

Refonder le fonctionnement démocratique, en s'appuyant sur une citoyenneté engagée et des pratiques politiques responsables

Contribution du Conseil de développement
de Saint-Quentin-en-Yvelines (CODESQY)
sur le thème Démocratie et Citoyenneté

En tant qu'instance de démocratie participative locale, le Conseil de développement de Saint-Quentin-en-Yvelines (CODESQY) s'implique dans le Grand Débat National sous la forme de la présente contribution sur le thème Démocratie et Citoyenneté.

Nous définissons la citoyenneté non pas simplement par des droits et des devoirs, lesquels peuvent se limiter à des devoirs formels, mais également par la prise en compte par le citoyen, dans la conduite de sa vie, des questions d'intérêt général au même titre que son intérêt personnel, et par une participation à la réflexion commune pour se faire une opinion sur où se situe l'intérêt général.

La démocratie suppose, quant à elle, un fonctionnement des institutions permettant à l'expression des citoyens, au sens ci-dessus, de se traduire en décisions collectives partagées et acceptées. La façon dont nous abordons la question inclut donc également, pour une part, des analyses sur le fonctionnement des institutions et des pouvoirs publics.

Pour le CODESQY, la crise actuelle de la démocratie et de la citoyenneté est une manifestation d'évolutions sociétales profondes, à l'œuvre depuis des décennies, et amplifiées plus récemment par les outils numériques :

- évolutions des comportements et des attentes conduisant à la fragmentation de la société : développement de l'individualisme, du repli sur soi ou des approches communautaires, au détriment du sens collectif ; développement des postures consuméristes, notamment vis-à-vis des politiques publiques ;

- abaissement du statut des idées dans la vie sociale : affaiblissement du débat sérieux et raisonné, au profit de l'opinion instantanée et de l'émotion, inclination des media pour le sensationnel au détriment de l'analyse ;
- enfin, plus récemment, ces tendances trouvent un terreau favorable à leur développement dans les outils numériques, notamment les réseaux dits sociaux : délitement du lien de proximité familiale ou de voisinage au profit des liens virtuels avec des anonymes ; diffusion virale des « fake news » ; enfermement de chaque internaute dans sa bulle d'information sélective, ce qui fait le lit des explications simplistes du monde et des thèses complotistes, conduisant à la libération des discours haineux et du harcèlement à l'abri de l'anonymat offert par les réseaux.

Les politiques publiques sont marquées, quant à elles, par une incapacité chronique, depuis quatre décennies, à faire reculer le chômage et le creusement des inégalités et à prévenir les crises. L'échec répété des réponses politiques successives a sapé, à la longue, la crédibilité de toute parole politique, le discrédit s'élargissant aux représentants de la République en général et aux institutions elles-mêmes.

Cette perte de confiance est loin d'être généralisée, mais elle est particulièrement vive dans certaines fractions de la population, au point de représenter un risque majeur, car les deux évolutions font système, dans un effet boule de neige. D'un côté, les attentes sont de plus en plus centrées sur l'immédiat et les besoins individuels, alors que les réponses politiques prennent nécessairement en compte l'intérêt général et prennent du temps pour porter leurs fruits. La relation gouvernant-gouverné devient fortement émotionnelle, les arguments de nature rationnelle y sont vécus comme des tentatives de tromperie, l'insuffisance des réponses comme de l'absence d'écoute, et l'ensemble comme du mépris. De l'autre côté, les propositions politiques populistes prospèrent sur cette incompréhension, en même temps qu'elles entretiennent la colère.

Dans ce contexte de montée des inquiétudes, de la perte de repères et d'effritement du lien social, la recherche de solutions à la crise actuelle ne pourra éluder le traitement des problèmes de fond évoqués ci-dessus. Il s'agira de trouver les moyens pour restaurer le sens de **l'intérêt général**, du **dialogue et de l'écoute**, là où le fil du dialogue est rompu.

**Il s'agit de refonder le fonctionnement démocratique,
en s'appuyant sur une citoyenneté engagée et des pratiques politiques responsables.**

1 Ensemble, revivifier la citoyenneté

1.1 Une citoyenneté multiforme

Tout d'abord, il convient de ne pas oublier qu'une large fraction des citoyens continue à s'intéresser au débat politique, est disposée à entendre des arguments d'intérêt général et des contraintes de pragmatisme.

A côté de ceux-ci, se présente une large palette de situations définies selon le critère de l'implication :

- les « indifférents » à la chose publique : certains sont des exemples du syndrome sociétal du repli sur soi et de l'indifférence évoqué plus haut, mais d'autres peuvent tout simplement manquer de temps, du fait de la vie quotidienne personnelle et familiale (travail, enfants, aménagement du logement,...), à quoi peuvent s'ajouter des engagements associatifs. Les « indifférents » peuvent rester des électeurs réguliers, mais sont difficiles à mobiliser dans des démarches de concertation.

Les démarches de démocratie participative s'adressent principalement à eux, mais il est nécessaire d'aller à leur rencontre, et, surtout, de réussir à les convaincre qu'ils sont écoutés et que leur avis est pris en compte.

- Les « désabusés », ceux qui ont cessé de croire à la politique, peuvent être animés par un sentiment d'inutilité de toute action, ou la conviction que leur voix ne compte pas. Ils peuvent être très insatisfaits, mais sans que cela soit visible au-delà de leur cercle « à portée d'engueulade », selon le mot du président du Sénat. Leur insatisfaction peut trouver sa source soit dans leur situation personnelle, soit de par leur appartenance à un territoire (quartiers urbains défavorisés, territoires suburbains ou ruraux) ou à une communauté. Ils considèrent que les politiques sont impuissants, quelle qu'en soit la raison.

On peut considérer qu'ils sont rétifs à toute démarche de démocratie participative engagée par des responsables politiques en lesquels ils n'ont pas confiance. Le CODESQY propose de s'appuyer sur la société civile qui œuvre au contact de ces personnes pour les raccrocher à l'espoir qu'il est possible d'agir.

- Les « décrocheurs » peuvent être des personnes en marge, voire en rupture sociale, ou des personnes en grande difficulté économique et familiale.

Le CODESQY considère que demander des contreparties aux aides sociales sous forme de services rendus à la collectivité (équilibre droits et devoirs) peut être bénéfique si cette démarche s'effectue dans l'esprit d'insertion sociale du bénéficiaire, ce qui suppose souvent un accompagnement par des acteurs associatifs de proximité. En revanche, le CODESQY est réservé sur une application trop systématique, administrative et comptable, de ce principe d'équilibre entre droits et devoirs, qui risque au contraire d'éloigner la personne de possibilités d'insertion. En effet, d'une part, certaines personnes en grande difficulté économique ont souvent d'autres difficultés (logement, mobilité, charge d'enfants,...) qui mobilisent – légitimement – toute leur énergie, les contreparties-temps demandées peuvent alors aggraver leurs difficultés ; d'autre part, les personnes en difficulté ou en rupture peuvent être déjà engagées dans des actions de solidarité dans leur quartier ou leur communauté, le méconnaître est une dévalorisation de leurs initiatives au profit de l'obligation administrative.

Pour le CODESQY, il convient plutôt d'accompagner ces populations dans des activités de solidarité adaptées à leur contexte et leurs inclinations, en s'appuyant sur leurs initiatives et en les valorisant.

Le sentiment d'être utile et la reconnaissance sont les deux dimensions de base de la confiance en soi et de l'insertion sociale.

Sur le plan de la posture vis-à-vis de la politique, on pourra trouver :

- les « spectateurs », qui s'intéressent à la politique-spectacle, aux petites phrases, et peu importe si les arguments sont de mauvaise foi ou s'appuient sur des « fake news ». Ceux-ci seront particulièrement perméables, par exemple, à l'ubérisation de la politique ou aux théories complotistes
- les « consommateurs râleurs », qui sont très peu perméables aux considérations d'intérêt général, et voient toujours le verre à moitié vide. Difficiles à attirer dans des réunions publiques, sauf pour contester un projet qui touche leur sphère privée, mais une catégorie potentiellement inflammable.

Pour un panorama équilibré, il convient de garder à l'esprit que, dans toutes les catégories ci-dessus, une part des personnes s'engage dans des activités bénévoles, ce qui constitue également une forme de citoyenneté.

1.2 Redonner aux citoyens des moyens d'intervention et de participation à la décision

Les réponses ne sauraient être simples pour une si grande variété de situations, mais elles devront comporter un certain nombre d'ingrédients communs : d'une part, « **soigner** » la **politique elle-même**, ce sera l'objet de la partie 2 ci-après, d'autre part **redonner aux citoyens l'envie de participer aux réflexions sur les politiques publiques**.

Et pour cela, il est particulièrement important de mettre en œuvre des leviers faisant appel à la proximité, aux actions en présentiel, par opposition aux « civic techs », et à l'échelle territoriale, qui est la base de toute vie sociale.

Au niveau local

Une grande partie des politiques publiques se traduisent par un **impact local** : c'est le cas non seulement de toutes les politiques définies et mises en œuvre par les collectivités territoriales et leurs groupements, mais également de toutes les politiques nationales qui se déploient en proximité (comme les 80 km/h). Le local est un domaine d'action publique de premier plan pour la vie quotidienne des citoyens, qui ne fait pas l'objet d'une attention suffisante en matière de vie démocratique.

S'agissant des propositions concrètes, l'enjeu n'est pas d'imaginer de nouveaux outils et techniques, car la panoplie est déjà bien garnie, mais de bien faire fonctionner ce qui existe déjà. Le CODESQY propose :

- de s'appuyer beaucoup plus sur les **instances permanentes de démocratie participative locales** comme les conseils de quartier, les conseils citoyens, les conseils de développement,... Actuellement, ces instances, composées de bénévoles, sont inégalement déployées selon les territoires, et leur fonctionnement est souvent loin de satisfaire les membres, comme en atteste notamment l'étude récente du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires sur les conseils citoyens.

Avant d'être des « laboratoires d'idées » bénévoles chargés de faire des propositions aux élus, ce sont des lieux d'apprentissage et de partage sur les questions d'enjeux des territoires et de politiques publiques territoriales. Il conviendrait de leur permettre de devenir des **lieux ouverts sur la population**, capables d'accueillir dans leurs groupes de travail tous les citoyens volontaires, de travailler librement avec les acteurs du territoire en fonction de leurs sujets de réflexion, capables d'aller à la rencontre des populations pour rester à l'écoute des signaux faibles de la société, capables de rayonner par leurs travaux sur un deuxième cercle de citoyens intéressés mais peu disponibles ,... bref, d'être de véritables **ambassadeurs et animateurs de la vie citoyenne dans les territoires**. On pourra ainsi espérer que les différentes catégories de personnes en rupture de citoyenneté listées plus haut pourront être touchées, directement ou indirectement, par des réflexions susceptibles de les nourrir et de les intéresser.

Pour ce faire, il sera nécessaire de repenser également leurs modalités et moyens de fonctionnement, notamment la formation des membres bénévoles, l'accès à des expertises et ressources, un support d'ingénierie organisationnelle et logistique.

- **d'élargir les pratiques actuelles de concertation**. La participation, la concertation, voire la co-construction des politiques publiques sont très à la mode, mais restent cantonnées aux règles du jeu fixées par les élus : le sujet, la date, la durée sont fixés par les décideurs publics. Cela n'enlève rien à la pertinence et à l'intérêt de ces démarches, et les avancées sont réelles et méritent d'être saluées. Pour les concertations sur les grands projets publics notamment, grâce à l'action de la CNDP, les progrès sont réels en matière de transparence, de qualité de l'information, de neutralité du débat,

et l'impact de ces concertations sur les projets est sensible, ce qui constitue une avancée démocratique significative.

Pour autant, il reste des progrès à accomplir : les délais laissés au public pour prendre connaissance de dossiers souvent complexes sont largement insuffisants pour une véritable appropriation des enjeux par les citoyens, les marges de modifications laissées libres sont restreintes (« les jeux sont faits d'avance »).

Globalement, il conviendrait **d'ouvrir les concertations très en amont** (quelquefois dès le stade de la page blanche), de **s'appuyer sur les instances permanentes de démocratie participative pour ouvrir des champs de débats avec les citoyens**, de travailler en mode partenarial et collégial avec les dites instances et avec les acteurs organisés de la société civile, bref de « lâcher la bride », de faire confiance à l'intelligence collective, au sens de la responsabilité et à la capacité de neutralité de ces instances.

- de **déployer largement les nouvelles méthodes d'implication des citoyens** dans la vie politique locale
 - différentes formes de **participation active des citoyens en présentiel** : cafés citoyens, ateliers collaboratifs, conférences de consensus, comités consultatifs, conseils d'ânés,...
 - de s'appuyer sur les **outils en ligne** pour l'information des citoyens sur le fonctionnement de la collectivité locale (budget, projets, politiques publiques,...), pour le signalement de problèmes pratiques (avec suivi de prise en compte et résolution), pour les échanges entre citoyens et avec les élus sur des thématiques diverses,...
 - d'utiliser largement les **budgets participatifs** pour une partie des investissements publics locaux, voire pour certains arbitrages en matière de politiques publiques locales. Cet outil est utilisé aussi bien dans des communes rurales qu'urbaines et peut représenter des montants conséquents (près de 50 euros par habitant à Paris).
- d'amplifier les actions **d'éducation à la citoyenneté dès l'enfance**, que ce soit dans le cadre scolaire ou dans les activités périscolaires.

Les **Conseils Municipaux des Jeunes** sont également un instrument intéressant pour développer la connaissance des enjeux publics et du fonctionnement de la démocratie.

- de s'appuyer sur le bénévolat associatif (actions culturelles, transition écologique, actions sociales,...).

Aux niveaux national et régional

Il existe à ces niveaux des instances de participation de la société civile : le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional (CESER) auprès de chaque Région et le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) au niveau national.

De par leur conception (composition fixe, membres représentant formellement leur organisme d'appartenance), ces instances apportent à la réflexion sur les politiques publiques le point de vue des différents acteurs organisés de la société civile. Ces instances ont toute latitude pour alimenter leur réflexion auprès des citoyens en ouvrant ponctuellement leurs groupes de travail, ou en consultant les citoyens par l'utilisation d'outils numériques. Pour autant, **cette ouverture est insuffisante pour répondre à l'objectif de réconcilier avec la politique les citoyens qui en sont éloignés.**

C'est pourquoi le CODESQY propose la mise en place **d'instances de participation conçues comme des lieux ouverts**, avec certes un noyau de membres désignés acceptant d'organiser et animer les débats internes

(incluant des citoyens tirés au sort) mais susceptibles d'accueillir comme membre, à égalité de traitement, tout citoyen prêt à s'engager à une participation régulière et à respecter une charte de fonctionnement. A l'instar des Conseils de développement au niveau intercommunal, **ces instances seraient chargées** non seulement de conduire des débats internes, mais **d'animer le débat public le plus largement possible**. Cette mission supposerait que les **membres soient bénévoles** et que la **composition soit fondamentalement évolutive et ouverte**, pour des raisons de fonctionnement et de légitimité. Elles pourraient constituer soit une évolution des CESE et CESER, soit des instances nouvelles si le CESE et les CESER sont conservés avec des changements mineurs. Des instances similaires pourraient également être envisagées à l'échelle des départements.

2 Démocratie : inventer un nouveau système politique reconnu

2.1 Reconstruire une vision de l'avenir

Comme évoqué au début de cette contribution, la pensée politique « de gouvernement » a du mal à entretenir le débat sur des programmes politiques, faute d'une vision claire et crédible.

La pensée politique tourne en rond, comme si les modèles de représentation du monde étaient devenus inopérants, mais sans qu'émerge de modèle nouveau capable de tracer des pistes nouvelles. Cette situation n'est pas sans rappeler les situations qui se présentent périodiquement dans le domaine de la pensée scientifique, et qui se résolvent par les révolutions scientifiques, caractérisées par un changement de paradigme.

Cette analogie n'apporte pas de réponse pour identifier une vision d'avenir susceptible de nourrir des projets politiques, mais elle suggère que la solution, pour ce qui concerne la politique économique, ne viendra qu'en remettant en question quelques certitudes fondamentales largement répandues. Faire toujours plus de la même chose produit rarement de la nouveauté. Il serait temps de **faire un inventaire sans complaisance des présupposés de la pensée économique, ainsi qu'une mise en perspective historique critique du dernier demi-siècle** si l'on veut espérer trouver une porte de sortie reposant sur des bases solides.

De plus, la pensée politique se doit d'intégrer deux évolutions majeures :

- **l'impératif d'une utilisation des ressources de notre planète sans affecter leur capacité à se renouveler et sans rompre les équilibres écologiques**, à commencer par l'urgence absolue qu'est la lutte contre le réchauffement climatique,
- la transformation du modèle de société : passer **de l'élévation du niveau de vie à l'épanouissement humain et au développement personnel**, passer, selon la formule de l'ancien président du CESE Jean-Paul Delevoye, **de l'économie du bien à la société du lien**.

Enfin, les partis politiques ont un rôle essentiel pour capter les besoins et aspirations des habitants et mettre en débat des propositions politiques dans lesquelles les habitants puissent se reconnaître. Or, le fonctionnement actuel des partis politiques laisse trop souvent la politique politicienne prendre le pas sur la réflexion politique de fond, ce qui contribue au sentiment de certains électeurs et citoyens de n'être pas pris en compte par un système politique s'occupant de ses jeux de pouvoir. Par ailleurs certains partis cèdent aux charmes de la démagogie au lieu d'élaborer des propositions construites et réalistes. Le CODESQY estime qu'un **changement du comportement des partis**, dans le sens d'une **priorité donnée au travail de fond apte à saisir la réalité et à la traduire en propositions partisans**, est **plus important pour l'amélioration du climat politique que des changements institutionnels** comme la réduction du nombre de parlementaires.

2.2 Un fonctionnement des institutions plus démocratique

Par « fonctionnement plus démocratique », le CODESQY entend un système politique **représentatif** dans lequel **l'élu partage plus largement avec les citoyens toutes les étapes de préparation de la décision et l'analyse de l'efficacité de l'action publique**, sous une forme adaptée en fonction des sujets, et du nombre de personnes concernées.

Pour ce critère lié à la démocratie, ce sont les **modalités d'exercice de la fonction d'élu** qui sont le principal enjeu, pas la représentativité de l'élu, le cumul des mandats dans le temps ou autres critères.

Le changement consiste à ce que l'élu se positionne en **animateur et facilitateur d'une réflexion collective** dans les phases d'instruction des projets et de préparation des décisions, puis de l'analyse de la mise en œuvre et des résultats de l'action, en ne limitant pas cet exercice à l'entre soi des commissions d'élus, ou aux parties prenantes de l'action, mais en ouvrant cette réflexion le plus largement possible aux citoyens, comme indiqué plus haut dans les propositions de la partie 1 « **élargir les pratiques de participation** » et « **s'appuyer beaucoup plus sur les instances permanentes de démocratie participative locales** ».

Ce changement de positionnement est particulièrement difficile en France. En management international, il est reconnu que la France est l'un des champions du monde (avec le Japon) concernant la propension des managers à mettre de la distance entre eux et les managés. Cette particularité de l'ADN managérial français est peu conscient, mais il est bien réel et se retrouve dans le rapport entre les élus et les « administrés » (et le vocabulaire usuel en porte les traces). Pour entrer véritablement dans les mœurs, il nécessitera une action d'accompagnement soutenue.

Au niveau local, les instances et outils de démocratie participative listés dans la partie 1.2 permettront, par un dialogue responsable avec les élus, de contribuer à faire évoluer les pratiques.

A un niveau plus large (régional, national), on a évoqué plus haut la nécessité d'une évolution des partis. Le CODESQY propose également des pistes de réflexion concernant le rôle de l'Assemblée Nationale et plus largement du Parlement :

- des lois moins « bavardes », entrant moins dans des détails de mise en œuvre, afin de faciliter leur lisibilité
- des lois élaborées de façon plus démocratique dès le stade amont de l'exposé des motifs et des études d'impact
- un Parlement plus actif dans l'évaluation de la loi et le contrôle de l'action du gouvernement

La participation des citoyens peut être assurée :

- en donnant aux parlementaires les moyens (notamment le temps) de consulter les citoyens de leur circonscription sur leur action d'élaboration de la loi
- en utilisant des outils numériques (« civic techs ») pour organiser le débat avec les citoyens sur les projets ou propositions de loi. Il est bien sûr indispensable que les outils retenus permettent de mettre en œuvre une méthodologie rigoureuse pour faire progresser le débat, et que le débat soit animé, régulé, modéré par une équipe expérimentée. De bons exemples de mise en œuvre existent (en France et ailleurs).
- en s'appuyant sur les laboratoires d'idées que sont les instances permanentes de démocratie participative, incluant le niveau local (conseils de développement, conseils citoyens) et sur leur capacité à produire une réflexion construite, transverse et non partisane.

3 En synthèse

Une fraction de la population s'est gravement distancée de la politique et même de la citoyenneté, selon des modes variés (indifférence, désespérance, colère,...) jusqu'à créer un terrain rendant possible l'émergence d'une situation quasi-insurrectionnelle. Les tentatives de rétablissement du dialogue et de la confiance par des actions de démocratie participative menées par des élus en déficit de crédibilité ont peu de chance de réussir auprès de ces populations devenues défiantes.

Le CODESQY préconise de **s'appuyer fortement sur les acteurs de la société civile** (tissu associatif et instances permanentes de démocratie participative aux diverses échelles locales) pour **retisser du lien** par l'écoute et le dialogue, et **redonner confiance en l'avenir** par le pouvoir d'agir.

Ceci ne pourra advenir que si les élus parviennent, pour leur part, à redonner aux citoyens l'envie de participer aux réflexions sur les politiques publiques en **ouvrant largement la transparence, l'information et la concertation**, jusqu'à une **démocratie participative permanente englobant la préparation de la décision et l'évaluation des résultats**.

Pour ce qui concerne la **politique nationale** le CODESQY estime que les pistes de progrès ne résident pas principalement dans des changements institutionnels, mais plutôt dans le **fonctionnement des institutions nationales** : d'une part, la **priorité redonnée, au sein des partis politiques, à un travail de fond** apte à saisir la réalité et à la traduire en propositions politiques, car la pensée politique est en panne ; d'autre part **l'ouverture des instances nationales sur les citoyens**, pour faire de la pédagogie sur les enjeux et les contraintes, écouter les signaux sur les besoins et les aspirations de la société, et pour recueillir les propositions et analyses des citoyens impliqués.

Contact - Service Coordination CODESQY

01 30 96 96 93 - codesqy@sqy.fr

Télécharger les publications du Codesqy :

www.sqy.fr/codesqy

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DE SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES

1, rue Eugène-Hénaff - BP 10 118 - 78192 Trappes Cedex

Tél. : 01 30 96 96 93 - codesqy@sqy.fr

