

« L'exercice de la citoyenneté et la démocratisation des institutions »

14 avril 2000

Ce texte a fait l'objet d'une note de la Fondation Copernic

Jean-Claude BOUAL, Serge DEPAQUIT, Michel JUFFÉ, Yves SALESSE, Maxime SASSIER, Arnaud SPIRE.

Preamble :

La société française contemporaine nous offre le spectacle de dizaines de millions d'individus qui doivent s'en remettre à quelques milliers de décideurs pour orienter leur avenir. Bien que ces dizaines de millions d'individus soient aussi des citoyens à part entière, l'exercice actuel de la citoyenneté s'arrête trop souvent à celui du droit de vote. La plupart des citoyens ne contribuent pas à l'élaboration des lois, au contrôle de leur mise en œuvre et à l'évaluation de leurs effets.

Ceci n'a rien d'une fatalité. L'exercice *démocratique* de la citoyenneté est possible, à condition que soient modifiées en profondeur l'implication directe des citoyens dans les décisions publiques, les relations entre les citoyens et leurs représentants, et les relations entre les composantes de cette représentation (législatif, exécutif et judiciaire¹).

La présente note dessine les grandes lignes d'une telle évolution, à partir d'un constat critique sur l'état actuel de l'exercice de la citoyenneté en France et dans l'optique d'une profonde transformation sociale. Elle ne prétend pas entrer dans le détail des modifications politiques, et notamment institutionnelles, à apporter pour que cette évolution se réalise.

¹ La justice est rendue « au nom du peuple français ».

Elle reste donc une note d'orientation, qui sera suivie de notes plus précises sur la citoyenneté européenne, sur la citoyenneté locale, sur les modes de représentation (élections et référendums, forme et durée des mandats...) sur les institutions de la V^e République. Elle constitue également une matrice pour des textes plus courts (non cumul des mandats, pouvoirs du président de la République...) liés à l'actualité politique.

Même si elle reste fortement centrée sur le cas français, il nous semble qu'elle peut s'appliquer à l'ensemble des pays développés, dans la mesure où presque tous connaissent un déficit plus ou moins important de citoyenneté. Il faut aussitôt ajouter que nous devons rester modestes : rien n'est aussi complexe que la vie politique d'une société et nous ne pouvons prétendre en saisir tous les enjeux et toutes les formes. De plus, le passé récent nous a confirmé qu'il n'existe pas de cité idéale (que ce soit celle de Platon, d'Augustin, de Thomas More ou de Fourier). Mais dans des circonstances de lieu et de temps donnés certaines formes politiques sont meilleures que d'autres.

1. Les problèmes posés par l'exercice de la citoyenneté

L'exercice d'une citoyenneté véritablement démocratique ne peut naître d'une simple volonté, aussi collective soit-elle. Il doit s'appuyer sur notre passé, et prendre en compte l'histoire de nos institutions politiques et ce qui en résulte aujourd'hui. Un premier constat s'impose : dès l'origine, la question de savoir qui était citoyen et qui par conséquent avait le droit de participer à l'exercice du pouvoir était posée.

C'est en 508 avant notre ère que Clisthène, aristocrate athénien, proposa que la participation au pouvoir dans la cité s'étende à tous ceux qui étaient nés à Athènes, à l'exclusion des femmes, des étrangers résidents et des esclaves. Ce fut aussi la naissance d'un espace et d'un temps « laïques », en dehors de l'espace et du calendrier religieux. La démocratie athénienne implique la liberté du citoyen : d'une part vivre à sa guise ; d'autre part être tour à tour sujet et dirigeant. La liberté et l'égalité des droits impliquent donc l'*obligation* de participer au pouvoir. La subordination cesse d'être entre hommes, mais devient celle de tous, également, à la loi.

A Rome le citoyen jouissait de certains droits en contrepartie d'obligations bien définies : contribuer aux finances publiques, participer à la défense de la République, exercer des magistratures (l'actuelle fonction publique). Cela n'impliquait pas un gouvernement démocratique, puisque *les citoyens étaient strictement hiérarchisés*, sur la base d'une enquête périodique - le cens (l'actuel recensement) - qui permettait d'ordonner toute la population, c'est-à-dire de la classer en différents ordres. L'essentiel du pouvoir était détenu par le Sénat, ordre supérieur des citoyens.

L'Église chrétienne, bien qu'elle ait prôné d'autres valeurs que celles du monde romain, est née dans ce monde et en a repris la hiérarchie, en lui donnant un sens différent : l'ordre devenait celui de la capacité à défendre le royaume de Dieu et de la manière dont il pouvait être préfiguré et préparé pendant la vie terrestre (c'est la *Cité de Dieu* d'Augustin). D'où les trois ordres du Moyen Age : les clercs (et au sommet le Pape), les chevaliers et les laboureurs. Peu à peu les divers royaumes de la chrétienté se sont affranchis de la suprématie du Pape, chaque roi devenant « souverain en son royaume ». Même si les rois ont concentré entre leurs mains une grande partie du pouvoir civil et militaire, la tutelle de l'Église est restée forte : les jeunes princes étaient éduqués par des clercs, les rois étaient sacrés par les évêques, les conseils des royaumes comptaient toujours des ecclésiastiques, les cérémonies religieuses scandaient la vie publique. Par ailleurs, le pouvoir était partagé avec diverses assemblées : Parlements et Pairs du Royaume en France, chambre des Lords et des Communs en Angleterre.

Au-delà des différences entre ces conceptions successives de la citoyenneté, elles avaient en commun le fait de fonder la légitimité de l'ordre politique sur un principe ou sur une personne (le Roi) extérieur à la société elle-même (ou du moins à la société du commun des mortels).

C'est au XVIII^e siècle, à travers la Révolution américaine - qui a notamment introduit la démocratie représentative - et la Révolution française, que se parachève un renversement

total : la légitimité se fondera dorénavant à partir de l'individu. Se parachève, parce que l'aboutissement est tout autant le résultat d'une lente évolution dont l'origine remonte au Moyen Âge en Angleterre – la Grande Charte date de 1215 - et en France, où les premières communes datent de la même époque, que celui de l'effet immédiat des bouleversements révolutionnaires de la fin du siècle.

L'affirmation de la souveraineté du citoyen va ajouter, et pour longtemps, une deuxième question à l'interrogation initiale sur le champ de la citoyenneté au sein de la société. Cette question est celle de la contradiction entre les individus souverains et l'organisation collective, autrement dit entre la liberté du citoyen et les exigences de la société. Comment concilier l'autonomie de l'individu et les contraintes collectives ?

La réponse concrète à cette question s'est construite (et continue en réalité à se construire) différemment selon l'histoire des sociétés et leurs traditions politiques. En Grande-Bretagne et plus tard aux Etats-Unis d'Amérique, c'est l'épanouissement et l'autonomie de l'individu qui ont le plus souvent été privilégiés, ce qui a conduit à définir très strictement les limites du pouvoir. La séparation et l'équilibre des pouvoirs, la pratique des contre-pouvoirs ont, à travers la Révolution anglaise de 1688 notamment, institué une tradition libérale, qui laisse sa place aux ordres, aux classes, et puis aux groupes particuliers, ce qui a conduit aux formes plus ou moins caractéristiques de communautarisme qui marquent aujourd'hui encore les sociétés anglo-saxonnes et sont l'un des traits qui autorisent à parler d'un modèle « anglo-saxon » de citoyenneté. L'évolution de la société se fait, au sein d'un ordre constitutionnel à peu près immuable, par des sanctions et pressions diverses exercées sur le législateur, mais aussi par la création permanente de normes par le pouvoir judiciaire, saisi par les individus.

Ce modèle s'oppose au modèle « français », qui relève au contraire d'une conception unitaire de la citoyenneté telle qu'elle a été imposée par la Révolution et d'une conception forte de la souveraineté populaire. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu débat, ce débat restant instructif pour une réflexion actuelle sur la citoyenneté. Il portait notamment sur les questions suivantes :

- Quels sont les rapports entre les droits de l'Homme et ceux du citoyen – le titre même de la Déclaration de 1789 en porte témoignage ? Autrement dit, entre les droits naturels et les droits politiques ?
- Quels sont les rapports entre les droits et les devoirs ? Plus concrètement à l'époque, la liberté donnée à l'individu et garantie par ses droits suffira-t-elle pour qu'il prenne conscience de ses devoirs ? C'est tout le chemin parcouru entre les Constitutions de 1789 et de 1793.
- Comment organiser les institutions politiques et comment traiter le problème de la représentation ?
- Comment ne pas dessaisir le peuple de son pouvoir instituant en l'enfermant dans le cadre légal existant ?

La Révolution française de 1789 a surtout abouti à minimiser le pouvoir du clergé et à déplacer les hiérarchies, au profit d'une partie du Tiers-État, la bourgeoisie. En France, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen a plus contribué à la protection des citoyens qu'à leur participation aux affaires publiques. C'est ainsi que Benjamin Constant a pu écrire en 1819 (*De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*) : « Le but des anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie. C'était là ce qu'ils nommaient liberté. Le but des modernes est la sécurité dans les jouissances privées ; et ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances. » Peu de temps avant Emmanuel Kant désignait par « citoyenneté active » et « citoyenneté passive » à peu près la même opposition.

L'histoire contemporaine a vu progressivement émerger l'exigence d'une démocratie plus forte : le suffrage universel, auquel peut contribuer à présent tout citoyen majeur en possession de ses droits civiques (immigrés exclus), en est la marque. *Cela nous met en présence d'un double défi sans précédent : 1) quantitatif : comment concevoir et mettre en œuvre une citoyenneté active à l'échelle de l'ensemble d'une population (sous réserve d'âge*

et de capacité) ? 2) qualitatif : comment s'assurer que les citoyens ne forment pas des castes ou de corporations fermées, aux prérogatives très nettement différenciées et hiérarchisées ?

La Déclaration des *droits de l'homme et du citoyen* du 26 août 1789 est la première esquisse de cette démocratie moderne que nous souhaitons. Rappelons-en les principaux termes :

« Les représentants du peuple français [...] Considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer dans une Déclaration solennelle les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme [...] l'Assemblée nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivants de l'homme et du citoyen :

Article premier. — Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Article 2. — Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression².

Article 3. — Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

Article 4. — La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui...

Article 5. — La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

² Constitution du 24 juin 1793 : « Article 1^{er}. Le but de la société est le bonheur commun. - Le gouvernement est institué pour garantir à l'homme la jouissance de ses droits naturels et imprescriptibles. Article 2. Ces droits sont l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété. »

Article 6. — La loi est l'expression de la volonté générale, tous les citoyens ont le droit de concourir, personnellement ou par leurs représentants, à sa formation ; elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. »

Ce texte, malgré l'avancée démocratique spectaculaire qu'il représente, recèle cependant trois lacunes considérables :

- La *responsabilité*, entendue comme la contrepartie des droits ou comme relation d'interdépendance entre droits et obligations, n'y tient guère de place³. Par exemple, la liberté d'expression ne devrait pas aller sans obligation d'authentifier les sources qui la fondent. Par exemple, le droit au secours n'est pas accompagné d'une obligation de secourir. Il est présupposé qu'étant libre, on se conduit spontanément bien, car la raison devenue le seul guide ne saurait faillir en matière morale, comme en tout autre domaine. Connaître les droits, sous le règne de la raison, c'est aussitôt les respecter (« considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements »), tel est l'esprit des Lumières. C'est sans doute pourquoi la « Fraternité »⁴ (qui figure pourtant comme troisième terme de la devise de la République française) est oubliée dans les textes constitutionnels successifs et que, en pratique, elle est remplacée par une *solidarité* qui s'exerce à travers les institutions dites de protection dite sociale, (~~Sécurité Sociale~~ les autres instruments de redistribution des revenus et l'accès aux services publics. La solidarité est ainsi limitée à une contribution financière, laquelle – souvent - dispense d'autres obligations : ~~assistance à personne en danger~~, aide aux citoyens les plus défavorisés, soutien aux personnes affligées et souffrantes, hospitalité envers les étrangers, interventions collectives en faveur de victimes d'injustice, etc.

- Les *relations entre les citoyens et leurs représentants* restent dans le vague : « Article 15. La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

³ Robespierre lui-même le note : la Déclaration de 1789 ne contient rien sur « les devoirs de fraternité qui unissent tous les hommes et toutes les nations, et leur droit à une mutuelle assistance. » *Projet de déclaration...* du 24 avril 1793.

⁴ Notion qui, à elle seule mériterait un bien plus long développement, mais qui déborderait du cadre de cette note d'orientation.

C'est seulement dans la constitution du 24 juin 1793 que les limites de la délégation de la puissance publique sont précisées :

« Art.30. Les fonctions publiques sont essentiellement temporaires ; elles ne peuvent être considérées comme des distinctions ni comme des récompenses, mais des devoirs.

Art.31. Les délits des mandataires du peuple et de ses agents ne doivent jamais être impunis. Nul n'a le droit de se prétendre plus inviolable que les autres citoyens.

Art.32. Le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique ne peut, en aucun cas, être interdit, suspendu ni limité. »

Il faut noter que le projet initial de « Déclaration des droits naturels, civils et politiques des hommes » comportait un article 33 ainsi rédigé :

« Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération n'a pas le droit d'assujettir à ses lois les générations futures et toute hérédité dans les fonctions est absurde et tyrannique ». (extrait de Condorcet, *Œuvres complètes*, XII, pp. 417-422). Cet article n'a pas été retenu. La volonté ainsi manifestée de « mettre les morts à même d'enchaîner les vivants », selon la formule de Jeremy Bentham, donnera prise à tout un courant « libéral » critique de la Révolution française et, plus généralement, de la codification des droits de l'Homme. Il paraît en tout cas indispensable d'affirmer qu'une Constitution véritablement républicaine (c'est-à-dire se fixant comme objectif de favoriser la participation des citoyens à la vie politique) devrait nécessairement inclure un mécanisme de révision qui ne soit pas impraticable dans les faits.

- *L'égalité est fort limitée* : elle est censitaire (il faut disposer de certains biens et notamment d'un domicile pour être citoyen), les femmes et les étrangers en sont exclus, les hommes de

couleur ne sont admis à la citoyenneté qu'en 1792, et l'esclavage continue à exister jusqu'en 1848 (après une abolition provisoire entre 1794 et 1802). A l'aube de la Révolution de 1789, nombreux étaient ceux qui se demandaient encore si les femmes avaient une âme. D'ailleurs, la Révolution française a consacré leur exclusion de l'exercice de la citoyenneté. Olympe de Gouges fut guillotinée pour avoir dénoncé l'universel masculin et rédigé sa « déclaration des droits de la femme ».

Ces textes, quelle que soit leur portée politique et juridique, sont le résultat et le reflet des contradictions et des ambiguïtés qui parcouraient le courant révolutionnaire : les uns voulaient un pouvoir aristocratique d'un nouveau type, d'autres souhaitaient un pouvoir démocratique mais limité aux citoyens les plus « éclairés », d'autres encore aspiraient à une représentation égalitaire donc tournante⁵ et d'autres rêvaient de démocratie directe.

Par ailleurs, il fallut attendre l'essor de l'industrie moderne pour que les droits sociaux apparaissent et soient consignés dans la constitution du 27 octobre 1946 : droit à l'emploi, droit de se syndiquer, protection sanitaire et sociale, droit à « des moyens convenables d'existence » pour tous, égal accès « à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. » Il y apparaît aussi enfin que l'humanité est composée de deux sexes : « La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme. » Cette garantie ne fut obtenue qu'après de nombreux combats menés par les suffragettes et bien d'autres insoumises, le droit de vote et d'éligibilité pour les femmes, dans les mêmes conditions que leurs homologues masculins, étant conquis par l'ordonnance du 21 avril 1944. Les femmes votèrent pour la première fois en 1945. A cette date, la France était déjà lanterne rouge de l'Europe : sur les quinze pays que compte aujourd'hui l'Union européenne, dix avaient reconnu avant elle le droit de vote aux femmes (la Finlande en 1906, l'Allemagne en 1919, le Royaume-Uni en 1928...).

La déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 apporte, à la suite des atrocités de la seconde guerre mondiale, un nouveau concept : « *la dignité et la valeur*

⁵ Tel Thomas Paine, qui estime que tous les hommes sont aptes à comprendre « leur véritable intérêt dès lors qu'on le présente à leur esprit avec clarté » (p. 143) et que : « Tout pouvoir délégué est un dépôt, tout pouvoir accaparé une usurpation » (p. 181), in *Les Droits de l'Homme*, Presses Universitaires de Nancy, 1991.

de la personne humaine ». Déclaration qui débute ainsi : « Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde... »

Ce que précisent les premiers articles de cette déclaration :

« Article 1. Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits...

Art. 3. Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne.

Art. 4. Nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude...

Art. 5. Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Art. 6. Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique. »

Parmi les articles suivants sont repris les droits sociaux formulés de manière similaire à la Constitution française de 1946, et sont mentionnés les droits d'asile, d'expression et de libre circulation.

Les droits de l'enfant apparaissent dans la Déclaration des Nations Unies du 20 novembre 1959 et ont été précisés dans la Déclaration universelle des droits de l'enfant en 1989. Une charte sociale européenne, signée par les membres du Conseil de l'Europe, est entrée en vigueur en 1965. Elle traite des droits des travailleurs, ainsi que de la famille. La Déclaration de l'ONU sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes date du 7 novembre 1967. L'Acte unique européen de 1986 préconise des politiques sectorielles favorables à la citoyenneté et le traité de Maastricht développe une conception (minimale) de la citoyenneté européenne.

Notons que, concernant l'exercice d'une citoyenneté démocratique - incluant notamment les strictes limites imposées aux mandataires du peuple - la Constitution de 1793 (qui n'a jamais été appliquée) demeure un texte à méditer. Notons aussi que les divers textes internationaux, bien que signés par la France, y demeurent peu connus. Faire connaître et faire respecter ces textes fondamentaux, c'est déjà œuvrer pour plus de démocratie.

Les obstacles à l'exercice démocratique de la citoyenneté

C'est dans ce contexte constitutionnel et institutionnel et dans cette visée - celle d'une citoyenneté active *et* démocratique - que nous pouvons porter un regard critique sur les pratiques politiques et sur les institutions françaises dans lesquelles nous vivons.

A cet égard trois grands problèmes se posent : 1° le très inégal accès des citoyens à l'exercice démocratique de la citoyenneté ; 2° la relation entre les citoyens et leurs représentants ; 3° l'organisation des pouvoirs publics. Ils renvoient : 4° à un héritage que nous avons peine à transformer.

1° Le très inégal accès à l'exercice de la citoyenneté.

L'exercice de la citoyenneté suppose un minimum de moyens de vivre et de contrôle sur ces moyens de vivre, de temps à consacrer aux affaires de la cité, d'autonomie sociale et de culture politique (même si aucune compétence spécifique ne doit être exigée du citoyen sous peine de revenir à une citoyenneté aristocratique).

- Lorsque six à huit millions⁶ de personnes vivent en état de précarité continue, il leur est difficile de penser à autre chose et de se mobiliser pour autre chose que pour

⁶ Quatre millions de personnes vivent, en 1995, avec moins de 3.000 F par mois : RMI, minimum vieillesse, chômeurs et emploi-solidarité en constituent l'essentiel. En 1998, l'emploi précaire (CDD, intérim, contrats aidés) touche deux millions de personnes. Les « sans abri » et « mal logés » étaient plus de 2,2 millions en 1990. Sources : *Alternatives économiques*, hors-série n°30 ; *Déchiffrer les inégalités*, Alain Bihr et Roland Pfefferkorn, Syros, 1999.

l'amélioration de leurs conditions matérielles d'existence : avoir un toit, de quoi se nourrir et se vêtir, de pourvoir à ses dépenses de santé, à l'éducation de ses enfants. L'adoption de la gratuité des soins en dessous d'un niveau minimum de revenu, la scolarité presque gratuite (mais encore faut-il que les enfants soient correctement logés, vêtus et nourris pour tirer un bénéfice de leur passage à l'école), l'assistance judiciaire représentent quelques pas en avant pour limiter les effets de cette précarité, mais sont loin de suffire pour les faire disparaître.

- Avoir un minimum de temps à consacrer à la vie publique, c'est non seulement ne pas être entièrement envahi par la nécessité de subsister au jour le jour mais c'est aussi ne pas être entièrement absorbé par son travail. Avec la forte évolution de la structure de l'emploi depuis 25 ans, les conditions de travail, après une amélioration due en grande partie aux luttes ouvrières entre 1945 et 1975, connaissent une régression indiscutable depuis 20 ans : horaires flexibles au détriment des salariés⁷, crainte des « plans sociaux » dans un grand nombre d'entreprises, non-respect du code du travail, accroissement de la charge de travail, intensification des rythmes, augmentation du travail à la chaîne,⁸ non-reconnaissance de maladies professionnelles⁹, appel incessant à la compétition entre employés, faiblesse des syndicats ouvriers, stagnation des bas salaires¹⁰... conduisent, malgré une baisse de la charge physique demandée grâce à la mécanisation et à l'informatisation, à une charge mentale importante, dont le résultat le plus visible est une augmentation considérable du stress et de la dépression dus au travail.
- L'autonomie sociale suppose, en plus de conditions de vie et de travail décentes, que l'on ne se trouve pas en permanence en position d'infériorité. C'est pourtant le cas : d'une

⁷ Cf. Michèle Descolonges et Jeanne Fagnagi, *Flexible working and the reconciliation of work and family life – or a new forme of precariousness, Le cas de la France*, pp.191-241.

⁸ Deux tiers les ouvriers qualifiés employés dans l'industrie ont des délais à respecter à la journée ; le travail d'un ouvrier non qualifié sur cinq dépend du rythme d'une machine ; en 1974, 6,5% d'ouvriers travaillaient à la chaîne – en 1992, ils sont 12% ; le travail posté touchait un sixième des ouvriers en 1982 et un quart en 1990. Source : *Déchiffrer les inégalités*.

⁹ En 1995, la Sécurité sociale reconnaissait 31 cas de décès dus à l'amiante comme maladie professionnelle, alors que l'on peut estimer à 2 000 le total des décès dus à l'amiante cette année-là ; les études épidémiologiques font état de 5 000 à 10 000 cancers d'origine professionnelle par an, alors que seule une centaine de cas est indemnisée. Source : *Déchiffrer les inégalités*.

¹⁰ Avec l'augmentation des temps partiels, un salarié sur six gagne moins de 4 870 F par mois en 1997 (soit 2/3 du salaire médian), dont 80% de femmes. La part de ces bas salaires a doublé entre 1983 et 1997. La moitié des éleveurs de bovins et d'ovins ont un bénéfice annuel inférieur au SMIC. Source : *Déchiffrer les inégalités*.

part, des femmes (salaires et rangs inférieurs pour un même degré de responsabilité, violences sexuelles, etc.), des non-nationaux (difficultés pour se loger, trouver un emploi, circuler librement) et des citoyens français ressortissants des DOM-TOM ou enfants d'immigrés victimes du sexisme et du racisme ; d'autre part, des plus jeunes (emplois déqualifiés pour les diplômés, emplois sans qualification et « petits boulots » pour les non diplômés, sans espoir de promotion) et des plus âgés (mise à la retraite anticipée, impossibilité de retrouver un travail après la perte d'un emploi) supposés être moins « compétitifs » que la tranche d'âge 25-45 ans (excepté pour l'élite !). C'est également le cas des peu ou non diplômés, dans un pays où être passé par une « grande école » donne automatiquement accès aux plus hautes fonctions de l'administration publique et de l'entreprise et où l'expérience acquise dans la vie professionnelle et la vie publique n'a que très peu de poids.

- La culture politique s'acquiert aujourd'hui notamment par l'exercice de mandats électifs, par des activités associatives ou par une formation spécialisée. Durant l'âge scolaire elle est insuffisante et inadéquate, même si l'instruction civique a été réintroduite dans la scolarité, car d'une part, l'enseignement reste assez éloigné de la vie civile et sociale réelle, et d'autre part, l'exercice de responsabilités par les élèves – mais aussi par les enseignants – est limité par le fait que les décisions importantes concernant la vie des établissements et les modalités et contenus d'enseignement sont prises de manière bureaucratique. Durant la vie professionnelle, en dehors des métiers qui lui sont intimement liés, elle ne s'acquiert généralement que par la vie syndicale (sachant que 10% des salariés sont syndiqués et que les représentants syndicaux forment x% de la population salariée). De plus, bien que la France, étant donné le nombre élevé de ses communes, compte près de 550.000 élus politiques, l'activité politique est essentiellement exercée par les maires, les députés et sénateurs, les conseillers généraux et régionaux (voir en I.3). Ainsi la très grande majorité des citoyens ne peut-elle appréhender les questions politiques qu'à travers les jeux de pouvoir et leurs séquelles d'abus de toutes sortes – sujets privilégiés par les grands médias - et non par l'intervention dans des prises de décision qui pourtant les concernent tous.

- Plus de cinquante ans après l'obtention du droit de vote, les femmes, alors qu'elles représentent selon le dernier recensement 51,3 % de la population vivant en France, sont très largement sous-représentées dans les instances élues. Au Parlement, les femmes n'occupent que 10,4 % des sièges de députés et 5,9 % des fauteuils de sénateurs. A l'échelon local, seuls 7,5 % des maires et 12,3 % des conseillers régionaux sont des femmes. Notons qu'une seule femme, Catherine Trautmann à Strasbourg, a été maire de l'une des 35 villes françaises de plus de 100 000 habitants. Aussi, la loi sur la parité, récemment adoptée, a permis d'ouvrir le débat, même s'il n'est pas certain qu'elle modifie profondément la situation actuelle. Il est pour le moins nécessaire de veiller à sa mise en œuvre effective et d'agir en profondeur sur les entraves à l'exercice de la citoyenneté des femmes.
- La concentration croissante de la puissance économique et financière, accrue par la vague des privatisations, entre les mains de firmes de plus en plus transnationales, renforce l'emprise de celles-ci sur les grands médias ainsi que leur capacité de pression sur les pouvoirs publics. Elle leur permet de peser de façon croissante sur le destin de nos sociétés et de mieux contourner les règles que les Etats leur imposent. Cette concentration extrême de la propriété du capital pèse sur les politiques économiques, restreint les discussions des choix opérés et renforce ainsi la très grande inégalité d'accès à l'exercice de la citoyenneté.

► 2° Les citoyens, leurs représentants et l'administration publique

A présent, l'ensemble des citoyens n'intervient officiellement dans la vie politique qu'à intervalles éloignés : tous les cinq ans pour les élections législatives, tous les six ans pour les

municipales et tous les sept ans pour les présidentielles, sauf exception ; le reste du temps la forme de consultation est le sondage (qui fait pression sur la diversité des opinions pour façonner une soi-disant opinion publique). Par ailleurs, chaque citoyen a le droit de consulter les documents publics mais plusieurs obstacles s'opposent à la réalité de cette consultation : le jargon dans lequel ces documents sont présentés, la réticence des administrations à les présenter, la méconnaissance des procédures de consultation. Le citoyen ordinaire en est réduit à connaître les bribes d'information qui filtrent accidentellement ou à dessein.

Pour avoir quelque audience auprès des pouvoirs publics, les associations nationales doivent se structurer en fonction des institutions étatiques. L'exemple des syndicats ouvriers qui furent longtemps une part essentielle de la société civile est significatif à ce sujet. Pour justifier la création des Unions Départementales¹¹ à la CGT en 1909, Léon Jouhaux argumentait en disant que « face au Préfet de l'Etat, il fallait pouvoir opposer le préfet de la CGT ». Ce qui revient à dire, implicitement, que la société civile doit se structurer de manière très hiérarchisée, comme les pouvoirs publics. Cette emprise du national sur le local reste une constance du « jeu » institutionnel, de même que l'emprise de l'Etat sur la vie du mouvement syndical et associatif.

Ce faible pouvoir des citoyens se constate aussi au *niveau local*. Comme l'échelon communal n'est souvent plus pertinent pour beaucoup de domaines (assainissement, gestion de l'eau, des ordures, de la voirie, etc.) l'intercommunalité s'est développée, de façon toujours plus opaque. Il existe aujourd'hui plus de 25.000 syndicats intercommunaux, à vocations diverses, dont certains lèvent taxes et impôts, dont les assemblées sont élues au second degré par les conseils municipaux des communes membres, donc sans le moindre contrôle exercé par les citoyens, ce qui est confirmé par les débats récents à propos de la loi sur l'intercommunalité.

L'action publique est conduite dans une grande opacité. En dehors de ses secteurs traditionnels (défense, diplomatie) elle s'est très fortement accrue dans d'autres domaines,

¹¹ Les Unions Départementales sont des unions qui regroupent tous les syndicats d'entreprises ou locaux sur le territoire du département. Créées en 1914, elles représentent la Confédération au plan départemental face aux institutions étatiques et patronales (qui sont également structurées à cet échelon). Créées par la CGT qui était la seule confédération existante à l'époque, cette structure a été reprise par toutes les confédérations créées par la suite - CFTC en 1917, CGTU en 1921, CGT-FO en 1948, CFTD en 1964, ainsi que par la FEN en 1948 et la FSU en 1992.

à commencer par celui de la politique économique. Le ministère des Finances est devenu un « saint des saints » où tout s'élabore dans le plus grand secret. Ce secret a sa raison d'être : ce ministère est le lieu qu'investissent les lobbies de l'industrie et de la finance ; il est l'interlocuteur permanent des marchés financiers. Chaque statistique publiée, chaque information qu'on laisse filtrer peuvent avoir un effet important sur la politique gouvernementale. Un exemple de cette pratique a été la négociation, pendant trois ans, du projet de l'AMI, ce que le parlement et la plupart des ministres ignoraient totalement. Elle a été aussi manifeste – de manière bien plus grave - dans le domaine de la *santé publique*, notamment avec les « affaires » du sang contaminé. Entre 1984 et 1992, le gouvernement, les établissements publics comme le Centre National de Transfusion Sanguine, l'Institut Pasteur et sa filiale de production, l'administration pénitentiaire, des membres éminents du corps médical et bon nombre d'administrateurs de haut rang des affaires sociales et de la santé ont soigneusement dissimulé que les milliers de morts provoquées par la vente de produits à haut risque (parce que porteurs du VIH) auraient pu être en grande partie évitées si, notamment, les cadres dirigeants qui ont pris des décisions funestes avaient agi dans la clarté et pour le bien public et non à la poursuite d'intérêts privés que précisément l'opacité de la prise de décision publique leur permettait. Il a fallu que des victimes et familles de victimes portent plainte au pénal et que des magistrats courageux veuillent aller jusqu'au bout de l'élucidation de conduites délinquantes et peut-être criminelles (le prochain procès, dont l'instruction est terminée depuis près d'un an, devrait mettre en cause près de 40 personnes, notamment un certain nombre de conseillers techniques de ministres. Cependant il tarde à s'ouvrir). La Cour de Justice de la République - composée en majorité de parlementaires - a permis la poursuite de trois ministres, même si son fonctionnement a été à juste titre critiqué et si elle est restée loin de faire la lumière sur cette affaire.

Une telle opacité entraîne deux effets importants. D'une part, l'administration publique, à tous les niveaux, agit avec autoritarisme : les citoyens sont assimilés à des administrés qui doivent se plier, souvent sans comprendre pourquoi, à ce qui leur paraît l'arbitraire de ladite administration¹². D'autre part, les élus et les hauts fonctionnaires ont longtemps bénéficié d'une impunité de fait outrepassant de loin l'immunité républicaine qui doit, légitimement,

¹² Cf. le livre de Pierre Bourdieu, *La noblesse d'Etat*, Minituit, 1989.

couvrir les décisions prises pour le bien commun. Cette opacité, cet autoritarisme et cette impunité de fait entraînent une propension à diverses sortes d'abus et à la confusion du bien public et des intérêts privés. Ce qui conduit à de véritables délits : abus de biens sociaux, corruption, escroquerie, usage de faux, etc.

Le récent rapport de la Cour des Comptes montre que l'opacité gagne aussi l'intérieur de l'administration. Les ministères ne sont pas en état de – ou ne souhaitent pas - dénombrer leurs agents et *a fortiori* les intérimaires qu'ils emploient. La pratique des primes, dont certaines n'ont plus ou pas de raison d'être, camoufle la réalité des salaires versés et autorise des disparités d'autant plus inacceptables qu'en bas de l'échelle les emplois précaires se multiplient.

Une affaire comme celle du Crédit Lyonnais, alors établissement public, où est engagée la responsabilité de politiques, de dirigeants de la banque et des administrations de tutelle, n'a pas entraîné de véritable sanction pour ces divers protagonistes. Elle illustre bien l'irresponsabilité dans les affaires publiques qui peut régner aux sommets de l'Etat. Ceux-ci fonctionnent trop souvent par cooptation et échanges de services rendus, s'estiment au-dessus du « commun des mortels », se sentent assaillis lorsque des comptes leur sont demandés et persécutés lorsqu'ils sont exposés à des poursuites judiciaires¹³. L'accès à cette élite est non démocratique comme le montre le taux faible, et décroissant régulièrement depuis 40 ans, des élèves des grandes écoles et des formations universitaires supérieures (3^e cycle) issus de milieux populaires¹⁴.

De plus, avec la V^e République, s'est accru la confusion des genres entre le pouvoir politique légitime et la haute fonction publique. Cette dernière pénètre petit à petit toutes les sphères

¹³ Ils sont pourtant beaucoup moins menacés de poursuites judiciaires que le reste de la population, malgré l'éclat médiatique donné aux quelques « affaires » révélées et jugées. Les victimes des escroqueries financières et des abus de bien sociaux portent rarement plainte. La grande majorité des magistrats restent issus des catégories sociales privilégiées – les enfants de cadres supérieurs et professions libérales ont 200 fois plus de chance de devenir magistrats que les enfants d'ouvriers – il est peu à craindre que la justice s'acharne spécialement les grands élus, les cadres dirigeants et hauts fonctionnaires. Source : *Déchiffrer les inégalités*.

¹⁴ Entre 1951-1955 et 1989-1993, la part d'étudiants d'origine populaire (paysans, ouvriers, artisans, commerçants) entrant à l'Ecole polytechnique est passée de 21 à 7,8%, entrant à l'ENA de 18,3 à 6,1%, entrant à l'ENS de 23,9 à 6,1%. Source : *Alternatives économiques*, n° 168, mars 1999. En 1997, 50% des étudiants de 3^e cycle sont enfants de cadres supérieurs et professions libérales ; ils ont 17 fois plus de chance d'accéder à ce niveau que les enfants d'ouvriers. Les moyens accordés aux établissements scolaires privilégient systématiquement les catégories sociales les plus favorisées, selon un rapport de l'IGEN de 1998. Source : *Déchiffrer les inégalités*. Les grandes écoles, qui comptent 4% des inscrits dans l'enseignement supérieur disposent de 30% du budget de l'enseignement supérieur. Le coût moyen d'un étudiant est de 45 000 F par an ; celui d'un élève de grande école de 85 000 F.

du pouvoir, de l'administration vers le politique (avec possibilité de retour) vers l'industrie, la banque et les médias (avec également possibilité de retour).

L'ensemble de ces éléments permet de parler d'une « caste », de plus en plus coupée du reste de la société. Par suite, elle n'estime n'avoir de comptes à rendre qu'à elle-même, ce qui explique – en partie – *l'abus de confiance* permanent qui consiste à émettre des promesses électorales pour se faire élire et à les oublier ensuite.

Cette situation générale fausse le jeu des institutions et à transformer, sous certains aspects, en affaire *privée* la chose publique (*res publica*) et contribue à éloigner la plus grande partie des citoyens de la vie politique : non-inscription sur les listes électorales, abstentionnisme élevé¹⁵ (avec le récent record des élections européennes : 53% d'abstention en France, ce qui vide la consultation d'une bonne partie de son sens), méfiance envers les partis politiques, exacerbation des tendances populistes d'appel à un « pouvoir fort », scepticisme durable envers les *professionnels* de la politique.

3° L'organisation des pouvoirs publics : législatif, exécutif et judiciaire.

Cette faiblesse de la vie publique s'accompagne (ou se renforce) par un grave déséquilibre dans l'exercice des pouvoirs. S'il est vrai que l'histoire de la République, en France, est marquée par un conflit continu entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, l'avènement de la V^e République a légalement instauré la domination de l'exécutif. Au niveau *national*, il conduit la politique du pays. Il dirige l'activité parlementaire : il est maître de l'ordre du jour du Parlement, donc des propositions de lois qui y sont présentées¹⁶ et des débats qui s'y produisent, et dispose de l'administration d'Etat pour élaborer et mettre en œuvre sa politique. Il dispose de l'initiative des décrets, il peut légiférer par ordonnance, il peut refuser des propositions de lois ou d'amendements pour motif d'irrecevabilité financière, il a

¹⁵ Y compris aux élections territoriales où ils devraient se sentir plus concernés. Aux élections municipales, le taux d'abstention au 1^{er} tour est passé de 21,1% en 1977 à 30,6% en 1995. Aux régionales, de 22,1% en 1986 à 42% en 1998. Aux cantonales, de 31,6% en 1982 à 39,6% en 1998 (avec une pointe à 50,9% en 1988 – sans doute à cause de la proximité des présidentielles).

¹⁶ Seules 5% des propositions de lois *déposées* par des députés viennent en discussion.

le monopole de fait des lois de finances. En outre, l'exécutif dispose, en droit et en fait, d'une marge d'action considérable à l'abri, voire à l'insu, de l'intervention du législateur. Par exemple : le Parlement de 1981 n'a pas institué le certificat de résidence en matière d'accueil des étrangers ; celui-ci a pourtant été exigé par l'administration ; la participation de la France à la guerre du Kosovo s'est accomplie sans vote du Parlement ; la privatisation de l'Aérospatiale n'a été l'objet d'aucun débat parlementaire.¹⁷

Au niveau *local*, le déséquilibre des pouvoirs est également très important.

Les lois de 1884 sur l'administration des communes faisaient du Maire le détenteur de tous les pouvoirs dans sa commune. Mais l'autonomie réelle des communes était faible, les prérogatives communales des élus étaient fortement encadrées par le Préfet, agissant au nom de l'Etat. Le gouvernement central gardait ainsi une forte présence locale, tenait le territoire. Avant 1983 le Préfet préparait et exécutait les délibérations de l'assemblée départementale, y compris au plan budgétaire, celle-ci n'ayant pas d'administration propre. Les services déconcentrés de l'Etat étaient aussi les services du département. L'élu local (Maire ou Conseil général) était donc second par rapport aux services de l'Etat et notamment au Préfet. *Pour exister politiquement*, l'élu local devait être député-maire ou sénateur-maire ou au moins Président du Conseil général et maire ou conseiller général et maire, ce qui favorisait la notabilité locale et le cumul des mandats.

La décentralisation de 1982-1983, indispensable, est allée jusqu'aux élus mais non jusqu'aux citoyens. Elle a fortement réduit la tutelle de l'Etat, mais sans se préoccuper de l'équilibre et de la répartition des pouvoirs et des contre-pouvoirs au niveau local. De plus, cette transformation s'est effectuée sans poser la question du nombre et du découpage des collectivités publiques.

¹⁷ Ajoutons (nous y reviendrons dans notre prochaine note sur l'Europe) qu'aujourd'hui une grande partie de la législation nationale est d'inspiration communautaire, et décidée jusqu'à récemment uniquement par la somme des gouvernements des États membres, le Parlement national n'ayant qu'un rôle d'ajustement à la marge et de réécriture de décisions prises par les gouvernements au niveau communautaire. Ce ne sont que les Traités de l'Union européenne (Traité de Maastricht entré en vigueur en 1992 et le Traité d'Amsterdam entré en vigueur en mai 1999) qui ont donné plus de prérogatives législatives au Parlement européen avec la création puis l'élargissement de la codécision.

Les lois de décentralisation donnent plus de prérogatives aux collectivités locales, suppriment la tutelle étatique *a priori* et généralisent le système de gouvernement local des communes avec un président d'assemblée qui est en même temps chef de l'exécutif et chef de l'administration. Aujourd'hui, le Maire - mais aussi le Président du Conseil général, le Président du Conseil régional - est : président de l'Assemblée délibératoire (le Conseil municipal, le Conseil général, le Conseil régional selon le cas) ; président de l'exécutif (le bureau municipal, le bureau du Conseil général ou régional) ; il délivre les délégations de signatures et peut à tout moment, selon son bon vouloir et sans explication, les retirer ; il est enfin le chef de l'administration de son territoire. Une fois élu par l'assemblée, nul ne peut l'obliger à démissionner¹⁸. Le cumul des fonctions est donc complet.

Cette réforme, conçue pour les grandes villes et les présidents de Conseil Général, visait à rassurer les grands élus locaux et à augmenter leur puissance. Elle n'a pas mis fin au cumul des mandats et des fonctions et a augmenté la difficulté à trouver des édiles pour les petites collectivités. Elle a favorisé la « fuite » des électeurs qui ne s'y retrouvent pas. Elle a poussé à la constitution de fiefs électoraux - parfois dynastique - impliquant une opacité forte dans la gestion.

* * * * *

L'ensemble de ces phénomènes concourt à donner à la plus grande partie des citoyens un sentiment d'impuissance face au corps politico-administratif. C'est l'une des raisons de l'appel plus fréquent à la Justice dans les affaires de la cité, puisque c'est souvent le seul moyen de se faire entendre.

Le fait que la justice accepte de tenir ce rôle de recours est taxé d'abus de pouvoir par certains élus et par des commis de l'Etat. L'opinion publique est ainsi poussée à croire que les juges deviennent tout-puissants, veulent se placer au-dessus du pouvoir politique, se faire « juge de l'Histoire », à la recherche de la gloire médiatique.

La réalité est différente. Un juge d'instruction ne peut instruire un dossier que saisi par le procureur de la République - lequel peut donc l'en dessaisir - et ce procureur dépend d'un

¹⁸ En revanche, si le gouvernement constate la carence d'une assemblée territoriale il peut décréter sa dissolution, ce qui entraîne la démission automatique du président de cette assemblée.

procureur général, qui dépend lui-même du ministre de la justice. Pour enquêter, le juge d'instruction fait appel au concours de la police nationale et de la gendarmerie, qui dépendent l'une du ministère de l'intérieur et l'autre du ministère de la défense. Enfin, il faut rappeler que le juge d'instruction ne fait qu'instruire : c'est le tribunal qui juge, sur réquisition du procureur. On ne peut donc parler, en France, d'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif.

De notre point de vue, le fait que certains juges commencent à rompre le pacte tacite qui les liaient aux milieux dirigeants et tentent d'appliquer une même justice pour tous les citoyens, ne peut être tenu comme une offense que par ceux qui souhaitent maintenir une classe privilégiée de citoyens, pour lesquels la loi ne devrait pas s'appliquer ou alors avec une singulière mansuétude.

4° Un héritage à transformer

En France, le pouvoir ne se partage pas. Sous l'ancien régime, le pouvoir découlait de Dieu et s'exprimait à travers la personne du Roi. La Révolution de 1789 a substitué le Peuple au Roi, mais un Peuple abstrait, unitaire, sans contradictions, dont l'État - autre entité abstraite - est l'émanation. La décision ne peut, dans ces conditions, se partager.

D'une monarchie de droit divin, nous sommes passés à une « monarchie élective » à tous les niveaux territoriaux, communes, départements, régions, nation (ne parle-t-on pas couramment pour caractériser une époque du « règne de Giscard » du « règne de Mitterrand » ou de : « sous Giscard », « sous Mitterrand », « sous Chirac à la mairie de Paris », etc.). Cette conception personnelle du pouvoir ne facilite pas la participation des citoyens, au contraire elle la nie et la détruit. L'importance des pouvoirs du président de la République (hors période de « cohabitation ») ou du Premier Ministre (durant une période de « cohabitation ») nourrit la croyance au « salut du peuple » assuré par tel ou tel homme et non par tel ou tel projet de société collectivement conçu. C'est le signe d'une démoralisation civique. Le choix de la démocratie interdit de déléguer le soin des affaires publiques à un individu quel qu'il soit.

Ces aspirations ont d'autant plus de mal à s'exprimer dans l'exercice actif de la citoyenneté que le futur citoyen est peu préparé à cet exercice.

La crise du système de pouvoir et de décision est manifeste aujourd'hui, l'élévation du niveau culturel de la population se traduit par des aspirations à la participation (même si l'expression de celles-ci est parfois contradictoire et déroutante). Ces aspirations ont d'autant plus de mal à s'exprimer dans l'exercice actif de la citoyenneté que le futur citoyen est peu préparé à cet exercice. La culture transmise par l'école est souvent académique, basée sur l'apprentissage de disciplines trop cloisonnées. Même dans ce domaine, l'école n'offre qu'une formation très limitée à la compréhension des mécanismes économiques, des phénomènes sociaux et de l'organisation formelle et pratique du champ politique. A part ceux qui poursuivent des études de droit à l'université (et encore leur formation est-elle plus technique que philosophique) personne n'est supposé acquérir des connaissances en ce domaine, alors que les lois, décrets et règlements enserrant la vie de tous les citoyens de leur naissance à leur mort dans un réseau d'obligations et d'autorisations qui constituent l'épine dorsale d'une société non soumise à l'arbitraire des volontés particulières. De plus, l'école offre peu d'activités transversales susceptibles de permettre la mise en relation des savoirs et leur mobilisation dans des situations où les jeunes seraient amenés à prendre des décisions, à exercer des choix, à évaluer une situation, etc. Parallèlement, la pauvreté des mécanismes démocratiques dans les établissements (conseils divers impliquant d'autres personnes que les enseignants et la direction) et l'absence de toute possibilité de participation des élèves à un vaste ensemble de décisions les concernant (programmes d'études, modalités d'évaluation, fonctionnement de l'établissement, etc.) contribuent à leur donner une image passive de la vie en société. Ainsi ni par les exemples, ni par les principes, ni par la pratique (quasi absence de fonctionnement collectif des élèves, et notamment de réunions délibératoires), les citoyens ne sont correctement instruits de ce qui les constitue en tant que citoyens.

Cependant de nouveaux lieux d'exercice de la citoyenneté apparaissent ou se renforcent.

C'est ainsi qu'un certain nombre d'associations et de réseaux associatifs redonnent force et sens à la société civile. Celle-ci tend à jouer un rôle politique essentiel dans les sociétés démocratiques où l'accroissement des connaissances communes et le développement culturel entraînent une volonté de participation plus étendue. Les peuples ne se satisfont plus d'une « démocratie administrée ». Leur réaction se manifeste encore souvent de façon négative - abstentions massives, non-inscription sur les listes électorales, contestation juridique de décisions politiques et administratives, désaffection vis-à-vis des partis politiques et des syndicats. Elle s'exprime aussi de façon positive par des pratiques militante, sociale et propositionnelle innovantes, précisément au sein d'un nombre de plus en plus grand d'associations. Face à la crise actuelle du politique la mobilisation de la société civile, dans toute sa diversité, est indispensable.

Qu'est-ce que la société civile ? Ce terme est souvent mal défini. On la situe le plus souvent hors du champ de l'Etat et du politique. C'est le cas des syndicats et des associations, dont le rôle est de peser sur l'Etat pour qu'il prenne en compte des intérêts contradictoires voire inconciliables. Pourtant, qui dit société civile dit débat public sur des sujets d'intérêt commun. Cornélius Castoriadis définit fort bien la place de la société civile dans l'ensemble d'une société.

« Du point de vue de l'organisation politique, une société s'articule toujours, explicitement ou implicitement, en trois parties :

1. Ce que les Grecs auraient appelé *oïkos*, c'est-à-dire la « maison », la famille, la vie privée.
2. L'*agora*, l'endroit public-privé où les individus se rencontrent, où ils discutent, où l'on donne des représentations de théâtre [...] C'est ce que l'on appelle, depuis le XVIII^e siècle, d'un terme qui prête à confusion, la société civile [...]
3. L'*ecclesia*, le lieu public-public, le pouvoir, le lieu où s'exerce, où existe, où est déposé le pouvoir politique.

La relation entre ces trois sphères ne doit pas être établie de façon fixe et rigide, elle doit être souple, articulée. D'un autre côté, ces trois sphères ne peuvent être radicalement séparées. Le libéralisme actuel prétend qu'on peut séparer entièrement le domaine public du domaine privé. Or c'est impossible, et prétendre qu'on le réalise est un mensonge démagogique. »¹⁹

Les néolibéraux tentent d'assurer leur hégémonie par leurs propres moyens, comme le démontre la tentative d'accord multilatéral sur l'investissement (AMI), même s'ils doivent s'appuyer sur les États puisqu'un tel accord ne pouvait aboutir qu'avec le consentement des États, par le biais de négociations interétatiques secrètes. C'est la société civile - en l'occurrence le mouvement de défense des consommateurs « Public Citizen » fondé par Ralph Nader - qui a dévoilé le contenu de ces négociations, montrant ainsi qu'elle est un facteur indispensable de démocratisation de la vie politique.

Le respect et le développement des fondements de la démocratie est l'apanage des citoyens, collectivement et individuellement. La société civile - dans ses diverses composantes - dérange les institutions en place, elle résiste aux injustices créées par la distance forte entre gouvernants et gouvernés, elle se bat pour le respect de la dignité et de la vie humaine. « Il n'y a pas de pays où les associations soient plus nécessaires pour empêcher le despotisme des partis ou l'arbitraire du prince, que ceux où l'Etat social est démocratique » notait déjà Alexis de Tocqueville²⁰.

Néanmoins, force est de constater que l'extension des activités de la société civile ne suffit. Quelle que soit l'importance de l'*agora*, elle ne peut remplacer l'*ecclesia*.

En revanche, l'idée de « l'entreprise citoyenne » qui peut, au premier abord, sembler séduisante, est un leurre. Elle a été avancée, au début des années 1990, par une partie du patronat pour restaurer l'image de l'entreprise. Elle s'est vite estompé derrière la gestion monarchique et la répression anti-syndicale, les licenciements abusifs et massifs, les atteintes à l'environnement et les délocalisations. Cela ne signifie pas que l'entreprise doive être exonérée de ses responsabilités vis-à-vis de la collectivité (en matière d'environnement,

¹⁹ *Le Monde diplomatique*, février 1998 ; propos recueillis à la librairie *Ombres Blanches*, à Toulouse le 22 mars 1997.

²⁰ *De la démocratie en Amérique*, Folio, 1991, p. 292.

d'emploi, de qualité des produits et services, etc.) et des droits de ses salariés (les études récentes montrent une détérioration des conditions de travail²¹, et l'aspect pernicieux de la flexibilité du temps de travail ²²).

* * * * *

Ainsi, nous devons le répéter : la citoyenneté active, celle qui consiste à participer à la *délibération* sur le bien public, à la *prise de décision* publique, au *contrôle de son exécution* et à l'*évaluation* des politiques publiques, se limite à présent trop souvent à l'exercice du droit de vote. La *souveraineté* du peuple est limitée à cette expression instantanée, minimale et sans grande portée. Nous devons donc nous interroger sur ce que pourrait être une véritable citoyenneté active, celle du « partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie ».

Propositions

Il n'est pas question pour nous de définir avec précision les rouages de l'exercice du pouvoir public, mais d'indiquer dans quelle *organisation de l'espace public* cet exercice pourrait s'accomplir.

Toutefois avant d'énoncer ces conditions, il nous paraît indispensable de préciser qu'elles n'ont de sens que par rapport à un *projet de société*. « Le salut du peuple est la loi suprême », disaient les Romains. Tout le problème est de savoir en quoi consiste ce salut. Dans le monde occidental moderne, il est décrit comme le respect des droits de l'Homme, l'humanité étant à elle-même sa propre fin. Or, même si pendant deux siècles on a pu croire que la jouissance de biens matériels et la garantie de libertés personnelles (ne serait-ce que pour jouir de ces biens) pouvaient suffire, on constate à présent que le « doux commerce »

²¹ Cf. Stéphane Beaud et Michel Pialoux, *Retour sur la condition ouvrière*, Fayard, 1999.

²² « En conclusion, les résultats de cette enquête montrent que la politique de flexibilisation du travail conduite au nom d'une soi-disant plus grande souplesse est au contraire source de rigidité et qu'en période de chômage de masse durable, la précarisation ne favorise en rien la mobilité, qu'elle soit sociale, professionnelle ou résidentielle. [...] Elle provoque un retour en arrière, un enfermement spatial et temporel et isole les individus et les familles. » Béatrice Appay, Christian Léomant, Nicole Sotteau-Léomant, Blandine Veith, *Précarisation salariale et précarisation familiale*, CNRS-GEDISST-IRESO, mars 1999.

et la propriété personnelle de biens divers et variés n'ont pas mis fin aux pires violences et notamment à celles qui visent à détruire physiquement et moralement un grand nombre d'êtres humains. Ou à les maintenir dans l'asservissement même s'ils sont pourvus de la citoyenneté.

Nous sommes donc conduits à penser que le « salut du peuple » ne consiste pas seulement à lui octroyer des biens (quels qu'ils soient) et à lui garantir la jouissance de ces biens, mais à lui donner les moyens de promouvoir et conserver *l'intégrité physique et morale des individus qui le composent*. Il ne s'agit pas d'un individualisme réducteur, dans la mesure où l'identité individuelle n'a de sens que par *l'appartenance* à une ou plusieurs collectivités, par *l'inscription* dans une ou des cultures, une ou des histoires, et par la *réalisation* des rêves et désirs singuliers au sein de communautés. Cette intégrité suppose le dépassement du « chacun pour soi » et de la concurrence universelle érigée en modèle ainsi que le refus de tout modèle d'humanité négateur de la diversité des hommes, de leurs cultures et de leurs désirs. Il s'agit donc de s'opposer à tout totalitarisme, à tout intégrisme - à commencer par celui qui nous menace le plus à présent, de par sa position quasi hégémonique, le libéralisme. Lequel, sous couvert de progrès scientifique et technique, ne vise à rien d'autre qu'à instaurer ou restaurer la « loi du plus fort », c'est-à-dire à transformer la diversité en une implacable hiérarchie²³.

Ceci implique l'émergence de sociétés pluralistes, hospitalières, tolérantes²⁴, où la volonté de puissance, de conquête du monde, de maîtrise de la nature (qui devient immédiatement asservissement ou relégation de ceux qu'on juge inférieurs en humanité : les moins performants, les moins instruits, les moins bien portants, etc.) cessent d'être des valeurs majeures. Si l'on s'en tient aux trois termes de la devise de la république française : « Liberté, Égalité, Fraternité », on doit constater que la Liberté a fait un certain chemin, que

²³ Cf. « Universelle exigence de pluralité » de Denis Duclos, *Le Monde Diplomatique*, Janvier 2000. L'auteur y démonte les fausses oppositions et la fausse diversité que propose le capitalisme moderne, et défend l'idée d'une pluralité touchant à la nature, au corps, à la culture et à l'information.

²⁴ Au sens où l'entend, par exemple, Michael Walzer, dans *Sphères de justice, Une défense du pluralisme et de l'égalité*, Seuil, 1997.

l'Égalité est loin d'être acquise mais qu'il existe un combat continu pour la préserver ou l'instaurer, et que la Fraternité est demeurée un terme sans contenu politique.²⁵

Une communauté *pluraliste* et *hospitalière* implique un mode de gouvernement où l'autorité soit partagée par le plus grand nombre de citoyens possible. Ce qui nécessite des assemblées *décisionnaires* territoriales exerçant un contrôle continu sur les agents de la puissance publique.

Les propositions qui suivent, dans ce contexte, visent - au-delà de la critique du pouvoir personnel, de la délégation de pouvoir et de la professionnalisation de la politique - à enclencher un processus destiné à rendre le pouvoir à ceux à qui il a été confisqué ou à ceux qui ne l'ont tout simplement jamais exercé. L'instauration de contre-pouvoirs s'est révélée souvent utile mais jamais suffisante pour faire émerger une véritable démocratie, car ces contre-pouvoirs sont aussi spécialisés et délégués que les pouvoirs qu'ils entendent limiter ou combattre.

La question de savoir si et comment les peuples peuvent exercer le pouvoir continue à constituer - si on veut la traiter de façon constructive - une sorte de « trou noir » de la pensée antilibérale et de la pensée politique en général. Persuadés que le peuple ne se réappropriera la politique que par sa participation effective au pouvoir, nous considérons les propositions qui suivent comme autant de pas dans cette direction.

Dans cette perspective nous considérons que des réformes profondes sont indispensables dans plusieurs domaines essentiels de la vie publique, et notamment :

1. La définition de la citoyenneté et de ses rapports à la nationalité
2. Les conditions d'exercice d'une citoyenneté démocratique
3. Les formes de la citoyenneté et de sa représentation
4. Les relations entre composantes de cette représentation (législatif, exécutif et judiciaire)

²⁵ « Liberté, Égalité, Fraternité font aussi partie des engagements qui ne furent pas honorés, ils ne sont donc pas encore réglés, éteints. » Ernst Bloch, *Droit naturel et dignité humaine*, 1961, p. 178.

5. La formation des citoyens

1° La définition de la citoyenneté et de ses rapports à la nationalité

La citoyenneté sans restriction (égalitaire) admise depuis l'instauration du suffrage universel s'est toujours accompagnée, en fait, par la mise hors droits politiques de certaines catégories de « citoyens » : les femmes jusqu'en 1945, les sujets des colonies françaises jusqu'à la Libération (et parfois jusqu'en 1958). Sur le territoire métropolitain s'est constitué une population étrangère stable de travailleurs immigrés qui représente à présent 6 à 7% de la population totale. Ils sont exclus des droits politiques et les droits civils ne leur sont reconnus que depuis 1981 (en particulier la liberté d'association) et certains de ces droits leur sont parfois contestés (éducation, santé). Leur présence a souvent été sollicitée par les besoins de l'économie française²⁶. Il est bien possible qu'elle le soit à nouveau dans un proche avenir, étant donné le vieillissement de la population française.

Les travailleurs étrangers installés durablement sur le territoire retournent rarement dans leur pays d'origine. Leur contribution à la richesse nationale et à la vie civile devrait entraîner, au bout d'un délai de résidence raisonnable, les mêmes droits politiques que ceux des nationaux. Ce serait également une protection contre les expulsions arbitraires, le citoyen non-national jouissant des mêmes protections que le citoyen français. Dans tous les pays de l'Union européenne n'importe quel ressortissant de l'un des Etats membres peut voter aux élections municipales et aux élections européennes en dehors de son pays. Ainsi, dans le prolongement de l'émergence d'une citoyenneté européenne, *l'idée d'une citoyenneté non assortie de la nationalité* pour tout citoyen de l'Union européenne peut être élargie, sans incohérence, à la citoyenneté pour tout *résident* dans un des pays membres. *Citoyenneté comprenant le droit de vote et d'éligibilité à toutes les fonctions représentatives,*

²⁶ On peut citer le cas, typique, des Charbonnages de France, qui « importaient » des Marocains durant les années 1950 et 1960 pour occuper les postes les plus pénibles au fond de la mine, parce qu'ils résistaient mieux à la chaleur (et aussi, parce qu'il ne serait pas nécessaire de leur verser des pensions au titre des maladies du travail - la silicose).

à tous niveaux, sans restriction²⁷. Cette déconnexion de la citoyenneté et de la nationalité est déjà amorcée, en France, dans le monde professionnel : élections aux conseils de prud'hommes, aux conseils d'administration des établissements publics et des organismes HLM, aux fonctions de délégués du personnel. Certains pays ou régions appliquent déjà le droit de vote et d'éligibilité à des résidents non-nationaux. Pour les élections municipales, ce sont : le canton de Neuchâtel depuis 1849, l'Irlande depuis 1963, la Suède depuis 1975, le canton du Jura depuis 1978, la Norvège depuis 1982. L'Espagne et le Portugal l'appliquent sous condition de réciprocité. La Nouvelle-Zélande l'applique, depuis 1975, pour toutes les élections.

A ceux qui objecteraient que seul un « national » peut partager les valeurs d'une nation et être ainsi digne d'exercer la citoyenneté, il est aisé de répondre que la Constitution elle-même garantit la liberté d'opinion, de confession et d'expression – dans la mesure où précisément ces prises de position n'attendent pas à la Constitution.

2° Les conditions d'exercice d'une citoyenneté démocratique

Elles sont économiques, sociales et culturelles.

- Economiques : faut-il rappeler que le droit au travail est inscrit dans la Constitution ? Le respect de ce droit au travail nécessite un contrôle des pouvoirs publics sur la création et la destruction des emplois : toute entreprise privée ou publique devrait justifier, sous peine de sanctions pénales, auprès d'instances représentatives des salariés et des pouvoirs publics que sa survie économique est en jeu préalablement à la suppression d'emplois *et* que toute autre mesure économique a été prise auparavant (réduction des plus hauts salaires, réduction des charges non salariales, meilleure organisation du travail, etc.). En sens inverse toute entreprise s'efforçant de créer des emplois doit y être

²⁷ « En ouvrant les élections locales aux étrangers communautaires et à eux seuls, l'Europe a exprimé une conception aristocratique des rapports politiques valable seulement entre peuples d'élites. [...] Le vote de tous les habitants (sans exception) aux élections locales s'impose. Tous, à l'évidence, sont concernés par les conditions de vie et de travail, la circulation, les équipements sociaux, etc., qui dépendent de décisions locales. Mieux : « Pourquoi des étrangers résidents en France [...] seraient-ils écartés du mécanisme de décision nationale qui s'impose à eux comme à tous les habitants du même territoire ? » Monique Chemillier-Gendreau, « Les étrangers et le droit de vote », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2000.

aidée par des moyens techniques et financiers, sous réserve de la pérennisation de ces créations d'emplois. Plus généralement, étant entendu qu'une entreprise doit garder des marges de manœuvre techniques et économiques, elle doit en contrepartie être soumise à des règles publiques concernant ses employés, d'autant plus que la valeur ajoutée que représentent ceux-ci dépend en bonne partie d'une contribution nationale (éducation, santé) dont l'entreprise est redevable à l'ensemble de la nation.

Par ailleurs, il est inacceptable que des millions de personnes vivent dans la précarité alors que le revenu national permettrait d'octroyer, sans dommage pour la vie économique, à la place du revenu minimum d'insertion (qui ne conduit que rarement à l'insertion économique et sociale de ses bénéficiaires) et des autres allocations *versées sous conditions diverses*, un revenu minimum universel à tout résident, cette charge étant, pour la Nation, inférieure au coût *social et économique* qu'entraîne le maintien d'une partie de la population dans la misère.

Enfin, il est nécessaire de prendre en compte la « double journée de travail » de la plupart des femmes, obstacle majeur à leur vie publique et à leur activité politique. Les solutions à envisager sont de deux ordres : libérer du temps pour les femmes (autrement que par le temps partiel subi, source d'abus en tous genres pour les salariées les moins qualifiées) et promouvoir plus d'égalité dans le partage des tâches domestiques entre hommes et femmes. C'est aussi développer des structures d'accueil gratuites pour la petite enfance et des services de proximité.

- Sociales : l'égalité en dignité de tous les citoyens est loin d'être acquise, malgré l'égalité formelle proclamée par la Déclaration des droits de l'homme. Non seulement l'accès aux mandats électifs mais l'accès à l'ensemble des fonctions publiques (au-delà de la Fonction Publique), et plus encore à l'expression publique (par le biais des media) est à présent l'objet d'une forte hiérarchisation liée à la fortune, au sexe, au métier, au niveau scolaire, à la nationalité, au « faciès », à l'âge, au statut social de la famille, etc. La concentration du « capital social » en très peu de mains est à la fois la cause et l'effet de cette hiérarchisation. Il paraît donc légitime de discuter l'introduction de *mesures*

différentielles pour lutter contre les inégalités²⁸ (elles contreviennent à l'égalité formelle mais renforcent l'égalité réelle) touchant tous les aspects de l'action publique, dont la loi sur la parité hommes-femmes concernant l'accès aux mandats électifs est, souhaitons-le, un premier pas. Il s'agit en fait de l'extension de la *laïcité* à la vie politique, sachant que la laïcité n'est pas la neutralité mais l'impartialité vis-à-vis des diverses sources d'expression et d'action publique.

- Culturelles : elles doivent combattre l'élitisme (fut-il républicain), favoriser la pluralité des expressions et prendre en compte la diversité des modes de vie. Les conditions d'accès à la parole et *a fortiori* à l'action publique sont encore liées à une supposée compétence en la matière. Cette compétence est liée à ce qu'on peut appeler la culture de « l'honnête homme » faite d'aisance dans la prise de parole et dans l'écriture, de manipulation de certaines références (littéraires, scientifiques, artistiques), de signes d'appartenance à une classe dite « cultivée ». De plus le « niveau culturel » n'est en rien un préalable à la capacité d'exprimer les problèmes de la cité et d'en proposer des issues. La compréhension et la conduite des affaires publiques n'est ni question de rhétorique ni affaire d'expertise : tous les citoyens doivent pouvoir exprimer, à leur façon, leurs attentes et leurs projets et participer aux décisions concernant la vie commune dans la cité. Ces expressions sont diverses, car liées à des expériences variées en termes de vie familiale, d'âge, de sexe (la prétention de la supériorité des hommes en matière culturelle est sans doute un des traits les plus grotesques de notre société), d'appartenance à tel mouvement de pensée ou à telle religion, à tel territoire (village, « pays », ville, région...), de pratique de tel ou tel métier ou profession²⁹. De plus la variété des modes de vie fait à présent partie de ce que permet la citoyenneté républicaine. Ceux-ci tendent à valoriser divers modes de culture, - et à être valorisés par eux - lesquels expriment des identités différenciées (par exemple, la « culture rock », la « cyberculture », la « culture paysanne » toujours vivace, etc.). qu'il n'est pas

²⁸ Il ne faut cependant pas perdre de vue que de telles mesures ne seront que provisoires, car leur pérennisation ne ferait qu'entériner l'idée que les inégalités ne doivent être que corrigées.

²⁹ « Les mêmes hommes peuvent s'adonner à leurs affaires particulières et à celles de l'Etat ; les simples artisans peuvent entendre suffisamment les questions de politique. Seuls nous considérons l'homme qui n'y participe pas comme un inutile. » Périclès, « Discours sur les morts d'Athènes », in Thucydide, *La guerre du Péloponnèse*, II, 35-37.

souhaitable de hiérarchiser et dont il est nécessaire – en vue ne serait-ce que d'éviter de faire de la « culture d'élite » la culture de référence en matière de légitimité de l'expression publique – de respecter l'originalité. Il va de soi que ces diverses « cultures » doivent s'inscrire dans le respect des valeurs fondamentales de la République et que les mouvements d'idées et les pratiques qui y attendent doivent subir les rigueurs de la loi. L'Ecole, qui n'a pas vocation à développer l'expression de toutes ces cultures et de tous ces modes de vie, n'a cependant plus besoin d'être le « creuset de la Nation » et devrait pour le moins *relativiser* la culture élitaire qu'elle continue à propager, sans pour autant renoncer à sa mission de former les esprits au raisonnement, à la sensibilité et à l'imagination.

3° Les formes de la citoyenneté et de sa représentation

Tout citoyen est, selon la formule de Kant, « colégislateur ». A l'échelle de plusieurs dizaines de millions de citoyens l'exercice de la colégislation n'a de sens que s'il repose sur deux principes : 1° la *délégation minimale* du pouvoir et le contrôle citoyen sur son exercice ; 2° la *subsidiarité généralisée* : plus les décisions concernent la vie locale plus elles doivent être prises au niveau local. C'est dans cette intention qu'il faut revoir le découpage des territoires, chaque entité territoriale se donnant ses propres voies et moyens d'atteindre des buts similaires ou identiques, sans contraindre les divers territoires à une uniformité de gouvernement qui, à l'heure actuelle, induit des distorsions de l'application des lois et pérennise l'idée que le double jeu politique est légitime.

Plusieurs formules, prenant en compte les moyens actuels de communication, sont possibles, afin de renouveler les instruments de la démocratie :

- Des *référendums d'initiative populaire*, concernant tous les niveaux territoriaux. Ils pourraient être fréquents, à la triple condition qu'un large débat public précède leur formulation, que celle-ci ne se réduise pas à des alternatives simplistes et tronquées, et

que les votes soient préparés par d'autres débats publics – ouverts à la plus large participation – mettant en lumière les implications des alternatives proposées. S'agissant d'un débat national on peut imaginer, à *titre d'exemple*, que le référendum soit pris à l'initiative de 500.000 citoyens, appartenant à au moins dix départements et trois régions différentes. Le débat public précédant le vote doit être contradictoire, disposer d'un temps d'antenne suffisant à la télévision (plusieurs heures par semaines durant les trois mois précédant le vote).

- Des *assemblées décisionnaires* (ex : conseil municipal) à tous les échelons territoriaux pour toutes les décisions locales et interlocales mettant en jeu l'appropriation de l'espace et son utilisation, l'implantation de toutes les sortes d'activités, la définition des contributions et des attributions des citoyens au bien-être collectif. Au niveau national l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel doit devenir la seule assemblée législative. La France n'étant pas un État fédéral, le Sénat n'a aucune raison de conserver un pouvoir de décision. Dans l'immédiat, il pourrait garder un rôle consultatif auprès du législatif, de l'exécutif et du judiciaire. Il pourrait alors se rapprocher du conseil économique et social, ces deux conseils représentant respectivement les territoires et les branches d'activités. Un débat sur la réforme territoriale (nombre de communes, intercommunalité, place et rôle des départements et des régions) devrait être engagé.
- Une *obligation de consulter les divers corps sociaux* (syndicats, associations, etc.). Ceux-ci pourraient s'exprimer publiquement (avec tous les moyens de publicité requis), sur les questions soumises au référendum et aux assemblées décisionnaires, ainsi que des *délibérations de citoyens* sur la conduite des politiques publiques (sociales, économiques, scientifiques, sanitaires, éducatives, etc.) de leur conception à leur évaluation finale, avec l'aide d'une expertise pluraliste. En particulier, il faut développer à tous les échelons une *évaluation démocratique des politiques publiques*. Celle-ci n'est pas assimilable à celle des administrations par elles-mêmes ou par des experts qu'elles choisissent. C'est un processus dynamique impliquant la participation de la société civile, impliquant le pluralisme des points de vue, des compétences et des expertises. Portant sur l'avant, le

pendant et l'après de la décision politique, elle est aussi un moyen privilégié de former les citoyens à l'action publique.

- Pour favoriser la citoyenneté active au *niveau local* un certain nombre de mesures sont à explorer³⁰ : promouvoir des instances représentatives d'habitants d'un quartier, établir des conventions pluriannuelles entre municipalités et associations chargées de mission de service public, créer des comités d'usagers des services publics, inscrire à l'ordre du jour des conseils municipaux les questions présentées par un nombre déterminé de citoyens, créer des lieux, en accès libre, de consultation des documents publics.

Afin que la participation de tout citoyen aux décisions publiques soit la plus étendue possible (et que celles-ci ne soient pas confisquées par quelques citoyens de « 1^{re} classe ») deux mesures doivent être prises : 1° L'interdiction de tout cumul de mandats électifs doit être stricte (selon le principe : un mandat, un individu) ; 2° Un statut de l' élu doit être créé.

Le statut de l' élu pourrait comporter trois aspects principaux :

- Le contrôle de l'activité réelle de l' élu, celui-ci devant se consacrer effectivement, durant un temps lié à la charge du mandat qu'il occupe, à cette activité.
- La rémunération de l' élu doit être proportionnelle à la charge de son mandat ; si celle-ci exige une activité à plein-temps, celle-ci doit être incompatible avec toute autre activité rémunérée.
- Tout élu qui, du fait de son mandat, aura dû abandonner son activité professionnelle doit, avec l'appui de la puissance publique, retrouver un emploi à la fin de son mandat.

Dans ces conditions les élus pourront d'une part se consacrer à leur tâche et d'autre part ne pas chercher à se cramponner à un mandat pour de simples raisons alimentaires.

³⁰ Elles feront l'objet d'une prochaine note sur la démocratie locale.

Il ne suffit pas de multiplier les instances décisionnaires et de leur donner plus de poids. Encore faut-il que le système électoral conduise à une véritable représentation des citoyens. La loi électorale a été souvent utilisée pour fausser les résultats du suffrage universel (découpages électoraux iniques, apparentements, etc.). Un système électoral doit respecter l'équilibre des forces à un moment donné. Seul le système proportionnel assure la meilleure représentation et garantit en particulier le droit des minorités. A partir de là, plusieurs formules sont envisageables : soit le scrutin de liste (le seul utilisé en France pour la proportionnelle, avec ou sans prime à la majorité), soit le scrutin mixte à l'allemande. Le premier système a l'inconvénient de favoriser la « cooptation partitocratique » que corrige le second grâce au système de double vote : le premier pour choisir un candidat au plan local, le second déterminant le nombre total de sièges attribués à chaque parti. Il importe cependant que des dispositions soient prises pour que les assemblées élues puissent dégager en leur sein des majorités (par exemple, en généralisant le système adopté pour le vote d'un budget régional : on ne renverse un gouvernement que si on est en mesure de voter majoritairement une alternative. Le découpage des circonscriptions électorales ne devrait plus dépendre du seul exécutif et sa modification par l'Assemblée nationale devrait être ratifiée à une large majorité.

4° Les relations entre composantes de cette représentation (législatif, exécutif et judiciaire)

Les assemblées décisionnaires doivent, à tous échelons, assurer seules et entièrement la désignation de tous les responsables d'un exécutif, qui doivent leur rendre périodiquement compte de leur activité. Pour cela il faut instaurer des directions collégiales des exécutifs, impliquant la responsabilité solidaire de tous les membres de cette direction.

Au niveau national, la source de légitimité législative doit appartenir à la seule Assemblée Nationale. C'est dire que doit cesser la « monarchie élective » instaurée par la V^e République et qu'une véritable réforme de la Constitution s'impose. Le président de la République ne doit plus être celui qui concentre tous les pouvoirs lorsque la majorité de l'Assemblée

nationale le soutient et qui garde une bonne partie du pouvoir législatif et exécutif en période de « cohabitation ». Ses prérogatives doivent être limités à des fonctions d'arbitrage et de représentation, la conduite des affaires publiques ne relevant que d'un pouvoir exécutif investi par l'Assemblée nationale et responsable devant elle seule. Ainsi disparaîtra l'ambiguïté permanente sur la direction de l'exécutif, la clarté du processus des décisions y gagnera et seront évitées, de surcroît, les distorsions dans la conduite des affaires publiques dues aux ambitions présidentielles de membres de l'exécutif. C'est pourquoi nous pensons que le débat récurrent sur la durée du mandat présidentiel et même sur l'éventuelle remise en cause de

l'élection du président de la République au suffrage universel ne font que détourner l'attention des véritables problèmes des autorités législative et exécutive.

La plupart des collectivités territoriales sont organisées sur un mode confondant les fonctions décisionnaires et exécutives. Un fonctionnement ouvert à la collégialité et à la citoyenneté suppose que soit instaurée la généralisation de la séparation des pouvoirs au plan local, comme il est déjà de règle dans plusieurs pays européens. Un débat sur les modalités concrètes de l'articulation du décisionnaire et de l'exécutif doit être ouvert, traitant notamment : 1° des relations entre exécutifs de plusieurs échelons territoriaux, sachant que la « subsidiarité » doit être prise en compte sans créer de distorsions entre politiques nationales et supranationales et politiques infranationales et 2° de l'exécution et du contrôle des missions de service public.

Le système judiciaire demande une très large réorganisation, territoriale et administrative, ainsi qu'une forte extension de ses moyens d'investigation (l'exemple du système pénitentiaire montre que les magistrats ne savent guère ce qui se passe en prison ; les retards pris dans bon nombre d'instructions relatives à des personnes placées en détention préventive montre un déficit de moyens importants). De plus, l'inflation galopante de la production de normes, liées à la marchandisation généralisée, à la multiplication des statuts (des sociétés comme de leurs personnels) et au développement des contentieux est une entrave à l'exercice de la justice, qui se voit contrainte d'intervenir dans des conflits qui

devraient être réglés soit par le pouvoir exécutif soit par des instances d'arbitrages civiles, au détriment d'affaires plus graves, celles qui constituent de véritables troubles de l'ordre public.

Le principe des juridictions d'exception doit être remis en question, car il tend aussi à créer des « lois d'exception », le pouvoir judiciaire cessant d'être la « bouche de la loi » pour devenir créateur de la loi. Or nous affirmons constamment le principe d'une Assemblée nationale seule productrice des lois, ce qui rend inopportune toute tentative de création de « Cour Suprême » sur le modèle américain, et superflus les avatars d'une telle Cour.

Par ailleurs il faut revoir les principes de fonctionnement des diverses juridictions et quasi-juridictions, telles que les tribunaux de commerce, les conseils de disciplines des administrations nationales et territoriales, les conseils de prud'hommes, notamment en ce qui concerne l'aspect paritaire (voire pluriel) de leur composition. Il faut également ouvrir le débat sur le rôle, voire la subsistance des Ordres professionnels.

Si l'on admet que la justice ne doit plus être soumise au pouvoir exécutif, il ne peut être question qu'elle soit totalement indépendante³¹. Se posent alors les questions de nomination, de contrôle de l'activité et éventuellement de révocation des juges. A tout le moins le Parlement doit-il exercer un rôle de contrôle et d'évaluation du corps judiciaire pris dans son ensemble, même si la gestion des carrières individuelles peut être déléguée à un Conseil Supérieur de la Magistrature.

Toute fonction exécutive ou judiciaire doit être strictement incompatible avec l'exercice d'un mandat électif, dans la mesure où ces fonctions sont subordonnées, directement ou indirectement, à une assemblée décisionnaire.

5° La formation des citoyens

³¹ Afin d'éviter que l'autorité judiciaire devienne « créatrice de la loi » (cf. Olivier Beaud, *La démocratie sauvée par les juges ?* Sociétal, n°26, septembre 1999).

Si nous souhaitons une plus grande participation des citoyens à la vie publique nous devons repenser leur formation à cet effet, sachant que la meilleure formation reste la participation effective à la décision publique. Il ne s'agit pas de faire de chaque citoyen un expert de tel ou tel domaine de la vie de la cité, mais de mettre en cause une culture politique élitiste où le savoir non partagé procure un pouvoir exclusif.

Il faut donc repenser - entre autres - la formation scolaire, la formation des adultes, la publicité des débats, la pluralité des media et s'assurer que les citoyens ont le temps de participer à la vie publique.

- **L'Ecole**

A ce jour, seules la philosophie, l'histoire et les sciences sociales concourent à la sensibilisation aux problèmes politiques, mais n'apportent guère de connaissances concrètes sur les moyens de l'action publique. L'instruction civique, présente dans les collèges et les lycées, est notoirement insuffisante. Comme l'action publique s'appuie fortement sur le droit, une initiation au droit constitutionnel, au droit public et aux droits de l'homme doit être introduite dans l'enseignement secondaire, et dans toutes les filières de formation (y compris celles qui ne conduisent pas au baccalauréat). De manière pratique, l'initiation à la délibération et à la prise de décision collective peut prendre place dans le cadre d'assemblées de collégiens et de lycéens, par leur participation effective (et non leur figuration quasi muette) aux divers conseils d'établissements scolaires, par la direction effective des associations para- et extrascolaires, par une réelle consultation sur les méthodes d'enseignement et d'éducation. Une initiation à la vie économique doit prendre place selon des modalités similaires.

Par ailleurs une initiation concrète à l'action publique peut se faire sous forme de conseils de jeunes (au niveau des quartiers, des communes, des cantons... selon la taille des agglomérations) ouverts à tous les habitants (et non seulement à ceux qui sont scolarisés comme c'est le cas dans de nombreux « conseils municipaux » de jeunes).

L'Ecole doit aussi initier à une réflexion critique sur les valeurs de la République, inciter les élèves (et les enseignants) à prendre conscience des discriminations liées à la « race », au sexe, à l'origine sociale et à la religion et à les combattre, y compris (et peut-être à commencer par) en son sein.

Bien entendu, *la formation des adultes*, jusqu'ici trop confinée à la formation professionnelle, doit également donner à une formation à la citoyenneté, non seulement par le biais d'enseignements et de stages (à quand des stages dans les collectivités publiques, au Parlement, dans les ministères pour d'autres que ceux qui sont appelés à y travailler ?), mais aussi par la démultiplication des lieux de délibérations et de débats publics.

- **La publicité des débats et des décisions**

Certains domaines sont à présent exclus de toute publicité (mise à part la « publicité » fabriquée pour manipuler l'opinion publique), soit parce qu'estimés ésotériques (par exemple la politique scientifique, les choix énergétiques), soit parce qu'ils relèvent du secret d'Etat (défense, diplomatie). Ce n'est qu'exceptionnellement que les moyens de conduire telle ou telle action publique doivent rester discrets voire secrets. Les choix fondamentaux, en matière de production agroalimentaire, d'habitat, d'aménagement du territoire, d'environnement, d'énergie, de transports et de communications, de santé, d'éducation, de recherche, de relations internationales (et notamment de défense) doivent être rendus publics et faire l'objet de débats publics avant la prise de décision.

Les formes de cette publicité doivent être claires pour tous, dans un langage accessible à ceux qui n'ont ni culture juridique ni culture économique approfondie. Elle implique notamment une actualisation et une simplification du langage des actes judiciaires.

- **La pluralité des media**

L'audiovisuel, la presse écrite, les agences de presse, les maisons d'édition, les réseaux de télécommunication comme le Minitel et l'Internet, doivent contribuer au développement de la *démocratie* et de la *citoyenneté*. En ce qui concerne *la télévision et la radio* (France 2, France 3 et Radio France), le secteur public devrait donner l'exemple. Notamment en attribuant aux partis politiques, aux syndicats, aux associations et autres regroupements de citoyens, des « temps d'antenne » répondant au seul critère du « développement de la citoyenneté ». Des professionnels des médias et tous les moyens nécessaires à la production d'émissions seraient mis à la disposition des organisations et mouvements utilisateurs. La tenue de débats d'idées contradictoires devrait être incluse dans toutes les grilles de programmes. Cet effort de diversification et de pluralisation devrait être étendu au secteur audiovisuel privé dans le cadre de sa *mission de service public* et de l'effectivité de ce droit moderne qu'est *le droit à l'information*. Les ressources publicitaires attribuées à ce secteur audiovisuel doivent être réglementées en vue d'une répartition équitable avec les autres secteurs de l'information. Depuis la Révolution française les pouvoirs publics ne considèrent pas *la presse écrite* comme une marchandise ordinaire. Dès 1796 (4 Thermidor de l'an IV), des tarifs préférentiels ont été accordés par la Poste pour faciliter son acheminement vers ses lecteurs. L'un de ses rôles n'est-il pas d'éclairer le jugement du citoyen ? Au moment de la Libération, les ordonnances de 1944 ont prévu des mesures pour la soustraire au pouvoir des puissances d'argent. Ces ordonnances instaurant *l'indépendance* et le *pluralisme* de la presse écrite ont été largement contournées depuis. Pour résister à cette dérive, le service de messagerie pluraliste (type NMPP) doit être modernisé après consultation de toutes les parties intéressées. En 1970, une aide de l'Etat a été prévue pour les journaux à faibles ressources publicitaires. Dans l'immédiat, celle-ci doit être réévaluée et son montant garanti d'une année sur l'autre afin d'assurer la survie des titres concernés. Enfin, elle devra être repensée dans le cadre d'une nouvelle réglementation concernant les aides de l'Etat et les ressources publicitaires. La création de nouveaux organes de presse écrite devra être encouragée, compte tenu du fait que la diversité des titres peut être une garantie forte de pluralisme. A cet égard, nous devons récuser la fausse opposition entre journaux d'information et journaux d'opinion : tous les journaux sont à la fois l'un et l'autre.

- **Un temps pour la vie publique**

Un des obstacles à la participation politique réside dans le manque de temps ou dans l'incompatibilité de l'emploi du temps des actifs avec le rythme de la vie publique. La réduction du temps de travail est non seulement une exigence économique et sociale mais surtout une nécessité politique. Au lieu d'être appliquée uniformément elle devrait prendre en compte notamment (strictement du point de vue de la vie publique) de la distance entre la vie professionnelle et la vie publique. L'aménagement du temps de travail, actuellement très orienté vers les exigences de productivité et de flexibilité propres aux entrepreneurs, devra prendre en compte la pénibilité du travail, les contraintes liées à la vie de famille, la durée du transport entre résidence et lieu de travail, et intégrer, au cas par cas, la compatibilité des horaires de travail et des horaires de la vie publique (tout citoyen doit pouvoir négocier la répartition de son emploi du temps entre vie professionnelle et vie publique).