



GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE

GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA FRANÇA

Jacques Borricand<sup>1</sup>

**RESUMÉ:** Un courant d'analyse, inspiré de la sociologie du droit, a mis en évidence un certain nombre de variables qui déterminent la production législative pour expliquer l'évolution des politiques. Ces variables sont structurelles, cycliques et contextuelles et sont liées à la politique, à l'économie, à l'évolution des mœurs et des techniques scientifiques. L'article aborde dans une première partie l'élaboration des politiques publiques par l'État puis, dans une seconde partie, ce que l'on peut appeler la consultation citoyenne. Il conclut qu'il est possible d'imaginer, à terme, la naissance d'une assemblée de citoyens européens qui pourrait débattre de sujets particulièrement sensibles comme la lutte contre le réchauffement climatique, la pauvreté ou la politique migratoire.

**MOTS CLÉS:** gouvernance; politiques publiques; France.

**RESUMO:** Uma corrente de análise, inspirada na sociologia do direito, tem destacado um certo número de variáveis que determinam a produção legislativa para explicar o desenvolvimento da política. Estas variáveis são estruturais, cíclicas e contextuais e estão ligadas à política, à economia, à evolução da moral e das técnicas científicas. O artigo aborda na primeira parte o desenvolvimento das políticas públicas por parte do Estado e depois, na segunda parte, o que se pode chamar de consulta cidadã. Conclui que é possível imaginar, a longo prazo, o nascimento de uma assembleia de cidadãos europeus que poderá debater temas particularmente sensíveis como a luta contra o aquecimento global, a pobreza, a política de migração.

**PALAVRAS-CHAVE:** governança; políticas públicas; França.

---

<sup>1</sup> Professeur émérite à A.M.U. Aix-Marseille université, France. Directeur honoraire de l'institut de science pénale et de criminologie à d'Aix-en-Provence.

## 1 INTRODUCTION

Un courant d'analyse, inspiré par la sociologie du droit, a mis en évidence un certain nombre de variables déterminant la production législative pour expliquer l'élaboration de la politique. Ces variables sont structurelles, conjoncturelles et contextuelles et sont liés au politique, à l'économie, à l'évolution des mœurs et des techniques scientifiques. En France, jusqu'aux années 60 -70, les politiques publiques étaient généralement étudiées comme des interventions ne pouvant émaner que de l'Etat. Ce dernier était alors perçu comme incontournable, que ce soit en tant qu'État gendarme ou en tant qu'État providence. Dans cette perspective, conformément à la constitution de 1958, il appartient au Parlement, composé de députés ou sénateurs, élus par le peuple, le soin d'élaborer la politique publique et de la faire appliquer.

Mais à partir des années 1960, certains centres français de sociologie vont s'intéresser à l'étude des politiques publiques développant un dialogue interdisciplinaire entre la sociologie et la science politique amenant à critiquer les analyses administratives de l'organisation étatique française, ainsi qu'à insister sur le rôle des collectivités territoriales et du local dans la mise en œuvre des politiques publiques. Puis, après une longue période de remise en question du rôle de l'État et de la notion même de politiques publiques, un nombre croissant de sociologues va soutenir l'existence d'une recomposition de l'État, non plus au travers de grandes politiques publiques nationales, mais au moyen d'actions publiques intégrées à un enchevêtrement de structures sociales, nationales, européennes et locales.

Au niveau local, depuis quelques années, des collectifs citoyens souhaitent une participation de la société civile aux décisions municipales. En 2014, le village de Saillans dans la Drôme a acquis une renommée pour avoir porté au pouvoir une liste citoyenne qui gère les affaires en impliquant étroitement les habitants. Cette gouvernance participative a fait florès. En 2020, pour les élections municipales de mars, on dénombre plus de 250 candidatures citoyennes (journal le monde 8 février 2020). C'est l'urgence écologique et sociale associée à l'absence de renouvellement des politiques et au 40 % d'abstention qui explique sans doute cette irruption des listes citoyennes.

S'observe alors une perte de pouvoir coercitif de l'État au profit d'une capacité renforcée à la régulation et à la mobilisation des acteurs et des ressources. Progressivement s'opère un passage d'une logique de gouvernement, caractérisée par une organisation pyramidale et hiérarchisée à une logique de gouvernance où les acteurs se coordonnent et

s'organisent en vue de buts négociés collectivement, plus que du fait d'objectifs imposés par une hiérarchie centralisée.

Mais jusqu'alors le processus d'élaboration de la politique publique au niveau national n'était pas remis en question. Il appartenait au gouvernement et au Parlement de réaliser ce processus. Ils en avaient le quasi-monopole. Ils apparaissaient comme les acteurs déterminants de la politique à conduire. Certes, dans la constitution elle-même, le recours au référendum était prévu. Mais il apparaissait comme une hypothèse exceptionnelle. De même, des acteurs, que l'on peut qualifier de périphériques, pouvaient contribuer aussi à l'élaboration d'une politique, soit à la suite d'une sollicitation gouvernementale, soit de leur propre mouvement. Des théoriciens du droit, des praticiens pouvaient être associés à l'élaboration de la politique.

Mais, à l'automne 2018, on a assisté à l'irruption du mouvement des gilets jaunes dans le débat public. Ce mouvement, qui a duré plus d'une année et qui perdure encore, prétend contester le processus d'élaboration de la loi au niveau national, en soutenant qu'il appartient aussi au peuple de participer à la fabrique de la loi en réclamant le référendum d'initiative citoyenne qui permettrait à tout citoyen de contester, à tout moment, une loi préalablement votée par le Parlement. Notre droit connaît une multitude de référendums, dont certains ont été utilisés, mais pas celui-là. Le président de la République, conscient qu'une mutation de la société française est en train de s'opérer, s'il a écarté ce type de référendum, s'est efforcé de reprendre la main en lançant un débat national sur différents thèmes auxquelles sont associés les maires dans le cadre du Grand débat national et des particuliers tirés au sort dans le cadre de la convention citoyenne pour le climat. Ces mesures nouvelles sont en cours d'élaboration et on ne peut préjuger maintenant de leur importance, mais elles s'inscrivent dans le débat démocratique et démarquent le système français des autres systèmes qui opèrent dans les pays voisins.

Il apparaît donc désormais qu'à côté d'une élaboration conduite par le gouvernement et le Parlement et qui demeure essentielle, s'installe ou se réinstalle ce que l'on pourrait appeler une consultation populaire, exprimée essentiellement par les référendums et le débat national. Nous rappellerons dans une première partie, l'élaboration des politiques publiques par l'État pour présenter, ensuite, dans une seconde partie, ce que l'on peut appeler, la consultation citoyenne.

## 2 L'ELABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR L'ÉTAT

Dans un ouvrage sur les systèmes de politique criminelle, Madame Delmas Marty avait dégagé un ensemble de facteurs jouant un rôle politique ou administratif et sociétal qui interagissent en circuit discontinu. Se succèdent d'abord, les modèles étatiques de politique criminelle qui définissent les orientations, ensuite, les organes transducteurs, cabinets ministériels, commissions qui traduisent les finalités définies par les organes sélecteurs en impulsion, enfin, des organes effecteurs étatiques ou sociétaux qui exécutent les orientations définies et mises en forme par les deux types d'organes précédents. Cette analyse, décrite dans la matière pénale, peut être transposé dans l'élaboration de l'ensemble des politiques publiques.

Les données du problème se compliquent dans la mesure où, pour l'élaboration de ces politiques publiques, L'Union européenne s'invite dans les droits nationaux. Elle intervient pour formuler des recommandations et les avis qui ne lient pas les Etats membres, mais qui les poussent à modifier leur législation existante. En revanche, les directives et les règlements s'imposent aux Etats qui ont l'obligation de les intégrer dans leur législation. Ces directives et règlements ont une valeur supranationale et ont un effet immédiat. Les Etats ne peuvent, en aucun cas, s'y soustraire. Il en résulte que le droit communautaire perturbe l'application des normes internes.

De son côté, le Conseil de l'Europe a des activités qui intéressent tous les domaines de la vie courante (sauf les questions de défense). Ses activités ont abouti à l'élaboration d'un large éventail de normes, chartes et conventions, destinées à faciliter la coopération entre les pays membres du conseil et à renforcer la construction européenne. Parmi celles-ci, la Convention européenne des droits de l'homme et la cour européenne des droits de l'homme qui l'applique constituent les chevilles ouvrières du conseil. Tous les individus, ressortissants ou non des Etats, parties à la Convention, peuvent introduire des requêtes, s'ils estiment qu'un Etat, partie la Convention, a enfreint leurs droits. Celles-ci peuvent influer sur le processus d'élaboration de la loi.

Enfin, depuis une dizaine d'années, les réseaux sociaux prennent une place grandissante dans le débat national. Ils bousculent les normes traditionnelles et font pression pour remettre en cause le processus normal d'élaboration de la règle de droit. Leur action est si forte qu'ils contribuent parfois à influencer ou à modifier la règle existante.

Pour élaborer et conduire en France une politique ou plutôt une gouvernance des politiques publiques, une pluralité d'acteurs peut être dénombrée, sans qu'on puisse déterminer avec précision le rôle de chacun dans l'édification de cette politique. Parfois, on observe qu'une

interférence entre les acteurs peut apparaître aux différents stades de l'élaboration de la politique. En effet, l'élaboration des choix politiques n'est pas une dynamique coupée des forces sociales et des groupes d'intérêts. Ceux-ci pèsent largement dans le processus d'élaboration. Les forces syndicales, les groupes de pressions interfèrent dans la conjoncture politique, qu'il s'agisse de l'action gouvernementale ou de l'action parlementaire. Cette initiative partagée résulte de l'article 39 alinéa 1 de la constitution qui prévoit qu'elle « *appartient au premier ministre et aux membres du Parlement* ». Quand le texte émane du premier ministre, on parle de « *projet de loi* ». Quand il émane des parlementaires, on parle de « *proposition de loi* ».

## 2.1 L'ACTION GOUVERNEMENTALE

L'élaboration de la politique ressort principalement des bureaux de l'administration centrale. Mais il faut y ajouter la consultation obligatoire ou facultatif de certains organes à l'issue desquels le projet de loi est soumis au Parlement. Après le vote de la loi, sa ratification et ses décrets d'application, celle-ci fait l'objet d'une ou plusieurs circulaires émanant de l'administration, qui précisent les orientations de la politique.

### 2.1.1 L'administration centrale

Son importance capitale. On a pu parler du « *règne des bureaux* ».

#### 2.1.1.1 Structure

L'organisation des ministères obéit à un double découpage vertical et horizontal des services. Bien évidemment, cela dépend de l'importance du ministère concerné. Si l'on prend, par exemple, le ministère de la justice, son organisation est pléthorique. Il comprend un ensemble de directions, direction du droit pénal général international, celle des affaires pénales générale, celle des affaires économiques et financières, ainsi que de nombreux bureaux : lutte contre le terrorisme, grâce et application des peines, économie financière, fiscale et sociale, criminalité organisée, blanchiment d'argent, santé publique etc. Cette multitude de bureaux explique que l'on ait pu parler du règne des bureaux pour expliquer l'élaboration de la politique criminelle. C'est le Garde des Sceaux qui exerce une véritable action de centralisation et de coordination des activités de la direction centrale. Dans la majorité des cas, le pilotage de la

politique pénale concrète s'effectue au terme d'interactions nombreuses entre les parquets généraux la direction des affaires criminelles, la sous-direction des affaires pénales et le cabinet. Mais il ne faut pas oublier l'action de l'Élysée et de Matignon dans le traitement des affaires judiciaires.

En revanche, dans des ministères de moindre importance, on ne rencontre pas cet organigramme. Par exemple, dans le ministère de la cohésion des territoires, on trouve trois directions : la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature, la direction générale des collectivités locales, le commissariat général à l'égalité des territoires.

#### 2.1.1.2 L'élaboration des projets

La préparation des projets de loi fait l'objet de nombreux échanges entre les services. Il faut distinguer deux types de ministères, certains sont associés pour simple information, d'autres s'efforcent de peser sur la solution envisagée par le gouvernement. Si l'on prend l'exemple du ministère de la justice, seront automatiquement associés pour simple information le ministère de la Défense nationale et le ministère de la transition écologique. En revanche, sera systématiquement consulté le ministère de l'intérieur.

La phase d'arbitrage débute par la rédaction d'un **avant-projet de loi** qui doit rencontrer l'accord l'ensemble des ministres intéressés. Souvent, plusieurs réunions interministérielles sont nécessaires afin d'aboutir à un texte satisfaisant. En cas de désaccord à l'intérieur du gouvernement, le secrétariat général du gouvernement prépare **l'arbitrage**, rendu ensuite par le premier ministre. Cette phase d'arbitrage débute par la rédaction de l'avant-projet de loi

Parfois, le premier ministre présente son projet dans sa déclaration de politique générale devant l'assemblée parlementaire. Mais, il peut arriver que le ministre, soucieux d'aller vite, ne procède pas ainsi et que les parlementaires ne soient pas informés.

#### 2.1.2 Les organes consultatifs

Pour l'éclairer dans sa prise de décision le gouvernement est appelé à consulter deux types d'organes, les uns permanents, les autres temporaires.

### 2.1.2.1 Les organes permanents

#### 2.1.2.1.1 *Le Conseil d'État*

Les décisions comportant généralement une modification du droit en vigueur transitent par l'hôtel Matignon, qui saisit le conseil d'État par l'intermédiaire du secrétariat général du gouvernement. La consultation du conseil d'État est loin d'être une consultation de pure forme. Son rôle est de vérifier la régularité juridique du texte. L'examen du projet de loi par le conseil d'État est l'occasion d'interactions spécifiques entre la haute assemblée et ses partenaires. Les avis du conseil d'État empiètent souvent sur le terrain des choix politiques et expriment parfois des réticences par rapport aux dispositions des textes gouvernementaux. Le conseil d'État peut être conduit à formuler des objections plaçant le gouvernement en situation difficile. Bien que ses avis soient, en principe secrets, il arrive fréquemment que la presse s'en fasse l'écho.

Un projet est accompagné d'un « *décret de présentation* » précisant les organes qui ont délibéré (conseil d'État, conseil économique, social et environnemental) et l'assemblée devant laquelle le texte déposé et d'un « *exposé des motifs* ». La loi organique du 15 avril 2009 impose par ailleurs qu'une « *étude d'impact* » soit réalisée, précisant l'articulation du texte avec le droit européen, ses modalités d'application et ses conséquences économiques, financières sociales et environnementales.

#### 2.1.2.1.2 *Les organisations syndicales*

Cette consultation est plus récente et peut s'avérer plus sélective, selon la personnalité du président de la République. On sait que les syndicats assurent la défense collective et individuelle des intérêts des salariés au niveau national et à l'échelle de l'entreprise. Depuis 2007, les partenaires sociaux doivent être systématiquement consultés par le gouvernement, lors de l'élaboration du projet de loi en matière de relations salariales, d'emploi ou de formation professionnelle. Les syndicats sont aussi censés être parmi les premiers interlocuteurs de l'exécutif lors de grandes réformes touchant au système de cotisations, lors d'une réforme des retraites par exemple, ou du droit du travail, comme dans la loi Macron. Mais il peut arriver que le gouvernement ignore l'avis des syndicats. Cela a été le cas pour la réforme du droit du travail, le gouvernement ayant eu recours à l'article 49–3 de la constitution pour imposer le texte du ministre de l'Économie au Parlement.

### *2.1.2.1.3 Autres organes*

Le gouvernement peut demander l'avis du conseil économique, social et environnemental. Par ailleurs, l'avis de diverses institutions est requis pour certains textes spécifiques par la constitution ou la loi. On peut citer à titre d'exemple:

- L'avis du conseil économique pour les avant-projets de loi de programmation à caractère économique social ou environnemental.
- L'avis des assemblées territoriales des collectivités d'outre-mer à statut spécifique pour les textes les concernant.
- L'avis du comité des finances locales textes relatifs aux ressources des collectivités territoriales.

### **2.1.2.2 Organes Temporaires**

Il y a, tout d'abord, des organes officiels. Ce sont les rapports, commissions que le premier ministre ou l'un de ses ministres met en place, soit pour expertiser, soit proposer des solutions pour la création d'une loi nouvelle. À titre d'exemple, on peut citer la commission Besson, mise en place en 1959, chargée de rédiger un code de procédure pénale, de même, à la commission Delmas Marty il avait été demandé de revoir le déroulement du procès pénal.

Il y a ensuite des organes officieux, des commissions informelles, qui réunissent des experts missionnés pour évaluer ou proposer des modifications au projet qui leur est soumis.

Mais il y a, enfin, les sondages visant à déterminer les opinions probables des individus sur un projet de loi à venir. Ceux-ci, exceptionnels dans le passé, sont aujourd'hui essentiels. Leur importance est activée par le développement des réseaux sociaux. On assiste aujourd'hui à un processus d'accélération dans la fabrique de la loi, qui trouve sa projection dans le projet de loi au niveau gouvernemental et dans la proposition de loi au niveau parlementaire.

## **2.2 L'ACTION PARLEMENTAIRE**

On dit souvent que la fonction parlementaire n'a plus l'importance qu'elle pouvait avoir dans le passé. Cela est vrai pour plusieurs raisons.

D'abord, les traités s'intègrent directement dans l'ordre juridique national. De même, les dispositions de l'Union européenne s'imposent aux parlementaires. Le principe de l'effet direct fait que ceux-ci s'appliquent ipso facto dans l'ordre juridique interne et que le Parlement

ne peut s'y soustraire. On a souvent écrit aujourd'hui 90 % des textes votés par le Parlement ne constitue qu'une application d'une disposition émanant de l'Union européenne.

Ensuite, le rôle du Conseil constitutionnel est de veiller au respect de la constitution. De ce fait, le conseil apparaît comme en quelque sorte le tuteur ou plutôt le scrutateur du Parlement. Un véritable droit constitutionnel pénal s'est maintenant construit.

Enfin, nous avons vu que le travail réalisé en amont par les rédacteurs du projet de loi est très important : des rapports ont été commandés, des commissions ont été constituées. Lorsque le Parlement est saisi, il faut bien reconnaître que l'essentiel du travail a déjà été réalisé par le ministère.

La procédure à suivre est la suivante : À la suite de la proposition de loi déposée par plusieurs députés s'opère d'abord, une première lecture du texte à l'Assemblée nationale au Sénat ou vice versa. Ensuite, une seconde lecture est faite avec un texte modifié, à la suite des amendements déposés aux deux assemblées. Si un désaccord persiste, une commission mixte paritaire est constituée, composée de députés et de sénateurs, chargée de trancher le débat avant que la loi ne soit votée. Cette navette entre les deux assemblées peut s'étaler sur plusieurs mois, l'Assemblée nationale ayant le dernier mot. Mais il se peut que, dans certains cas, le gouvernement passe en force : c'est la fameuse procédure du 49–3, qui permet au gouvernement de faire passer un texte, malgré l'opposition des parlementaires par le biais d'ordonnances. Cela a été le cas récemment pour la réforme du code du travail. Ce sera peut-être le cas, aujourd'hui, pour la réforme des retraites.

Pour éclairer les parlementaires et finaliser un texte, des commissions parlementaires peuvent être désignées, mais le texte ne peut être promulgué qu'avec l'aval du conseil d'État.

## **2.2.1 Les commissions parlementaires**

Elles sont nombreuses et variées. Elles sont de deux sortes, il y a la commission des lois et les commissions d'experts.

### **2.2.1.1 La commission des lois**

En vertu de la constitution, le projet de loi ou la proposition de loi, déposés à l'Assemblée nationale ou au Sénat, sont envoyés en commission, en pratique à l'une des six commissions. La commission saisie est composée presque exclusivement de parlementaires techniciens du droit. Son objet est de discuter des projets de loi qui lui sont soumis avant la

présentation au Parlement. L'analyse des débats parlementaires révèle la permanence d'un professionnalisme certain dans le parlementaire, rapporteur du texte. On observe une surreprésentation des juristes et les présidents des commissions des lois sont généralement issus de la haute fonction publique ou ont eu un passé gouvernemental. Le rapporteur désigné par la commission joue un rôle essentiel. Il est en effet chargé de présenter le texte à l'ensemble des commissaires, de proposer des amendements, sans préjudice de la capacité des propositions d'amendements des autres parlementaires.

#### 2.2.1.2 Les commissions d'experts

Elles peuvent s'ouvrir aux différentes coalitions d'acteurs qui veulent confirmer les solutions arrêtées par le gouvernement. Elles disposent d'un fort potentiel d'action, tantôt un pouvoir de confirmation, tantôt un pouvoir d'inflexion.

##### *2.2.1.2.1 Pouvoir de confirmation*

L'autorité morale des personnes auditionnées peut avoir pour objet de renforcer l'autorité d'un projet de loi ou de justifier les modifications que les parlementaires souhaitent apporter à un texte. La personnalité qui est invitée à s'exprimer est censée posséder l'autorité scientifique incontestable. Interviennent dans ce débat, soit des juristes éminents, soit des représentants d'associations.

##### *2.2.1.2.1 Pouvoir d'inflexion*

Maintenus à l'écart de la préparation technique du projet, les membres de la commission saisissent l'occasion de leur audition en commission pour conforter leur statut de représentant légitime du milieu. Ils représentent et défendent des solutions spécifiques et certains d'entre eux profitent de l'occasion qui leur est offerte pour peser sur l'orientation officielle.

Lors de l'élaboration d'une loi, les parlementaires ne sont pas les seuls au travail. Bon nombre de groupes d'intérêts s'immiscent dans le jeu législatif. Il s'agit des **lobbies** dont l'influence est très importante, aussi bien à l'assemblée qu'au Sénat. Il peut s'agir, par exemple, des lobbies pharmaceutiques, des filières viticoles ou des O.N.G. etc. Il est courant que les parlementaires se voient adresser des amendements clés en main. Pour combattre cette

influence, depuis 2016, l'activité des lobbys est relativement encadrée. Ils doivent se déclarer auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et publier chaque année un compte rendu de leurs actions menées auprès des élus. Quant à ces derniers, les cadeaux de plus de 150 € doivent être déclarés, sous peine d'éventuelles sanctions financières de la part de l'assemblée. En 2018, à l'occasion de l'examen de la loi alimentation, une parlementaire avait accusé le lobby des pesticides d'avoir eu accès à un document strictement confidentiel sur ce projet de loi. C'est la présence d'un lobbyiste, non invité dans une réunion de travail, qui avait déterminé, pour partie, le ministre de la transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, à présenter sa démission.

## **2.2.2 L'aval du Conseil constitutionnel**

Les lois et règlements doivent être conformes à l'ensemble des normes supérieures formant selon l'expression « *le bloc de constitutionnalité* ». On entend par là, non seulement le texte de la constitution, mais aussi son préambule, les textes auxquels il renvoie, le préambule de la constitution de 1946, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, enfin les principes fondamentaux progressivement dégagés par le conseil constitutionnel.

Il appartient au conseil constitutionnel et non au juge de contrôler la conformité des lois à la constitution. Selon l'article 56 de la constitution, le conseil doit être saisi avant la promulgation de la loi par le président de la République, le premier ministre, le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale ou un groupe de 60 sénateurs de 60 députés. Depuis 2008, si la loi n'a pas été déférée au conseil constitutionnel, sa constitutionnalité peut-être encore contestée devant les juridictions judiciaires ou administratives par la question préalable de constitutionnalité, soulevée par le juge ou par la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le justiciable (article 61–1 constitution).

Les décisions du conseil s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités juridictionnelles.

En conclusion, on peut dire que la contribution de l'action gouvernementale et de l'action parlementaire apparaît aujourd'hui assez réduite dans la mesure où beaucoup de textes votés ne sont que la projection de dispositions émanant de la commission européenne. On peut se demander si, aujourd'hui, sous l'influence de mouvements sociaux qui agitent le pays, le recours à la voix des citoyens ne risque pas d'accentuer ce processus.

### **2.2.3 Les prérogatives de l'exécutif**

Celles-ci apparaissent à deux niveaux, au stade de la discussion puis au stade du vote.

- Au stade de la discussion, le gouvernement peut participer à la discussion en disposant d'un droit d'amendement, mais il peut aussi accélérer celle-ci, ainsi qu'un président du groupe, pour adopter une procédure d'examen simplifié, un débat restreint ou un vote sans débat.
- Au stade du vote, le gouvernement peut modifier la procédure de vote d'ensemble sur un texte de deux façons, soit par un vote bloqué, permettant d'éviter un vote article par article, soit par le recours à l'article 49–alinéa 3 permettant au gouvernement de faire passer un texte, malgré l'opposition des parlementaires par le biais d'ordonnances. Cela a été le cas pour la réforme du code du travail en 2018. Ce sera peut-être le cas pour la réforme des retraites.

Ce recours à l'article 49–3 a été utilisé pour une cinquantaine de lois. Il sert notamment à surmonter les manœuvres d'obstruction de l'opposition. C'est la raison pour laquelle le recours à cette procédure est systématiquement condamné par l'opposition. Celle-ci souhaite être entendue. Elle peut y parvenir en développant une participation plus active des citoyens à l'élaboration de la loi, participation que l'on peut appeler la consultation citoyenne qu'il convient maintenant de présenter.

## **3 LA CONSULTATION CITOYENNE**

Le principe de la participation de citoyens à l'élaboration de la loi a été établi par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (article 6). La constitution de 1958 confirme que la souveraineté nationale appartient au peuple, il l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum (article 3). La participation des citoyens à l'élaboration de la loi est donc un principe juridique bien établi.

Mais, la participation par la voie des représentants est évidemment indirecte. Les citoyens élisent directement des députés et des sénateurs, qui, à leur tour, voteront les lois. Ces élections se font sur le programme. Dès lors, en élisant une majorité, les citoyens votent en faveur de l'élaboration d'un certain type de réformes et de lois. Cependant, il n'existe pas d'automatisme. En effet, les parlementaires ne sont pas tenus par un mandat impératif de leurs électeurs. Ainsi, même si les élus de respectent pas leurs engagements de campagne, leurs électeurs ne peuvent écourter leur mandat. Cette règle permet de préserver la liberté d'opinion des parlementaires, notamment dans leur appréciation de l'intérêt général. C'est cette liberté que le mouvement des gilets jaunes conteste en proposant d'ajouter à la liste des référendums

déjà existants un référendum d'initiative citoyenne ou populaire, qui permettrait la remise en cause, à tout moment, d'un texte voté par le Parlement ou de lui imposer un texte nouveau. L'admission d'un tel référendum consacrerait une participation directe des citoyens à l'élaboration de la loi. Est-ce possible, est-ce concevable ? C'est la question à laquelle nous tenterons de répondre dans cette seconde partie, en envisageant, tout d'abord, la diversité des référendums existants et la proposition faite par les gilets jaunes d'ajouter un référendum d'initiative citoyenne, pour envisager, ensuite, les perspectives du grand débat national proposé par le président Macron, qu'il entend prolonger par une convention citoyenne pour le climat.

### 3.1 LES REFERENDUMS

Le référendum est une procédure de vote, se réclamant des idéaux démocratiques, qui permet de consulter directement les électeurs sur une question ou un texte. Si la réponse est positive, ce texte sera adopté. Le référendum est mentionné à l'article 3 de la constitution : « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

Le référendum est marqué du sceau révolutionnaire. Le projet de constitution girondine de 1793 prévoyait déjà une censure populaire sur les actes parlementaires. Cela ne fut finalement pas retenu. Sous l'Empire, le référendum devient un plébiscite, instrument de l'accession au pouvoir de Bonaparte, qui obtient ainsi en 1800 le consulat après son coup d'État du 18 brumaire, puis le consulat à vie, puis sa transformation en empire. Pareillement, Napoléon III fait entériner son coup d'État de 1851, puis le rétablissement de l'Empire grâce à la technique plébiscitaire. Ceci explique que, sous la IIIe République, le référendum passait pour être l'instrument du despotisme et c'est pourquoi la constitution de la IVe République l'ignorait. C'est la constitution de la Ve République qui l'érige en principe comme l'un des moyens d'exercer la souveraineté : l'article 3 de la constitution énonce : « *la souveraineté nationale appartient qu'il exerce par ses représentants et par la voie du référendum* » (voir également l'article 11).

#### 3.1.1 Les référendums existants

Il existe 3 types de référendums en France : le référendum législatif, le référendum constituant, le référendum d'initiative partagée.

### 3.1.1.1 Le référendum législatif

Ce référendum est pris à l'initiative du président de la République, sur proposition du gouvernement ou du parlement (article 11 de la constitution). Ainsi, si le Parlement ou le gouvernement le lui demande, le président peut organiser un référendum dans le but de voter une loi relative : à l'organisation des pouvoirs publics, à des réformes économiques et sociales, à approuver des traités qui pourraient avoir une incidence sur le fonctionnement des institutions.

Ce type de référendum a été utilisé plusieurs fois sous la Ve République, notamment par le général De Gaulle pour réviser la constitution (référendum sur l'élection du président de la République au suffrage universel en 1962) et les institutions (référendum de 1969 sur le Sénat, qui a poussé le général De Gaulle à démissionner). Le général De Gaulle l'a également utilisé dans le cadre de l'indépendance algérienne. Le président Pompidou a utilisé ce type de référendum pour demander aux Français, s'ils étaient favorables à l'entrée de l'Angleterre, du Danemark et de l'Irlande dans la communauté économique européenne. Le président Mitterrand a eu recours au référendum pour le statut de la Nouvelle-Calédonie en 1988 et pour approuver le traité de Maastricht en 1992. Le président Chirac, y a eu recours dans le cadre de la constitution de l'Europe en 2005.

### 3.1.1.2 Le référendum constitutionnel (article 89 de la constitution)

Il prévoit que lorsqu'on révise la constitution, après que l'Assemblée nationale et le Sénat l'ait voté en termes identiques, le président peut : recourir au référendum pour demander l'approbation (ce qui a eu lieu une seule fois, lors du passage du septennat au quinquennat pour le mandat du président de la République en 2000) ou pour réunir les deux assemblées.

### 3.1.1.2 Le référendum d'initiative partagée

La loi organique de novembre 2013, adoptée par le Parlement pour compléter l'article 11 de la constitution prévoit que le référendum a lieu si : 1/5 des parlementaires est 1/10 des électeurs souhaitent ou si le Parlement ne s'est pas déjà saisi de ce sujet ou en a débattu. Cette troisième forme de référendum a été introduite en 2008 et figurait dans un projet de révision constitutionnelle, élaborée en 1992, qui n'avait pas été soumis à l'examen du Parlement. Ce référendum peut porter sur des réformes économiques, sociales et environnementales et sur la ratification d'un traité qui, sans être inconstitutionnel, pourrait avoir des effets sur le

fonctionnement des institutions. Il prend la forme d'une proposition de loi, puisqu'il émane du pouvoir législatif et ne peut pas abroger une disposition législative qui aurait moins d'un an. Ce texte doit d'ailleurs être approuvé par le conseil constitutionnel. Si le résultat du référendum est positif, la loi est adoptée. En revanche, s'il est négatif, il faudra patienter deux ans suivant la date du scrutin avant de pouvoir adopter une nouvelle proposition sur le même sujet. Ce type de référendum est entré en vigueur le premier janvier 2015, mais n'a encore jamais été utilisé. En 2019, 250 parlementaires d'opposition souhaitent organiser ce type de référendum sur l'épineuse question de la privatisation d'Aéroports de Paris, prévue dans un projet de loi. La majorité se retrouve constraint à un exercice d'équilibrisme : après avoir fait campagne en 2017 sur plus de démocratie participative, la majorité au pouvoir, c'est-à-dire les « macronistes » fustigent l'initiative de l'opposition et mettent en avant l'hypothétique rejet par le conseil constitutionnel.

Il existe donc différents modes de référendums qui permettent d'interroger le peuple sur certaines questions. Mais ces référendums ne sont pas fréquents et, dans chaque cas, il revient au président de la République d'interroger le peuple. La décision du président de la République, le général De Gaulle, de recourir à l'article 11 au lieu et place de l'article 89, normalement prévu pour réviser la constitution et avoir recours au référendum avait déclenché un tollé dans le monde. Il convient d'ailleurs de les manier avec précaution. Le général De Gaulle en a fait les frais en 1969, lors du référendum sur « *le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat* » avait eu lieu le 27 avril 1969. Le résultat négatif a conduit à sa démission le lendemain du vote.

À côté de ces trois types de référendum existe également le référendum décisionnel local, prévu à l'article 72–1 de la constitution, permettant à une collectivité territoriale de soumettre par la voie du référendum les projets de délibérations ou d'actes relevant de sa compétence.

### **3.1.2 Le référendum d'initiative populaire**

Certains pays étrangers connaissent ce type de référendum. Ainsi, en Italie, les lois en vigueur peuvent être abrogées par 500 000 électeurs, ce qui donne à ceux-ci un droit de veto sur certains textes que le Parlement vient d'adopter. Cependant, certains textes ne peuvent faire l'objet d'un référendum abrogatif. La constitution l'exclut pour les lois fiscales et budgétaires, pour les lois d'amnistie et de remise de peine, ainsi que pour les lois autorisant la ratification de traités internationaux. La Suisse et la Californie connaissent également ce type de

référendum. En Suisse, une fraction du corps électoral (100 000 électeurs) peut, par référendum, demander l'adoption de textes législatifs. En Californie, les initiatives populaires, qui peuvent avoir pour objet une révision de la constitution ou l'adoption d'une loi ordinaire, sont soumises à référendum en dehors de toute intervention du Parlement.

Le référendum d'initiative citoyenne ou référendum d'initiative populaire est la revendication principale du mouvement des gilets jaunes depuis l'automne 2018. Le processus proposé est un dispositif de démocratie directe qui permet à des citoyens, réunissant un nombre de signatures fixées par la loi, de saisir la population par référendum, sans que soit nécessaire l'accord du parlement ou du président de la République. Les gilets jaunes souhaitent que soit prévus quatre modalités :

- voter une proposition de loi (référendum législatif) ;
- abroger une loi votée par le Parlement (référendum abrogatoire)
- modifier la constitution (référendum constitutionnel)
- révoquer un élu (référendum dérogatoire)

Le groupe « *référendum d'initiative citoyenne* », animé par certains gilets jaunes, proposait d'utiliser ce mécanisme pour « *supprimer une loi injuste* » et « *révoquer le mandat d'un représentant* » (ce qui est contraire au fonctionnement actuel de la démocratie représentative). De son côté, le sénateur Mélenchon proposait un référendum répertoire, sans préciser combien de citoyens devaient l'initier. Pour sa part, Marine Le Pen proposait la signature d'au moins 500 000 électeurs pour déclencher le processus d'un référendum populaire.

Les tenants de ce type de référendum déplorent vivement que dans notre système politique, dit « *représentatif* » les citoyens, une fois leur bulletin mis dans l'urne, sont réduits au silence pendant 5 ou 6 ans, alors qu'ils souhaiteraient pouvoir reprendre la parole pour décider de ce qui les regarde par référendum d'initiative citoyenne à tous les niveaux territoriaux, aussi bien nationaux que locaux. Ce type de référendum aurait de nombreux effets bénéfiques : garantir à 100 % les promesses faites, donner aux citoyens la maîtrise de leur destin, développer la concertation, favoriser la stabilité juridique, éviter le gaspillage d'argent public, faire des citoyens des réformateurs.

Cette revendication a entraîné un vif débat sur le sujet. Plusieurs enquêtes d'opinion menées depuis 2018 montrent que les Français sont très majoritairement favorables au référendum d'initiative citoyenne. Toutefois, en avril 2019, le président de la République Emmanuel Macron a annoncé sa décision de ne pas l'instaurer et de privilégier un assouplissement du référendum d'initiative partagée dans le cadre de la révision

constitutionnelle en cours. Il a proposé d'en faciliter la mise en œuvre, en abaissant à un million le nombre de signatures nécessaires pour saisir le Parlement. Ensuite, « *une proposition de loi référendaire doit être déposée par au moins 1/5 des membres du Parlement* », soit au moins 185 députés et ou sénateurs sur un total de 925 et devra obtenir « *le soutien d'au moins 1/10 des électeurs inscrits sur les listes électorales* ». Ces prérequis sont si difficiles à atteindre que personne n'a encore réussi à les réunir. C'est la raison pour laquelle la revendication des gilets jaunes est toujours très prégnante en France.

Il convient d'être très prudent sur l'utilisation du référendum et sur les questions posées, ainsi que sur la versatilité de l'opinion publique. La réforme des retraites en est un bon exemple. À l'origine, l'opinion publique était majoritairement favorable à une refonte du système des retraites. Si un référendum avait été organisé à cette date, nul doute que la réponse eut été positive. Deux années plus tard, cette réforme est majoritairement rejetée par le public. Faudrait-il alors consulter à nouveau les électeurs ?

Le président de la République, conscient que la société française évolue, réclame une démocratie plus pacificatrice, mais qui souhaite piloter la conduite des politiques publiques, a proposé la création d'un grand débat national, prolongé par la convention citoyenne pour le climat.

## 3.2 LE GRAND DEBAT NATIONAL

### 3.2.1 Le débat national

Durant le mouvement des gilets jaunes, le président Macron annonce, le 18 décembre 2018, l'organisation d'un grand débat sur tout le territoire et ouvert à tous les Français, auquel les maires, qu'il avait ignoré au début de son mandat, sont associés. Le gouvernement entend faire remonter les souhaits des Français autour de 4 thèmes « transition écologiques » « fiscalité » « démocratie et citoyenneté » « organisation de l'État et des services publics ». L'exécutif précise que « *cette consultation d'ampleur nationale a pour objectif de redonner la parole aux Français sur l'élaboration des politiques publiques qui les concernent* ». De nombreux élus, notamment Gérard Larcher, le président du Sénat, se sont étonnés de l'absence des thématiques du chômage, des relations sociales, de la dépendance, de l'immigration ou encore de la sécurité.

La consultation s'est déroulée en plusieurs phases :

- Remontée des cahiers de doléances et des échanges entre citoyens et maires (mi-décembre 2018 à mi-janvier 2019)

- Débats locaux organisés par les maires, les associations, les particuliers autour de questions suscitées par les 4 thèmes choisis par le gouvernement (mi-janvier à mi-mars 2019).
- À partir du 21 janvier 2019, chaque citoyen peut donner son avis et formuler des propositions sur un site dédié.
- Conférences nationales thématiques regroupant diverses associations et syndicats (mars 2019)
- Conférences régionales citoyennes regroupant des citoyens tirés au sort (mars 2019).

Le grand débat, largement diffusé à la télévision, s'est terminé officiellement le 15 mars 2019. Le bilan global comptabilise plus de 10 000 réunions locales et près de 2 millions de contributions sur le site dédié. Le 25 avril 2019, le président a conclu le débat par une conférence de presse à l'Élysée au cours de laquelle il a annoncé, notamment, une baisse de l'impôt sur le revenu et la reindexation des petites retraites sur l'inflation.

De son côté, le conseil économique, social et environnemental a décidé en parallèle de mettre en place un site Internet, entre mi-décembre 2018 et le 4 janvier 2019, pour recueillir les contributions des Français. De leur côté, avec l'appui d'un groupe de personnalités, des référents gilets jaunes lancent le 30 janvier 2019 la plate-forme en ligne « *le vrai débat* », qui se distingue du grand débat national en ce qu'elle ne repose, ni sur des questions fermées, ni sur des thèmes limitativement énumérés et permet de recueillir des amendements et des votes en ligne.

Si l'opinion publique estime en majorité que le grand débat national ne résoudra pas la crise politique et que le gouvernement ne tiendra pas compte des points de vue exprimée lors de la consultation, on a pu observer une légère remontée de la popularité de l'exécutif.

Il est difficile de dégager les priorités qui émergent des contributions.

- Sur la démocratie et la citoyenneté, on note le souhait d'une réduction du nombre de parlementaires, d'un plus grand recours à la proportionnelle, d'une participation des citoyens à la décision publique, du recours au référendum au niveau local, le référendum d'initiative citoyenne n'ayant pas été présenté parmi les propositions.
- Sur la transition écologique, l'urgence d'agir face au réchauffement climatique fait consensus avec un appel commun à développer davantage les transports en commun et des énergies renouvelables, pour une alimentation durable de proximité, pour réduire les déchets, pour inciter et contraindre par la fiscalité, pour développer la voiture électrique, pour interdire les pesticides.
- Sur la fiscalité et les dépenses publiques, les personnes interrogées veulent plus de transparence dans l'usage des impôts. Un tiers souhaite que l'impôt soit payé par tous, que la TVA soit baissée, que l'attribution des aides sociales soit revue. Un quart des personnes

interrogées souhaite le recul de l'âge de la retraite et l'augmentation du temps de travail. Mais la fiscalité écologique reste un point de crispation. Plus de la moitié des personnes interrogées refusent les impôts qui pourraient les inciter à changer de mode de vie, vis-à-vis du tabac et de l'alcool.

- Sur l'organisation de l'État et les services publics, la majorité pense qu'il y a trop d'échelons administratifs en France, qu'elle est attachée à la commune et la collectivité territoriale, qu'il faut renforcer l'accès aux hôpitaux et aux médecins, améliorer les transports, la poste. Les contributeurs en région estiment que « *l'organisation de l'État est trop complexe, rigide et cloisonnée, que les « élus sont perçus comme déconnectés des Français et sont privilégiés »* que « *l'ascenseur social éducation est en panne* ». Les contributeurs souhaitent avant tout qu'il faut redonner du sens au service public, faire évoluer les lois, favoriser la proximité et le contact humain et lutter contre la désertification des territoires, réduire le millefeuille administratif.

Pour le premier ministre, la synthèse des contributions a révélé une forte demande de baisse d'impôts et de justice fiscale, mais aussi de proximité, d'écologie et de santé. Cette analyse est partagée par de nombreux commentateurs : baisse des impôts, plus grande justice fiscale, rétablissement de l'ISF, urgence climatique, réforme des institutions de l'État.

Le président de la République a annoncé, le 25 avril 2019, une série de mesures prises en réponse à la crise des gilets jaunes et en prenant en compte les résultats des concertations citoyennes issues du grand débat national. Notamment, il est prévu une baisse d'impôts, la réindexassions des retraites de moins de 2000 €, l'établissement d'une dose de proportionnelle à l'Assemblée nationale et le Sénat, la création d'un conseil de défense écologique, la réforme de l'ENA.

À la suite de la prise de conscience mondiale de l'inaction des Etats en matière de réchauffement climatique, de la multiplication des grèves dans le monde, initiées par des scolaires et des étudiants, le **président Macron veut à son tour devenir acteur de la défense écologique**. Il met en place en novembre 2018 un haut conseil pour le climat, puis, en avril 2019, crée un conseil de défense écologique et surtout annonce un projet de création d'une convention citoyenne pour le climat.

### **3.2.2 La convention citoyenne pour le climat**

Depuis la crise des gilets jaunes, le président s'était remis à chercher le moyen lui permettant d'en finir avec l'exercice vertical du pouvoir. Soucieux « *d'utiliser davantage l'intelligence collective* » le président a choisi, compte tenu de l'urgence climatique qui se

développe au niveau mondial (Davos, 2020), de consacrer une convention d'assemblée citoyenne sur ce thème. C'est une initiative inédite en France, un outil de démocratie participative et délibérative, à vocation de propositions législatives, inspirée de la convention de citoyen irlandaise.

À la suite de l'annonce faite par le président Macron en avril 2019 du projet de création de la convention citoyenne pour le climat, le premier ministre adresse le 2 juillet 2019 une lettre de mission au conseil économique, social et environnemental pour « *définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990. Au terme de ces travaux, elle adressera publiquement au gouvernement et au président de la République un rapport faisant état de ses discussions, ainsi que l'ensemble des mesures législatives et réglementaires qu'elle aura jugées nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre.* ». Le président de la République s'est engagé à ce que ces propositions législatives réglementaires soient soumises « *sans filtre* », soit à référendum, soit au vote du Parlement, soit à application réglementaire directe.

La convention citoyenne est constituée de 150 membres, tirés au sort à partir des listes électorales et des listes d'abonnés téléphoniques, représentatifs de la société française. À partir du 26 août 2019, un comité de gouvernance est animé par le conseil économique, social et environnemental. Il est chargé d'élaborer un programme de travail et de veiller à sa mise en œuvre. S'ajoutent à ce comité 12 personnalités qualifiées expertes du climat, de la démocratie participative, et du champ économique et social. Ces travaux se sont déroulés sur 6 mois de septembre 2018 à avril 2019. Cinq groupes thématiques avaient été créés : se nourrir, se loger, travailler, produire, se déplacer, consommer. Cette convention est suivie par de nombreux chercheurs. Lors de son intervention du 15 novembre 2019, Nicolas Hulot a proposé une réforme constitutionnelle et la création d'une chambre dont une partie des membres serait des citoyens tirés au sort. Certains se demandent si l'organisation de la convention citoyenne pour le climat ne serait pas une volonté pour l'exécutif de court-circuiter la voie parlementaire, avec le pari que les citoyens seraient en fait bien davantage prêts à accepter des changements importants que les représentants politiques ne le croient généralement. En effet, les citoyens tirés au sort sont extrêmement impliqués et sont donc très conscients du rôle qu'ils doivent jouer

## 4 CONCLUSION

Il est trop tôt pour tirer une conclusion des réformes engagées par le président de la République. Ce que l'on peut dire toutefois, dès à présent, c'est que la convention citoyenne pour le climat se révèle être un franc succès. L'idée essaime en Europe. Une Convention citoyenne démarre au Royaume-Uni, et une autre bientôt au Danemark (journal le monde 16 janvier 2020) et en Espagne. D'autres pays y songent, l'Allemagne, la Pologne. Pour Mathilde Imer, membre du comité de gouvernance de la convention citoyenne, la reprise du modèle français à l'étranger n'a rien d'anodin : « *les assemblées citoyennes sont vues comme une manière de répondre à ces enjeux de transition écologique et de justice sociale. Il y a un enjeu de sauver la démocratie, en même temps que le climat, face à une Europe qui n'est pas en grande forme* ». De son côté, Monsieur Grégoire, membre de la convention, déclare : « *cela prouve qu'on est dans le vrai en donnant la parole aux citoyens* ». Certains imaginent déjà, à terme, la naissance d'une assemblée citoyenne européenne qui pourrait débattre de thèmes particulièrement sensibles comme la lutte contre le réchauffement climatique, la pauvreté, la politique migratoire.

Il est piquant de souligner que le mouvement des gilets jaunes, qui a conduit le président Macron à abandonner une conduite jupiterienne de l'État pour une consultation citoyenne, l'a renvoyé dans ce qu'il avait envisagé de faire à l'origine pour lancer sa campagne, demander aux marcheurs de recueillir des cahiers de doléances. Ce fut finalement l'idée de la grande marche qui fut choisie.