

PREMIERE PARTIE

La crise des Gilets jaunes et le grand débat national, expressions d'une triple crise : sociale, environnementale et démocratique

Chapitre 1 : Les Gilets jaunes, déclencheurs du Grand débat national

Lorsqu'il s'est emparé de ce sujet l'Atelier Démocratie- OCQD du Pacte civique a souhaité dépasser les aspects événementiels de la crise qui touchait le pays et s'est avant tout posé deux questions :

- De quoi la révolte des Gilets jaunes est-elle le symptôme ?
- Que dit-elle du besoin de nouvelles formes d'expression démocratique et d'un plus grand « pouvoir de vivre » ?

La mobilisation sur les ronds-points, initiée sur les réseaux sociaux pour protester contre la hausse de la taxe carbone sur les carburants et les fins de mois difficiles, a débouché sur une colère populaire suffisamment vaste pour ébranler le pouvoir exécutif.

La crise des Gilets jaunes n'a pas éclaté dans un ciel serein. Il faut de ce point de vue se rappeler la révolte des « Bonnets rouges » en Bretagne, à l'automne 2013, contre les portiques écotaxe¹, qui avait également ébranlé le pouvoir exécutif et l'avait conduit à reculer.

Le cri d'alarme lancé par les Gilets jaunes ne sera sans doute pas le dernier. Il n'est que de voir le malaise persistant du personnel soignant dans les hôpitaux, l'appel des urgentistes, celui des policiers ou des pompiers. Ces expressions de colère ou de malaise profond viennent de loin et témoignent d'un pays socialement et politiquement fracturé. A ce propos les données publiées par l'analyste politique Jérôme Fourquet dans *L'archipel français - Naissance d'une nation multiple et divisée*², font état des tensions profondes qui existent dans notre pays.



BFMTV

L'Atelier Démocratie-Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD) se devait d'apporter une réponse aux questions suivantes :

- Quel est le profil socio-économique et politique des femmes et des hommes qui ont décidé de se dénommer « Gilets jaunes » ? Quelles sont leurs revendications ? Que disent ces manifestations au caractère inédit, à dimension anti-fiscale, des revendications portant plus largement sur le pouvoir d'achat, les inégalités et les injustices sociales ?

¹La « jacquerie » des Bonnets rouges est un mouvement de protestation né en Bretagne, en octobre 2013, contre la mise place des portiques destinés à la mise en œuvre du dispositif de contrôle de perception de l'« écotaxe », redevance imposée aux poids lourds circulant sur le réseau routier français national et départemental.

Cette mobilisation massive a déstabilisé le Gouvernement, conduisant le Premier ministre à annoncer une grande réforme fiscale et un « Pacte d'avenir pour la Bretagne » signé en décembre 2013.

²Seuil, mars 2019. J. Fourquet est également directeur du département Opinion à l'IFOP.

- Comment qualifier cette éruption sociale ? S'agit-il d'une révolte ponctuelle marquée par l'urgence de l'ici et maintenant ou d'un mouvement protéiforme capable de se structurer dans le temps ?

- Comment la crise des Gilets jaunes interroge-t-elle tout ou partie des valeurs du Pacte civique ? S'agit-il d'une surprise pour notre mouvement qui, au lendemain d'une élection présidentielle inédite, avait décrit, dans son rapport 2017, les symptômes de la défiance politique institutionnelle qui caractérise la France : le « déficit de représentativité, l'impuissance à résoudre les problèmes majeurs du pays. »³ ?

Cette crise est assurément le symptôme d'une fragilisation de notre modèle démocratique. Peut-elle nous aider à remédier aux insuffisances de ce dernier ?

1. La sociologie des Gilets jaunes et leurs revendications

La sociologie des Gilets jaunes (GJ), telle qu'elle s'est révélée sur les ronds-points et dans les manifestations des samedis, contraste fortement avec celle des participants au Grand Débat National (GDN), ainsi que l'établit l'enquête du Cevipof publiée début 2019⁴

Ainsi, il ressort que les participants au GDN étaient majoritairement des hommes (55 %), âgés (60 ans en moyenne), retraités (50 %) et actifs de plus de 50 ans (34 %), dotés d'un fort capital culturel (64 % déclarent détenir un diplôme de l'enseignement supérieur) et propriétaires de leur logement (75 %). Il apparaît donc que, d'une part, les participants au Grand débat ne sont pas représentatifs de la société française dans son ensemble et, d'autre part, que leurs caractéristiques sociologiques sont fort éloignées de celles des Gilets jaunes et des « sympathisants ».

Ce constat recoupe l'observation de J. Fourquet, lequel montre que la fracture territoriale révélée par le mouvement des Gilets Jaunes recouvre largement la stratification socioculturelle des Français : *« Outre l'ampleur de la fracture territoriale entre les grandes agglomérations et les zones rurales et périphériques, ce mouvement a également constitué une autre illustration de la prégnance extrêmement forte de la stratification socioculturelle du pays. L'attitude à l'égard de ce mouvement a en effet été très polarisée selon le niveau de diplôme des individus. D'après un sondage [Ifop - décembre 2018], 18 % des Français se considéraient comme Gilets jaunes, 52 % soutenaient l'action du mouvement sans se dire eux-mêmes Gilets jaunes, quand 30 % ne se sentaient pas « Gilets jaunes ». L'identification était la plus forte parmi les détenteurs d'un CAP ou BEP (29 %), puis décline linéairement : 19 % pour les personnes au niveau bac, 15 % parmi les bac +2 et 9 % seulement pour les bac +3 et plus »*⁵.

Dès la fin 2018⁶, Pierre Rosanvallon analysait le mouvement des Gilets jaunes ainsi : *« ça n'est pas le mouvement des exclus, au minimum vieillesse, au RSA, ou des personnes aux allocations adultes handicapés⁷. C'est le mouvement social des petits⁸, de ceux qui se sentent oubliés, donc ce n'est pas basé seulement sur le critère des revenus, mais c'est aussi autour de la situation du logement, la distance pour aller au travail, les accidents de la vie »* et d'ajouter : *« Le moment présent nous oblige à changer nos lunettes, la société française a évolué, comme d'autres sociétés et il faut d'autres concepts pour l'analyser. »*

³ Résumé page 13, introduction page 15, partie 5 du rapport 'Confiance-défiance en démocratie », et conclusion

⁴ Source : Libération du 14 mars 2019 : https://www.liberation.fr/debats/2019/03/14/un-public-eloigne-des-traits-sociologiques-des-gilets-jaunes_1715170

⁵ Ibidem : p. 276 et s.

⁶ France Culture Matinale du 5/01/2019

⁷ En France, 4,5 millions de personnes vivent des minimums sociaux

⁸ *« C'est la « société des petits » qui s'exprime : celle du salariat modeste, des petites classes moyennes, des autoentrepreneurs, petits commerçants ou artisans, qui bat le pavé. »* Le Monde du 8/12/2018

Pour analyser cette mobilisation socio-politique avec de nouvelles lunettes, et de manière plus fine, nous nous appuyons sur deux notes de l'Observatoire du Bien-être (OBE) parues en février 2019 : « *Qui sont les Gilets jaunes et leurs soutiens ?* » et « *La France malheureuse* » et une publiée en janvier 2020, celle du Conseil d'Analyse Economique (CAE) : « *Territoires, bien-être et politiques publiques* »⁹.

1.1- Le profil socio-économique des Gilets jaunes, miroir d'une « France malheureuse »

Les facteurs qui ont déclenché cette éruption sociale donnent une première indication sur la partie de la population qui connaît « des fins de mois difficiles ».

La protestation est née de la hausse des prix du carburant, puis a agrégé de nombreuses autres revendications : accroissement du pouvoir d'achat, du « reste à vivre » après le règlement des dépenses contraintes (loyers, remboursements de prêts, abonnements d'électricité, gaz ou téléphonie, les assurances et mutuelles, etc.), facteurs parfaitement documentés par l'Insee et résumés par les décodeurs du journal Le Monde¹⁰.

Le ressort de la révolte sociale ne se limite pas à la faiblesse des revenus. Au terme d'une enquête sur le bien-être subjectif des Français, publiée sous le titre de « *La France malheureuse* », l'OBE constate « *un niveau de mal-être relativement élevé dans une part importante de la population, à la frontière entre les classes populaires et les classes moyennes* »¹¹. 27% de la population française se trouverait dans cette situation. Cette proportion est obtenue par la mesure du « degré de satisfaction dans la vie », évalué par la réponse à la question suivante : « *Dans l'ensemble, dans quelle mesure êtes-vous satisfait de la vie que vous menez actuellement ?* »¹². Cet indicateur est illustré par la carte 1 : *la carte socio-économique du bien-être*.



Jeanne Menjoulet on VisualHunt / CC BY-ND

⁹Yann Algan et autres

¹⁰Les « dépenses contraintes » ont été multipliées par 2,5 depuis les années 1960 ; elles préemptent désormais en moyenne près de 30 % du budget des ménages, ramenant *ipso facto* à 70 % la part des « dépenses arbitrables » sur lesquelles les ménages ont le sentiment d'avoir prise (Source Insee)

Si l'on écarte ces dépenses contraintes, les principaux postes de consommation sont l'alimentation et les transports. Deux types de dépenses qui, pour « non contraintes » qu'elles soient, sont difficiles de différer ou de réduire drastiquement à court terme. Les carburants ne représentent que 3 % des dépenses des Français, mais 6 % des dépenses arbitrables hors alimentaire.

Par ailleurs, la moyenne de 30 % de dépenses contraintes masque de nombreuses disparités en fonction des profils socio-économiques. La part de ces dépenses est très élevée pour les ménages situés sous le seuil de pauvreté. Selon une étude publiée en mars 2018 par la Direction des études statistiques du ministère de la santé et des solidarités (Drees) elles représentent 60 % de leurs revenus disponibles ; il ne leur reste donc que 40 % de leur budget à consacrer des dépenses « arbitrables », alimentation et transportsy compris.

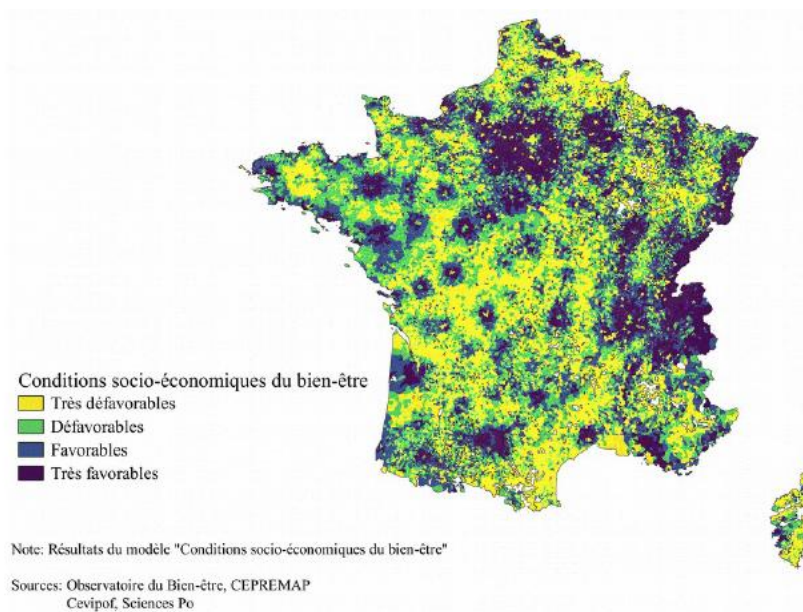
Pour une analyse plus détaillée du profil socio-professionnel des Gilets jaunes, voir le livre de Yann Algan, Elizabeth Beasley, Daniel Cohen et Martial Foucault (pages 32 et 33) : *Les Origines du populisme - Enquête sur un schisme politique et social*, Seuil, août 2019.

Rappelons qu'au seuil de pauvreté établi à 60 % du revenu médian, 35 % des familles monoparentales sont pauvres, dont 80 % de femmes avec enfants. Observatoire des inégalités : « *Famille monoparentales rime souvent avec pauvreté* » - 30 novembre 2017. Cité par Algan et autres.

¹¹Note de l'OBE – Cepremap, IEP – 14/02/2019

¹²Depuis juin 2016, l'Observatoire du Bien-être du CEPREMAP finance une plate-forme de 20 questions sur le bien-être des Français. Adossée à l'enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages (CAMME) de l'Insee, cette plate-forme

Carte 1 : carte socio-économique du bien-être.



Cette carte est établie sur la base d'un indicateur composite calculé à l'échelle communale, qui pondère la part du niveau de revenu, du chômage, de l'éducation, de l'âge et de la catégorie socio-professionnelle dans l'appréciation du bien-être individuel.

L'OBE ajoute que *« si on trouve des malheureux dans toutes les couches de la société française, le malheur reste fortement associé au niveau de qualification, à l'emploi et aux revenus. Cette association ne se cantonne pas aux plus précaires ou aux plus pauvres. »*

De la même manière, le CAE note que *« la qualité du lieu de vie, de l'environnement local, notamment l'accès parfois défaillant aux services collectifs, ferment du tissu social local »* a joué un rôle déterminant dans la mobilisation des Gilets jaunes dans les villes petites ou moyennes. Parmi les personnes interrogées, qu'ils aient soutenu le mouvement ou y ont participé, *« 70 % habitent dans de petites villes. Les pertes d'emploi et la désertification croissante des services ont rendu le recours à l'automobile d'autant plus indispensable »*.

De fait, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques confirme dans son rapport d'octobre 2019 *« le recul important de l'accès aux services publics – écoles primaires, bureaux de poste, maternités et gares – dans les petites communes et les territoires ruraux sur la période 1983-2013 »*.

La note du CAE indique que plusieurs travaux portant sur les déterminants de l'abstention *« pointent le même type de facteurs que ceux qui rendent compte de la mobilisation des Gilets jaunes notamment l'influence de la désertification commerciale et des services publics dans les régions rurales sur la démoralisation des habitants et leur comportement politique, notamment lors de l'élection présidentielle de 2017 »*.

Cette même note analyse de manière détaillée, l'influence de l'évolution des conditions de vie locales sur le moral de cette partie de la population sur la base de cinq facteurs : l'effet systématique du déclin de l'emploi, la fermeture des équipements publics et des commerces de détail, l'augmentation des impôts locaux, la chute du nombre de transactions immobilières comme signe d'une perte d'attractivité du territoire, et une possible relation entre l'affaiblissement du lien social d'une commune et le mécontentement politique.

Les reportages de la journaliste Florence Aubenas et du photographe Edouard Elias consacrés à cette France qui s'est retrouvée pendant plusieurs mois sur les carrefours giratoires¹³ confortent largement cette analyse.



Edouard Elias

1.2 - Le profil socio-politique des Gilets jaunes

Dans sa note sur les Gilets jaunes (Cf. *supra*), l'OBE rappelle tout d'abord le soutien massif dont a bénéficié le mouvement à la fin 2018 et au début 2019 : « Selon les résultats du Baromètre de confiance du CEVIPOF, 30% des intervenants déclaraient soutenir tout à fait les Gilets Jaunes, 30% les soutenaient plutôt tandis que 30% ne les soutenaient plutôt pas ou pas du tout ».

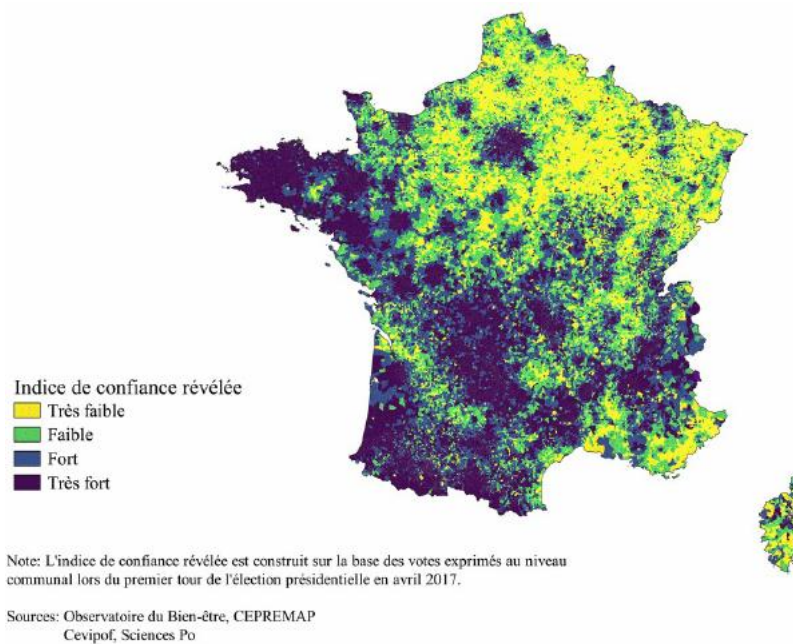
Il souligne ensuite cinq points essentiels sur le plan politique, concernant les Gilets jaunes. D'abord, le déplacement du clivage droite-gauche traditionnel au profit d'un nouveau clivage apparu pendant la campagne présidentielle et confirmé par les européennes, mais qui reste à caractériser finement. Ensuite, ce sont majoritairement d'anciens électeurs de Marine Le Pen, de Jean-Luc Mélenchon ou des abstentionnistes de 2017 (dans cet ordre). Ils partagent une critique plus radicale de l'État et du Gouvernement que l'un et l'autre de ces électors, tout en ayant des positions plus médianes sur des questions morales comme la tolérance à l'égard des minorités.

L'analyse de **la géographie des ronds-points** confirme le caractère original de ce mouvement. Le Nord-Est et le Sud-Ouest sont les points forts de la mobilisation, soit les deux régions où le Front national (devenu le Rassemblement national) et la France insoumise ont fait leurs meilleurs scores en 2017.

Pour aller au-delà des sympathies partisans exprimées par les soutiens aux Gilets jaunes, l'OBE a tenté de saisir les Gilets jaunes eux-mêmes autour des ronds-points. Pour ce faire, l'observatoire a tout d'abord reconstruit au niveau communal les deux indicateurs qui sont apparus décisifs dans l'analyse du vote de 2017, à savoir la satisfaction de vie (Cf. *carte 1 supra*) et la confiance interpersonnelle. Ce qui lui a permis de publier deux nouvelles cartes, en l'occurrence une carte politique de la confiance et une carte de la mobilisation des Gilets jaunes par départements.

Carte 2 : politique de la confiance.

¹³*Ibidem*



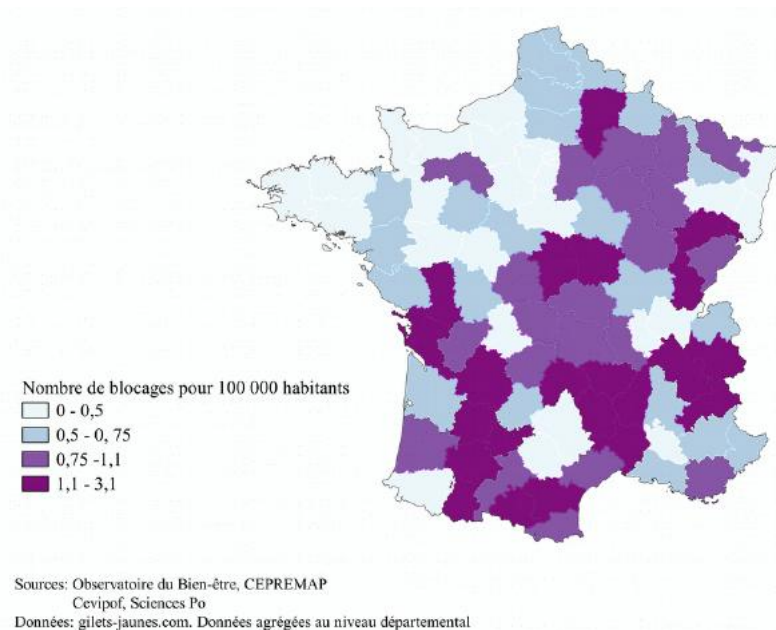
Cette carte redéfinit les préférences politiques des Français à partir du coefficient de confiance en autrui. Plutôt que de classer le vote sur l'axe droite-gauche traditionnel, l'OBE le classe sur **l'axe défiance/confiance**¹⁴. Pour cela, l'observatoire procède à une estimation économétrique du lien entre confiance et vote. Il apparaît ainsi que « *Les personnes qui ont voté pour Marine Le Pen manifestent, en moyenne, une grande défiance envers les autres. Celles qui ont voté en faveur d'Emmanuel Macron, de Jean-Luc Mélenchon ou de Benoît Hamon, une fois pris en compte leur niveau de bien-être estimé, témoignent d'un coefficient de confiance élevé. Les électeurs de François Fillon sont neutres* ». En pondérant les votes, au niveau communal, par les coefficients ainsi obtenus, on peut redessiner la carte politique de la France. Le quartile inférieur (confiance révélée « Très faible » sur la légende) est l'ensemble des communes où le vote traduit une méfiance forte. Le quartile supérieur est celui où la confiance révélée est forte.

Dans « *Les origines du populisme* », l'ouvrage d'Algan et autres souligne le rôle déterminant que joue le bien-être subjectif dans l'exercice du vote. « En particulier, les citoyens se déclarant abstentionnistes sont en moyenne moins satisfaits de leur vie. Faisant plus souvent partie des classes populaires les plus fragiles, ils sont plus pessimistes, davantage résignés et plus défiants envers les autres ».

La carte 3 est celle de la mobilisation des Gilets jaunes par département pour le mois de décembre 2018.

Carte 3 : Mobilisation des Gilets jaunes par départements

¹⁴Pour une analyse plus détaillée, voir (pages 34 et 35) certains traits des Gilets jaunes selon l'axe confiance/défiance *Les Origines du populisme*, déjà référencé



Selon l'analyse d'Hervé Le Bras¹⁵, les Gilets jaunes se situent surtout dans la « diagonale du vide », dans la France qui s'étend de Strasbourg à Bordeaux en passant par la Nièvre et descendant jusqu'aux Pyrénées. Cette « écharpe dépeuplée » est connue des spécialistes. En effet, dans les années 1980, le géographe Roger Brunet avait établi cette carte de la dépopulation recouvrant des territoires où la voiture est nécessaire pour faire les courses, se rendre à la poste ou chez le médecin.

Les régions du centre apparaissent, en novembre 2018, comme les plus impactées par le mouvement des Gilets jaunes. Ceux-ci sont, en pourcentage de la population, moyennement présents dans le Nord-Est et peu présents dans le Sud-Est. Au fil du temps, entre novembre et décembre, la présence des Gilets jaunes se concentre davantage dans la France du Nord-Est et du Sud-Ouest passant par le Languedoc-Roussillon, le Massif Central, le Berry et le Nivernais. C'est également dans ces régions que le taux de soutien a été le plus important. En outre, l'OBE a calculé la corrélation entre les cartes socio-économiques et politiques avec la mobilisation des Gilets jaunes. Ce travail confirme que le facteur « insatisfaction vis-à-vis de sa vie » et, dans une moindre mesure, le facteur « confiance interpersonnelle plus faible », dans la caractérisation du mouvement.

Au-delà de la géographie des ronds-points, force est de constater sur le plan politique la montée de ce que Gilles Finchelstein¹⁶ nomme, au terme d'une enquête annuelle « Fractures françaises »¹⁷, les « anti-démocrates ».

Il les décrit ainsi : « Sociologiquement, ce sont des Français modestes : 58 % des ouvriers, 50 % de ceux qui ont un revenu inférieur à 2000 euros, 49 % de ceux qui se définissent comme appartenant aux « défavorisés » ou aux 'milieux populaires' font partie de ces « anti-démocrates » ».

Il ajoute que politiquement « ce sont des réactionnaires autoritaires; ils sont en attente d'ordre et d'un régime fort. Hypothèse retenue : ils se singularisent en effet par l'intensité de la demande de 'chef' – 86 % sont d'accord, et même 55 % 'tout à fait d'accord' (22 points au-dessus des « démocrates »), avec l'idée que l'on a 'besoin d'un vrai chef pour remettre de l'ordre'. Ils sont 57 % à défendre le rétablissement de la peine de mort (20 points au-dessus des « démocrates »). Ils ont même une relation

¹⁵ Article du 21 novembre 2018 dans le Nouvel Obs et interview dans « Les Gilets jaunes et après ? », hors série « le un » sous la direction d'Eric Fottorino ;

¹⁶ Directeur général de la Fondation Jean-Jaurès (FJJ)

¹⁷ Réalisée par Ipsos Sopra-Steria, en partenariat avec la FJJ et l'Institut Montaigne < <https://jean-jaures.org/nos-productions/fractures-francaises-2019-focus-sur-les-anti-democrates> >

ambiguë avec la violence, 30 % d'entre eux trouvant 'normal que certaines personnes usent de la violence pour défendre leurs intérêts'». [...] « Ils s'auto-définissent moins de 'gauche', de 'droite', du 'centre', 'progressistes' ou 'conservateurs' que la moyenne des Français mais davantage et massivement – à 42 % – comme 'du peuple'. Ils s'intéressent peu à la politique. Ils ont une défiance absolue envers tous les responsables politiques – qui, pour plus de 90 %, n'agissent 'que pour leurs intérêts personnels' et, pour près de 80 %, sont 'pour la plupart corrompus'. Ils ont une défiance tout aussi élevée pour les institutions politiques, de l'Union européenne en passant par le député, la présidence de la République et même le maire. Ils n'ont en réalité confiance en personne : 91 % disent que l'on 'n'est jamais assez prudent quand on a affaire aux autres' »

Il précise toutefois que « tous les « anti-démocrates » ne sont pas d'extrême droite – 46 % d'entre eux se sont abstenus au second tour de l'élection présidentielle contre 31 % qui ont voté pour Marine Le Pen. Il faut donc chercher ailleurs en abandonnant les grilles d'analyse classiques ».

Et G. Finchelstein de conclure : « Ils n'ont pas encore tous basculé électoralement mais les démocraties, en France comme dans la plupart des démocraties occidentales, sont confrontées à un même défi : réintégrer les classes laborieuses à la démocratie ».

2. De quoi le « mouvement/révolte » des Gilets jaunes est-il le symptôme ?

Plusieurs interprétations, proposées par des historiens et des sociologues, peuvent être utilisées pour tenter de répondre à cette question.

2.1- Les Gilets jaunes symptôme d'une crise sociale et politique ?

L'historien Quentin Deluermoz¹⁸ résume les traits de la colère des Gilets jaunes tels qu'elle a été rendue dans la presse : « *Le point commun des revendications est le sentiment d'injustice fiscale, une volonté de faire valoir sa dignité, de rappeler qu'on n'est pas rien, de réclamer une vie décente* ». Selon lui les GJ manifestent « *contre une politique qui favorise les riches au détriment des plus pauvres, qui s'appuie également sur un vécu : dans cette fameuse « diagonale du vide », on voit le problème posé par la suppression des trains, les distances à faire pour aller chez le médecin, ou même pour les commerces* » ;



L'Humanité

« *Ce mouvement traduit un épuisement physique et psychologique qui est aussi la trace de notre épuisement démocratique. A cet égard, ce n'est pas pour rien que la voiture est touchée : outre la question monétaire, essentielle, gêner la mobilité revient à accroître les distances, au sens géographique, mais aussi social et politique du terme* » ;

« *C'est pour cela qu'il risque d'y avoir un décalage persistant entre la demande (morale) des Gilets jaunes et la réponse (a priori technique et politique) du pouvoir. Ce sont deux mondes qui se confrontent ici, éloignés l'un de l'autre* » ;

« *En ce sens, le mouvement des Gilets jaunes prend place dans une crise profonde, qui n'est pas une crise de gouvernement, mais une crise de société, d'un modèle social et politique qui s'est détricoté depuis plusieurs décennies. S'ajoute peut-être un autre élément, sur la question du futur. Le principe de l'action politique est fondé sur l'idée d'un contrôle des anticipations, qu'il faut attendre un peu et que cela ira mieux après. Mais la crise climatique et l'urgence écologique mettent à mal cette*

¹⁸Interview au journal Le Monde, 15/12/2018

promesse, et cette demande de patience. La crise est aussi une crise du rapport au temps, face à laquelle les institutions en place et les logiques marchandes sont inadaptées. » 19

Cette analyse rejoint celle du sociologue Jean Viard sur le mouvement des Gilets jaunes et la pression populaire en faveur d'un renouvellement démocratique²⁰.

2.2 – Les Gilets jaunes, prolongement de la crise politique qui s'est exprimée en 2017, lors de la dernière élection présidentielle ?

C'est la conclusion à laquelle aboutit l'OBE, à l'issue de son étude déjà citée sur la crise des Gilets jaunes (*synthétiser la suite, si nécessaire, pour éviter les répétitions*). Au printemps 2017, « *la vieille opposition gauche/droite a laissé place à un nouvel antagonisme, dans lequel les variables de bien-être subjectif ou de confiance à l'égard des institutions ou des personnes jouent un rôle central et sous-estimé jusqu'alors. Les Gilets jaunes et leurs soutiens sont avant tout l'expression d'une France où le bien-être est faible, sans que cela les conduise nécessairement à s'entendre sur les moyens d'y répondre. La question de la transition écologique, point de départ de la contestation, symbolise les désaccords sur les instruments de politiques publiques : un tiers des soutiens des Gilets jaunes disent refuser une réduction du niveau de vie pour améliorer l'environnement, un tiers y est favorable et le dernier bloc est indifférent. À l'inverse, l'axe sur lequel opérait l'opposition traditionnelle gauche/droite supposait, en partie du moins, un accord sur les moyens, plus ou moins d'impôts notamment. En manifestant un très faible niveau de confiance à l'égard des institutions ou d'autrui, les Gilets jaunes expriment une défiance profonde à l'égard de l'État et des corps intermédiaires, voire à toute forme de représentation. La géographie de leur présence, très forte dans le Sud-Ouest, montre qu'il ne s'agit pas d'une copie de la France qui a voté majoritairement Marine Le Pen en 2017, laquelle a été très forte dans le Nord-Est. Unis par leurs problèmes de pouvoir d'achat, les Gilets jaunes sont la révolte de ceux qui découvrent que leur souffrance individuelle est en réalité collective, et qui ont trouvé autour des braseros certes un remède à leur isolement social mais surtout une nouvelle forme d'expression publique en dehors des répertoires classiques d'action collective. Leur mobilisation met en évidence une trajectoire sociale et individuelle singulière. La construction d'une ascension sociale dont l'accès à la propriété est un point central (en zone péri-urbaine et rurale pour des raisons financières) et de choix de consommation parfois contraints (la symbolique d'occupation de ronds-points desservant des centres commerciaux prenant ici tout son sens) est mise à mal par l'impossibilité d'imaginer, dans leurs territoires d'existence, des alternatives à ce destin. »*

2.3 Les Gilets jaunes, symptôme d'une crise de la représentation, conséquence de l'hyper-individualisation des relations sociales ?

Cette interprétation, sans doute la plus originale, est celle du sociologue du travail, Denis Maillard²¹ qui voit dans la révolte des Gilets jaunes une crise de la représentation qui marque un tournant dans l'histoire des relations sociales. Y apparaissent les symptômes avérés d'un épanouissement paradoxal de la « société de marché », travaillée par un processus d'individualisation qui lui confère un aspect hyper-démocratique certes, mais... quasiment irreprésentable avec des salariés qui s'adressent directement à un avocat, de préférence à un représentant du personnel ou un délégué syndical. Nous vivons désormais dans ce que Pierre Rosanvallon nomme « *l'individualisme de singularité* », chacun voulant être reconnu comme égal aux autres, mais profondément distinct.

¹⁹ On peut également un autre historien, Pierre Vermeren sur France Culture – La table des idées, 18 juin 2019 et lire son livre : *La France qui décline - Les Gilets jaunes, une jacquerie au XXI^e siècle*, 2019, Taillandier

²⁰ Auteur de : *L'implosion démocratique - Pour un nouveau pacte territorial*, L'aube Eds Dee, avril 2019

²¹ *Une colère française : ce qui a rendu possible les Gilets jaunes*, mars 2019, éditions de l'Observatoire. Autres sources concernant les réflexions de D. Maillard : Métis Europe - entretien du 16/04 et article du 24/06/2019 : <https://www.metiseurope.eu/2019/06/24/comment-%E2%80%89faire-corps%E2%80%89%E2%80%89-reflexion-sur-les-mediations-sociales/>

D. Maillard y voit le triomphe de l'individu de droit. Ce qui explique le passage de l'acceptation du conflit collectif au triomphe du seul conflit individuel.

Le passage d'une économie de marché à une société de marché mondialisée marque selon lui l'échec du compromis fordiste et social-démocrate qui, en s'appuyant sur les syndicats et les corps intermédiaires, a été à la base de la construction de l'Etat Providence depuis 1945. « *L'économie des services est la société d'une nouvelle alliance, celle du capital et des consommateurs au détriment du travail* ».

Dans son livre, il montre comment le compromis social-démocrate s'est effacé peu à peu au profit d'une société de marché, plus individualiste, dans laquelle l'engagement collectif s'est reconfiguré. « *Celle-ci est en effet traversée par trois tendances qui obligent à repenser les formes de la médiation sociale : c'est d'abord une société du travail où le statut (salarié, indépendant, artisan, etc.) compte moins que la place qu'on occupe dans l'économie de service qui est le plus souvent assignée par le diplôme obtenu à la suite d'une compétition scolaire de plus en plus féroce. C'est ensuite une société de l'autonomie ou encore une société du « faire » dans laquelle l'individu aspire à se débrouiller seul. Enfin, c'est une société d'intermédiaires. En effet, l'aspiration à l'autonomie nécessite le truchement d'un tiers qui va opérer en un sens radicalement différent des anciennes médiations.* »

Cette analyse de l'individualisation de plus en plus marquée de la société et de la violente désocialisation dont les classes populaires ont été victimes rejoint celle présentée dans l'ouvrage « *Les Origines du populisme - Enquête sur un schisme politique et social*²² » paru en août 2019.

2.4 *Le mouvement des Gilets jaunes est-il « une révolte ou un mouvement » ?*

Cette question a été posée par l'historien Pierre Rosanvallon. Selon lui, il s'agit clairement d'une révolte ou une jacquerie²³, plus que d'« un mouvement », au sens où ce terme a été employé pour le monde ouvrier à la fin du XIX^e siècle.

Le mouvement des Gilets jaunes est une révolte sociale, mais pas un mouvement social à proprement parler²⁴ : « *Le propre d'une révolte, c'est d'avoir comme sujet une foule. Elle a structurellement un caractère inorganique. Le propre du mouvement social, c'est d'avoir comme sujet une classe sociale ou un groupe organisé autour d'un projet. Il s'agit aujourd'hui de passer de la foule à l'organisation. Or c'est ce passage qui ne s'opère pas (...) Un mouvement social circonscrit les enjeux. La révolte, elle, les pulvérise.* »

Dans cette « foule » en révolte, P. Rosanvallon distingue les activistes, les participants, le halo social d'accompagnement et la chambre d'écho. « Les « activistes », ce sont les manifestants déjà politisés ou récemment autoradicalisés. Les « participants » sont des salariés et des retraités modestes, appartenant à un milieu populaire peu présent dans le débat social. Ils sont sortis de l'ombre « pour prendre la parole ». Ces groupes de participants sur le terrain ont successivement réuni quelques 300 000 personnes. Mais le « halo social d'accompagnement », formé par l'écho que rencontre la révolte, est lui beaucoup plus large ; il peut être évalué à environ 5 millions de personnes qui estiment

²² Seuil, août 2019. Ouvrage collectif signé par quatre chercheurs : Yann Algan, Elizabeth Beasley, Daniel Cohen et Martial Foucault. Il s'appuie sur l'analyse économétrique de nombreuses banques de données, dont celle du Cevipof. Il est possible de lire une recension de ce livre par Françoise Fressoz dans le journal le Monde du 28/08/2019 : https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/08/28/la-desocialisation-des-classes-populaires-ce-carburant-du-vote-populiste_5503743_823448.html

²³ Gilets jaunes : « Jacquerie », un terme condescendant et péjoratif, selon Gérard Noiriel, directeur d'études à l'EHESS, renvoyant aux soulèvements paysans qui ont émaillé l'Histoire : <https://www.franceculture.fr/histoire/gilets-jaunes-jacquerie-un-terme-condescendant-et-pejoratif>

²⁴ Pierre Rosanvallon : « La révolte des GJ révèle le basculement dans un nouvel âge du social ». Le Monde du 8/12/2018

appartenir au même monde que les participants. La chambre d'écho, qui est aussi une chambre d'écoute, est quant à elle, plus large encore ; elle est constituée par les Français qui comprennent qu'il y a aujourd'hui une question sociale et fiscale qui doit être reconsidérée et résolue. Il est à noter que « l'ergonomie simple des réseaux sociaux est un facteur décisif d'adoption, tout comme l'est le fait de privilégier un espace dans lequel la faute d'orthographe n'est pas perçue comme un stigmatisme culturel ». C'est cet espace de communication que les réseaux sociaux donnent aux Gilets jaunes : « un espace confiné, confinant, mais aussi un espace confiant, un espace confident. Facebook produit une forme paradoxale d'émancipation par l'accession à un espace discursif, médiatique, organisationnel et situationnel dont [ils] étaient privés²⁵. »

3. L'appréciation de l'Atelier Démocratie- OCQD

Les analyses qui précèdent doivent être passées au crible des quatre valeurs du Pacte Civique : créativité, fraternité, sobriété et justice. Dans le même temps, il convient de s'interroger sur les défis que le mouvement des Gilets jaunes a lancés à notre système démocratique.

3.1 Au regard du couple de valeurs créativité / fraternité

De la créativité, il en a fallu aux Gilets jaunes pour confectionner des dossards jaunes et des pancartes efficaces, pour organiser des blocages temporaires et localisés sur les grands axes de circulation autoroutiers. Il en a également fallu pour établir la communication entre groupes via les réseaux sociaux en vue d'organiser les manifestations hebdomadaires du samedi en centre-ville²⁶.

La fraternité était au rendez-vous des ronds-points, tant la sortie de l'isolement social des personnes, le lien social, la solidarité ont créé un sentiment inespéré de joie partagée en se retrouvant ensemble sur les carrefours giratoires : « *les Gilets jaunes sont la révolte de ceux qui découvrent que leur souffrance individuelle est en réalité collective, et qui ont trouvé autour des braseros certes un remède à leur isolement social mais surtout une nouvelle forme d'expression publique en dehors des répertoires classiques d'action collective* »²⁷. Ces rencontres affinitaires entre des femmes souvent soignantes et des hommes de la logistique rejoignent le sentiment de fierté de ceux qui font la part belle à l'amitié, au travail et au 'non-chômage', et qui accordent une importance particulière à l'entretien d'une « bonne réputation »²⁸.

D'un autre côté, certaines manifestations ont été marquées par des violences graves, ce qui a largement affaibli le soutien que le mouvement a obtenu dans un premier temps, avant de provoquer le retournement de l'opinion publique. Le désordre social, généré par les violences et le regroupement uniquement catégoriel des manifestants ont rapidement été perçus comme un danger pour la société.

²⁵ Article d'Olivier Ertzeid, maître de conférence à l'Université de Nantes ; *L'OBS* du 06 décembre 2018.

²⁶ Voir par exemple l'article du Figaro du 1/03/2019 : Comment le web et les réseaux sociaux ont imprégné les GJ : <http://www.lefigaro.fr/vox/societe/2019/03/01/31003-20190301ARTFIG00122-comment-le-web-et-les-reseaux-sociaux-ont-impregne-les-gilets-jaunes.php>

²⁷ *Qui sont les GJ et leurs soutiens*. Note déjà citée. Lire également le reportage de Florence Aubenas et du photographe Edouard Elias : 'Gilets jaunes : la révolte des ronds-points', publié par le Monde du 15/12/2018 : https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/12/15/sur-les-ronds-points-les-gilets-jaunes-a-la-croisee-des-chemins_5397928_3224.html

Voir également le magazine : 'Gilets jaunes : des ronds-points aux débats', diffusée le 26/07/2019 par LCP-Assemblée nationale - < <http://www.lcp.fr/emissions/294207-lcp-le-mag> >

²⁸ Voir Benoît Coquard, sociologue à l'Inra, auteur de : *Ceux qui restent - Faire sa vie dans les campagnes en déclin*. La découverte, octobre 2019.

À partir d'une enquête immersive de plusieurs années dans la région Grand-Est, Benoît Coquard montre, à rebours des idées reçues, comment, malgré la lente disparition des services publics, des usines, des associations et des cafés, malgré le chômage qui sévit, des consciences collectives persistent, mais sous des formes fragilisées et conflictuelles.

D'un côté, l'aspect positif est **la sortie de l'isolement social** d'un grand nombre de participants sur les ronds-points et aux manifestations ; pour les personnes elles-mêmes, c'est la redécouverte de l'estime de soi ; mieux vaut la rencontre, le lien social, même affinitaire, que le repli sur soi.

D'un autre côté, ce qui pose problème dans la révolte des Gilets jaunes, c'est **la défection, le refus du débat démocratique**. Certes, cette « non parole parlante » doit être reçue comme une réponse au non-sens ressenti, mais il faut être conscient que la défection provoque un cycle politique non seulement récessif et morose, mais également l'émergence des « anti-démocrates », ainsi qu'il a été signalé plus haut. Car, cette révolte et ces nouvelles façons de manifester risquent de déboucher sur une demande de régime plus autoritaire, voire de démocratie illibérale, « au nom du peuple ».

3.2 Au regard du couple de valeurs sobriété / justice

Au regard de la sobriété, rapidement définie comme l'art de consommer le juste nécessaire pour vivre heureux tout en préservant les ressources de la planète, c'est sans doute le signal le plus ambivalent du mouvement des Gilets jaunes, même si, légitimement, nombre d'entre eux, vivant des fins de mois difficiles, aspirent d'abord à pouvoir consommer davantage. D'un autre côté, c'est bien la protestation contre la taxe carbone uniformément appliquée, quel que soit le pouvoir d'achat des Français, qui a fait prendre conscience de l'injustice sociale et de la nécessité de concilier justice fiscale et justice écologique.

Car, l'aspect le plus positif de la révolte des Gilets jaunes, est bien d'avoir fait réapparaître **l'exigence de justice**. La mobilisation de fin 2018 et celle du 1^{er} semestre 2019 ont permis de mettre sur la table les conditions de vie difficile d'une partie de la population vivant en périphérie des grandes villes, dans les villes moyennes et dans l'espace rural, souvent résumées par l'expression « fin de mois vs fin du monde ». Cette revendication est désormais au cœur des 66 propositions du Pacte pour le Pouvoir de Vivre : « *Pour donner à chacun le pouvoir de vivre - L'urgence d'un pacte social et écologique* »²⁹.

Plus largement, la crise des Gilets jaunes a fait émerger trois grandes questions : Comment concilier effort écologique, justice fiscale et sociale ? Comment contrôler les flux migratoires sans se voiler la face sur leurs causes profondes, que ce soit la demande de protection politiques et la recherche d'un horizon économique moins déprimant ? Comment rendre compatibles réduction de l'impôt et amélioration des services publics ? Ce qui repose avec plus d'acuité encore le besoin d'une reconquête de la maîtrise démocratique de la vie en société par une prise en compte de l'expression directe des citoyens³⁰.

Plus profondément, la crise des Gilets jaunes révèle une crise de confiance d'une partie significative de la société, plus grave que la crise économique et sociale, sur un fond d'angoisse écologique devant le réchauffement climatique, désormais sensible pour tous et chacun, et la dégradation accélérée de la biodiversité environnementale. Ce qui interroge la crédibilité du Gouvernement en particulier, des pouvoirs publics en général et toutes les organisations économiques et sociales des nations.



²⁹ Ces 66 propositions ont été présentées le 05 mars 2019 par Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, et Nicolas Hulot, président de la fondation du même nom, ainsi que par 17 autres organisations (syndicats, ONG, associations) dont le Pacte civique. Le Pacte du pouvoir de vivre (PPV) est l'alliance d'organisations, syndicats, fondations, mutuelles, représentant des millions de personnes qui portent ensemble la convergence des enjeux écologiques, sociaux et démocratiques.

³⁰ Selon le message central du livre de Pierre-Henri Tavoillot : *Comment gouverner un peuple-roi ? Traité nouveau d'art politique*, Odile Jacob, 2019

En termes opératoires, la mobilisation des Gilets jaunes a montré confusément qu'il s'agit de passer de la question du pouvoir d'achat à celle du pouvoir de vivre, dans une démocratie, qui doit se renforcer périodiquement par des preuves de légitimation. C'est peut-être ce qu'a montré de manière plus consciente la première expérience de Grand débat national. L'onction électorale ne suffit plus. Dans une société fragmentée, plus complexe, plus réactive grâce à Internet et aux réseaux sociaux, la décision politique ne peut faire l'économie de l'expression directe et de la participation citoyennes. Sinon notre démocratie s'expose à des réactions violentes et à la paralysie de ses institutions.

On pourrait en conclusion de cette 3^{ème} partie citer le diagnostic pertinent de J.-B. de Foucault sur le sens de la crise des Gilets jaunes³¹.

En conclusion, la crise des Gilets jaunes est **un mélange de légitime (la souffrance sociale) et d'illégitime (la violence tolérée et le refus de participer)**, et c'est ce qui fait toute la difficulté pour sortir notre pays de sa crise profonde. Le risque est devenu réel de voir apparaître une France éclatée, multipliant des revendications de toutes natures face un Etat débordé et incapable de les satisfaire. Le retour au sens et au bon sens, à la cohérence, à l'acceptation des priorités pour résorber peu à peu, et en même temps, les crises sociale et écologique sera long et difficile. Il demandera beaucoup de capacité à délibérer en respectant les règles de l'éthique du débat, de transparence dans les processus de décision, de charisme pour les mettre en œuvre, d'exemplarité dans les comportements, et d'équilibre quant aux efforts demander aux uns et aux autres.

Au fond, la crise des Gilets jaunes lance un nouveau défi pour notre démocratie, à savoir Comment redonner confiance et ressouder la société, comment renouveler les méthodes politiques en impliquant et faisant participer l'ensemble de la population aux choix à tous les niveaux de nos institutions ? « *La démocratie est l'expression du peuple, pas de la foule* », considère Jean Viard, en historien du présent et observateur du réel³². « *Un peuple a une intelligence collective, des projets et des choix, alors que la foule a des passions et des émotions, et peut devenir tyrannique ou fanatique* ».

³¹(Citer extrait du rapport moral du c.a. du 10 avril 2019 de démocratie et spiritualité)

³² Entretien avec Aliocha Wald Lasowski, publié par l'Express le 12/05/2019

Chapitre 2 : Le Grand débat national : exercice louable de démocratie participative ou simple extincteur d'incendie ?

1. Organisation du Grand débat national

1.1 Une décision rapide, une mise en route laborieuse

Le Conseil des ministres du 12 décembre 2018, sur communication du Premier ministre, décide d'organiser un « grand débat national », qui interrogera les Français sur cinq questions majeures, dont la formulation initiale était la suivante :

- Comment faire évoluer le lien entre impôts, dépenses et services publics pour mieux répondre aux besoins des Français ?
- Comment mieux accompagner les Français dans leur vie quotidienne, pour se déplacer, se chauffer, isoler leur logement ?
- Comment faire évoluer l'organisation de l'Etat et des autres collectivités publiques pour les rendre plus proches des Français et plus efficaces ?
- Que signifie être citoyen aujourd'hui ? Comment faire évoluer la pratique de la démocratie et de la citoyenneté ?
- Quelles sont les attentes et les inquiétudes des Français relatives à l'immigration dans un contexte de mondialisation et de laïcité parfois bousculée ?

Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, ainsi que plusieurs associations soulignent les risques afférents à l'ouverture d'un débat spécifique sur l'immigration qui est susceptible de devenir le déversoir de toutes les peurs et les haines que ce sujet malheureusement porte en lui. Le Gouvernement entend l'objection et insère cette question dans le sujet plus large de la citoyenneté.

Le Grand débat national (GDN) sera finalement organisé autour de quatre grands thèmes :

- fiscalité et dépenses publiques ;
- organisation de l'État et des services publics ;
- démocratie et citoyenneté ;
- transition écologique.

La décision d'organiser le GDN a été rapide³³ et dès le lendemain du Conseil des ministres à l'issue duquel cette initiative « sans précédent » a été annoncée le Président de la République diffuse une *Lettre aux Français*³⁴.

Deux débats précurseurs

³³ Rappelons que Le mouvement des Gilets jaunes commence le samedi 17 novembre 2018 que le samedi 1^{er} décembre, ("acte 3") est incendiée la Préfecture du Puy-en-Velay (Haute-Loire). La violence des événements qui suivent conduisent E Macron à prendre la mesure de la situation et à réagir rapidement par l'annonce du « Grand débat national ».

³⁴ Cette lettre comporte un préambule dans lequel le Président, après avoir rappelé que la France est un des pays les plus fraternels et les plus égalitaires au monde, où la sensibilité aux injustices est extrême et l'exigence d'entraide très forte, tout comme l'attachement aux avantages sociaux, évoque les motifs de la colère des Gilets jaunes, sans pour autant nommer ces derniers). Il annonce qu'il entend apporter des réponses aux insatisfactions et aux souffrances des Français et lance le Grand Débat pour clarifier les grandes orientations. La suite de la lettre du Président est constituée par l'énumération et le commentaire des grandes orientations sur la base desquelles il a été élu, sur lesquelles il veut manifester asseoir le Grand Débat.

A. Le grand débat sur l'avenir de l'école de 2003

Ce grand débat avait pour objet de déboucher sur une initiative originale, à savoir l'élaboration d'un projet de loi d'orientation sur l'école pour les quinze années à venir à présenter au Parlement fin 2004, ainsi qu'une série de mesures concrètes³⁵.

Vingt-deux sujets pour débattre de l'École de demain ont été proposés par la Commission du débat national sur l'avenir de l'École présidée par Claude Thélot, Conseiller maître à la Cour des Comptes, ancien directeur de l'évaluation et de la prospective (DEP) au Ministère de l'Éducation nationale.

15 000 réunions ont été tenues du 17 novembre 2003 au 17 janvier 2004, dans les établissements et hors-école. Selon certaines estimations un million de personnes aurait participé à ce débat dont environ la moitié du corps enseignant. Une synthèse générale de 159 pages publiée en octobre 2004 par la documentation française³⁶. Le contenu de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, dite « loi Fillon », se démarquera sensiblement des propositions issues de cette grande consultation.

B. « Nantes 2015 »

Ce grand débat³⁷, intitulé « Le grand débat Nantes, la Loire et nous », s'est déroulé du 17 octobre 2014 au 30 mai 2015, et a été suivi par 40 000 personnes, de 5 000 particulièrement impliqués. Proposé par Johanna Rolland, Maire de Nantes et présidente de Nantes Métropole, il s'est déroulé sous l'autorité et la responsabilité d'une commission indépendante composée de huit membres mandatés à cet effet. Le débat portait sur quatre thèmes : i) Des pratiques et des usages, ii) Espace économique / Espace écologique, iii) Mobilité et franchissements et iv) Attractivité et qualité urbaine.

La procédure consultative retenue a conduit à la mise en place des cahiers d'acteurs et à l'organisation d'auditions, d'une grande journée citoyenne et d'un séminaire qui est venu clore 8 mois de consultations. Une commission mixte et indépendante a garanti le respect des principes et des valeurs démocratiques souhaités : respect des règles, impartialité, transparence, pluralisme et accessibilité.

Le rapport final a été adopté à l'unanimité par le Conseil de la Communauté de Nantes.

1.2 Un déroulement multiforme

Le Gouvernement a précisé les modalités d'organisation et de participation dès le 14 janvier 2019: il s'agit d'un dispositif multiforme destiné à permettre aux Français de s'impliquer dans ce débat en renseignant des questionnaires fermés ou en répondant à des questions ouvertes sur chacun des quatre grands thèmes retenus.

³⁵<https://www.education.gouv.fr/cid446/le-debat-national-sur-l-avenir-de-l-ecole-s-engage-dans-toute-la-france.html>, dernière mise à jour août 2008.

³⁶<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/044000483.pdf>

³⁷ Il convient de souligner que la ville de Nantes et la communauté urbaine se sont beaucoup investies dans cette forme de démocratie participative puisqu'elles ont organisé deux autres débats citoyens, l'un intitulé « La transition énergétique, c'est nous » qui a duré sept mois, à cheval sur 2016 et 2017, et l'autre, en 2019, sur le vieillissement de la population, intitulé « Longévité, ouvrons les possibles ». C'est au titre de cette activité citoyenne que la ville de Nantes a reçu le prix 2019 de la capitale européenne de l'innovation décerné par la Commission européenne, prix qui récompense les villes de plus de 100 000 habitants qui tirent parti des nouvelles technologies pour relever les défis sociétaux.

Le « raté » avec la Commission nationale du débat public (CNDP).



Dans un premier temps, le Gouvernement pense confier l'organisation et l'animation du GDN à la **Commission nationale du débat public**. Créée en 1995 par la loi Barnier relative au renforcement de la protection de l'environnement, la CNDP est habilitée par le législateur à conduire de manière indépendante des évaluations de l'impact sur l'environnement de grandes opérations

d'aménagement du territoire (construction d'un aéroport, création d'un site d'enfouissement de déchets nucléaires, concertation sur la programmation pluriannuelle de l'énergie...). Elle garantit la transparence de la procédure et permet au décideur de se prononcer sur les projets qu'elle a instruits. Très vite, la CNDP, qui est une Autorité Administrative Indépendante (AAI), a souhaité que, conformément à sa méthodologie, les responsabilités des uns et des autres soient clarifiées et s'est inquiétée de l'improvisation avec laquelle l'exécutif semblait se lancer dans cette opération d'envergure. Le Gouvernement s'est pour sa part rapidement interrogé sur la propre capacité de la CNDP à assurer la conduite de l'opération, laquelle différait totalement de celle d'une consultation ponctuelle relative à une opération d'aménagement du territoire.

Après la parution dans la presse du salaire de sa présidente, Chantal Jouanno et le renoncement consécutif de celle-ci à la conduite de la procédure de consultation nationale, la CNDP n'est plus intervenue dans le processus du GDN. Cet épisode a donné lieu à un affrontement entre spécialistes du débat démocratique sur les prérequis et les conditions du « vrai débat démocratique ».

Une Mission « Grand Débat national » est créée sous la tutelle du Premier ministre. Conçue comme une structure légère, elle a reçu la délicate mission d'assurer la logistique de l'opération et de fournir les informations nécessaires à toutes les personnes ou organismes qui souhaitaient participer à l'organisation du dispositif. Deux ministres, M. Sébastien Lecornu et M^{me} Emmanuelle Wargon, ont été désignés par le Premier ministre pour faire vivre le débat et en suivre l'évolution.

Une **plateforme numérique *granddebat.fr*** est créée pour faciliter la mise à disposition des personnes de toutes les informations nécessaires.

Toute une panoplie des dispositifs de consultation a été mise en place

- Des réunions d'initiative locale (RIL) que de simples citoyens, des associations ou des élus qui pouvaient organiser en déclarant au préalable le lieu, l'heure et le sujet du débat sur la plateforme en ligne *granddebat.fr*. à laquelle chaque citoyen peut avoir accès ;

Les RIL, ainsi déclarées ont été recensées et géo-localisées par le site *granddebat.fr*. Il a été demandé aux maires qui le souhaitaient d'organiser ou de faciliter ces débats dans le but de partager les constats et les diagnostics des situations auxquelles les citoyens sont confrontés, d'identifier les solutions, de formaliser un compte-rendu de la réunion fidèle et exploitable, le tout en respectant les principes du débat et structuré selon les modèles disponibles sur la plateforme. Celle-ci met à disposition des organisateurs de réunions d'initiatives locales un « kit méthodologique » pour les aider à mettre en place et modérer les débats ;

- Des « cahiers de doléances » ont été ouverts de disponibles dans les mairies ;

- Chaque citoyen et chaque groupe de citoyens (par exemple "les places de la République") peut aussi participer en ligne via la plateforme créée pour l'occasion ou par courrier adressé à la Mission ;

- Des stands mobiles se tiennent sur les marchés et dans les gares à partir de février ;

- Des conférences nationales thématiques (CNT) : quatre réunions d'une journée sur chacun des quatre thèmes réunissant les représentants des corps intermédiaires ;
- Des conférences citoyennes régionales (CCR), organisées à la fin du processus qui, dans chaque région, réunissaient des résidents tirés au sort en vue de délibérer pendant une journée et demie sur les quatre thèmes du débat.
 - une charte du débat

Les organisateurs s'engageaient à respecter une charte du débat fondée sur les principes de pluralisme, d'argumentation, de transparence et de laïcité. Cette charte avait pour objet de protéger le débat et de le rendre accessible à toute expression respectant les principes généraux de la démocratie. Elle prévoyait que l'animation fût neutre, aucune position ou opinion ne devant être favorisée. La parole devait circuler et ne pas être confisquée par une ou plusieurs personnes.

1.3 La coordination et les garants

Le bon déroulement du GDN était en outre garanti par l'institution d'un collège de cinq garants indépendants du Gouvernement, reconnus pour leur engagement au service de l'intérêt général, qui avaient pour mission de veiller au respect des exigences de transparence et d'impartialité



Le Monde

- Isabelle Falque-Pérotin ancienne présidente de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), nommée par le Premier ministre ;
- Jean-Paul Bailly ancien président du groupe La Poste, nommé par le Premier Ministre,
- Guy Canivet, ancien président de la Cour de cassation, nommé par le Président de l'Assemblée nationale
- Pascal Perrineau, politologue, ancien directeur du Cevipof, nommé par le Président du Sénat;
- Nadia Bellaoui, secrétaire générale de la Ligue de l'enseignement, nommée par le Président du Conseil économique social et environnemental,

Le Gouvernement a par ailleurs proposé à toutes les formations politiques représentées à l'Assemblée nationale ou au Sénat de participer à un comité de suivi, chargé de veiller au plein respect du principe de pluralisme.

1.4 La (trop) forte implication du Chef de l'Etat

Du 15 janvier au 4 avril, Emmanuel Macron a participé à seize débats aux formats très divers³⁸ : réunion publique avec des maires, discussion jusqu'à tard dans la nuit avec des intellectuels, rencontre

³⁸• Le 18 janvier avec les maires d'Occitanie, à Souillac ;
 • Le 24 janvier avec ceux de la région Auvergne-Rhône-Alpes, à Valence ;
 • Le 1er février avec les maires d'outre-mer reçus à l'Élysée ;
 • Le 4 février avec les élus franciliens, à Évry-Courcouronnes ;
 • Le 7 février à Autun avec les maires de Saône-et-Loire, puis avec un millier de jeunes à Étang-sur-Arroux ;
 • Le 14 février avec les maires de l'Indre, à Gargilesse-Dampierre ;
 • Le 26 février, avec les maires du Grand Est conviés à l'Élysée ;
 • Le 1^{er} mars à Bordeaux avec les maires de Gironde ;
 • Le 7 mars à Gréoux-les-Bains avec des élus, des associations et des jeunes du Var et des Alpes-de-Haute-Provence.

avec des jeunes et avec des enfants. Cinq de ces réunions ont eu lieu à l'Élysée. L'implication du Président de la République a fait l'objet d'appréciations contrastées. Pour les uns, le Président est « juge et partie », il écrasait le débat de sa présence et empêchait une expression citoyenne ; pour d'autres, il faisait « preuve de courage » n'hésitant pas à répondre aux questions *cash* des intervenants qu'ils fussent Gilets jaunes ou non ; qu'aurait-on dit s'il n'avait pas participé au débat et était resté dans sa tour d'ivoire ?

1.5 Un « off » intitulé « le vrai débat »

Les Gilets Jaunes sont restés très à l'écart d'un grand débat national qui avait pourtant été mis en place pour répondre aux attentes mises en avant par leur mouvement. Toutefois ils ont organisé leur « Vrai débat », en parallèle du GDN, et se sont appuyés sur des contributions en ligne dans un cadre interactif. Pour Martine Legris³⁹, « le site du GDN était plutôt un site d'enregistrement, une sorte de cahier de doléances numérique ». Les Gilets jaunes ont ainsi sélectionné, après vote, 1059 sujets débattus donnant lieu aux propositions les plus consensuelles.

Certains d'entre eux ont continué de s'appuyer sur ces propositions pour débattre localement. Martine Legris souligne qu'un « vrai débat reste à mener pour sortir de catalogues de propositions et de contributions qui risquent de rester dans des tiroirs. Pour le moment, on est resté plus à des monologues qui sont éloignés du dialogue nécessaire dans le cadre de vraies délibérations » La difficulté est que les Gilets jaunes veulent rester inorganisés et refusent de se constituer en force politique ou sont, par nature, dans l'incapacité de le faire.

Le Collectif nantais du Pacte civique a suivi l'expression des Gilets jaunes pendant cette période du Grand débat national et a fait remonter à l'Atelier Démocratie-OCQD du Pacte civique un témoignage qui a valeur d'instantané issu du terrain.

Les Gilets jaunes ont organisé des **assemblées de leurs représentants** à Saint Nazaire pour débattre des suites et des formes à donner à leurs revendications. Trois jours de débats intenses rassemblant quelque 800 participants sont ainsi eu lieu en avril 2019, étant précisé qu'en novembre 2018 deux cents délégations venues de toute la France s'étaient déjà retrouvées un week-end entier dans la Meuse, à Commercy. Une vingtaine de groupes de travail avaient pour tâche de recueillir les idées et d'en faire la synthèse ; il a été recouru à méthodes de discussion « non violentes » pour faciliter les échanges. Parmi les multiples sujets abordés sont à citer : amnistie des Gilets jaunes condamnés, interdiction des lanceurs de balles de défense (LBD), constitutions de listes pour les municipales, sortie du capitalisme, grève de la faim. L'objectif annoncé par les animateurs était de « sortir avec une expression publique insistant sur ce qui nous rassemble ». Un consensus s'est dégagé sur les quatre points suivants : i) mener de nouvelles actions pour consolider le mouvement et construire le rapport de force, avec un fonctionnement sur la base de la démocratie directe, sans leaders autoproclamés, ii) préserver l'indépendance vis-à-vis des partis et des organisations syndicales, iii) privilégier l'unité d'action et le combat collectif à tous les échelons du territoire, iv) porter des revendications sociales, fiscales, écologiques et démocratiques. Une plate-forme numérique sécurisée d'échanges au niveau national a été créée.

Enfin un « **Appel** » a été rédigé qui débute comme suit : « *Nous, Gilets Jaunes, constitués en Assemblée de nos assemblés locales, réunis à Saint Nazaire les 5, 6 et 7 avril 2019, nous adressons au peuple dans son ensemble* ».

Cet Appel revendique l'augmentation générale des salaires, des retraites et des minima sociaux, ainsi que des services publics pour toutes et pour tous.

³⁹ Martine Legris, Revue *Etudes*, novembre 2019 : « Grand débat ou vrai débat ? Un essai de bilan comparé »

Il réaffirme par ailleurs l'indépendance de l'Assemblée des assemblées et précise qu'elle peut recevoir des propositions issues des assemblées locales et émettre des orientations qui seront ensuite systématiquement soumises aux groupes locaux. Il est établi, entre autres, que « *conscients d'avoir à combattre un système global, il faudra sortir du capitalisme* ».

L'Appel a été validé par 29 groupes issus de 22 départements différents. Dix-neuf autres groupes ont validé l'appel après amendements. Cette expression remontée du terrain a le grand intérêt de montrer la vitalité du débat suscité en France pendant la période en question, qu'elle s'exprime dans le cadre du Grand débat national ou en marge de celui-ci.

1.6 Une participation typée

L'Atelier du Pacte civique s'est posé deux questions relatives aux participants au Grand débat :

- Etaient-ils représentatifs *numériquement*, en d'autres termes étaient-ils nombreux ?
- Etaient-ils représentatifs *sociologiquement*, en d'autres termes possédaient-ils sensiblement les caractéristiques qui sont celles du « Français moyen » : âge, niveau de revenus, niveau de formation, répartition géographique, etc. ?

Les chiffres de la participation

La comptabilisation n'est pas simple et est propice à polémique. Les chiffres officiels sont eux-mêmes difficiles à rapprocher de manière concordante, selon les dates, les sources et le contenu précis de ce que l'on quantifie.

Le site officiel du Grand débat national fait ressortir, dans un dispositif infographique qui se veut très pédagogique :

- 1 932 884 contributions en ligne (suite à environ 3 millions de visites du site) ; ce chiffre équivaut à 5,2 % des votants de l'élection présidentielle de 2017 et à 4,1 % des inscrits sur les listes électorales ;
- 10 134 réunions locales ;
- 16 337 communes ont ouvert des cahiers citoyens donnant lieu à environ 720 000 contributions ;
- 27 374 courriers et courriels ;
- 500 000 participants aux 10 000 réunions d'initiative locale (à raison de 50 participants par réunion en moyenne) ;
- 720 000 contributeurs sur les 18 000 cahiers citoyens (à raison de 40 contributions en moyenne par cahier) ;
- 27 000 courriers ;
- 1 400 participants aux 21 conférences citoyennes régionales.

Dans une communication adressé au Premier ministre le 8 avril 2019 les cinq garants du GDN font état d'un nombre de 1,5 million de participants (sous différentes formes) au grand débat :

506 333 contributeurs distincts sur la plateforme ;
500 000 participants environ dans les quelque 10 000 réunions locales et conférences citoyennes ;
500 000 contributions environ par le biais des cahiers de doléances ouverts par les communes et des courriers (papiers et électroniques) envoyés directement par les citoyens à la mission du grand débat.

Bien que ces chiffres soient impossibles à vérifier, une distorsion à grande échelle semble peu probable. Toutefois, l'**Observatoire des débats**⁴⁰, groupe indépendant de chercheurs, met en doute le nombre de 1,5 million de participants et estime dans un communiqué du 11 avril 2019 « *qu'en dehors de la participation sur internet, clairement comptabilisée puisqu'elle suppose une inscription sur le site, il n'y aura jamais que des estimations pour les autres dispositifs du « grand débat national » puisque aucun comptage n'a été réalisé* ». www.participation-et-democratie.fr/communique-de-l-observatoire-des-debats. Selon lui « *En France, seul le débat national sur l'avenir de l'École lancé par le gouvernement à l'automne 2003 (voir encadré ci-dessus) offre une comparaison et des enseignements méthodologiques sur lesquels le gouvernement ne s'est pas appuyé dans le design du « grand débat national* ». Si l'on compare le chiffre des 26 000 réunions publiques, ayant rassemblé un million de personnes à l'estimation de la participation aux réunions d'initiative locales, il ressort que la participation au « grand débat national » apparaît deux fois moindre.

Le Gouvernement a en effet recouru aux services de plusieurs prestataires privés pour analyser les données et a mis à la disposition du public une bonne partie du matériau brut afin qu'il puisse être analysé de manière indépendante (la base complète des contributions déposées en ligne par les citoyens est publique ; les cahiers citoyens sont accessibles aux archives départementales et des versions anonymisées des contributions libres devraient être prochainement publiées par les prestataires).

1.7L'analyse des participants au GDN

L'Atelier du Pacte civique a travaillé à partir de plusieurs sources dont il s'est employé à relever les convergences et les différences.

Tout d'abord, il convient de signaler que l'analyse des contributeurs à laplateformelegranddebat.fr. n'est pas possible puisque, mis à part le code postal, aucune information personnelle n'était demandée auxdits contributeurs. Des raisons déontologiques évidentes tenant au refus de tracer ces contributeurs expliquent cette situation, auxquelles s'ajoute la volonté de ne pas restreindre la propension à s'exprimer de contributeurs potentiels qui auraient à décliner les caractéristiques personnelles et socio-professionnelles. Ce choix a conduit à s'exposer à des biais dus à la capacité de certains groupes sociaux à se mobiliser plus que d'autres, sans faire mention des risques de noyautages par des groupes très actifs et coordonnés. Il a par exemple été possible de repérer la trace de groupes mobilisés contre la limitation de vitesse à 80 km/h sur les routes départementales en notant qu'un modèle de 150 mots a été posté sur le forum numérique après avoir été « copié-collés » 4 500 fois.

Sociologie des participants aux réunions d'initiative locale.

L'étude la plus poussée nous a semblé être celle réalisée par l'Observatoire des débats déjà mentionné plus haut. L'Observatoire a suivi environ 250 débats sélectionnés par tirage au sort. Il ressort des synthèses qu'il a publiées que le public de ces réunions constitue une population relativement âgée (moyenne d'âge à 57 ans, médiane à 62 ans), composée de 55 % d'hommes et de 45 % de femmes, de 49 % de retraités et de 38 % d'actifs. Les jeunes sont moins nombreux que dans la population générale, les principaux absents étant les jeunes actifs entre 30 et 40 ans.

⁴⁰ Initiative citoyenne indépendante, lancée fin janvier 2019 par un groupe de chercheurs de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC) et le Groupement d'intérêt scientifique "Démocratie et Participation", avec l'appui de "Démocratie Ouverte" et de "Décider Ensemble", en s'associant à un projet de recherche du Centre de recherches politiques de Sciences po (Cevipof).

62% des personnes déclarent détenir un diplôme de l'enseignement supérieur, chiffre particulièrement élevé au regard de la population française dans son ensemble (34 %, chiffre OCDE 2016). 72% des participants sont propriétaires de leur logement (58 % en France).

Deux-tiers des personnes déclarent s'en sortir plutôt (54 %) ou très (10 %) facilement avec leurs revenus. Trois-quarts des répondants sont satisfaits de la vie qu'ils mènent, encore plus de leur lieu de résidence. Par contre plus de la moitié considère que leur situation personnelle va se dégrader, le paradoxe s'expliquant en partie par l'âge des participants (50 % ont 62 ans ou plus, et plus d'un quart 70 ans ou plus).



L'Observatoire des débats note une corrélation significative entre la densité des réunions locales et le vote pour E. Macron au premier tour des présidentielles : « 22 % des communes où E. Macron a obtenu plus de 30 % ont organisé des réunions locales, et seulement 1,2 % des communes où E. Macron a obtenu moins de 12 % ». Il conclut : « Les dispositifs du « grand débat national » ont donc réuni une France âgée, plus masculine que féminine, au niveau d'éducation très élevé, propriétaire, plutôt satisfaite de ses conditions de vie (revenu et logement.[...] Sur toutes ces caractéristiques, les publics du « grand débat national » s'opposent trait pour trait à ce que plusieurs travaux de recherche nous disent de la sociologie des Gilets jaunes, à savoir une population moins âgée d'une dizaine d'années en moyenne, plus féminine, comprenant moins de propriétaires, et composée majoritairement de personnes actives (un tiers de retraités), salariés (majoritairement en CDI) ou travailleurs indépendants, mais pauvres et vivant dans une situation précaire : chômage plus élevé, revenus plus faibles, santé et relations sociales plus dégradées ».

Il y a là incontestablement un biais dans le Grand débat national.

1.8 Le coût du grand débat national

L'organisation du grand débat a coûté environ **12 millions d'euros à l'Etat**⁴¹. Ce coût est-il exagérément élevé ? Par comparaison, une élection présidentielle coûte environ 250 millions d'euros. On serait tenté de dire que ce montant est élevé au regard de la difficulté à assurer une représentation correcte de la population. On peut également dire qu'il ne l'est pas exagérément au regard de la nouveauté de l'exercice et de la capacité à offrir une réponse, certes partielle, à la crise que le pays a connue.

2. La restitution du Grand débat

2.1 Méthode et délais

La principale difficulté tient à la diversité des sources, tant dans leur contenu que des vecteurs qui les portent. Outre la plateforme de la consultation, les contributions des Français ont pris la forme de cahiers de doléances, de comptes rendus de réunions publiques et d'analyse des 21 conférences citoyennes.

⁴¹ Source : audition devant les sénateurs jeudi 4 avril 2019 de Sébastien Lecornu, l'un des deux ministres coordinateurs, en réponse à une question du sénateur Philippe Dominati (Les Républicains, LR),

La restitution du Grand débat national devait s'effectuer dans un délai raisonnable, étant rappelé que le GDN, ouvert le 15 janvier, a été déclaré clos le 15 mars 2019. Il eût assurément été mal perçu que le travail de restitution durât des mois. De fait, le Gouvernement a fait appel à plusieurs prestataires pour élaborer une synthèse :

- L'institut de sondages *Opinion Way* a été chargé de traiter les contributions en ligne. Une société française d'intelligence artificielle, *Qwam*, l'a accompagné pour faire l'analyse sémantique des contributions libres ;
- Les agences *Roland Berger*, *Bluenove* et *Cognito* ont traité les cahiers de doléances et les comptes rendus des réunions publiques ;
- Le cabinet *Missions publiques* et l'agence *Res Publica*, ont analysé les contributions des 21 conférences citoyennes.

Il s'agissait de donner une cohérence, y compris critique, au foisonnement de propositions issues du Grand débat.

La restitution a été présentée au Premier ministre le 8 avril par les cinq garants du débat. La durée du travail de restitution, en l'espèce trois semaines, a donné lieu à critiques par la part de nombreux observateurs qui l'ont estimée trop brève.

2.2 La synthèse officielle des contributions sur la plateforme

Deux points importants sont à préciser, d'une part, la méthode de traitement des réponses, d'autre part, le nombre de réponses sur chacun des quatre thèmes.

• **La méthode**⁴². Le traitement des réponses aux questions fermées, réalisé par *OpinionWay* a consisté à comptabiliser les occurrences de chaque réponse. Aucune pondération statistique n'a été appliquée. Le traitement des *verbatim* issus des postes « autres réponses » et des questions ouvertes, réalisé en partenariat avec la société *Qwam*, a utilisé un outil d'analyse automatique des données textuelles en masse (big data) dont le protocole méthodologique est décrit dans le document officiel. En l'occurrence, les textes ont été analysés sur la base d'un référentiel de mots. Cette méthode d'analyse sémantique des textes a suscité un certain nombre de critiques, notamment de sociétés concurrentes.

• **Nombre de réponses sur chaque thème**, dans l'ordre : nombre de répondants au questionnaire fermé / nombre de contributions ouvertes / somme des deux.

fiscalité et les dépenses publiques	345 578	188 700	534 278
organisation de l'État et des SP	335 535	113 695	449 230
démocratie et la citoyenneté	336 964	118 356	445 320
transition écologique	353 354	155 840	509 194

La présentation du site incitait à une réponse aux quatre thèmes du questionnaire fermé. Les thèmes **fiscalité et dépenses publiques** et **transition écologique** ont suscité le plus d'intérêt, notamment dans le cadre des contributions ouvertes. Justice fiscale et urgence écologique figurent en tête des préoccupations.

A ce stade du rapport, il est nécessaire de rappeler pour chacun des quatre grands thèmes du GDN les éléments saillants de la consultation tels qu'ils ressortent du site officiel.

42

Thème « Fiscalité et dépenses publiques »

Extraits du « Kit » officiel introductif du thème

En France, le niveau des dépenses publiques ramené au PIB est parmi le plus élevé des pays développés. Ces dépenses sont financées par les impôts et les cotisations sociales. Les Français bénéficient de prestations sociales importantes ; certaines d'entre elles (allocations familiales, RSA, minimum vieillesse, allocations logement et adultes handicapés) contribuent à accroître de près de 75 % le niveau de vie de 20 % des Français les plus pauvres. 55 % de la dépense publique sont constitués par les retraites, l'assurance maladie et le premier budget de l'Etat que représente l'Éducation nationale.

L'impôt sur le revenu n'est payé que par 44 % des ménages. Le coût du travail est plus élevé en France qu'ailleurs (fin 2018 il est de 38,3 € contre 36,6 € en Allemagne, 28,1 € en Espagne et 25,6 € au Royaume-Uni).

Les « chiffres chocs » de la restitution :

Les réponses aux questions fermées, dans l'ordre décroissant :

- Pour 75 % des réponses : afin de réduire le déficit public de la France, il faut avant tout diminuer la dépense publique ;
- 58 % ne seraient pas prêts, pour encourager des comportements bénéfiques à la collectivité ; à payer un impôt comme la fiscalité écologique ou la fiscalité sur le tabac ou l'alcool ;
- 56 % afin de baisser les impôts et de réduire la dette, il faut réduire en priorité les dépenses de l'État ;
- 52 % proposent, pour financer les dépenses sociales, de revoir les contributions d'attribution de certaines aides sociales (24 % proposent d'augmenter le temps de travail, 22% de reculer l'âge de la retraite) ;
- 28 % pensent que la Défense (et 22 % la politique du logement) sont, les domaines dans lesquels l'Etat et les collectivités doivent faire des économies.

Les contributions spontanées, dans l'ordre :

- 48 % mieux informer les citoyens de l'utilisation des impôts ;
- 34 % l'impôt sur le revenu pour tous ;
- 28 % taxer davantage les hauts revenus ;
- 28 % renforcer la protection sociale dans le domaine de la santé ;
- 25 % baisser la fiscalité.

Thème « Organisation de l'État et des services publics»

Extraits du « Kit » officiel introductif du thème

Le débat doit faire émerger des idées nouvelles pour rendre les administrations et les services publics plus efficaces, plus proches, plus simples d'accès, et plus transparents.

Les services publics emploient 5 480 202 agents publics.

45 % des Français considèrent que la qualité de service se dégrade et 14 % ne se sentent pas considérés.

Résultats attendus du débat :

- Constituer une cartographie des besoins à l'échelle locale ;

- Développement des services sur internet en veillant à l'accompagnement des personnes les plus fragiles ;
- Réfléchir à la répartition des compétences et des tâches entre l'État et les collectivités territoriales ;
- Écouter les citoyens pour simplifier les relations entre eux et les diverses administrations, revoir les normes ;
- Permettre aux citoyens de mieux voir leur avis pris en compte.

Les « chiffres chocs » de la restitution

Les réponses aux questions fermées, dans l'ordre décroissant :

- 86 % estiment qu'il y a trop d'échelons administratifs en France ;
- 74 % déclarent avoir des besoins numériques, plutôt que présentiels (45%) ou téléphoniques (40%) pour accéder à certains services publics ;
- 68 % citent la commune comme échelon administratif de collectivités territoriales préféré ;
- 67 % connaissent les différents échelons administratifs qui gèrent les services publics dans leur territoire ;
- 58 % connaissent le texte législatif récent sur le « droit à l'erreur » ;
- 52 % déclarent avoir accès aux services publics dont ils ont besoin ;
- 49 % ont déjà renoncé à des droits ou à des prestations en raison de démarches trop complexes ;
- 45 % estiment qu'il faut donner plus d'autonomie aux fonctionnaires de terrain.

Les contributions spontanées :

- 30 % pensent qu'il faut renforcer l'accès à la santé ;
- 22 % pensent que les services fiscaux ont évolué de manière positive au cours des dernières années
- 18 % demandent la généralisation totale des services et démarches sur Internet ;
- 17 % proposent de simplifier et d'accompagner les démarches administratives ;
- 16 % proposent de mettre en place plus de formations dans l'administration ;

Thème « Démocratie et citoyenneté »

Extrait du « Kit » officiel introductif du thème

Si nos institutions sont stables depuis 60 ans, il demeure que la montée de la défiance des Français est avérée: le système politique est peu apprécié et les Français se tiennent éloignés des urnes ; 36 des 47 millions de Français inscrits sur les listes électorales se sont exprimés au premier tour de l'élection présidentielle, 18 millions seulement au second tour des élections législatives.



GDN

Rappel des devoirs du citoyen : paiement des impôts, différentes formes d'engagement (service civique, vie associative, 16 millions de Français ont un engagement bénévole)
La cohésion sociale est fragilisée par la montée de l'individualisme, des communautarismes, des incivilités.

La part des personnes immigrées dans la population est de 9,7 % en 2018 contre 7,4 % en 1975), ce qui situe le pays dans la moyenne de l'OCDE.

Les « chiffres chocs » de la restitution

Les réponses aux questions fermées, dans l'ordre décroissant :

- 86 % pensent qu'il serait souhaitable de réduire le nombre de parlementaires ;
- 80 % pensent qu'il faut avoir davantage recours au referendum au niveau local ;
- 74 % jugent qu'il faut introduire une dose de proportionnelle pour au moins une élection ; (62 % aux législatives / 46 % aux régionales / 42 % aux départementales) ;
- 69 % jugent qu'il faut prendre en compte le vote blanc ;
- 63 % considèrent que le non-cumul des mandats instauré pour députés et sénateurs est une bonne chose ;

Les contributions spontanées :

- 43 % suggèrent de donner un rôle important à toutes les associations citoyennes ;
- 42% pensent qu'il faut introduire la proportionnelle pour mieux représenter les différentes sensibilités politiques ;
- 34 % il faut, en dehors des élus, donner un rôle important aux syndicats (et associations patronales) ;
- 31 % il faut des mesures pour renforcer l'éducation afin de garantir le respect et la compréhension réciproque ainsi que les valeurs intangibles de la République ;
- 31 % pour répondre aux incivilités, il faut appliquer des sanctions (amendes, TIG, etc.) ;
- 26 % pour renouer les liens entre les citoyens et les élus, il faut renforcer l'exemplarité des élus.

Thème « Transition écologique »

Extraits « Kit » officiel introductif du thème

Rappel de l'Accord de Paris sur le climat, signé en novembre 2017 dont le but est de contenir la hausse des températures en dessous de 2°C. Rappel des impératifs en matière d'utilisation des énergies fossiles

Les aides publiques existent, il faut les rendre plus compréhensibles, efficaces et solidaires.

Il s'agit de débattre des outils et solutions pour mobiliser l'ensemble du pays afin d'améliorer la situation. Le débat sur la fiscalité environnementale doit permettre de rendre cette dernière plus juste et efficace.

Les « chiffres choc » de la restitution

Les réponses aux questions fermées, dans l'ordre décroissant :

- 86 % pensent pouvoir contribuer à protéger l'environnement ;
- 77 % pensent que leurs actions en faveur de l'environnement peuvent leur permettre de faire des économies ;
- 69 % considèrent que le financement de la transition écologique doit concerner tout le monde et donc inclure entreprises, administrations et particuliers ;
- 62 % estiment que leur vie quotidienne est touchée par le changement climatique ;
- 59 % estiment que la transition écologique doit être financée à la fois par le budget général de l'État et la fiscalité écologique ;
- 55 % ne pensent pas que les taxes sur le diesel et l'essence peuvent permettre de modifier les comportements des utilisateurs ;

Les contributions spontanées, :

43 % pour répondre à la pollution de l'air, prendre des mesures liées aux transports, notamment portant sur l'amélioration des transports en commun (rénovation du réseau, politique de tarifs attractifs, ferroutage...)

26 % réduire l'utilisation des pesticides

22 % soutien écologique et fiscal à la transition écologique (habitat, mobilité, consommation)

22 % changer de modèle d'agriculture

2.3 Les cahiers de doléances et les comptes rendus de réunions publiques

Les 240 000 contributions traitées à ce titre représentent un total de près de 680 000 pages d'expression citoyenne. Afin de pouvoir être analysées, les contributions libres ont été collectées, numérisées et transcrites sous format électronique par les prestataires mandatés. Les propositions et thèmes ont été identifiés par une première analyse sémantique des mots. Il s'avère que quatre thèmes ont émergé de l'analyse du corpus de mots en sus de ceux présents sur la plateforme en ligne ; ils ont été intégrés à l'analyse générale de cette séquence du GDN. Ces thèmes sont : économie et emploi, pouvoir d'achat, éducation et formation, santé, solidarité et intégration.

Une synthèse de 184 pages a été effectuée ; elle est accompagnée d'une iconographie très élaborée qui en favorise la lecture par le grand public. Elle s'achève par une analyse des valeurs fondée sur le repérage des mots traduisant des aspirations transverses aux huit thèmes retenus par la synthèse :

- la citoyenneté : elle traduit le besoin de participer, sous toutes ses formes, à la vie de la cité ;
- la solidarité : elle responsabilise le citoyen en renfort d'une prise en charge par l'Etat ;
- la proximité : elle favorise l'accessibilité aux services essentiels et sensibilise aux nécessités de la transition écologique.

la synthèse des cahiers de doléances et des comptes rendus de réunions publiques est sans doute comme toute synthèse, critiquable du fait notamment de la méthode retenue et du contenu sélectif. Elle a cependant le mérite d'exister et d'être soumise au regard critique de ceux qui ont apporté leur contribution.

2.4 L'analyse des 21 conférences citoyennes

Les Conférences Citoyennes se sont tenues en région durant deux week-ends du mois de mars (15-16 et 22-23 mars), treize dans les régions métropolitaines, cinq dans les départements et régions d'Outre-mer ; une conférence nationale a été dédiée à la jeunesse. Deux ateliers participatifs ont été organisés dans des collectivités d'Outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy et Saint-Martin).

Ces Conférences Citoyennes ont pris la forme d'ateliers participatifs d'une journée et demie. Elles ont réunies 1 404 citoyens tirés au sort, aux profils diversifiés (âge, genre, catégorie socioprofessionnelle, département, taille de l'agglomération)⁴³ qui ont échangé pour élaborer des propositions collectives argumentées sur les quatre thèmes du Grand Débat National.

Les participants ont alterné des réflexions individuelles, des échanges par petits groupes (par table de 6 ou 7 personnes accompagnées d'un facilitateur) et des temps de partage en plénière, avec l'aide d'animateurs. Une personne par table ronde a joué le rôle de « vérificateur de faits », chargé

⁴³Le tirage au sort par génération aléatoire de numéros de téléphone fixes (15 %) et portables (85 %) a été retenue, sur recommandation du Collège des Garants, pour son caractère inclusif et inédit à cette échelle. Ce tirage au sort a été effectué par l'institut de sondages Harris Interactive, en présence d'un huissier. 1 404 personnes ont participé aux conférences citoyennes régionales.

d'apporter des informations (chiffres clés, dates, etc.), en utilisant des ressources documentaires sur Internet ou en appelant des experts de France Stratégie ou des Ministères, à la demande des citoyens.

Un document de synthèse de 92 pages a été élaboré qui figure sur le site officiel du Grand débat national.

3 L'évaluation de la qualité démocratique du Grand débat national

L'Atelier Démocratie-OCQD du Pacte civique a élaboré une grille d'analyse du Grand débat national pour en apprécier la qualité démocratique. Il a débattu des questions suivantes :

- La durée du GDN a-t-elle été suffisante pour permettre une expression démocratique satisfaisante ?
- Le GDN a-t-il permis à tous les citoyens qui le souhaitent de s'exprimer ?
- Y a-t-il des biais dans l'organisation du GDN qui feraient que ceux qui y participent ne sont pas complètement représentatifs de l'ensemble de la communauté nationale ?
- Ceux qui sont la cause du GDN sont-ils en mesure de faire entendre leur voix et de participer au GDN sous ses différentes formes ?
- Le pouvoir exécutif, organisateur du GDN, en influence-t-il le déroulement et/ou les conclusions ?
- Quel rôle les cinq garants du GDN ont-ils joué ?
- Quelle destination a-t-elle été donnée aux cahiers de doléances ?
- Comment les suites qu'il est prévu de donner au GDN ont-elles été annoncées et programmées ?

3.1 La qualité démocratique du GDN à l'aune de critères du Pacte civique

- La temporalité du GDN a-t-elle été suffisante pour permettre une expression démocratique satisfaisante ?

Le calendrier très serré (15 janvier-15 mars Cf. *supra*) a constitué une contrainte qui a pesé tant sur la conception de l'ensemble du processus que sur son déroulé-même. Un calendrier resserré présente l'intérêt de susciter une mobilisation d'autant plus forte qu'elle est limitée dans le temps. Cependant, les démarches de démocratie participative menées à l'étranger se sont toutes tenues sur des durées beaucoup plus longues. Sans nier la spécificité du grand débat national, qui en fait sans doute un dispositif à part dans le paysage des innovations démocratiques, il eût été néanmoins très souhaitable de prévoir des phases de préparation et de déroulement plus longues. Une durée plus longue aurait permis une vraie progression du débat. Ainsi, à mesure de l'avancée du processus, des propositions de plus en plus abouties peuvent émerger à partir d'une expression d'idée large ou encore imprécise. De plus, cette meilleure progression aurait facilité l'association des corps intermédiaires (partis, élus locaux, syndicats de salariés et organisations patronales ou associations).

→ Drapeau orange



Le GDN a-t-il permis à tous les citoyens qui le souhaitent de s'exprimer ?

La réponse à cette question est clairement positive. L'accord est large pour reconnaître la nature inédite du GDN et le caractère non moins inédit de son retentissement. Les grands événements citoyens que la France a connus au cours des quinze dernières années (Débat national pour l'avenir de

l'école ou Grenelle de l'environnement) n'ont pas eu la même ampleur et ne concernaient qu'un pan de politique publique, ; le GDN a, en revanche, embrassé la totalité du champ de la vie publique du pays.

Il a proposé des dispositifs variés d'expression de la parole citoyenne, afin d'assurer une large accessibilité et de permettre à chacun de s'exprimer selon les modalités qui lui convenaient le mieux. Ce choix reposait sur un objectif d'inclusivité. Les efforts déployés en faveur de la diversité et de l'accessibilité tout au long du processus ont été réels. Il convient de saluer les initiatives prises par les acteurs de la société civile afin de toucher des publics traditionnellement plus difficiles à mobiliser : actions menées par les associations du monde de la solidarité (150 débats locaux organisés par le Secours catholique, organisation par ATD Quart-Monde, d'universités populaires, mobilisation de l'UNIOPSS, etc.).

L'exactitude des chiffres globaux de participation (cf. *supra*) peut être discutées, il demeure qu'ils témoignent par leur ordre de grandeur d'une mobilisation très importante. On est loin des « majorités silencieuses » supputées et dont certains politiques se prévalent parfois. Il est véritablement possible d'affirmer que tous les citoyens qui souhaitaient s'exprimer ont pu le faire. Il demeure que la composition de la masse des participants ne reflète peut-être pas celle de l'ensemble de la population française.

→ Drapeau vert



Y a-t-il eu des biais dans l'organisation du GDN qui ont fait que les participants n'étaient pas complètement représentatifs de l'ensemble de la communauté nationale ? »

Ceux qui sont la cause du GDN ont-ils été en mesure de faire entendre leur voix et de participer au GDN sous ses différentes formes ? »

Les réponses à ces deux questions sont moins aisées à formuler.

Le croisement par département du taux de participation à la plate-forme en ligne avec le profil socio-économique et politique de la population tend à établir que la population des participants diffère sensiblement dans sa composition de celle de la population nationale.

Une étude précise a été conduite à ce sujet ⁴⁴ qui établit que la disparité géographique de la participation (les contributeurs parisiens sont cinq fois plus nombreux qu'en Seine-Saint-Denis) se combine à celle relative aux profils socio-économiques et politiques. En d'autres termes les départements dans lesquels le niveau de vie médian et le taux de diplôme sont plus élevés ont davantage contribué à la consultation en ligne.

De plus, il existe une forte corrélation entre la participation à l'élection présidentielle de 2017 et celle au Grand débat national. Les départements dans lesquels Emmanuel Macron a obtenu un score plus important se sont davantage mobilisés sur la plateforme en ligne. C'est donc une France aisée, diplômée, participant aux élections, et par ailleurs proche de l'électorat d'E. Macron qui s'est prioritairement exprimée. Les revendications propres au mouvement des Gilets jaunes ne trouvent pas



⁴⁴ Etude de Hamza Bennani, Pauline Gandré et Benjamin Monnery, laboratoire Economix, Université de Nanterre-Paris X et CNRS ; analyse des 569 000 contributions déposées sur la plateforme granddebat.fr

l'écho que l'ampleur du mouvement contestataire aurait pu laisser supposer. On ne retrouve pas avec la même force et répétition les slogans entendus sur le RIC (référendum d'initiative citoyenne) ou l'abandon de l'ISF (impôt sur la fortune). Ainsi, les auteurs de l'étude précitée ont-ils pu laisser entendre que « *le GDN s'était trompé de cible* ».

L'Atelier Démocratie-OCQD a souhaité, là encore, adopter une position plus nuancée. En effet, comme cela a déjà été indiqué, les GJ sont restés très à l'écart d'un Grand débat qui avait pourtant été lancé pour répondre aux attentes et revendications de leur mouvement. Ils ont tenu à organiser leur « Vrai débat » et se sont appuyés sur des contributions en ligne. Ils ont plus volontiers participé à des débats locaux en mairie ou sur les « ronds-points » en fonction de leur implantation locale, de leur degré d'organisation (cf. *supra* les journées de débat à Saint-Nazaire et à Commercy). Toutefois, aucune donnée chiffrée établie n'existe quant à l'organisation et la participation à ces débats, ni quant à la représentativité de ceux qui y ont effectivement participé. Hervé Le Bras a certes proposé une cartographie du mouvement des GJ (cf. chapitre premier), mais aucune étude de synthèse sur le « Vrai débat » des Gilets jaunes n'a pu être trouvée.

→ Drapeau orange

Le pouvoir exécutif, organisateur du GDN, en influence-t-il le déroulement et/ou les conclusions ?

Les cinq garants du GDN (voir ci-dessous) ont globalement validé le processus dans leur rapport final qu'ils ont rendu public le 9 avril 2019. Ils ont cependant jugé de la façon suivante la forte implication du Président de la République dans le GDN :

" Entre le 15 janvier, date du lancement du grand débat et le 8 avril, date de sa restitution, le Président de la République a participé à 16 réunions publiques et a notamment rencontré 2 310 élus et 1 000 jeunes, pendant plus de 85 heures. Les garants considèrent que l'implication personnelle du chef de l'État était nécessaire dans un premier temps au lancement du processus. Ils ont cependant indiqué que ces interventions, du fait de leur forte médiatisation, risquaient de susciter un doute sur la nature et l'objectif du grand débat national. S'il estime que l'implication personnelle du Président de la République ne remet pas en cause l'impartialité globale du dispositif, le Collège considère que l'impact principal de cette médiatisation a été de polariser l'attention sur le chef de l'État en occultant pour le public la richesse de la prise de parole collective qui s'est déployée pendant deux mois. Cette perception du grand débat a pu nourrir des réserves à son endroit, voire une forme de scepticisme."

L'Atelier Démocratie-OCQD estime que la durée prolongée des rencontres, la couverture médiatique par les chaînes d'information en continu ont incontestablement pesé sur le GDN en lui conférant une dimension engagée et manipulatrice loin des canons de l'éthique des débats. Cela a pu être ressenti comme destiné à contrebalancer les reproches d'arrogance et de manque d'écoute attribués à l'exécutif et également comme une volonté de clore au plus vite un épisode de contestation et un exercice de démocratie participative. D'autres observateurs ont pu toutefois faire l'analyse que la conduite personnalisée de ces réunions leur donne une dimension « rencontre avec les Français » qui peut être ressentie comme positive.

Enfin, l'Atelier Démocratie-OCQD considère que les quatre thèmes du GDN et les questions qui lui étaient attendues étaient trop fermés et ne favorisaient pas la libre expression démocratique.

Ce constat composite sur la place du pouvoir exécutif dans la conduite et la conclusion du GDN conduit à attribuer un :

→ Drapeau orange



- Le rôle des cinq garants du GDN a-t-il été crédible et efficace ?

La réponse à cette question est, sans hésitation, positive. Cela tient en premier lieu à la qualité personnelle des cinq garants et à l'indépendance du Collège des garants qui repose, pour partie, sur le mode de nomination de ses membres, inspiré de celui des Collèges des autorités administratives indépendantes (cf. *supra*).

En deuxième lieu, les garants, constitués en collège, ont élaboré une doctrine destinée à guider la conduite de leur mission et à évaluer chacun des dispositifs du Grand débat. Celle-ci reposait sur une série de principes structurants propres à assurer la confiance du public : transparence, impartialité, inclusion et neutralité.

En troisième lieu, les garants ont usé de leur capacité d'interpellation publique des organisateurs du Grand débat. Ainsi, à cinq reprises le Collège des garants a publié des recommandations par voie de communiqués de presse. Il a par ailleurs tenu trois conférences de presse au cours desquelles il a rendu publiquement compte de l'exécution de sa mission et fait connaître ses observations.

En quatrième lieu, les garants se sont attachés à se doter d'une information indépendante sur le Grand débat et sur ses enjeux, de manière à effectuer leur propre analyse de son déroulement. Ils ont ainsi rencontré ou auditionné divers types d'acteurs (spécialistes, intellectuels, chercheurs, praticiens) susceptibles de formuler des avis critiques, pluralistes et indépendants sur les enjeux liés à la question de l'association citoyenne à la décision publique. Ils ont également consulté des experts du traitement de données capables d'identifier les points de vigilance liés à l'analyse et à la restitution des contributions nombreuses et hétérogènes collectées .

En cinquième lieu, les garants ont effectué de nombreux déplacements pour observer le grand débat dans sa réalité concrète. Ils ont assisté à de très nombreuses réunions : réunion d'initiative locale (RIL), conférences régionales citoyennes, conférences nationales thématiques rassemblant les corps intermédiaires. De plus, l'ouverture d'une messagerie des garants (garants@granddebat.fr) a permis de recenser certaines difficultés et de motifs d'insatisfaction dont les garants ont pu par la suite se faire l'écho auprès des organisateurs, ou qui leur ont servi à étayer leur analyse du déroulement du grand débat. Ils ont ainsi été destinataires, du 15 janvier à la fin de leur mission, de plus de 2000 courriels.

En conclusion, le Collège des garants a été en mesure d'attester que le GDN avait été restitué de manière intelligible et fidèle : ouverture des données, exhaustivité de l'analyse, crédibilité des méthodes de traitement et loyauté de la restitution.

Preuve de son indépendance, il a exprimé une position critique sur l'implication du Président de la République dans le GDN, comme il a été dit au point précédent.

Sur le rôle des garants du Grand débat national :

→ Drapeau vert



Le GDN a-t-il fait progresser la démarche démocratique délibérative ?

Cette question à laquelle le Pacte civique est très sensible appelle deux observations.

La plateforme du grand débat était constituée d'un dispositif uniquement destiné à consulter les contributions qui y étaient déposées. La rubrique destinée à accueillir les contributions libres, d'ailleurs créée à la demande des garants, aurait pu être interactive, ce qui n'a malheureusement pas été le cas ; les garants n'ont pas été suivis sur ce point. Cette fonctionnalité aurait permis d'ajouter au site une dimension délibérative, de construction et d'amendement collectifs des propositions, à l'image de ce qui avait été fait à l'occasion de l'élaboration de la loi pour une République numérique, en 2016.

Si le dispositif des réunions d'initiative locale (RIL), avec le choix d'une organisation complètement libre, autonome et décentralisée, a pu présenter dans de nombreux cas un réel intérêt, il aurait mérité d'être étendu, voire généralisé, et mieux accompagné. La richesse d'une réunion citoyenne dépendant en très grande partie de la qualité de son animation, il aurait été souhaitable de mobiliser davantage de ressources d'animation et d'identifier dans chaque territoire davantage de personnes capables de réguler ces réunions dans le respect des exigences d'impartialité et de neutralité.

Cependant, au total, le GDN a été l'occasion d'une mobilisation démocratique inédite, notamment, dans les petites communes où trop souvent l'isolement est un frein à l'expression collective des opinions. C'est pourquoi nous mettons un :

→ Drapeau jaune



- Quel sort a été réservé aux cahiers de doléances ?

A l'occasion du Grand débat, le Gouvernement invitait les Français à formuler leurs ressentis et leurs revendications et propositions dans des cahiers de doléances. 16 337 ouvrages ont ainsi été ouverts dans les mairies, et plusieurs dizaines de milliers de pages rédigées. Ces documents ont été regroupés dans les préfectures, avant d'être acheminés à la Bibliothèque nationale de France pour y être numérisés, puis analysés par des sociétés spécialisées.

Que sont devenus ces cahiers ? La promesse du Gouvernement de mettre leurs contenus en ligne, et de les rendre consultables par tous, n'a pas été tenue. Seule une synthèse (185 pages) des cahiers citoyens, courriers, e-mails et comptes rendus de réunions est disponible sur le site internet du Grand débat.

Deux raisons expliquent que cet engagement de transparence démocratique n'ait pas été tenu par l'exécutif, en l'occurrence : le poids énorme des données, rendant un hébergement sur le site internet du Grand débat techniquement compliqué et le coût de mise en ligne, évalué à plusieurs millions d'euros.

Aux archives départementales d'Ille-et-Vilaine, un argument déontologique a été mis en avant ; en l'occurrence le fait que des contributeurs aient laissé des coordonnées personnelles sur certains documents (noms, numéro fiscal, numéro de sécurité sociale...) et qu'en conséquence il soit impossible de rendre les cahiers consultables tant qu'ils n'ont pas été anonymisés.



3.2 Regards croisés sur les résultats du Grand débat national

Les discussions au sein de l'Atelier Démocratie - OCQD et les hésitations qui ont présidé au choix de la couleur de certains drapeaux justifient, en application de la méthodologie adoptée par l'Atelier, d'exposer les positions qui se sont affrontées sur le sujet dans un « regards croisés ».

Sur le résultat global du processus GDN en termes d'avancée démocratique.

Les uns ont apprécié cette initiative inédite ayant mobilisé de nombreux citoyens grâce à divers formats. Ils expriment leur refus de soutenir « le populisme rampant des Gilets jaunes », lequel consiste à désertier les lieux de débat pluraliste et à promouvoir un combat frontal contre la démocratie représentative, au motif qu'ils s'estiment seuls légitimes étant les seuls, par leur action, à l'origine du GDN.

Les autres ont regretté le côté improvisé du GDN et surtout ses limites en terme de débat et de délibération, les avis exprimés par les citoyens l'étant souvent à titre personnel ou sous forme de doléances.

Tous ont reconnu qu'il restait des progrès à faire en matière de construction des accords/désaccords et d'éthique du débat.

Sur l'inscription dans la durée du GDN.

Les uns saluent cette initiative porteuse de nouvelles possibilités de démocratie participative qui a contribué à dépasser la crise des Gilets jaunes.

Les autres notent que cet épisode démocratique n'a pas changé durablement une atmosphère politique porteuse de confrontation protestataire, voire violente.

Tous ont reconnu que ceux qui nous gouvernent avaient des progrès à faire en matière d'ingénierie démocratique.

Sur la prise en compte par le GDN des attentes politiques de la population française.

Les uns soulignent la richesse des diverses expressions citoyennes porteuses de propositions.

Les autres regrettent que celles-ci n'aient été que partiellement exploitées, que certaines questions importantes comme l'éducation et la santé n'aient pas été incluses et que les avis des déclencheurs du GDN, les Gilets jaunes, aient été insuffisamment sollicités et mal pris en compte.

Tous ont reconnu que le GDN n'avait pas pu prendre en considération la complète diversité de la société française, ce qui en tout état de cause est difficile comme le montre l'importance de l'abstention aux élections.

La forte implication du président de la République.

Les uns estiment qu'elle a été motrice, courageuse et pertinente.

Les autres ont regrettés que le goût de la performance et l'omniprésence dans les médias aient pris plus d'importance que les paroles des citoyens.

Tous ont reconnu que les réunions de questions-réponses, qu'il présidait de fait, lui ont permis de mieux connaître diverses sensibilités françaises et apprécier à leur juste valeur l'importance des élus locaux qu'il avait tendance à sous-estimer.

4 Le grand débat national vu du terrain : l'exemple de Nantes et de la Loire-Atlantique

Dans le cadre du Grand Débat National le Collectif de Nantes du Pacte civique a participé à un certain nombre de réunions publiques, tant à Nantes que dans quelques communes du département de la Loire-Atlantique. De plus, des témoignages ont permis d'élargir l'analyse à d'autres débats tenus dans le département ainsi qu'à des extraits de cahiers de doléances de plusieurs communes. Ces analyses sont complétées par des articles de la presse régionale et des comptes rendus officiels de certains grands débats (GD) de la métropole nantaise.

Lors de l'organisation du GDN à Nantes en 2019, l'équipe municipale a mis des moyens à disposition, mais ne s'est pas impliquée dans l'animation, de sorte à éviter toute confusion avec ce qui avait pu être fait localement dès 2015 en matière de démocratie participative (voir encadré ci-dessus).

L'ensemble des réunions du GDN organisés à Nantes, dans les communes de la métropole et dans les communes rurales de Loire-Atlantique ont permis de relever une participation marquée des citoyens déjà bien impliqués dans la vie de la cité (âgés de 50 ans et plus, avec une proportion importante de retraités, majoritairement hommes). Les réunions sur le thème de la transition énergétique ont suscité une participation active des jeunes citoyens. Une quinzaine de Grands débats ont été suivis par les journalistes d'Ouest-France, qui ont proposé le 14 mars 2019 une synthèse « en huit leçons » : i) pas de grandes foules, ii) des GJ absents ou très minoritaires, iii) des jeunes retraités, issus de la classe moyenne, iv) une passion fiscale partagée, v) un âge en baisse quand on aborde l'écologie, vi) des « Macronistes » en pointe, vii) une tendance « foutraque » minoritaire, viii) une tendance « constructive » majoritaire.

Participation des Gilets Jaunes

Les Gilets Jaunes, restés très à l'écart d'un GDN qui avait pourtant été mis en place pour répondre à leurs attentes, ont organisée de leur côté en avril 2019 à une assemblée de leurs représentants, laquelle s'est tenue à Saint-Nazaire durant trois jours au cours desquels il a été débattu des suites et des formes à donner à leurs revendications. Parmi les nombreux sujets abordés figuraient : l'amnistie des GJ condamnés, l'interdiction des LBD, la constitution de listes pour les municipales, la sortie du capitalisme. Au titre des points qui ont suscité un consensus, peuvent être cités : de nouvelles actions pour consolider le mouvement et construire le rapport de force, un fonctionnement sur la base de la démocratie directe, sans leaders autoproclamés, l'indépendance vis-à-vis des partis et des organisations syndicales, ainsi que des revendications sociales, fiscales, écologiques et démocratiques. Dans un appel adressée « *au peuple dans son ensemble* » les GJ réclament « *l'augmentation générale des salaires, des retraites et des minimas sociaux ainsi que des services publics pour toutes et pour tous* ».

• Les cahiers de doléances de Loire Atlantique

En Loire Atlantique 167 communes sur 207 (80 %) ont ouvert un « cahier citoyen » destiné à recueillir les doléances. Dans ce département, les élus sont à l'initiative de la plupart des réunions d'initiatives locales (RIL) : 119 événements soit 68% du total. À terme, l'ensemble de ces contributions devraient être disponibles en *open data* ; une requête en ce sens envoyée à M. Raphaël Roncière, le référent départemental désigné par l'État, n'a pas reçu de réponse.

• Contenu des propositions des petites communes de Loire-Atlantique

L'analyse des données disponibles dans certaines communes rurales ou de moyenne importance de Loire-Atlantique (i.e. de 2 600 à 72 000 habitants) montre des disparités qualitatives et quantitatives dans les réponses : cahiers de doléances absents ou non remplis ou, au contraire, très renseignés essentiellement par des revendications en faveur de l' « égalité fiscale » (dont le retour de l'ISF) et de

davantage de services publics dans les territoires. Des particularités apparaissent en fonction des communes : reconnaissance du vote blanc, davantage de référendums, augmentation du SMIC, rétablissement du Service National, taxation des géants du numérique, incitation à consommer « local », simplification des textes législatifs, arrêt de l'immigration « débordante », etc.

- **Contenu des propositions du quartier de Nantes-Nord**

La comparaison des propositions citoyennes exprimées oralement ou par écrit (questionnaires) durant le GDN du 1^{er} mars 2019 à Nantes-Nord montre des disparités intéressantes à souligner, dès lors qu'elles révèlent des préoccupations qu'une fraction « silencieuse » du public présent n'a pas fait valoir. Ainsi, pour les thèmes « Démocratie et citoyenneté » et « Transition écologique » les réponses aux questionnaires font apparaître un pourcentage très significatif de propositions visant à ne pas cumuler les mandats des parlementaires, à limiter la durée des mandats électoraux, à donner un rôle plus important aux associations et aux organisations syndicales, à faire en sorte que tous participent à la transition écologique, à taxer les produits importés nocifs pour l'environnement, ou à trouver des alternatives écologiques aux modes de chauffage actuels.

Appréciation sur la qualité démocratique du déroulement du GDN en Loire-Atlantique :

Un climat d'écoute et de respect mutuel a été observé et relayé par les médias locaux, mais une participation déséquilibrée au regard du genre et des générations, avec notamment l'absence de représentants de la « classe moyenne inférieure » qui se sont mobilisées dans le mouvement de contestation. La ; faible participation des Gilets jaunes eux-mêmes est également à noter ;

Excellent climat participatif, mais absence de réponse s'agissant de l'accessibilité aux cahiers de doléance ;

→ **Drapeau jaune**



Chapitre 3 : Quel atterrissage du Grand débat national ?

En aéronautique comme en politique, l'atterrissage est toujours une phase délicate. D'autant que dans le cas de figure qui nous intéresse, il s'est fait en trois temps. Le Premier ministre a d'abord présenté, le 8 avril, au Conseil économique, social et environnemental (CESE), la synthèse du Grand débat national (GDN). Puis, le Président de la République a tenu une conférence de presse le 25 avril⁴⁵ inédite en ce qu'elle a consisté en une allocution de deux heures et demie suivie de réponses aux questions nombreuses des journalistes. Enfin, le Premier ministre a engagé début juin la responsabilité du gouvernement devant le Parlement sur l'ensemble des mesures annoncées par le Président de la République

Cent quarante-deux jours après le début du mouvement des Gilets jaunes, le pouvoir exécutif espérait ouvrir un nouveau chapitre du quinquennat et convaincre les Français qu'ils ont été entendus. Quatre orientations ont été retenues à cette fin.



GDN

1. Quatre orientations retenues par l'exécutif pour « construire une nouvelle étape du quinquennat »

1.1 Première orientation : changer notre démocratie et son organisation

Rappel des principales « remontées » du Grand débat :

La réduction du nombre de parlementaires est l'option la plus populaire (86 %), accompagnée d'un plus grand recours à la proportionnelle (74 %) et une prise en compte du vote blanc (69 %). Le vote obligatoire recueille 57 % d'assentiment.

55 % des participants souhaiteraient associer des citoyens à la décision publique par le biais d'un tirage au sort.

Le référendum au niveau local est très demandé (80 %), alors qu'il divise à l'échelon national (53 % pour, 41 % contre). Le référendum d'initiative citoyenne (RIC), grande revendication des « Gilets jaunes », n'a pas été présenté parmi les propositions, mais a été suggéré dans 6,7 % des contributions libres. Le référendum d'initiative partagée, obtient 42 % d'assentiment à condition d'être assoupli.

Aux questions plus générales, les réponses restent convenues : les citoyens interrogés misent sur l'école pour garantir les valeurs de la République (30,9 %), les comportements civiques, la tolérance et la solidarité, et sur la loi de 1905 pour faire respecter la laïcité. Une courte majorité demande des contreparties aux allocations (52 %), comme des travaux d'intérêt général ou du bénévolat.

Sur l'immigration, le plus étonnant n'est pas la divergence des suggestions (améliorer l'accueil ou le durcir, instaurer des quotas...) mais le nombre élevé de non-réponses : 61,4 % pour une des questions, 77,8 % pour une autre.

Les orientations retenues par le pouvoir exécutif :

La confiance est préférentiellement placée dans la démocratie représentative avec, corrélativement, une méfiance dans la démocratie participative. La manifestation appuyée de confiance dans les élus va

d'abord aux maires. Cette inclination affichée pour les élus est nouvelle dans ce quinquennat et elle s'élargit jusqu'à une reconnaissance du rôle et de l'utilité des « corps intermédiaires ».

Les autres mesures retenues peuvent être ainsi listées :

- Instauration de la proportionnelle (autour de 20%) et diminution du nombre de parlementaires (25 %)
- Nouvel acte de décentralisation dans les territoires (logement, transport, transition écologique), dès le 1^{er} semestre 2020
- Création dans chaque canton de « missions France service » pour lutter contre la fracture territoriale et numérique
- Pas de recours au référendum, comme voie usuelle de prise de décision, même si le chef de l'Etat conserve cette liberté pour permettre une clarification sur un sujet d'importance. Refus du référendum d'initiative citoyenne mais abaissement du seuil du référendum d'initiative partagée (1 million de signatures au lieu de 4,7) ; Au niveau local, possibilité de déclencher un référendum par pétition citoyenne et non plus à la seule initiative de l'exécutif local
- Refus de reconnaître le vote blanc et de rendre le vote obligatoire.
- Tirage au sort de 150 citoyens qui siègeront au CESE devenu le « Conseil de la participation citoyenne » pour diversifier la représentation de cette assemblée.
- Débat annuel au Parlement sur la politique migratoire.
- Suppression de l'ENA, diversification des voies d'accès à la haute fonction publique,
- Abandon de l'objectif des 120 000 suppressions de postes de fonctionnaires

1.2 Deuxième orientation : mettre l'humain et la justice au cœur du projet national à travers la fiscalité, l'école, le travail.

Rappel des principales « remontées » du Grand débat :

Les personnes interrogées qui se sont exprimées demandent des comptes : 48 % veulent plus de transparence sur l'usage des impôts.

34,7 % souhaitent que l'impôt soit payé par tous. Une proposition plus populaire que la suppression des niches fiscales (cité spontanément par 11,8% des répondants) le rétablissement de l'ISF (10,3 %), ou la baisse de la CSG -9,3 %), revendications forte des « Gilets jaunes ».

Sur les impôts à baisser en priorité, la TVA émerge en premier (28,8 %), suivi des impôts sur le revenu (18,8 %) mais les suggestions s'accumulent. Moins de 3 % sont contre les baisses d'impôts.

Pour réduire les dépenses, « revoir l'attribution des aides sociales » séduit davantage (52 %) que l'augmentation du temps de travail (24 %) ou le recul de l'âge de la retraite (22 %).

Les répondants seraient prêts à payer plus d'impôts pour améliorer la santé (16,1 %) et l'éducation (14,8 %), davantage que pour l'environnement ou la justice... et sont prêts à réduire les dépenses de défense (28 %) ou de la politique du logement (22 %).

La fiscalité écologique, point de départ de la révolte des « Gilets jaunes », reste un point de crispation : 58 % des répondants refusent les impôts incitant à changer de comportement (comme pour le tabac ou l'alcool).

Les orientations retenues par le pouvoir exécutif :

Un annonce choc est faite : baisse de l'impôt sur le revenu pour les classes moyennes de 5 milliards d'€. En contrepartie, sans cependant compenser la première annonce (et de loin) , certaines niches fiscales des entreprises seront supprimées.

La suppression de l'ISF est maintenue mais une évaluation de la mise en place de l'impôt sur la fortune immobilière sera faite.

Les autres mesures peuvent être ainsi listées :

- Réindexation des retraites de moins de 2000 € sur l'inflation.
- Une retraite minimale de 1000 €

- Soutien des aidants familiaux
- Extension à la grande section de maternelle des mesures de dédoublement des classes de CP et CE1 dans les zones prioritaires (12 élèves) et limitation à 24 élèves dans ces classes partout ailleurs.

1.3 Troisième orientation : un investissement dans les grandes transitions : écologique et générationnelle

Rappel des principales « remontées » du Grand débat :

L'urgence d'agir face au réchauffement climatique fait consensus au sein du Grand débat 62 % répondent que leur vie quotidienne a été touchée par le changement climatique ;

86 % des contributeurs estiment que chacun, à titre individuel, peut contribuer à protéger l'environnement ;

Pour remédier aux problèmes environnementaux, dans les contributions spontanées, ce sont les solutions liées aux transports qui sont majoritairement avancées (43 %), la réduction des pesticides (26 %), le soutien financier et fiscal de la transition écologique (22 %).

Les orientations retenues par le pouvoir exécutif :

- Est annoncée la mise en place d'une Convention citoyenne pour le climat composée de 150 citoyens tirés au sort
- Création d'un Conseil de Défense écologique présidée par le Président de la République pour impliquer en permanence Bercy, l'agriculture, l'industrie, les transports, les grands opérateurs nationaux
- Une grande loi sur le sujet de la dépendance

1.4 Quatrième orientation : consolider les permanences du projet français : famille, engagement, laïcité et « patriotisme ouvert »

Rappel des principales « remontées » du Grand débat:

Le renforcement de l'aspect humain dans les administrations, la réduction du millefeuille administratif, l'amélioration de l'accès aux services publics, notamment de santé, figurent en tête des revendications.

86% des répondants en ligne pensent qu'il y a trop d'échelons administratifs en France ; 68 % des contributeurs disent que la « commune » est la collectivité territoriale auxquels ils sont le plus attachés. Les Français appellent au :

- renforcement de l'accès aux hôpitaux, médecins, soins (30 %) ;
- l'accessibilité des services publics de façon générale impôts, Sécurité sociale (18 %) ;
- renforcement des infrastructures : transports, réseau SNCF, accès Internet (18 %) ;
- renforcement des services de l'Etat, la poste, l'éducation nationale, la police (16 %).

Cette 4ème orientation, moins attendue, se veut d'une tonalité nouvelle, privilégiant notamment « l'art d'être Français »

Figurent en bonne place parmi les orientations préconisées par l'Exécutif :

- la famille (pour retrouver une dynamique de natalité, pour aider les familles monoparentales et pour favoriser les aidants familiaux ;
- l'engagement associatif, ciment dans une société qui se fractionne ;
- le déploiement accéléré du service national universel ;
- et la consolidation du pilier que sont la laïcité et la loi de 1905.

2. Appréciation du Pacte civique à l'aune de ses quatre valeurs cardinales

L'Atelier Démocratie-OCQD s'est efforcé de porter son appréciation sur ces orientations au regard des quatre valeurs que sont la justice, la fraternité, la sobriété et la créativité.

2.1 le risque assumé du chef de l'Etat de continuer les réformes à défaut de maintenir le cap

Au regard de la justice et de la créativité

Au moment de tirer les conclusions du Grand débat national conçu pour sortir par le haut de la crise des Gilets jaunes, le Président de la République avait le choix entre deux solutions : soit faire un acte de contrition en disant qu'il avait voulu aller trop vite ou qu'il s'était trompé sur certaines mesures (voir les « drapeaux rouges » de notre rapport 2018), soit au contraire manifester sa volonté d'aller de l'avant et de ne rien renier de l'essentiel des orientations prises au début du quinquennat, quitte à ajuster le tir sur certaines mesures. C'est cette deuxième option qu'il a affichée le 25 avril 2019. Il a pris évidemment un risque qui pèse encore sur lui alors que débute l'année 2020. Une partie des Français continue de lui reprocher de ne pas avoir suffisamment entendu la colère ou la souffrance et de maintenir les injustices en terme de revenus et d'égalité des chances dans le pays.

Le Pacte civique estime qu'il y a là un vrai risque. Il observe néanmoins que chef de l'exécutif assume complètement le risque du choix de la réforme, mais qu'il infléchit sensiblement le cap initial.

En réalité, Emmanuel Macron est resté très circonspect par rapport au mouvement des Gilets jaunes. Il ne veut visiblement pas être prisonnier des revendications qui continuent de s'exprimer encore aujourd'hui, parce qu'il considère que le mouvement, au fil du temps, a changé de nature. Il insiste sur la nécessité de « rétablir l'ordre public », il ne concède aux « Gilets jaunes » que d'avoir, au début (entre novembre et décembre 2018), fait apparaître au grand jour un certain nombre de questions qui « travaillent » le pays depuis des années. Il insiste sur sa volonté de mettre « l'homme au cœur » de son projet. Il ne concède rien sur la notion de responsabilité et rappelle que si le citoyen a des droits, il a aussi des devoirs. Il dit avoir entendu le « sentiment d'injustice fiscale », le « manque de considération » de certains citoyens, le « manque de confiance dans les élites », et le « manque d'efficacité des politiques publiques ». Mais il ne veut afficher aucune complaisance vis-à-vis des revendications les plus radicales. C'est délibérément qu'il n'a pas repris à son compte les revendications qu'on peut encore entendre dans les manifestations, telles que le rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune -ISF- (10 % des personnes l'ont citée spontanément dans leurs contributions en ligne au grand débat) et l'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC).

Son projet reste très marqué par la notion de « personnalisme social », c'est-à-dire que l'individu a une responsabilité dans la société. Il avait beaucoup développé cette vision pendant la campagne présidentielle et la reprend en expliquant qu'une part du sentiment d'abandon éprouvé par certains était liée au fait qu'on éprouvait de plus en plus de difficultés à s'insérer dans un projet collectif.

Le Pacte civique, réservé sur beaucoup d'autres points de la politique préconisée par E. Macron, notamment en matière fiscale et écologique, ne peut pas être en désaccord avec cela.

→ Drapeau jaune



2.2 Sur l'écologie, c'est un peu léger... et même très insuffisant !

Au regard de la sobriété

On n'oublie pas que le mouvement des « Gilets jaunes » a été provoqué par une mesure qui devait favoriser l'écologie, la taxe carbone. Les décisions qui ressortent du Grand débat sont limitées à la création de nouvelles instances : d'une part, un Conseil de défense écologique, sans doute nécessaire vu les difficultés à rendre des arbitrages entre parties prenantes aux intérêts contradictoires et d'autre part, une convention citoyenne.

Face aux difficultés qu'a révélées la fiscalité écologique, la stratégie d'Emmanuel Macron, consiste, sur ce sujet, de renvoyer vers les citoyens. L'idée a été de tirer au sort un jury de 150 citoyens pour recenser les mesures, les ressources, les financements qui aideraient à la cause écologique. La Convention citoyenne sur le climat (CCC) doit travailler vite et E. Macron s'est engagé à les soumettre soit au vote du Parlement soit éventuellement à un référendum. On y reviendra dans la quatrième partie.

Alors que la « maison brûle » et que le grand débat national a suscité de très nombreuses réponses sur ce sujet, E. Macron n'a pas saisi l'opportunité qui se présentait à lui pour répondre à cette urgence et prendre des positions allant au-delà des contractions entre les fins de mois et la fin du monde, entre le pouvoir d'achat et le pouvoir de vivre.

→ Drapeau rouge



2.3 Réponse à la crise de la démocratie représentative : RIC enterré et proportionnelle confirmée

Au regard de la justice – représentativité équitable

Pour engager la 2^{ème} partie du quinquennat, E. Macron a besoin des élus. Il les a donc ménagés, promettant toutefois d'essayer d'améliorer la représentativité, notamment à l'Assemblée nationale. C'est une question de justice (on pourrait dire de justesse) territoriale et de représentativité. Il a, à cet égard, répété son engagement en faveur d'une dose de proportionnelle, qui pourrait atteindre 20 %.

Il s'est franchement prononcé en défaveur du référendum d'initiative citoyen (RIC) qui, selon lui, remet trop directement en cause la démocratie représentative et peut aboutir à la contestation de la légitimité des élus. Le Pacte civique a organisé un débat⁴⁶ sur cette question le 19 février 2019 où deux contradicteurs : le constitutionnaliste Dominique Rousseau et l'universitaire Julien Talpin s'étaient opposés sur l'opportunité du référendum d'initiative citoyenne. Les membres du Pacte civique ont eux-mêmes échangés des « regards croisés » sur cette question difficile en raison des conséquences peu prévisibles, au niveau national, de ce type de référendum.

⁴⁶ Débats du Forum 104, 104 rue de Vaugirard 75006, du 19 février 2019 : « Le grand débat : une occasion de revoir nos pratiques démocratiques »

Parallèlement, E. Macron s'est déclaré favorable à l'assouplissement des conditions d'organisation des référendums d'initiative partagée, et a annoncé une réforme du Conseil économique, social et environnemental, dont une partie des membres sera désormais tirée au sort.

Enfin, il ne s'est pas interdit d'avoir recours au référendum si un sujet se présentait d'ici à la fin de son mandat. Il a apporté certaines réponses, même s'il reste très soucieux de ne pas déséquilibrer la démocratie représentative, qui souffre dans la période actuelle, d'un discrédit important qu'il convient de ne pas risquer d'accentuer.

Sur la possibilité du « vote blanc », auquel il avait un temps ouvert la porte il estime que la crise de notre démocratie est une crise de la capacité à prendre des décisions notamment dans les moments difficiles de la démocratie. « *Blanc, ça ne décide pas* », dit-il. Le débat est clôt mais est loin d'être achevé ?

→ Drapeau orange



2.4 Fiscalité : réduction de 5 milliards € d'impôt sur le revenu et un flou sur le financement

Au regard de la justice sociale

Quatre mois et demi après le déblocage de 10 Mds € en faveur du pouvoir d'achat, l'annonce la plus palpable est celles d'une diminution de l'impôt sur le revenu de 5 Mds € : une annonce destinée à répondre aux revendications de justice fiscale et à baisser l'impôt des classes moyennes.

Le Pacte civique observe qu'E. Macron a choisi l'option haute des réductions d'impôts en chantier à Bercy et rejette l'idée de l'ajout d'une ou deux tranches d'impôt sur le revenu à taux marginal faible (5% et 10%) sans augmenter le nombre de contribuables (dont il doit être rappelé qu'il ne touche que 43% des ménages contre 56,8 % en 2006) avant la 1^{ère} tranche actuelle à 14 %. Finalement, la loi de finances pour 2020 remplace cette tranche par une tranche plus basse à 11% dans la seule finalité d'abaisser l'impôt des contribuables soumis à cette tranche.

Le Pacte civique considère que le consentement à l'impôt est mieux assuré avec un dispositif fiscal à taux faible et assiette large plutôt que le choix actuel de l'impôt sur le revenu à taux forts sur une assiette rétrécie. Il estime par ailleurs que le flou persiste sur le financement de cette baisse massive d'impôt sur le revenu. La lutte contre les niches fiscales des entreprises et celle contre l'évasion fiscale qui sont annoncées pour compenser la baisse d'impôt sont des incantations dont on connaît à l'avance les résultats tangibles.

Le renoncement à l'objectif des 120 000 suppressions d'emplois de fonctionnaires et celui du retour à l'équilibre budgétaire à l'horizon 2022 y pourvoiront. Cela ne fera pas pleurer dans les chaumières mais inquiétera des observateurs attentifs des comptes publics, ainsi que les générations futures qui vont hériter du poids de la dette publique.

→ Drapeau rouge



2.5 Faire tomber un symbole : suppression de l'ENA.

Au regard de la créativité et de la fraternité

L'Atelier Démocratie-OCQD du pacte civique a estimé que cette mesure était un « faux amis » de la créativité réformatrice. Il peut certes sortir des mesures intéressantes de la réflexion confiée à Frédéric

Thiriez en termes de mobilité et de formation des hauts fonctionnaires⁴⁷. Ce n'est certes pas la première fois que l'Ecole nationale d'administration (ENA) est prise pour cible. Toutefois se propage sur un terrain de défiance l'idée que la haute fonction publique et plus généralement les élites préservent leurs privilèges plutôt que de servir l'intérêt général. Les résultats du grand débat ont montré qu'il y avait un fort ressentiment à l'égard des élus (à l'exception des maires) mais aussi des représentants de l'Etat, perçus comme une caste. E. Macron n'a pas résisté à la facilité d'offrir la suppression de l' ENA aux appétits populistes, alors que le débat sur le rôle et la place des élites dans un monde en pleine transition mondialiste est autrement plus complexe car il implique un savant dosage de créativité, d'inventivité et de justice dans la répartition de la valeur ajoutée.

→ Drapeau orange

⁴⁷ Le Pacte civique a organisé le 26 novembre 2019 un débat au Forum 104, 104 rue de Vaugirard 75006, intitulé « Le service public à l'aune de la fraternité » au cours duquel notamment, Jean-Marc Sauvé, ancien vice-président du Conseil d'Etat, Président du CA de la Fondation des Apprentis d'Auteuil, co-auteur, avec Claude Onesta, du rapport : « Pour que vive la fraternité : propositions pour une réserve citoyenne », ainsi que Thierry Le Goff, Directeur général de l'administration et de la fonction publique, étaient intervenus.

Chapitre 4 : Des orientations issues du Grand débat national aux mesures effectives

Si l'intensité des débats de la fin d'année 2019 et du début de l'année 2020 sur la réforme des retraites⁴⁸, éclipse quelque peu la mise en œuvre concrète des « mesures Gilets jaunes », le Pacte civique (Atelier Démocratie- Observatoire citoyen de la qualité démocratique - OCQD) se devait de les évaluer attentivement à l'aune de ses quatre valeurs : créativité, sobriété, justice et fraternité.

A ce titre, cette 4^{ème} partie analyse :

les mesures inscrites en loi de finances pour 2020

la Convention citoyenne sur le climat : un exercice inédit de démocratie participative dont les résultats sont très attendus.

1. La loi de finances pour 2020 : un budget pour l'acte II « social » du quinquennat ?



Tout sur mes finances

Après un hiver 2018-2019 placé sous le signe des « Gilets jaunes » et un printemps consacré au Grand débat national et aux annonces de l'exécutif pour désamorcer la crise sociale, la loi de finances 2020 porte les arbitrages d'une année qui a secoué le mandat d'Emmanuel Macron. Reste à évaluer comment ces mesures budgétaires traduisent les attentes du mouvement social inédit que la France a connu, notamment au regard des valeurs du Pacte civique.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 aura donné lieu à près de 250 heures de débats pour examiner près de 10 000 amendements, soit 10 % de plus qu'en 2018, et près de deux fois plus que pour le premier budget du quinquennat en 2017, c'est dire l'intensité des débats au sein de la majorité elle-même.

1.1 Les mesures de la loi de finances pour 2020

Pour aller à l'essentiel, le budget 2020 est marqué par les annonces liées à la crise sociale des « Gilets jaunes » : il porte la trace des quelque 17 milliards d'euros de mesures annoncées par le chef de l'Etat entre décembre 2018 et avril 2019. Il entérine notamment la baisse de 5 milliards d'euros de l'impôt sur le revenu, qui concerne 17 millions de foyers et assure la suppression du dernier tiers de la taxe d'habitation pour 80 % des Français. Il finance la réindexation sur l'inflation des petites retraites (inférieures à 2000 € par mois) ainsi que la suite des mesures d'urgence annoncées en fin d'année dernière (revalorisation de la prime d'activité, défiscalisation des heures supplémentaires).

Le Pacte civique constate que la loi de finances est tournée vers « les classes moyennes et populaires » et approuve cette orientation. C'est un budget pour le pouvoir d'achat et un maintien des services publics de proximité qui a sa contrepartie en termes de moindre réduction du déficit.

⁴⁸La réforme des retraites, à l'heure où sont écrites ces lignes (mi-janvier 2020) est en cours de négociation. Le Pacte civique a pris une position très claire dès le 20 décembre 2019 et a publié un communiqué délivrant son analyse (voir www.pacte-civique.org). Nous y reviendrons tout au long de l'année 2020 et avons fait le choix de ne pas traiter ce sujet dans le cadre du rapport 2019.

Les avantages fiscaux en faveur des entreprises sont limités dans le budget 2020. Les grands groupes (au-delà de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires) verront leur impôt sur les sociétés baisser moins que prévu en 2020 : taux à 31 % et à 28 % pour les PME – même si l'objectif de descendre à 25 % pour tous en 2022 est maintenu. Les entreprises sont également visées par la suppression d'avantages fiscaux spécifiques (gazole non routier, déduction forfaitaire spécifique, niche mécénat).

Contrairement à ce qui avait été initialement annoncé par l'exécutif, les mesures décidées pour éteindre l'incendie social n'ont pas été entièrement financées par des économies ou des recettes. La revue drastique des niches fiscales ne rapportera que la moitié de l'objectif espéré (moins de 700 millions d'euros au lieu de 1,5 milliard). Les autres pistes d'économies immédiates, notamment la baisse du nombre de fonctionnaires d'Etat –, jugées trop sensible politiquement, ont été abandonnées. Au total, les dépenses publiques gonfleront de 0,7 % en volume (hors inflation) l'an prochain, soit quelque 25 milliards d'euros. Cependant, sur l'ensemble du quinquennat, elles progresseront deux fois moins vite que sous le quinquennat précédent. Il est vrai que les taux d'intérêt historiquement bas génèrent des économies de l'ordre de 3 milliards d'euros en 2019 et 5 milliards en 2020. A noter que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu devrait rapporter plus d'1 milliard d'euros de plus que ce qui avait été prévu (1 milliard) et que l'accord fiscal trouvé avec Google pour solder l'ensemble de ses contentieux avec le fisc rapporte également 1 milliard de recettes.

Au final, la prévision de déficit est de 2,2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2020. C'est nettement moins que les 3,1 % de déficit de 2019 mais uniquement parce que le budget 2019 était marqué par la double comptabilisation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisation. Hors CICE, le déficit s'établit en 2019 autour de 2,2 % à 2,3 % du PIB, proche de celui prévu pour 2020. L'objectif d'une baisse drastique du déficit sur le quinquennat ne sera pas tenu : il restera à 2,3 ou 2,4 % du PIB.

Même renoncement sur la dette publique. Au début du quinquennat, le gouvernement envisageait qu'elle serait de 96,1 % du PIB en 2020. Elle sera finalement de 98,7 %, stable par rapport à 2019. Les cinq points de baisse sur le quinquennat sont désormais inatteignables. Dans le contexte social que l'on connaît, l'exécutif l'assume. **Le Pacte civique en prend acte.**

1.2 Une polémique sur l'effet redistributif des trois lois de finances 2018, 2019 et 2020

L'appréciation de l'Atelier Démocratie-OCQD sur l'impact de la loi de finances est très lié à la vérification de l'effet redistributif qu'il produit. L'Atelier est très attentif à l'effectivité de la mise en œuvre des mesures issues de la dynamique sociale et démocratique qu'a connue le pays depuis novembre 2018. C'est pourquoi il a été très intéressé par la polémique entre l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)⁴⁹, un cercle d'économistes qui suit de près les liens entre les politiques économiques et le champ social et environnemental et Bercy sur la mesure des décisions budgétaires et fiscales prévues.

L'OFCE estime⁵⁰ que les mesures fiscales 2020 de soutien au pouvoir d'achat poursuivent la logique du budget 2019 (qui avait mis en place les mesures d'urgence de décembre 2018) ciblant, lui, plutôt

⁴⁹ L'Observatoire français des conjonctures économiques est un organisme indépendant de recherche, de prévision et d'évaluation des politiques publiques créé par l'État en février 1981, à l'initiative du Premier ministre Raymond Barre, au sein de la Fondation nationale des sciences politiques.

⁵⁰ Publication « Budget 2020 », *Policy brief*, n°64 du 5 février 2020.

les classes moyennes inférieures », mais ce rééquilibrage ne suffit pas à contrebalancer les effets de la réforme de la fiscalité du capital – suppression de l’impôt de solidarité sur la fortune et entrée en vigueur de la « flat tax » – intervenue début 2018. L’étude va plus loin puisqu’elle affirme que les mesures fiscales et sociales des trois premiers budgets du quinquennat ont bénéficié principalement aux 5 % les plus aisés. « *Sur les 17 milliards d’euros distribués aux ménages depuis le début du quinquennat, plus du quart (environ 4,5 milliards d’euros) est allé soutenir le revenu disponible des 5 % de ménages les plus aisés* ».

Il est vrai que le budget 2020 acte une baisse de 5 milliards d’euros d’impôt sur le revenu, la suppression du dernier tiers de la taxe d’habitation pour 80 % des foyers et la défiscalisation des heures supplémentaires. Ce sont les classes moyennes supérieures (entre les 50 % les plus modestes et les 20 % les plus aisés), qui en bénéficient au détriment des 15 % les plus pauvres – qui eux sont concernés par les réformes de l’assurance-chômage et des allocations logement – et des retraités aisés. L’OFCE avance des chiffres : les 5 % de Français les plus pauvres devraient voir leur niveau de vie se réduire d’environ 240 euros par an sous l’effet des mesures sociales et fiscales mises en œuvre entre 2018 et 2020, tandis que les 5 % les plus riches devraient voir le leur grimper de 2 905 euros par an.

L’OFCE confirme le choix du Gouvernement de soutenir le pouvoir d’achat des actifs « *Sur les 17 milliards d’euros de revenu disponible distribués aux ménages depuis le début du quinquennat, plus de 12 milliards d’euros ont été versés aux personnes seules actives occupées ou aux couples comptant deux actifs occupés A contrario, les personnes seules au chômage et les retraités ont été mis à contribution à hauteur de 1,6 milliard d’euros* ».

Le ministre de l’Economie et des Finances, Bruno Le Maire conteste vivement la méthode du rapport de l’OFCE, mais aussi son esprit, qui selon lui, reste attaché à une vision redistributrice de la politique économique nationale. « *Cela fait des années (...) que nous vivons avec cette même idée qu’il faut redistribuer toujours plus, produire toujours moins, et au bout du compte augmenter les taxes et les impôts.* » La contestation porte sur la méthode et les chiffres. L’OFCE, n’aurait pas pris en compte l’intégralité de la revalorisation de la prime d’activité, destinée aux actifs rémunérés autour du smic et les conséquences de la fiscalité du tabac sur les ménages auraient été surestimées. De plus, l’impact sur le revenu des ménages du retour à l’emploi de certains Français modestes aurait été sous-évalué.

Par-delà cette polémique, l’Atelier du Pacte civique estime que la loi de finances pour 2020 tient compte des événements de 2018-2019 et marque une inflexion par rapport à celle de 2019 et plus encore à celle de 2018. Cependant celle-ci est estimée insuffisante et justifie l’attribution d’un :

→ **Drapeau orange** 

2. Des mesures absentes de la loi de finances 2020

La liste pourrait être longue. Ont été sélectionnés trois secteurs où l’absence de mesures budgétaires est la plus criante.

2.1 Mesures en faveur du logement et en particulier du logement social

La loi de finances pour 2020 ne comporte pas les mesures en faveur du logement de nature à mieux protéger les locataires en supprimant, par exemple, la baisse programmée des aides pour tous les bénéficiaires des APL et en réindexant les APL sur l'inflation. Par ailleurs, les sommes économisées par la réforme du versement des APL, qui vise à les actualiser tous les trois mois en fonction des ressources en temps réel des ménages, auraient dû être affectées à améliorer les aides au logement (mois de carence, forfait des charges).

De plus, dans un contexte de fragilisation des organismes HLM, affectés par la réduction de loyer solidarité (1,3 milliard par an pendant 3 ans), l'État ne s'est pas réengagé dans l'aide à la pierre pour résorber la pénurie de logements (nécessité de financer 60 000 logements très sociaux).

La mesure consistant à transformer le crédit d'impôt « Transition énergétique » favorable aux catégories éligibles à l'impôt sur le revenu en une prime essentiellement en direction des classes moyennes et populaires va certes dans le bon sens. Cependant, une augmentation du budget alloué au logement en général et à la rénovation en particulier, aurait été nécessaire. L'éradication des passoires énergétiques permettrait de créer plus de 100 000 emplois, d'économiser 800 millions d'euros de soins et 500 euros de chauffage par ménage.

2.2 Absence d'une fiscalité écologique socialement juste.

On aurait pu profiter du gel de la taxe carbone pour créer, sur des bases socialement justes et écologiquement efficace, une contribution climat solidaire, qui allie hausse de la fiscalité et une redistribution d'une partie des recettes aux ménages les plus modestes. Tel n'a pas été le cas. On ne peut que le déplorer.

2.3 Absence de financement pour maintenir à flot l'hôpital et assurer les coûts inhérents à la perte d'autonomie pour les usagers et les professionnels du secteur

Il convient dans un premier temps, de faire face à deux priorités criantes : d'une part, permettre aux services d'urgence de l'hôpital de bien fonctionner et, d'autre part, réduire drastiquement le reste à charge d'environ 2000 € par mois pour une personne lourdement dépendante en établissement. Là encore, d'annonce en annonce, on ne voit pas bien comment la confiance va pouvoir être restaurée avec l'allocation de moyen prévue en 2020 en faveur de l'hôpital.

Pour tous ces manques, c'est un :

→ Drapeau rouge 

3. La Convention citoyenne sur le climat : un exercice inédit de démocratie participative dont les résultats sont très attendus.

C'était l'une des réponses phare d'E. Macron à la crise des « Gilets jaunes », en conclusion du Grand débat national : mettre en place une Convention citoyenne pour le climat (CCC), composée de 150

citoyens tirés au sort pour identifier des mesures concrètes permettant à la France de réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030 par rapport à 1990.

3.1 Un état des lieux et un avancement du processus encourageants

Cet exercice attendu de démocratie participative s'appuie sur une composition de citoyens qui n'a pas fait l'objet de contestations. Sexe, âge, niveau de diplôme, type de territoire, situation socio-professionnelle et zone géographique ont été les six critères socio-démographiques pour construire cette «France en réduction». La constitution du panel est le fruit d'un travail de deux mois, qui a d'abord consisté à tirer au sort des personnes, puis à les contacter pour leur proposer de participer à la Convention citoyenne. 255 000 numéros de téléphone ont ainsi été tirés au sort par l'institut Harris Interactive, sous le contrôle d'un huissier. Au fur et à mesure que les personnes acceptaient de participer à la Convention des échantillons représentatifs ont été constitués sur la base des six critères socio-démographiques précités.

La Convention citoyenne sur le climat qui a débuté le vendredi 4 octobre pour une première session de 3 jours, comporte 7 sessions de 3 jours et s'achèvera les 3 et 4 avril 2020.

Les 150 participants reçoivent un socle d'informations et d'éléments d'état des lieux relatifs aux consensus scientifiques, aux actions déjà mises en œuvre et aux écarts entre la trajectoire souhaitable pour limiter le changement climatique et la réalité.

Ils auditionnent différents intervenants, l'objectif étant de permettre à ces 150 citoyens de délibérer de manière éclairée, et non d'en faire des experts.

Les premiers travaux leur ont permis de :

- échanger avec des scientifiques du GIEC/experts du climat afin d'avoir une idée très claire de la situation (origine, ampleur des phénomènes, nature des conséquences) ;
- réfléchir aux blocages qui sont rencontrés au niveau individuel et dans la société, dans l'exercice de l'action publique, dans le tissu économique en repartant de thématiques du quotidien (logement, déplacements, alimentation, travail, consommation, production) .

Thierry Pech, directeur général du think tank Terra Nova et Laurence Tubiana, ex-ambassadrice climat de la France lors de la COP 21, sont co-Présidents du Comité de Gouvernance de la Convention. Trois garants – Cyril Dion, réalisateur et écrivain, Anne Frago, directrice du service culture et questions sociales de l'Assemblée, et Michèle Kadi, ancienne directrice des missions institutionnelles du Sénat – ont été nommés pour porter un regard extérieur sur la démarche. Ils s'assurent que les conditions nécessaires sont réunies pour garantir l'indépendance de la Convention citoyenne et qu'elle puisse travailler dans de bonnes conditions. La Convention bénéficie d'un budget de 4 millions d'euros.

La Convention travaille en groupe sur cinq grands thèmes : se déplacer, se nourrir, se loger, produire, consommer. Elle doit permettre de rendre concrètes les mesures de transition écologique dans les secteurs les plus concernés – logement, transport, agriculture.

Les 150 citoyens tirés au sort pour participer à cette assemblée remettront leurs conclusions et propositions à l'exécutif et aux parlementaires au début avril 2020. Aucun thème ne sera a priori exclu, y compris la question de la fiscalité environnementale, alors que la hausse de la taxe carbone a servi de déclencheur au mouvement des « Gilets jaunes » à l'automne 2018. Les propositions devraient être soumises « sans filtre », c'est-à-dire sans intervention du gouvernement, au vote du Parlement, à référendum ou traduites en mesures réglementaires,

Répondant à l'invitation qui lui a été faite par la Convention, E. Macron est venu discuter avec les 150 citoyens le 10 février 2020. Il s'est engagé à revenir devant eux, après la septième session des 3 et 4 avril pour leur dire la suite qu'il donnerait à leurs propositions.

→ **Drapeau vert**



3.2 Les enjeux et risques tels que perçus par le Pacte civique au 1^{er} mars 2020

La manière dont va se conclure cette convention revêt un enjeu politique majeur non seulement pour Emmanuel Macron, qui cherche à donner des gages de sa conversion à l'écologie, mais aussi pour l'ensemble des citoyens quant à la crédibilité du nouvel outil démocratique mis en avant.

Il ne s'agit pas de faire de procès d'intention. La Convention, si ses résultats sont présentés sans filtre au Parlement ou à la voie référendaire, peut être un moyen de crédibiliser l'ambition d'une défense efficace de l'environnement. De plus, la Convention dès lors qu'elle est réussie, peut être l'occasion de pérenniser ce type d'outil pour d'autres sujets : on pense aux retraites, à la bioéthique, à la politique migratoire, au financement de la dépendance. C'est un complément dans notre démocratie qui permettrait d'institutionnaliser la parole citoyenne.

A l'opposé, si les propositions qui sortent de la Convention ne sont pas reprises par l'exécutif, le risque de déception sera à la hauteur des espoirs fondés dans cette convention,

Les craintes portent sur la manière dont les propositions seront formulées. Si les propositions sont rédigées de manière radicale et ne répondent pas à la forme requise par la démocratie représentative, on risque de se retrouver avec des demandes inapplicables. Ou donnant le sentiment que le Parlement est contourné.

Le Pacte civique pointe la contradiction entre l'urgence climatique et le souci de planifier une transition écologique sur le long terme pour intégrer toutes les contraintes, notamment économiques, sociales, territoriales (cas, par exemple de la sortie du glyphosate vis-à-vis du monde agricole). De plus, une avancée démocratique (mesure adoptée dans le cadre d'une conférence citoyenne) ne doit pas servir d'alibi pour repousser les mesures d'urgence qui s'imposent aujourd'hui en matière écologique.

Le Pacte civique estime que la Convention citoyenne doit permettre de dégager un point d'équilibre entre les trois leviers à notre disposition : la sensibilisation (douce mais aux effets trop lents, vu l'urgence), la contrainte (plus radicale mais souvent mal perçue et mal appliquée) et l'incitation financière (pénalisante et punitive mais efficace dès lors qu'elle est répartie justement). Ce point d'équilibre ne s'applique pas de la même façon aux particuliers, sensibles à la corde citoyenne ou fiscale, et aux entreprises qui doivent revoir des modes complets de production. Enfin, on ne peut isoler les mesures préconisées par la Convention citoyenne sur le climat qui seront retenues par l'exécutif du nouveau contexte géopolitique et des autres biens publics mondiaux que sont l'éducation, la santé, l'égalité femmes/hommes, sans négliger d'autres enjeux comme la sécurité alimentaire et la gestion des ressources en eau⁵¹.

⁵¹Voir travaux du CESE sur le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales : < <https://www.lecese.fr/travaux-publies/projet-de-loi-de-programmation-relatif-au-developpement-solidaire-et-la-lutte-contre-les-inegalites-mondiales> >

Conclusion de la première partie

Emmanuel Macron a estimé que son élection à la Présidence de la République lui donnait un large mandat pour réformer le pays. Il a considéré qu'il pouvait le faire sans en référer aux corps intermédiaires et à peine au Parlement à qui l'on demande d'habiliter le Gouvernement à prendre des ordonnances (en nombre réellement déraisonnable). De plus, il a considéré qu'il pouvait imposer le rythme des réformes qu'il estimait être le bon. Ce faisant, il s'est heurté à un douloureux rappel à l'ordre, d'abord par le mouvement des « Gilets jaunes », puis par les corps intermédiaires, CFDT en tête. Il a allumé une mèche longue d'une contestation diffuse, parfois très violente, aux contours inédits et mal définis qui l'a obligé à réagir dans l'urgence par des initiatives intéressantes mais souvent précipitées comme, le Grand débat national (GDN) ou la Convention citoyenne sur le climat (CCC).

Et maintenant, que va-t-il se passer ?

Il faut certainement faire preuve de créativité, (c'est l'une des valeurs du Pacte civique) et construire de nouveaux rapports entre la politique, les partenaires sociaux et les acteurs citoyens.

Force est de constater qu'Emmanuel Macron et le gouvernement peinent à maîtriser le savoir-faire pratique pour conduire le mouvement de réforme qu'ils avaient annoncé. Cependant, il faut noter que ce mal-être social vient de loin et que les gouvernants qui se succèdent au pouvoir font face à la même défiance généralisée. Il n'est toutefois pas certain que l'exécutif actuel dispose des concepts et du logiciel pour sortir le pays des trois crises qui le minent : crise sociale, crise environnementale et crise démocratique. Le Pacte civique estime que c'est en apportant des réponses à la crise démocratique que l'on parviendra à démêler l'écheveau inextricable de la situation actuelle : il faut accorder plus de confiance aux corps intermédiaires, aux élus de terrain, et promouvoir les pratiques démocratiques innovantes (convention de citoyens tirés au sort, conférence de consensus, atelier collaboratif, débat public, référendum adapté aux circonstances...) en prenant garde toutefois de ne pas saper les fondements de la démocratie représentative. Grâce à cette démarche, la crise sociale et la crise environnementale pourront recevoir des réponses constructives, en interaction positive les unes sur les autres : des mesures significatives répondant à l'urgence écologique, des emplois plus nombreux, moins précaires ; des logements mieux isolés ; une fiscalité plus juste, plus progressive ; des territoires mieux aménagés ; une révision des besoins et des désirs de consommation.

Pour le Pacte civique, l'exigence de justice sociale, la protection de l'environnement et la revitalisation des pratiques démocratiques sont indissociablement au cœur du projet de société plus juste et fraternelle qu'il entend promouvoir.

