic, la CFTC, la CGT, FO, la FSU et Solidaires ainsi que le Syndicat des Avocats de France et le Syndicat de la Magistrature, avec l'appui de nombreux chercheurs et de personnalités qualifiées, ont créé un Observatoire pour, au-delà de la dénonciation de pratiques patronales anti-syndicales, concourir à la production d'une information la plus complète possible dans ce domaine.

L'*union organizing*
De nouvelles formes syndicales, moins centralisées et plus adaptées aux évolutions des modalités de travail et d'emploi (« ubérisation », auto-entrepreneurs, recours à des sous-traitants et intérimaires, délocalisation à l'étranger, etc.), se développent. C'est le cas dans l'agglomération lyonnaise de l'**association** UNITI « Union des travailleurs isolés » qui accompagne l'organisation d'agents de sécurité, d'aides à domicile ou encore de techniciens de surface sur les problématiques qui leur sont propres. Dans le secteur des multinationales, le **projet ReAct** appuie l'organisation coordonnée de salariés et riverains de multinationales implantées dans plusieurs régions du monde. Il anime le Global Labour Institute (GLI) Paris, antenne francophone du réseau international des GLI, pour un renouvellement de l'internationalisme syndical.

G. Les dispositifs participatifs, voies de renouveau ou logiques de cens caché ?

Que ce soit dans le secteur privé ou dans la sphère de l'action publique, les dispositifs participatifs ont été envisagés comme l'une des voies privilégiées pour permettre l'approfondissement de la démocratie. Mais, malgré la multiplication des démarches par les pouvoirs publics, ces dispositifs peinent pour l'instant à enrichir la démocratie représentative.

La participation citoyenne institutionnalisée consiste à associer les citoyens ordinaires ou profanes aux processus de prise de décision et est impulsée par les institutions publiques. Au fur et à mesure que des dispositifs variés se développaient et que les travaux de sciences sociales se multipliaient, de nombreux biais de la participation citoyenne ont toutefois été mis en évidence. Pour Loïc Blondiaux, professeur en science politique spécialiste de ces questions, « l'expérience de la démocratie participative a produit jusqu'à présent plus de déceptions, de frustrations, que de renouvellement véritable de la démocratie, et les échecs sont plus nombreux que les réussites ». Parmi les principales limites soulevées par les travaux scientifiques, on peut mentionner la participation souvent restreinte du public ainsi que la surreprésentation des groupes sociaux les plus intégrés, « limite à laquelle est déjà confrontée la démocratie représentative et que ne semble pas contrecarrer jusqu'à présent la participation institutionnalisée »[142].

Le défiance à l'égard des savoirs dits profanes constitue également une limite forte, dans la continuité des principes politiques qui ont gouverné à la mise en place des systèmes représentatifs afin de limiter le pouvoir d'un « peuple » considéré comme « inapte ». Dans l'architecture des dispositifs participatifs, les citoyens se voient souvent cantonnés à des mandats purements consultatifs. C'est le cas des nombreux conseils de quartier mais également de certains jurys citoyens et de nombreux processus de concertation.

Ces retours d'expérience invitent cependant à une créativité de plus en plus grande dans la conception de dispositifs participatifs de la part des pouvoirs publics notamment locaux, comme le montre par exemple le développement important des budgets participatifs.

142. Anne Châteauneuf-Malclès, Loïc Blondiaux, *La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux*, ses.ens-lyon.fr, 2018.



143. Cédric Pietralunga, « Environnement : Emmanuel Macron propose deux référendums », *Le Monde*, 29 juin 2020.

Piste d'action : multiplier les conventions citoyennes.

La Convention Citoyenne pour le Climat a réuni cent cinquante personnes, toutes tirées au sort, d'octobre 2019 à juin 2020. Un panel représentatif de la diversité des citoyens et citoyennes français devrait, pour la première fois, être directement impliqué dans la préparation de la loi. Le Président de la République s'était en effet engagé à ce que les propositions législatives et réglementaires de la Convention soient soumises « sans filtre » soit à référendum, soit au vote du parlement, soit à application réglementaire directe. Lors d'un échange à l'Elysée le 29 juin 2020, le Président de la République leur déclare alors approuver une grande majorité des propositions mais décide d'en retirer trois. Il compte organiser deux référendums sur le sujet, dont un avant la fin 2020. Plusieurs propositions devraient également être abordées lors d'un conseil de défense d'ici fin juillet. De plus ce modèle de convention citoyenne semble avoir séduit, Emmanuel Macron déclare souhaiter réitérer l'expérience sur d'autres sujets. « *Vous avez montré qu'il était possible sur un sujet difficile, inflammable même, de créer du consensus, d'avancer dans la concorde et l'apaisement. Je souhaite donc que se créent d'autres conventions citoyennes, sur d'autres sujets* ».[143]

Crise du Covid-19 : le savant et le politique contre la démocratie ?

La dévalorisation des savoirs d'usage constitue un obstacle majeur à la démocratisation des dispositifs socio-techniques qui constituent, dans nos sociétés, des formes essentielles d'administration du pouvoir. La gestion de la crise du Covid a été significative à cet égard. Interviewé pour la préparation de ce rapport sur les liens entre sciences et démocratie, Lionel Larqué, physicien, militant de l'éducation populaire et délégué général de l'ONG Alliance sciences sociétés (alliss.org)[144], souligne d'emblée l'absence des ONG dans les dispositifs experts mis en place par le gouvernement pour le guider dans la gestion de la crise (Conseil scientifique, Comité analyse, recherche et expertise). Pourtant « *l'expertise sur les épidémies est forte chez les ONG* ». Pour ce scientifique, cette architecture contre-productive relève d'un « *bilatéralisme scientifique / politique sans tiers…* » Elle témoigne d'une « dérive technocratique du lien entre science et politique » alors que « *le savoir est distribué dans nos sociétés* (…) *le sens naît du croisement avec les savoirs d'usage et les savoirs de la vie* ». Le refus de ces croisements positionne la science comme un outil du pouvoir politique et parfois même, comme on l'a vu au sujet des lobbys pharmaceutiques p. 42 dans la crise du Covid, comme instrument du pouvoir économique et financier, auquel elle procure des « arguments d'autorité ».

L'alliance de la science et de la démocratie ne peut advenir qu'en dépassant l'opposition entre « sens commun » et démarche scientifique, au profit de nouvelles « coutures »[145], de nouvelles alliances où l'activité scientifique est ré-encastrée dans la trame de la vie sociale, ses besoins, son effort de réflexivité, la définition stratégique de ses orientations. Une telle alliance passe par l'articulation de l'activité scientifique et de la vie sociale dans des protocoles participatifs (« science citoyenne », recherche action participative etc.) qui ne parviennent aujourd'hui à exister qu'à la marge.

144. Entretien avec Lionel Larqué, réalisé en mai 2020.

145. Isabelle Stengers, *Réactiver le sens commun : lecture de Whitehead en temps de débâcle*, Les empêcheurs de penser en rond, Paris, La Découverte, 2020.

La participation citoyenne tend par ailleurs à reproduire les inégalités, notamment de genre. Les dispositifs participatifs contemporains demeurent construits par et pour les hommes, qui « ont souvent la main sur le design et l'animation du dispositif, sur la définition des enjeux et des thèmes à débattre. Ils parlent plus souvent, plus longuement et avec plus d'assurance »[146]. Car « l'universel-neutre-masculin constitue bien la référence centrale à l'aune de laquelle les prises de parole sont, si ce n'est toujours émises, généralement reçues »[147].
C'est lors des débats publics que l'hégémonie des hommes se fait le plus ressentir. Etudiant les interventions des femmes au sujet d'un projet de mobilité du territoire, le géographe Yves Raibaud montre que, qu'il s'agisse d'usagères ou de professionnelles de l'aménagement, les femmes qui s'expriment sont systématiquement interrompues par des hommes, 90% du temps de parole étant monopolisé par des hommes[148].

Ainsi au final, « en dépit du discours que la démocratie participative tient sur elle-même, ses dispositifs demeurent structurés par des rapports sociaux de sexe et des rapports de pouvoir »[149]. La sociologue Christine Delphy dénonce à cet égard notre perception de l'« universalisme »[150]. Cette situation, bien que problématique, passe inaperçue comme si la participation était largement accessible aussi bien par les femmes que par les hommes. Ces observations sont également valables pour d'autres types de publics, les personnes les plus précaires et certaines minorités ethniques.

146. Marion Paoletti et Sandrine Rui, « Introduction. La démocratie participative a-t-elle un sexe ? », *Participations*, février 2015, n°12, p. 14.

147. *Ibid.*

148. Yves Raibaud, « La participation des citoyens au projet urbain : une affaire d'hommes ! », *Participations*, février 2015, n°12, p. 57-81.

149. Marion Paoletti et Sandrine Rui, « Introduction », *art.cit.*, p. 12.

150. Christine Delphy, *Un universalisme si particulier : féminisme et exception française, 1980-2010*, Paris, Syllepse, 2010.

Piste d'actions : des dispositifs expérimentaux pour accroître la participation des exclus de l'espace démocratique

✔ **Les réunions et débats non-mixtes, des espaces d'*empowerment*.**

Les dispositifs de réunions et de débats réservés aux minorités peu représentées dans l'espace démocratique sont aujourd'hui perçus comme un moyen de redonner aux minorités leur pouvoir de décision. À titre d'illustration, l'ONG CARE international a par exemple organisé des réunions non mixtes de femmes au Burundi dans un contexte d'après-guerre[151]. Ce processus crée de l'*empowerment* politique pour les femmes. Des groupes de solidarité se créent et favorisent l'intégration sociale. Les femmes font aussi l'expérience de la prise de parole et acquièrent une expérience de la démocratie. Ce faisant, de nouveaux sujets voient le jour, alors qu'ils ne sont d'habitude pas abordés ou explicités lors des assemblées mixtes[152].

✔ **Les marches exploratrices.**

Les marches exploratrices sont un autre dispositif de participation citoyenne non-mixte qui a vu le jour au Canada au début des années 1990 pour les femmes. Elles ont été expérimentées dans douze villes françaises dont Paris et Lille, dans les années 2000. L'objectif de ces marches est de penser l'aménagement urbain à travers le prisme du genre et de faire émerger des problèmes qui ne sont pas mis en lumière habituellement[153].

Ce type de dispositif et autres médiations par les pairs peuvent également être pensés pour les enfants qui sont aussi souvent considérés comme des exclus de la démocratie et notamment de l'aménagement urbain[154].

✔ **Symétriser les relations acteurs publics / exclus de l'espace démocratique.**

Les démarches de « **co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques** »[155], de « **théâtre-forum** »[156] ou de « **qualification mutuelle** »[157] ont en commun de prendre la forme d'un dispositif temporaire qui vise à faire entendre collectivement les « sans voix » par des processus de concertation avec des professionnels, notamment du travail social. Elles peuvent être conçues « uniquement comme moyen de redonner un pouvoir individuel aux personnes en situation de précarité, mais aussi comme moyen d'interpeller et transformer les pratiques professionnelles, les politiques publiques et les modes de prise en charge. »[158]

Une « **conférence citoyenne de consensus** » consacrée à la question du rapprochement police-population dans les quartiers populaires s'est tenue en décembre 2018 à Vaulx-en-Velin (Rhône), allait également dans ce sens. **Initiée par des jeunes de ces quartiers** (accompagnés par un Centre Social et des chercheures), son objectif était d'outiller des citoyens « profanes ainsi que des gendarmes et policiers, pour qu'ils puissent débattre et réfléchir à des recommandations conjointes au terme d'un week-end.[159]

151. Marie Saiget, « Regrouper et séparer : la participation des femmes comme mode d'empowerment en contexte d'après-guerre », *Participations* 2015/2, n°12, p. 167-192.

152. *Ibid.*

153. Hervé Masurel, Préface du « Guide méthodologique des marches exploratoires », *Cahiers pratiques*, Les éditions du Comité interministériel des villes, Décembre 2012, p. 4.

154. Voir le dossier de *Métropolitiques* sur « Les enfants dans la ville ».

155. Démarche fondée et animée par ATD Quart-Monde, dans laquelle des personnes en situation de pauvreté, préalablement mobilisées et formées à être des « militants de la lutte contre la misère », cherchent au sein de ces co-formations avec des professionnels à se faire entendre et comprendre, démontrent la nécessité de les associer systématiquement à toute décision les concernant.

156. Démarche fondée et diffusée en France par Augusto Boal. Dans le cas de la compagnie Naje par exemple, il s'agit de mettre en scène des problèmes sociaux vécus tant par le public que par les professionnels des services, pour mieux rechercher en commun les moyens d'y remédier, compagnie-naje.fr.

157. Démarche fondée et animée par Suzanne Rosenberg. L'objectif est l'évolution du traitement des situations sociales locales par l'émission conjointe de propositions issues d'un groupe où professionnels et habitants sont considérés sur un pied d'égalité.

158. Marion Carrel, Suzanne Rosenberg, « L'empowerment et le travail social sont-ils compatibles en France ? », *Recherche sociale*, 2014/1 (N° 209), p. 25-35.

159. Anaïk Purenne et Hélène Balazard, « Les citoyens peuvent-ils participer à la production de la sécurité ? », *The Conversation*, avril 2018.

Piste d'action pour une refonte du système démocratique français

Pour répondre aux enjeux démocratiques et intégrer les enjeux de plus long terme comme la transition écologique dans les prises de décision, la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et L'Homme propose la mise en place d'un processus participatif constituant (la rédaction d'une nouvelle constitution). Cette méthode, décrite étape par étape dans un rapport[162], tire les leçons des différentes expériences passées et/ou étrangères. Il s'agit d'un **processus original et inclusif**, qui implique l'ensemble des citoyens, et utilise les outils de la démocratie participative. Il inclurait notamment la mise en place d'une « **Assemblée du long terme** ».

Le rôle de cette nouvelle chambre parlementaire serait de « préserver les conditions d'existence contre les intérêts particuliers et le court terme avec une double fonction : un pouvoir d'initiative législative lié au long terme et un droit de véto constructif, c'est-à-dire la faculté de faire réexaminer les projets de loi par les assemblées si ceux-ci vont à l'encontre des enjeux de long terme. Son rôle de contrepoids face aux court terme serait accru par sa composition originale, ses membres seraient issus de la société civile et non plus du corps politique : personnalités qualifiées et citoyens tirés au sort ».

162. Loïc Blondiaux et al., *Osons le Big Bang démocratique, Une méthode pour adapter nos institutions au XXIe siècle*, Fondation pour la Nature et L'Homme, 2017.

Plusieurs mécanismes contribuent au blocage des institutions démocratiques. Le personnel politique dirigeant et professionnalisé, de même que les grands corps qui forment la haute fonction publique apparaissent de plus en plus coupés de la société. Les frontières entre sphère publique et monde des grandes entreprises deviennent parallèlement de plus en plus poreuses, aux dépens de l'intérêt général. Enfin, l'abstention érode les fondements de la démocratie représentative. Au final, les Français ne se sentent pas bien représentés par une majorité d'hommes blancs appartenant à une même classe sociale. La gestion de la crise sanitaire et les prémices des crises économiques et sociales donnent à cet égard une importance accrue à la question de la refonte du système démocratique français. Le dialogue avec les contre-pouvoirs et la possibilité pour ceux-ci d'interpeller les décideurs quand des dysfonctionnements démocratiques sont identifiés semblent à ce titre nécessaire.

Partie 3

Se mobiliser, s'engager, interpeller



Face aux limites de la démocratie représentative et participative, quelles voies permettent aux citoyens de se faire entendre et d'être pleinement des acteurs politiques ? La société civile, dans sa diversité, joue un rôle essentiel de contre-pouvoir et d'expression citoyenne dans la France contemporaine. Mais alors que le conflit a longtemps été perçu comme un moteur de transformation sociale[160], ce sont désormais des logiques d'évitement du dialogue face aux conflits sociaux qui prédominent du côté de la puissance publique, entre surdité des gouvernements et montée des logiques sécuritaires. Comment retrouver des modes de dialogue qui font place au conflit et au débat démocratique ? Comment accroître également le pouvoir des citoyens pour approfondir la démocratie ?

A. L'État, entre dégradation de l'état de droit et répression à bas bruit

— Entraves au droit de manifester

En France, le maintien de l'ordre a longtemps obéi à des principes comme la professionnalisation, la proportionnalité et l'évitement du contact physique avec la foule. Il s'agissait de « montrer sa force pour ne pas avoir à l'exercer »[161] afin d'éviter que « l'intervention des forces de l'ordre génère des désordres plus grands que ceux auxquels elle tente de mettre fin »[162]. Ces principes cardinaux sont aujourd'hui remis en cause, sous l'effet des coupes budgétaires auxquelles sont confrontées les unités spécialisées et du recours à des forces non professionnelles issues des unités de sécurité. Le politiste Olivier Fillieule parle à cet égard de « brutalisation du maintien de l'ordre »[163], une tendance aujourd'hui à l'oeuvre dans la plupart des pays européens et dénoncée avec force par le Défenseur des droits qui a demandé au ministre de l'Intérieur de mettre fin aux « pratiques qui ne respectent pas les droits des citoyens »[164]. Une telle approche conduit à « penser certains mouvements militants comme des mouvements terroristes. Comme dans l'expression « un bon indien est un indien mort », une bonne manifestation est une manifestation qui n'aura pas lieu. (...) La nouvelle panoplie du maintien de l'ordre aboutit à une violation du droit constitutionnel de manifester »[165]. Déployée notamment à l'occasion du mouvement des Gilets jaunes, elle a d'ailleurs soulevé également des critiques de la part de l'Organisation des Nations Unies, de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Les atteintes au droit de manifester post-Covid

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire lié à la crise Covid-19, la liberté de manifester a subi un traitement spécifique. En mai 2020, malgré l'assouplissement des contraintes sanitaires, l'interdiction générale et absolue de manifester est maintenue (décret du 11 mai 2020 portant l'interdiction des rassemblements de plus de dix personnes sur la voie ou dans un lieu public). Saisi par la Ligue des droits de l'homme et par certains syndicats, le Conseil d'État a suspendu ce décret le 13 juin tout en maintenant l'interdiction de tout événement de plus de 5 000 personnes pendant l'été 2020. Cette décision a conduit le gouvernement à faire évoluer sa doctrine. Toutefois, la liberté de manifester n'est pas rétablie *stricto sensu* : le décret du 14 juin 2020 impose le passage d'un régime de déclaration des manifestations à un régime d'autorisation par les préfectures. Ce nouveau décret a également été suspendu par le Conseil d'État pour les manifestations de moins de 5 000 personnes le 6 juillet 2020 qui n'ont plus besoin d'être « autorisées ».

— Accumulation de lois sécuritaires discriminantes, vers une société de la surveillance

Parallèlement aux évolutions des doctrines de maintien de l'ordre, la promulgation de l'état d'urgence et ses multiples prorogations, suite aux attentats de Paris en novembre 2015, puis de Nice en juillet 2016, ont été fortement dénoncées par des juristes et universitaires qui pointent

160. Cf. L. Coser, *Les fonctions du conflit social*, *op.cit.*

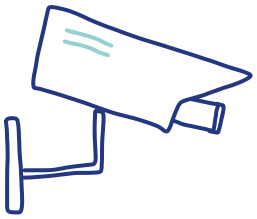
161. Assemblée nationale, Rapport de la commission d'enquête parlementaire relative au maintien de l'ordre, 2015 p. 31.

162. ACAT, « Après 100 jours de manifestations, quel bilan selon l'ACAT », Communiqué de presse, 7 mars 2019.

163. Intervention d'Olivier Filleule au 5e séminaire de l'*Independent Police Complaints Authorities' Network* (IPCAN), organisé par le Défenseur des droits sur le thème des relations police-population, 18 octobre 2019, Paris.

164. Nicolas Chapuis, « La question du maintien de l'ordre, l'ultime décision du Défenseur des droits », *Le Monde*, 10 juillet 2020.

165. 5e séminaire de l'*Independent Police Complaints Authorities' Network* (IPCAN), organisé par le Défenseur des droits sur le thème des relations police-population, 18 octobre 2019, Paris.



tant l'inefficacité de cet état d'exception que les atteintes à la démocratie qui l'ont accompagné, parmi lesquelles « *les votes en procédure accélérée réduisant le débat parlementaire au minimum ; un détournement des lois de prorogation dans le but de renforcer durablement les moyens de surveillance et de contrôle des citoyens ; un recul du juge judiciaire dans son rôle constitutionnel de gardien de la liberté individuelle ; le dénigrement du rôle des contre-pouvoirs, notamment juridictionnels, renvoyés au rôle de freins et d'obstacles* »[166]. S'y ajoute un risque de suspicion généralisée avec l'appel du Président de la République à une « *société de vigilance* » susceptible de renforcer la stigmatisation de certains groupes sociaux et une prédiction de plus en plus précoce.

Ces inquiétudes quant à la remise en cause de l'état de droit ne sont pas restées cantonnées aux intellectuels et universitaires hexagonaux. Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme s'est également alarmé de la situation, s'inquiétant de ce que l'état d'urgence soit utilisé non seulement pour la lutte contre le terrorisme, mais aussi pour restreindre des actions de militants écologistes. Malgré ces multiples critiques qui mettent en avant l'inefficacité et les dangers pour la démocratie, le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, promulgué le 31 octobre 2017, a conduit à insérer quatre des dispositifs de l'état d'urgence (fermeture de lieux de culte, périmètres dits « de protection », assignations à résidence, perquisitions administratives) dans le droit commun de la police administrative (jusqu'au 31 décembre 2020). Dans un communiqué publié le 31 octobre 2017, la Ligue des droits de l'homme a dénoncé une « *fausse sortie de l'état d'urgence* » et un « *vrai recul pour l'état de droit* » qui ouvre sur la stigmatisation accrue des musulmans, les contrôles d'identité discriminatoires et la surveillance généralisée. Cette inquiétude est partagée par de nombreux juristes, dont le professeur de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne Paul Cassia, qui décrit cette loi comme « *la plus attentatoire aux libertés individuelles de l'histoire de la V^e^ République, hors période où l'article 16 de la Constitution a été appliqué par Charles de Gaulle* »[167].

— Les atteintes aux libertés associatives

Au-delà de l'évolution de la doctrine du maintien de l'ordre et de l'état d'urgence, un travail de recension approfondi mené par l'Observatoire des libertés associatives p. 56 [168] conduit à mettre en avant l'émergence contemporaine de pratiques de répression « à bas bruit » visant les mobilisations associatives[169]. Une réalité peu publicisée par les acteurs associatifs et les pouvoirs publics et encore peu documentée par les sciences sociales.

En septembre 2018, l'administration pénitentiaire met ainsi fin à la convention qui la liait depuis plusieurs décennies à l'association Genepi[170], qui intervient auprès des personnes incarcérées. La décision entraîne pour l'association une coupure de ses subventions et la restriction de son accès aux prisons. L'un des motifs invoqués pour justifier ces sanctions désigne les positions critiques émises par le Genepi à l'égard du fonctionnement du système pénitentiaire. « Il n'est pas cohérent pour nous de subventionner une association qui s'attaque aux fondements mêmes de notre institution » explique alors à *Libération* le ministère de la Justice, avant de revoir sa position à la suite du tollé suscité par cette décision[171].

À Bure, dans la Meuse, les opposants au projet de construction d'un centre d'enfouissement de déchets nucléaires font l'objet d'une enquête pour « association de malfaiteurs ». L'enquête judiciaire ouverte depuis 2017 aurait déjà coûté plus d'un million d'euros et aboutit à une surveillance généralisée des collectifs locaux. Plusieurs associations locales et nationales dénoncent un harcèlement et une criminalisation des opposants[172].

166. Vingt personnalités, dont Étienne Balibar et Thomas Piketty, « Non à la pérennisation de l'état d'urgence ! », *Le Monde*, 23 février 2017.

167. Paul Cassia, « Sortie de l'état d'urgence temporaire, entrée dans l'état d'urgence permanent », Blog de *Médiapart*, 31 octobre 2017.

168. L'Observatoire des libertés associatives, composé d'associations et de chercheurs, documente des dizaines de cas d'entraves à l'action ou à la parole des associations par les pouvoirs publics. Son premier rapport, à paraître en automne 2020, analyse cent cas de répression et propose des pistes pour sortir de l'impasse démocratique.

169. Julien Talpin, « Une répression à bas bruit. Comment les élus étouffent les mobilisations dans les quartiers populaires », *Métropolitiques*, 22 février 2016.

170. Le Genepi se présente comme une association estudiantine qui milite pour le décloisonnement des institutions carcérales par la circulation des savoirs et des témoignages entre les personnes enfermées, les bénévoles et la société civile.

171. Julie Brafman, « Prisons : le ministère de la Justice coupe les ponts avec le Genepi », *Libération*, 29 octobre 2018.

172. Jade Lingaard, Marie Barbier, « La justice a massivement surveillé les militants antinucléaires de Bure », *Médiapart*, 27 avril 2020.

À Toulouse à la même période, un centre de santé associatif installé dans un quartier populaire se voit couper sa subvention préfectorale car il serait « trop militant » aux dires des pouvoirs publics et engagerait trop de procédures contentieuses auprès des tribunaux concernant les refus de prise en charge de certains patients par l'aide médicale d'État. Ces situations, bien que différentes (tant par le type d'association concernée que par les réponses apportées par les institutions) posent cependant une même question :

quelle reconnaissance et quel respect par les autorités publiques de la liberté d'action et de critique des associations ?

Dans la majorité des cas, ces expériences de répression font suite à l'expression de critiques ou à l'organisation d'actions collectives visant à interpeller les autorités publiques (prises de parole critique, pétitions, manifestations publiques et jusqu'à des formes de désobéissance civile non-violentes).

Ces expériences couvrent un large éventail de domaines : de la défense de l'environnement à la lutte contre les discriminations, du sport à la culture, du droit au logement à la solidarité. Il s'agit en outre d'associations œuvrant dans tous les territoires : dans les centres-villes et les quartiers populaires, les banlieues pavillonnaires comme les espaces ruraux. Les institutions impliquées se déclinent enfin à toutes les échelles territoriales : l'État central et ses services déconcentrés, les collectivités territoriales et les organismes parapublics.

L'analyse menée par l'Observatoire des libertés associatives permet de distinguer quatre formes de répression :

- **Les entraves discursives et les disqualifications** p. 57 prennent la forme d'attaques réputationnelles, voire d'une mise au ban des espaces de concertation.
- **Les entraves matérielles et financières** relèvent des coupes de subvention « sanctions » et des difficultés à accéder à des locaux pour se réunir.

La crise Covid-19 comme révélateur des atteintes aux libertés associatives

La crise multiforme née de la pandémie de Covid-19 a accentué encore ces dynamiques. Tout d'abord, de nombreuses associations ont joué un rôle crucial face aux conséquences sanitaires et sociales de la crise. Un rôle primordial reconnu par le Président de la République et le Premier Ministre lors de leurs adresses à la nation : « l'État peut, et doit, beaucoup. Mais l'État ne peut pas tout » affirmait le Premier Ministre lors de son allocution le 12 avril 2020. Un constat qui s'est révélé exact mais interroge quand, dans le même temps, de nouvelles atteintes aux libertés associatives voient le jour durant la période du confinement. À titre d'illustration, l'association d'aide aux exilés, Utopia56, a rendu publique une liste de 37 amendes dressées contre ses bénévoles entre le 19 mars et le 8 avril, alors qu'ils distribuaient du matériel (tentes, duvets, etc.) et de la nourriture à des migrants. Le document est accompagné d'une vidéo dans laquelle un policier exprime explicitement son intention « d'user » les militants sur le terrain en multipliant les contrôles et les amendes. Le 24 avril, le maire (DVD) de Cholet s'en prend publiquement sur son compte Twitter à la section locale de la Ligue des droits de l'homme qui avait fait suspendre par le Tribunal administratif le « couvre-feu » qu'il venait d'instaurer par arrêté municipal. L'élu dénigre l'association comme « politisée, aux convictions totalitaristes ». Quelques jours plus tard, le 1er mai, les Brigades de solidarité populaire de Montreuil organisaient une distribution gratuite de fruits et légumes, afin de faire acte de solidarité concrète en même temps qu'écho d'une colère face à la gestion de l'épidémie. En guise de réponse, le stand se fait entourer par trente policiers, la distribution est interrompue et plusieurs amendes sont distribuées avec cette justification inédite : « action revendicative ». Sur la base des expériences passées, et notamment de l'état d'urgence 2015-2017 mis en place suite aux attentats terroristes, l'instauration d'un état d'urgence sanitaire et son prolongement après la période de confinement font craindre une potentielle persistance dans le droit commun de mesures qui pourraient constituer la base juridique de nouvelles entraves aux libertés associatives. D'importantes mesures dérogatoires ont été prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire instauré par la loi du 23 mars 2020. Des mesures qui dépassent de très loin le simple domaine sanitaire : libertés de réunion, de manifestation, restriction du droit du travail, de la liberté religieuse, etc.

- **Les entraves judiciaires et réglementaires** rassemblent l'ensemble des plaintes, amendes et procès intentés contre des militants associatifs et les entraves administratives constituées par exemple par des refus d'agrément.

- **Les entraves physiques et policières** concernent les formes de répression physique de l'action collective, mais aussi les perquisitions et les arrestations. Elles sont principalement le fait des forces de l'ordre.

173. 📢 Voir leur guide « Faire face et riposter face aux attaques contre les libertés associatives » sorti en juin 2020.

Pistes d'action : de nouveaux acteurs en quête de boucliers démocratiques pour protéger les libertés et les fonctions démocratiques des associations

Aux côtés des collectifs nationaux existants comme le Collectif des Actions Citoyennes ou des fédérations comme Le Mouvement Associatif, deux initiatives coordonnées ont vu le jour pour documenter et réagir face aux différentes formes de répression subies par les mobilisations associatives : l'Observatoire des libertés associatives et L.A. Coalition [173] (L.A. pour Libertés Associatives). Face au constat de tendances similaires en Europe, seize fondations européennes se sont regroupées en 2018 pour réinterroger leur rôle face à ces dynamiques. Elles ont créé le programme Civitates et accompagné la création de coalitions nationales d'acteurs associatifs. L.A. Coalition est la branche française de ce programme, créée à l'initiative de VoxPublic avec l'objectif de « proposer des stratégies de ripostes contre les répressions subies ». En lien avec L.A. Coalition, un « Observatoire des libertés associatives » a été créé en 2019 à l'initiative de l'Institut Alinsky. Cet observatoire recense les entraves à la liberté associative et a identifié douze préconisations pour reconnaître, protéger les libertés associatives et étendre la citoyenneté collective :

✔ Garantir une reconnaissance institutionnelle pour mieux protéger les associations

La fonction démocratique d'interpellation critique et de défense des droits peut être reconnue comme d'intérêt général. Une procédure peut être imaginée pour que les associations dont les activités relèvent de cette citoyenneté collective puissent se déclarer et bénéficier d'une protection renforcée en cas de mesures de rétorsions abusives (préconisation 1).

✔ Mettre en place des procédures de recours et de contrôle

Des institutions existantes comme le Défenseur des droits (préconisation 2), la Commission nationale du Débat Public (préconisation 3) et des dispositifs comme l'aide juridictionnelle pour les personnes morales (préconisation 4) peuvent être adaptés et améliorés pour constituer des recours en cas d'abus. Face aux procès bâillons, une procédure de rejet accéléré des plaintes abusives peut protéger la liberté d'expression collective (préconisation 5).
Une instance indépendante de contrôle de la police pourrait permettre de mieux protéger les libertés collectives autant que les libertés individuelles (préconisation 6).

✔ Étendre les libertés démocratiques des associations en construisant un environnement favorable à l'exercice de la citoyenneté collective

Il est possible de compléter les dispositifs de financement public existant pour mieux soutenir les activités de défense des droits et d'intervention dans le débat public directement (préconisation 9) et par le biais de réduction fiscale ou crédits d'impôts (préconisation 8). Plus généralement, des financements pluriannuels (préconisation 10) et des commissions mixtes d'attribution (préconisation 11) semblent une manière de limiter les coupes arbitraires et de renforcer les activités démocratiques des associations. Enfin une mission d'information parlementaire (préconisation 12) pourrait remettre un état des lieux annuels des libertés associatives pour veiller à ce que les outils cités précédemment parviennent à assurer leur épanouissement.

Des phénomènes similaires sont à observer dans différents pays européens.

— Des entreprises de disqualification des contestations : un recul du débat public démocratique

Dans l'entretien qu'il nous a accordé en mai 2020, Eric Dacheux, professeur à l'université Clermont II, souligne que la rhétorique politique a toujours été une bataille pour les mots, une double entreprise de construction d'un intérêt commun et de disqualification des extérieurs au groupe. « L'*objectif du politique n'a jamais été la question de la vérité, qui est plutôt la préoccupation de la science. Par contre la question se pose de si le politique défend une éthique du débat public, de quelles valeurs morales il se fait le défenseur, de sa propension à fabriquer du commun*[174] ». La notion de « barbare » dans l'antiquité, l'utilisation du mot « terrorisme » aujourd'hui, sont constitutifs des « éléments de langage » utilisés par le pouvoir pour désigner ses ennemis, cherchant une caisse de résonance au sein de l'espace médiatique. Pour le chercheur, le principal problème réside alors dans la collusion entre l'espace public institutionnel, qui génère les « éléments de langage » et l'espace public médiatique, qui reprend les termes tels quels, sans prise de distance ni remise en cause[175]. Toute contestation syndicale ou associative dans l'espace public est pointée comme quelque chose de mal : une manifestation ou une grève devient systématiquement une « prise d'otage » ou une « hystérisation du débat ».

L'espace médiatique réserve au terme de « militant » une définition particulière, renvoyant à l'activisme de gauche ou d'extrême gauche. Amandine Gay, réalisatrice et activiste, exprime ainsi cette disqualification : « *Pourquoi Rokhaya Diallo serait-elle militante avant d'être journaliste ? Personne ne va dire à Laurent Joffrin qu'il est militant. Donc « militant » c'est un qualificatif qui est utilisé pour (…) nous disqualifier*[176] ».

Ce type d'association d'idées ou d'éléments de langage a été particulièrement prégnant concernant le journaliste Taha Bouhafs, placé en garde à vue après avoir dévoilé sur Twitter qu'il se trouvait dans la même salle de théâtre qu'Emmanuel Macron le 21 novembre 2019, en plein mouvement social, ce qui avait provoqué un rassemblement à l'extérieur du théâtre et l'exfiltration du Président de la République et de sa femme. La carrière de Taha Bouhafs a été scrutée par l'ensemble des rédactions et il a été systématiquement désigné dans l'espace médiatique de « journaliste militant » et accusé de « communautarisme » par certains médias[177].
Ceci pose la question de la collusion entre acteurs économiques, médias et acteurs publics et conduit à un risque de restriction des libertés d'opinion.

Éric Dacheux évoque par ailleurs deux évolutions importantes de la rhétorique gouvernementale depuis la fin des années 1990, qui signifient selon lui un recul du débat public démocratique.
La première est l'omniprésence du vocabulaire guerrier quand le politique doit affronter une crise. « *Nous sommes en guerre* » a constitué le fil rouge du discours d'Emmanuel Macron le 16 mars 2020 pour annoncer le confinement et la restriction drastique des libertés individuelles qui en a découlé. La seconde est la généralisation du vocabulaire de l'entreprise et de la gestion en ce qui concerne la direction politique du pays. « Gouvernance », « projet », « gestion », « management » ou d'autres anglicismes, euphémismes ou oxymores constituent une forme de « langue de bois » qui modifie notre perception de la réalité et la façon d'agir de nos démocraties dans le sens d'une généralisation du capitalisme marchand. Ces mots sont élaborés à dessein dans des think tanks libéraux dont l'OCDE constitue l'entité la plus influente en France[178].

174. Entretien avec Éric Dacheux, réalisé en mai 2020.

175. Après Pierre Bourdieu, (*Sur la télévision*, Liber-raisons d'agir, 1996), Serge Halimi, dans *Les nouveaux chiens de garde* (1997 puis 2005), a montré en effet le peu de distance entre les journalistes qui officient dans les médias principaux et le pouvoir politique. Davantage que leur dépendance aux ordres, c'est la vision commune du monde que ces journalistes ont avec l'élite gouvernante qui pose problème. La question de la formation (Science Po, écoles de journalisme), de leur proximité sur la place parisienne, de leurs intérêts économiques communs (actionnariat d'entreprise, clubs fermés d'élite) sont notamment pointées comme responsables d'un journalisme normatif plutôt que critique. p. 31

176. Yaëlle Amsellem-Mainguy, Régis Cortéséro et Emmanuel Porte, « Activisme, militantisme, engagement et éducation populaire », *Les cahiers de la LCD*, 2018/3, n° 8, p. 65-79.

177. Barbara Lefebvre, « Taha Bouhafs, piètre journaliste et dangereux militant », *Le Figaro*, 23 janvier 2020.

178. Keith Dixon, *Les évangélistes du marché*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

B. Un durcissement des formes de mobilisation collective : la tentation de la radicalité et des illégalismes

L'action collective désigne des formes multiples de participation publique à des actions organisées par des groupes afin de faire valoir des intérêts ou des problèmes collectifs peu ou mal pris en compte par les pouvoirs publics, à l'instar de la lutte contre les discriminations ou les violences policières. L'action collective de « mobilisation » en constitue une modalité spécifique, caractérisée par la contestation. Ces pratiques propres aux mouvements sociaux peuvent prendre plusieurs formes, aussi appelées « répertoires d'action » : réunions, pétitions, manifestations, grèves, rencontres avec les autorités, pressions diverses, etc. Longtemps désignées sous le vocable de formes « non-conventionnelles » de participation politique, elles sont considérées comme distinctes des formes « conventionnelles » qui ont été évoquées dans la partie 2 de ce rapport : adhésion à un parti politique, vote, militantisme syndical, etc. Ces « répertoires d'action collective » varient selon le milieu et l'époque[179].

Pour le sociologue Michel Wieviorka, trois grandes périodes peuvent être distinguées :

- les mobilisations du mouvement ouvrier, qui se construisent d'abord dans le cadre de l'État Nation et s'opposent à la domination patronale dans le travail.
- les nouveaux mouvements sociaux (NMS) de la société post-industrielle, qui prennent comme cadre l'État national et sont marqués par une forte charge culturelle et anti-autoritaire.
- les mobilisations anti-mondialistes actuelles, qui véhiculeraient des attentes de reconnaissance sociale et des demandes identitaires plutôt qu'une opposition directe contre les formes classiques de domination. Ces mobilisations interviennent dans un contexte d'affaiblissement de la souveraineté étatique et visent souvent à construire de nouvelles formes de régulation[180].

Dans la lignée des mouvements *Occupy*, Nuit Debout constitue un mouvement visant à contester par la voie démocratique l'installation dans la durée de l'état d'urgence en France, en s'appuyant notamment sur une occupation d'espace public – dénonçant leur privatisation grandissante –, ce qui donne lieu à une forte visibilité du mouvement. Parmi les revendications propres à ce mouvement, celle de la « démocratie réelle maintenant », faisant écho au mouvement espagnol des Indignés, est largement partagée. Il s'agit d'une critique de la non représentativité de la démocratie représentative, des institutions et des élites. Nuit Debout se caractérise alors par des expérimentations de démocratie délibérative[181].

Reprenant pour partie cet idéal démocratique, un autre mouvement, celui des Gilets jaunes, se déploie fin 2018 en France, en réaction à l'augmentation du prix des carburants et l'instauration d'une taxe carbone. Ce mouvement se transforme rapidement en une contestation des choix politiques du début du mandat d'Emmanuel Macron : remise en cause de l'impôt sur la fortune, des aides personnalisées au logement, ralentissement des routes secondaires à 80km/h, etc., dans un contexte de baisse des dépenses publiques et d'accroissement des inégalités entre territoires[182].

179. Charles Tilly, « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième siècle* n° 4, 1984, p. 89-108.

180. Michel Wierviorka, « Mouvements et anti-mouvements sociaux de demain » in Pierre Cours-Salie et Michel Vakaloulis (dir), *Les mobilisations collectives : une controverse sociologique*, Paris, PUF, 2003, p. 43-54.

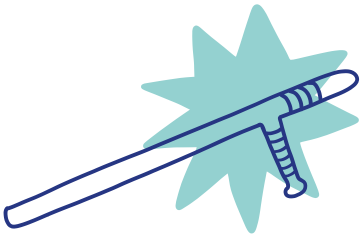
181. Benjamin Sourice, *La démocratie des places. Des Indignados à Nuit debout, vers un nouvel horizon politique*, Charles Léopold Mayer, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2017.

182. Institut des politiques publiques, « Le territoire des gilets jaunes ».

Ces mobilisations prolongent la crise politique qui s'est exprimée lors de l'élection présidentielle de 2017 tant « les Gilets jaunes expriment une défiance profonde à l'égard de l'État et des corps intermédiaires, voire à toute forme de représentation[183] ». Ce mouvement se démarque d'autres mobilisations récentes sur plusieurs points : une mobilisation rapide et intense de personnes, à la fois localisée et couvrant l'intégralité du territoire national grâce à une forte dispersion spatiale ; l'implication de personnes peu habituées à manifester leur mécontentement (la France périurbaine des professions dites intermédiaires, dotées de revenus stables mais « très sensibles aux politiques fiscales et aux effets de conjoncture », y compris aux fluctuations des prix du carburant »[184]) ; et, enfin, un répertoire d'action spécifique largement disruptif (investissement des ronds points, blocages, attaque de péages, destruction de radars, lieux de manifestation à Paris). Un point particulier est également la violence de la répression dont le mouvement fait l'objet. Par ailleurs ce mouvement n'est pas le résultat d'un travail de mobilisation par des organisations centralisées et des corps intermédiaires. La réussite de cette mobilisation décentralisée doit beaucoup aux réseaux sociaux.

183. Observatoire du bien-être, « Qui sont les Gilets jaunes et leurs soutiens ? »

184. Aurélien Delpirou, « La couleur des gilets jaunes », La Vie des idées, 23 novembre 2018.





C. Quels répertoires d'action pour faire place au conflit et à l'interpellation dans une démocratie agonistique ?

De récents travaux théoriques ont souligné l'importance potentielle des réseaux sociaux dans l'émergence de mouvements de protestation de grande ampleur[185]. Pour le sociologue François Dubet, le risque est cependant que la colère et l'indignation, qui s'expriment sans limite sur les réseaux sociaux et sans véritablement se transformer en parole publique, débouchent sur le seul ressentiment plutôt que sur le ralliement à un mouvement social[186]. Les outils numériques sont pourtant présentés comme une solution pour « mettre à jour » la démocratie. La culture de l'expression publique qui caractérise le web, bouillonnante, plurielle et inclusive, est observée avec attention par le monde de la participation qui, de son côté, peine souvent à mobiliser les citoyens. S'agit-il d'une opportunité pour favoriser le pluralisme démocratique et rendre possible des échanges inclusifs à grande échelle ? D'autres formes d'interpellation citoyenne se développent aussi de manière parallèle, qui méritent attention.

— Les Civic Tech et l'interpellation citoyenne en ligne : un élargissement de l'espace démocratique sous conditions

Les Civic Tech englobent toutes les technologies numériques permettant d'accroître l'inclusion des citoyens dans la vie politique. Dans une logique de contre-pouvoir, elles peuvent nourrir l'interpellation citoyenne et former une sorte de lobby citoyen afin de peser sur les institutions de l'extérieur. Dans une logique de collaboration avec les pouvoirs publics, elles visent à rendre le gouvernement plus accessible, efficient et efficace p. 28 [187]. Les pouvoirs publics y ont également recours dans le cadre de démarches participatives institutionnalisées. Le présent rapport se centre essentiellement sur les usages citoyens des Civic Tech.

S'appuyant sur les réseaux sociaux numériques, les Civic Tech ont plusieurs faisceaux d'actions : le développement de réseaux citoyens selon le principe de reliance[188] (exemple de 350.org, plateforme visant des mobilisations collectives sur la transition énergétique) ; l'engagement de communautés locales dans la décision publique (ex. : demodyne.org) ; le financement participatif (ex. : kisskissbankbank.com) ; le partage de données citoyennes (ex. : nosdeputes.fr). Par ailleurs, les projets d'e-pétition constituent des technologies de l'e-participation les plus utilisées à travers le monde pour contribuer à une mise à l'agenda médiatique des problèmes sociaux. Change.org, par exemple, entreprise sociale certifiée et plateforme web mondiale de pétitions en ligne, vise à accompagner les lanceurs de pétition dans la récolte de soutiens puis à s'adresser aux décideurs.

Comment mesurer les résultats réels de ces répertoires sur l'action publique, au-delà de la seule mise en réseau des citoyens ? La mesure des résultats est difficile. D'une part, le positionnement politique comme contre-pouvoir, la volonté de lutter (ou non) contre les inégalités dans une logique émancipatrice,

185. Salvador Barberà, Matthew Jackson, « A Model of Protests, Revolution, and Information », *SSRN Electronic Journal*, July 2018.

186. François Dubet, « La transformation des colères en politiques est-elle possible ? », *AOC*, 10 décembre 2018.

187. Clément Mabi, « Citoyen hackeur. Enjeux politiques des civic tech », *La Vie des idées*, 2 mai 2017.

188. La reliance désigne « l'action de relier et de se relier ainsi que ses résultats ». Anne Lehmans, « Vers une gestion participative de la connaissance dans les communautés de pratique émergentes : de l'économie à l'écologie de la connaissance », *Communication & Management*, 2015/1, Vol. 12, p. 81-95.

constitue un marqueur politique clivant dans cette communauté en devenir. Cette question attise la tension entre institutionnalisation et indépendance des initiatives, bien connue des mouvements sociaux et dispositifs participatifs classiques. Le risque est que les Civic Tech deviennent un nouvel espace de critique toléré par le pouvoir du fait de son incapacité à transformer en profondeur la place des citoyens en démocratie. D'autre part, l'outil numérique pose la question de la représentativité des utilisateurs par rapport à la société et de leur légitimité à porter des revendications d'intérêt général. Les premières observations p. 28 montrent des publics mobilisés à l'image des concepteurs des outils : jeunes, urbains et blancs, alors que les inégalités d'accès au numérique restent une réalité.

— La décentralisation, facteur d'expérimentation démocratique ? L'exemple des mobilisations de « transitions »

En tant qu'État décentralisé, la France présente une diversité importante de collectivités territoriales et compte pas moins de 54 000 autorités politiques infranationales. Cette diversité unique en Europe est un gage de bonne gestion dans le sens où les autorités publiques doivent coopérer pour agir et se contrôlent entre elles[189]. En revanche, cette complexité peut être décourageante pour les citoyens qui n'en comprennent pas le sens et rend opaque le fonctionnement des politiques publiques.

La vie politique locale peut pourtant s'avérer être un lieu de développement d'alternatives ou de mouvements citoyens[190]. Karine Lancement, cheffe de projet Participation citoyenne et Transitions au CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), évoque[191] ainsi la multitude de mouvements qui se structurent au niveau local, notamment autour des notions de transitions écologiques, bio-agricoles, énergétiques ou économiques. Villes en transition, monnaies locales, listes citoyennes, réseaux d'échanges, habitat coopératif, mouvements municipalistes p. 39, sont autant d'exemples de mouvements citoyens qui se sont lancés en marge des institutions ou qui visent à les faire évoluer. Certains mouvements comme les ZAD ou les mouvements contre les « grands projets inutiles » sont plus radicaux et défiants vis-à-vis des institutions. Ce monde militant s'ancre de manière territoriale. La notion de « communs » est également mobilisée. « Le concept de commun, qui demande la coexistence d'une ressource définie,

189. Jean-Claude Thoenig, « Territorial administration and political control: decentralization in France », *Public Administration*, n°83, vol.3, 2005, p. 685-708.

190. Certains parlent aussi de démocratie contributive. Voir par exemple https://fonda.asso.fr/ressources/democratie-contributive-de-quoi-parle-t.

191. Entretien avec Karine Lancement, réalisé en mai 2020.

L'interpellation citoyenne via des pétitions pendant la crise du Covid-19

Pour faire vivre la démocratie en période d'état d'urgence durant la crise sanitaire, les associations et citoyens ont recouru à des interpellations via des pétitions en ligne. Celle qui a recueilli le plus de signataires (579 000) est celle demandant de mettre à disposition dans toutes les pharmacies hospitalières de l'hydroxychloroquine. Une autre pétition assez populaire (108 000) est celle demandant des tests Covid-19 pour tous. À côté de ces pétitions massives, des pétitions locales se sont multipliées. Certaines ont été initiées par des soignants pour demander plus de moyens comme par exemple la pétition par le personnel du CHU de Clermont Ferrand. D'autres pétitions critiques de la politique de confinement interpellaient le gouvernement pour en demander un assouplissement. La plus importante d'entre elles (160 000) demandait d'autoriser l'accès aux espaces naturels à condition de respecter les règles de distanciation sociale. De nombreuses pétitions ont aussi été lancées sur la base de demandes locales comme par exemple la pétition pour demander la réouverture des marchés parisiens. La plupart de ces pétitions sont restées lettre morte. On peut noter quelques exceptions comme une pétition de restaurateurs montpelliérains qui ont demandé et obtenu du Maire et du préfet une dérogation pour que les livraisons puissent se faire jusqu'à 23h et non plus seulement jusqu'à 20h30. Cela semble relever plus de leviers d'influence du monde économique que de la reconnaissance de la société civile.

Pistes d'action

Le droit à l'expérimentation, constitutionnalisé depuis 2003, peut contribuer à développer de concert le rôle d'innovation des associations et de l'échelle locale institutionnelle. L'expérimentation constitue « un vecteur d'adhésion : en effet, elle permet de dissiper les craintes et de lever les réticences que suscite toute perspective de changement ».

Un nouveau pouvoir entre les mains des collectivités territoriales qui vise à favoriser l'innovation et la modernisation de l'action publique, mais dont elles ne se sont pourtant guère saisies jusqu'à présent, à l'exception d'initiatives ambitieuses mais encore isolées comme le projet de « territoire zéro chômeur. »

d'une communauté déterminée et d'un mode de gouvernance collectif, renvoie à la prise de conscience des limites d'une régulation par le marché ou par le public »[192]. Une partie de ces mouvements cherche à s'établir en réseau, afin de disséminer et faire évoluer un contexte qu'ils estiment défavorable à des idées de décroissance, de sobriété énergétique ou de lutte contre la pauvreté ou le changement climatique. On peut citer par exemple le Réseau action climat, les collectifs citoyens de transition[193], le site transiscope.org.

Karine Lancement évoque toutefois les obstacles à la généralisation de ce type d'initiatives. Le système de pouvoir des collectivités territoriales est vertical et concentré, calqué sur le modèle de la Ve République : le rôle de maire ou de président du conseil est hégémonique, tandis que ses fonctions lui confèrent une longévité exceptionnelle par rapport à d'autres pays démocratiques. De plus la multiplication, l'empilement et la surenchère des dispositifs techniques parfois participatifs, cloisonnés pour la plupart, épuisent les citoyens au lieu de les mobiliser et rend difficile la fédération de ce type de mouvements.

192. Utopia, *Propriété et communs. Idées reçues et propositions*, Ed. Utopia, 2017.

193. Les mouvements de la transition entransition.fr, des colibris colibris-lemouvement.org ou le collectif pour une transition citoyenne transition-citoyenne.org.

194. Entretien avec Sylvain Laurens, réalisé en février 2020.

195. Adrien Sénécat, « Le glyphosate, « vrai poison » ou « faux sujet » ? Petit manuel pour comprendre le débat sur l'herbicide controversé », *Le Monde*, 28 juin 2019.

196. Stéphane Horel, « L'Union européenne sous pression pour autoriser des pesticides interdits dans les produits importés », *Le Monde*, 17 février 2020.



— Interpeller les décideurs, participer aux décisions : des capacités encore limitées pour la société civile organisée

Parallèlement à ces expérimentations locales, le monde associatif a de plus en plus recours à l'interpellation pour faire entendre sa voix et faire avancer certaines causes. Il est cependant confronté à une asymétrie de moyens et à une asymétrie technique qui, conjuguées avec la transformation des modes de subventions publiques, contribuent à entraver son rôle de contre-pouvoir.

Un manque de moyens et d'expertise pour contrer les lobbys des grandes entreprises privées

Pour le sociologue Sylvain Laurens, l'une des limites fortes à laquelle font face les contre-pouvoirs associatifs tient à l'asymétrie entre le pouvoir d'influence des entreprises privées et celui de la société civile. Cette asymétrie est pour le chercheur d'abord une question de moyens : « *Par exemple, à Bruxelles, GreenPeace, c'est une grosse ONG, avec un budget de près de 4 millions d'euros et 15 salariés. En face, le European Chemical Industry Council (Cefic) est 10 fois plus gros et emploie 150 salariés* »[194].

La force du lobbying des groupes d'intérêt et des grandes entreprises p. 42 est apparue aux yeux du grand public avec le glyphosate[195]. Alors que le candidat aux présidentielles Emmanuel Macron promettait son interdiction une fois au pouvoir, il a finalement reculé face à la pression des industriels. En février 2020, le journal *Le Monde*[196] et l'ONG bruxelloise Corporate Europe Observatory montraient comment les pressions des entreprises, appuyées diplomatiquement par plusieurs États (États-Unis, Canada) ont pu contribuer à ce résultat.

Malgré ce différentiel important de moyens, les ONG font entendre leur voix, tout en « *passant à côté des lieux des régulations* ». En effet, comme l'explique Sylvain Laurens, « *lorsque je fais des entretiens avec des lobbyistes des firmes multinationales, il me disent que les écologistes ont beaucoup de poids. Mais c'est quoi le pouvoir de Greenpeace ? Son pouvoir c'est un pouvoir d'alerte sur certaines substances. L'ONG fait des campagnes, de l'advocacy, qui visent les journalistes. Ces campagnes se focalisent en général sur une substance, et elles peuvent mettre à l'agenda ce sujet. Et c'est un vrai pouvoir. Car les firmes concernées vont devoir s'adapter. Mais ce pouvoir d'influence est faible en réalité. Le pouvoir à Bruxelles, c'est la production de normes et cette régulation se fait dans des arènes techniques. Et là-dessus, l'influence des ONG est très réduite* ».

Au niveau européen et national, le manque d'influence de la société civile renvoie selon lui principalement à l'importance du coût technique. Cependant, certaines ONG ont pris la mesure de ces règles du jeu, à l'instar de la mobilisation des ONG à Bruxelles sur le glyphosate : « *elles ont mis leurs moyens ensemble pour avoir une personne de haut niveau, un expert capable d'être sur une argumentation technique, scientifique et pas seulement sur du jugement moral ou politique.* »

Pour Cyrille Cormier, expert indépendant et ancien responsable des campagnes énergie et climat de Greenpeace France, « *les moyens financiers et humains que mettent les entreprises (comme EDF), les syndicats d'entreprises (comme l'AFEP, le MEDEF) représentent des sommes colossales* »[197]. À ses yeux, l'asymétrie est renforcée également par le fait que ce sont les mêmes personnes qui traitent ces questions à la tête de l'État mais aussi à la tête des entreprises, toutes issues du corps des Mines p. 41. Il rejoint ainsi l'analyse de l'ancienne ministre de l'Écologie Corinne Lepage ou encore du physicien nucléaire Bernard Laponche pour qui « *il n'y a pas de lobby nucléaire, ce n'est pas un lobby, car c'est à l'intérieur de l'État et pas à l'extérieur* »[198]. Ce monopole corporatiste sur l'administration étatique expliquerait l'absence de débat démocratique sur ces questions, notamment sur le nucléaire.

Le champ de la lutte contre le mal-logement illustre également ces asymétries, dans un pays où le mal-logement concerne quatre millions de personnes et où douze millions sont fragilisées par la crise du logement. Pour Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre « les mal-logés ne semblent pas constituer une force sociale, capable d'imposer son agenda. [...] À l'inverse, les organisations représentatives des bailleurs privés, des promoteurs et agents immobiliers, des assureurs ou du bâtiment savent faire entendre leur voix. »[199] Pour ce bon connaisseur des politiques publiques du logement, le pouvoir d'influence se situe d'abord du côté de deux gros acteurs, d'une part, les promoteurs et le BTP, avec la Fédération Française du Bâtiment, d'autre part l'Union Sociale pour l'Habitat, en charge d'un parc de 12 millions de personnes. Si les acteurs économiques sont davantage écoutés que les associations qui promeuvent le droit au logement, ces dernières se font néanmoins entendre, mais peinent à réellement s'imposer dans l'action publique. En effet, leur « *action de plaidoyer est axée sur les parlementaires, même si on sait que le lobbying intelligent se fait au niveau de l'administration. On y va peu, car on a un problème de temps et de moyens.* »[200] Si la Fondation Abbé Pierre est un des acteurs les plus importants du plaidoyer pour les mal-logés, « *on n'a que quatre personnes qui s'en occupent, dont une qui se charge de l'Europe. On rédige aussi le rapport sur le mal-logement, donc on a très peu de temps pour aller voir les services de Bercy. Et comme ils sont dans la technicité, et pas dans le débat politique, il faut aussi pouvoir produire cette technicité... et on n'a pas le temps de faire ce travail-là. Lorsqu'on est consulté à l'automne par les parlementaires sur le Projet de Loi de Finances, c'est déjà bouclé, les arbitrages ont déjà eu lieu au printemps ou à l'été.* »[201]



197. Entretien avec Cyrille Cormier, réalisé en mars 2020.

198. Simon Cottin-Marx, Barnabé Binctin, « Nucléaire, une (dé)raison d'État. Entretien avec Bernard Laponche », *Mouvements*, 2018/3, n° 95, p. 165-184.

199. Manuel Domergue, « Scandale du mal-logement : si peu de bruit... », *Revue Projet*, 2018/3, n° 364, p. 14-22.

200. Entretien avec Manuel Domergue, réalisé en mars 2020.

201. *Ibid.*

Les nouveaux modes de financements publics : une limite forte pour l'innovation et la capacité d'interpellation des associations

Un second obstacle de taille pèse sur les capacités d'action des contre-pouvoirs. Ces dernières années, les travaux de Viviane Tchernonog et de Lionel Prouteau[202] ont mis l'accent sur une tendance lourde : les associations sont de moins en moins financées par des subventions (et des aides indirectes comme les contrats aidés qui ont été supprimés) et davantage par des marchés publics. Et lorsqu'il s'agit encore de subventions, celles-ci financent avant tout des projets et non le fonctionnement de l'association, contraignant ainsi leur capacité d'initiative, leur indépendance, voire leur pérennité.

Pour Charlotte Debray, directrice de la FONDA, l'un des principaux laboratoires d'idées du monde associatif, cette dynamique n'est pas neutre.
« *Le développement des financements par appel à projets, par des marchés publics, à la place des subventions pluriannuelles, ça revient à mettre en concurrence les acteurs entre eux. Le besoin est défini par les élus, les bailleurs de fonds. Et ça rétrécit les espaces où les associations peuvent faire des propositions.* »[203]

Pour cette observatrice privilégiée du monde associatif, les modalités de financements publics peuvent aussi limiter les capacités de plaidoyer, ainsi que la diversité du monde associatif :
« *le risque est que les petites associations soient écartées des financements publics et c'est un assèchement de l'innovation sociale derrière. Le risque, par exemple dans l'insertion, c'est que les associations délaissent les populations les plus difficiles.* »[204]
Cela peut aussi participer à les « bureaucratiser » aux dépens de leurs missions d'intérêt général[205]. Pour le sociologue Michel Chauvière, « *les associations sont soumises à une forme pas très franche d'entreprenalisation. Ce que ça tue, c'est la fonction de contre pouvoir. Ce qui me paraît inquiétant, c'est la réduction des espaces d'autonomie relative des associations* ».
Le développement de la logique de contrat et de marché public « « *lessive* » *pas mal le secteur. Ça réduit, ça trie, ça balaye. Le monde associatif est pris dans la lessiveuse. Et c'est là que la démocratie recule.* »

Les travaux de Mathilde Pette sur les guichets de l'immigration montrent par exemple comment le rapport aux pouvoirs publics peut cadrer le travail des associations militantes. « Destiné à influer sur les politiques migratoires et à accompagner et défendre les étrangers, le travail militant se trouve dans le même temps façonné et conditionné par ces politiques migratoires. Les associations adaptent leurs activités en fonction du contexte politique qui structure leur cadre d'action. De ce fait, c'est la nature du travail militant qui évolue : il se routinise, se juridicise, s'individualise et se formalise. »[206]
Dans ce cas, nouer des relations partenariales avec les pouvoirs publics les empêche souvent de mener des actions contestataires, les associations faisant le « jeu de l'État »[207].



202. Viviane Tchernonog, Lionel Prouteau, *Le paysage associatif français*, Dalloz, 2019.

203. Entretien avec Charlotte Debray, réalisé en février 2020.

204. Entretien avec Michel Chauvière, réalisé en février 2020.

205. Simon Cottin-Marx, « Les directeurs.trices de centres sociaux face à la bureaucratisation. Les conditions de travail dans le monde associatif dépendantes de l'action des pouvoirs publics », *RECMA*, n°357, 2020.

206. Mathilde Pette, « Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture », *Sociologie*, vol. vol. 5, no. 4, 2014, p. 405-421.

207. *Ibid.*

La société civile, source de résilience démocratique en temps d'état d'urgence sanitaire

25 ordonnances, 70 décrets et autant d'arrêtés ministériels, adoptés dans la foulée, ont créé un arsenal juridique massif qui touche de très nombreux domaines, et réduit l'espace démocratique au-delà de la stricte question sanitaire. Entre le 10 mars et le 20 avril 2020, le juge administratif suprême a été saisi de 125 requêtes contre des mesures réglementaires liées au Covid-19 et 15 contre les moyens mis en œuvre. Les syndicats et les associations se sont mobilisés sans succès pour tenter d'utiliser les leviers juridiques pour protéger les libertés. Plus de 90% des requêtes ont été rejetées, dont l'essentiel au « tri », c'est-à-dire sans débat ni audience[208].

Une multitude de dynamiques d'interpellations ont pourtant réussi à faire bouger l'autorité publique. La Quadrature du Net et la Ligue des droits de l'homme ont obtenu du Conseil d'État que les autorités cessent d'utiliser des drones à Paris pour surveiller le respect des règles du déconfinement car cela constitue une « *atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée* ».

L'association de parents d'élèves (FCPE) de la Drôme a interpellé les maires qui ne voulaient pas rouvrir leurs écoles accusant cette « décision unilatérale » d'être prise au détriment des parents et enfants des communes et sans concertation avec eux. Une association de patients comme Renaloo, qui représente les malades rénaux, a demandé et obtenu du Ministère qu'en l'absence de possibilité de télétravail, les malades et leurs proches puissent cesser leur activité afin de limiter le risque de contaminations intrafamiliales. Face à la multiplication de contraventions abusives visant les cyclistes[209] et à des fermetures d'aménagements cyclables, la fédération des usagers de la bicyclette (FUB) a déposé une requête en référé-liberté et obtenu du Conseil d'État qu'il ordonne au gouvernement « *d'indiquer publiquement et largement que le vélo peut être utilisé pour les déplacements autorisés durant le confinement* »[210].

208. Julien Mucchielli, « L'état d'urgence sanitaire, ses possibles dérives et la nécessité d'un contrôle », dalloz actualité, 30 avril 2020.

209. David Livois, « Neuilly : contrôlé à 200 m de chez lui, le cycliste écope de 135 euros d'amende », *Le Parisien*, 24 mars 2020.

210. Julien Bonnet, « Confinement, bisbilles autour des pistes cyclables fermées à Strasbourg », BFMtv.com, 17 avril 2020.

Pistes d'action : comment développer la démocratie d'interpellation ?

✔ Reconnaître et financer la démocratie d'interpellation pour renforcer son rôle et son indépendance

Pour favoriser la démocratie d'interpellation, le rapport intitulé *Pour une réforme radicale de la politique de la ville, ça ne se fera plus sans nous*, remis par Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache au ministre délégué chargé de la Ville, François Lamy, en juillet 2013, proposait d'inscrire « un droit d'interpellation citoyenne comme une dimension à part entière du fonctionnement démocratique de la République ».
Ce rapport part du constat que la démocratie représentative et les dispositifs de participation institutionnels ne permettent pas, à eux seuls, de gommer les inégalités en termes d'accès aux décisions politiques.
Il propose, en complément du financement public de ces deux formes de démocratie (représentative et participative), de « dégager les moyens humains et financiers » favorisant la démocratie d'interpellation.
Il s'agit de créer « les conditions pour une construction plus inclusive de l'intérêt général ».

Cette proposition n'a pas été reprise dans la loi pour la ville et la cohésion urbaine de février 2014. Des habitants et des associations des quartiers populaires ont créé en septembre 2014 la coordination nationale « Pas sans nous » notamment pour revendiquer ce droit à l'interpellation, en lançant un appel et une pétition pour la création d'un fonds pour une démocratie d'initiative citoyenne. Ce fond permettrait de garantir l'indépendance et la vision de long terme des initiatives citoyennes.

✔ Institutionnaliser des dispositifs pour prendre en compte les interpellations de la société civile

En allant dans ce sens, des municipalités comme Grenoble ou encore Paris, Saint-Nazaire, Strasbourg expérimentent des dispositifs pour mieux prendre en compte les dynamiques d'interpellation dans la production de l'action publique.

✔ Favoriser la coopération entre associations

Le Collectif des Actions Citoyennes, qui fait partie de L.A. Coalition, appelle au regroupement d'associations par territoire sur les mêmes thématiques, afin de renforcer la coopération au lieu de la compétition souvent instaurée par la concurrence pour les financements.

✔ Financer le fonctionnement pluriannuels des associations plutôt que des projets ponctuels

À défaut de financement public, certaines fondations philanthropiques soutiennent ce type de démarches et peuvent renforcer ce soutien en finançant le fonctionnement pluriannuel plutôt que des projets.

✔ Vers un statut associatif européen harmonisé

L'objectif est de favoriser le développement des organisations transnationales plus puissantes, et permettre aux associations et ONG françaises de lever plus facilement des fonds (simplification et élargissement des possibilités de dons et legs aux associations, comme dans d'autres pays européens).

Conclusion

Comment soigner la démocratie ?

Crise de la citoyenneté et déni de droits, abstention électorale, mouvement des Gilets jaunes : ce rapport est né de la nécessité de mieux comprendre les dynamiques et les tensions qui traversent la démocratie aujourd'hui en France. Ces questionnements ne sont pas nouveaux, « mais aujourd'hui, les institutions de la démocratie représentative sont confrontées à des mécanismes globaux qui les dépassent, tels que la montée en puissance vertigineuse des acteurs économiques transnationaux (...), les géants du numérique et de l'Internet, dont l'impact sur les débats publics, les opinions et les modes de vie est considérable. (...) Dans le même temps, l'élévation du niveau d'éducation de la population et la diversification des sources d'information ont accru les capacités de critique envers les gouvernants. Les institutions et les gouvernements des démocraties représentatives sont donc doublement remises en cause, par le haut (...), et par le bas, avec des citoyens qui n'acceptent plus de déléguer leur pouvoir et leur parole sans avoir la possibilité de s'exprimer »[211].

Depuis mars 2020, la crise sanitaire du Covid-19 est venue renforcer encore les atteintes à la démocratie et la défiance des citoyens à l'égard des gouvernants et des élites politiques. La gestion très verticale de la crise par l'exécutif, la marginalisation des acteurs locaux, le manque de transparence des décisions ont joué un rôle de révélateur des lacunes du système démocratique français. Celles-ci peuvent se résumer par un paradoxe : alors que la démocratie participative s'expérimente désormais à l'échelle nationale et jusqu'au plus haut sommet de l'État (Grand débat national, Convention citoyenne sur le climat, réforme en cours du Conseil économique, social et environnemental), les acteurs qui jouent le rôle essentiel de contre-pouvoirs sont remis en cause dans leur existence quand ils cherchent à se faire entendre, interpeller les autorités ou nourrir le débat public.

211. Loïc Blondiaux, Anne Châteauneuf-Malclès, « La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux », ses.ens-lyon.fr

La citoyenneté politique sous conditions

Dans un pays de tradition républicaine comme la France, l'éducation des jeunes et des enfants a d'emblée été pensée dans une perspective de formation du citoyen. Outre l'école, c'est aussi un rôle historiquement assuré par l'armée. En dépit d'évolutions récentes, ces deux institutions privilégient d'abord et avant tout un impératif de « disciplinarisation » de la jeunesse et d'euphémisation des conflits. Ces orientations de l'action publique constituent un premier mécanisme qui entrave le développement des compétences nécessaires à l'exercice de la citoyenneté politique.

Levier d'action : soutenir l'« organizing de jeunesse » et le développement du pouvoir d'agir des citoyens en devenir.

Un second mécanisme renvoie à l'aggravation de la précarité économique, redoublée par la prégnance et l'occultation des discriminations. En effet, la démocratie repose sur l'expression de la diversité des points de vue, laquelle dépend de la garantie de droits formels et du capital social et économique. À cet égard, la précarité qui augmente aujourd'hui en France constitue un obstacle essentiel à l'exercice de la démocratie par les citoyens. Si la France compte bien des « filets de sécurité », ils apparaissent insuffisants pour permettre à chacun de se sentir pleinement citoyen. Le déni de citoyenneté et les différences de traitement concernent aussi d'autres groupes minoritaires. Peu visibles, les pratiques discriminatoires sont souvent déniées et peu prises en compte dans le débat public, alors qu'elles peuvent empêcher de se sentir sujet de droit ou membre à part entière de la communauté nationale. Sur un autre registre, la fracture numérique tend à renforcer encore les risques d'exclusion de certains groupes sociaux et territoires, à l'heure de la dématérialisation et des politiques de e-gouvernement. En parallèle, les transformations qui affectent le « quatrième pouvoir » qu'est la presse font obstacle à la bonne information des citoyens.

Levier d'action : renforcer le pouvoir d'agir des personnes précaires p. 22 et des groupes minoritaires p. 25 afin de permettre l'exercice de la citoyenneté politique par tous.

Une crise de la démocratie représentative

L'élite politique, administrative et économique, par son fonctionnement principalement endogène, apparaît de plus en plus coupée de la société. L'intérêt général est remis en cause par le poids grandissant des lobbys financés par les grandes entreprises privées. De plus, dépendant de la finance à travers divers mécanismes (notamment, en premier lieu, l'endettement public), l'élite dirigeante gère selon des critères d'efficience eux-mêmes de plus en plus financiarisés. Autre mécanisme qui contribue au blocage des institutions démocratiques, l'abstention remet en cause la légitimité de la démocratie représentative. Les dispositifs de démocratie participative qui fleurissent pour répondre en partie à ces limites reproduisent trop souvent les inégalités politiques. Mais des expérimentations permettent d'ouvrir de nouvelles voies pour concilier participation du plus grand nombre et débat démocratique.

Dans ce contexte, doublée de la crise sanitaire et de ses conséquences, la nécessaire refonte du système démocratique français devient de plus en plus évidente.

Levier d'action : démocratiser le système représentatif

- **Développer les capacités d'expertise des citoyens profanes et des corps intermédiaires pour contrebalancer l'influence des lobbys et du monde de la finance et rétablir un contrôle et une transparence de l'action publique.**
- **Développer différents modes d'expression du jugement des citoyens. Encourager les modes de décision alliant participation citoyenne et intelligence collective (à l'instar du développement des listes participatives aux élections municipales p. 39 ou encore des jurys citoyens). Expérimenter des dispositifs de démocratie directe (type référendum d'initiative citoyenne) en utilisant notamment le droit à l'expérimentation.**
- **Soutenir la démocratisation de l'accès à la haute fonction publique et aux mandats électifs pour tous les groupes minoritaires confrontés aux discriminations p. 25 (exemple : création de bourses et de financements ad hoc, soutien à la lutte contre les discriminations).**

Les contre-pouvoirs, entre répression, résistance et recomposition

La société civile organisée joue en démocratie un rôle important de contre-pouvoir quand elle est capable de faire rendre des comptes aux institutions et décideurs publics comme aux acteurs privés qui façonnent les conditions de vie des citoyens.

Cependant, les entraves aux droits et libertés d'association sont nombreux et ont tendance à s'accroître au cours des dernières années. On assiste en parallèle à une montée en puissance des logiques sécuritaires qui laissent peu de place à l'expression des conflits politiques et sociaux. De l'autre côté, les répertoires d'action des mobilisations collectives se durcissent, tandis que les associations perdent leurs marges de manoeuvre. Par ailleurs, il existe une forte asymétrie entre les moyens des associations et ceux des grandes entreprises auxquelles elles peuvent se confronter dans leurs activités de lobbying respectifs. Ce déséquilibre est aggravé par l'intrication entre les grands corps d'État et certains élus, et ces entreprises.

Ces mécanismes simultanés entravent la possibilité de dialogue constructif entre institutions publiques, privées et société civile organisée. De nouveaux espaces émergent cependant au niveau local et des institutions s'ouvrent à la démocratie d'interpellation.

Levier d'action : soutenir les associations et la démocratie d'interpellation

- **Sanctuariser les libertés associatives en soutenant les actions de défense de la liberté d'association.**
- **Soutenir l'indépendance financière et institutionnelle du monde associatif pour lui permettre de jouer un rôle plus effectif de contre-pouvoir p. 66, de défense des droits et d'intervention dans le débat public, notamment en les aidant à développer leurs capacités d'expertise.**
- **Encourager des expérimentations et retours d'expérience de dispositifs visant à mieux prendre en compte les dynamiques d'interpellation dans la production de l'action publique.**

Citoyenneté, institutions, société civile

La démocratie française sous tension

La France est un pays reconnu pour ses valeurs relatives aux droits de l'Homme et à la démocratie. Pour autant, à l'image de la société, la démocratie est en évolution perpétuelle et a été confrontée à des tensions fortes ces dernières années en France.

Depuis mars 2020, la crise sanitaire du Covid-19 est venue renforcer encore les atteintes à la démocratie et la défiance des citoyens à l'égard des élites politiques. La gestion très verticale et centralisée par l'exécutif, ainsi que le manque de transparence des décisions illustrent les lacunes du système démocratique français. Celles-ci peuvent se résumer par un paradoxe : alors que la démocratie participative s'expérimente désormais jusqu'au plus haut sommet de l'État, les contre-pouvoirs sont remis en cause quand ils cherchent à interpeller les autorités ou nourrir le débat public.

De l'apprentissage d'une citoyenneté émancipatrice à la lutte contre les inégalités qui tiennent certains aux marges du jeu démocratique, en passant par le renouvellement d'institutions de la démocratie représentative qui apparaissent de plus en plus coupées de la société et de ses attentes : le rapport propose une série de leviers d'action pour expérimenter ici et maintenant de nouvelles formes de démocratie et permettre aux associations et aux citoyens de (re)trouver leur place.

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Chaire Unesco Politiques Urbaines et Citoyenneté