

Point d'æncrage

Restaurer la confiance
des citoyens dans les
institutions
démocratiques

Mathieu Guibard

Pôle Institutions

point d'æncrage



Point d'ancrage est un espace de réflexion qui rassemble des femmes et des hommes qui entendent contribuer à la pensée progressiste et à la diversité des idées animant le champ politique.

Pour nous, « s'ancrer », c'est avoir la conviction que le débat politique est un vecteur essentiel de changement.

Pour nous, « s'ancrer », c'est avoir conscience qu'un débat politique doit trouver sa source dans l'expression de convictions profondes, mûries par un travail de fond.

Pour nous, « s'ancrer », c'est revendiquer que toute avancée de la société résulte du pouvoir des idées et de la puissance de l'écrit.

Face au recul de la conscience politique, à l'explosion des raccourcis et à la multiplication d'amalgames douteux, nous faisons le pari de la rigueur intellectuelle. Alors que la tendance est au populisme grandissant, nous voulons mener la bataille des idées, quand d'autres misent sur l'ignorance des citoyens. Notre contribution ? Apporter un éclairage, là où le débat public se contente trop souvent d'un résumé. Notre volonté ? Approfondir, là où l'on nous explique que nous n'avons plus le temps.

S'inscrivant dans une perspective sociale, progressiste et européenne, point d'ancrage a choisi son camp : la gauche. Gauche d'idées et de convictions, gauche qui a voulu faire progresser la société pour faire progresser l'Homme : c'est de cette gauche dont nous nous prévalons et dont nous partageons les valeurs. Cette gauche qui a conquis le pouvoir doit rester fidèle à son exigence originelle : faire primer les idées et promouvoir, sans cesse, une pensée libre et ambitieuse.

La victoire de la gauche aux élections présidentielle et législatives la confronte à de nouveaux défis. Conduire la nation et résorber la crise : c'est la tâche du gouvernement. Préparer les batailles électorales futures : c'est la tâche des partis politiques de la majorité. Proposer des idées incarnant efficacement nos valeurs de Gauche : c'est le défi de tous, et notamment celui de *Point d'ancrage*.

Notre pari est simple : réunir dans un espace libre ceux qui – militants, sympathisants, engagés, actifs ou simples curieux – veulent promouvoir un regard politique innovant.

Nous contacter

Pour toutes questions, remarques et commentaires sur ce rapport, le lecteur pourra se référer à notre site internet www.pointdaencrage.org ou contacter l'équipe de Point d'ancrage en écrivant à contact@pointdaencrage.org

N'hésitez pas à nous suivre sur les réseaux sociaux.

AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles. En soutenant certains think tanks dans la diffusion de leurs propositions, la Fondation devient une véritable Cité des idées.

Restaurer la confiance
des citoyens dans les
institutions
démocratiques

Mathieu Guibard

Pôle Institutions

Point d'æncrage

« Redonner sens et forme au politique ne consiste pas à célébrer un être collectif rédempteur, qu'il soit peuple, classe ou multitude, mais à éclairer le système des interactions réelles qui construisent les différences et les divisions : c'est expérimenter de façon sensible les obstacles à la constitution d'une cité fondée sur la force des engagements réciproques. »

Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie*

Mars 2014

Année après année, la défiance gagne la société française. En 2009, 66% des Français estimaient que « on n'est jamais assez prudent quand on a affaire aux autres » ; ils sont 75% aujourd'hui¹. C'est un phénomène très spécifique à la France : 52% de nos concitoyens considèrent que « de nos jours, on ne peut pas arriver au sommet sans être corrompu », contre 20% aux Etats-Unis². De même, 62% des Français déclarent que « la plupart de leurs concitoyens essayent d'obtenir des services et des allocations auxquels ils ne sont pas éligibles », contre 32% au Danemark. Plus globalement, la France se classe 58^e sur 97 pays sur l'échelle de la confiance élaborée par le World Value Survey. Pour Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg³, la défiance française résulte principalement de la conjonction du fonctionnement hiérarchique et élitiste de notre société – à l'école comme au sein des entreprises ou des services publics, qui n'incitent pas à la coopération – et de logiques corporatistes qui conduisent « à tirer au mieux parti du bien public, le plus souvent au détriment des autres », comme en témoigne la multiplicité des niches fiscales.

La défiance et la détérioration du lien social, qui ne sont pas compensées par la hausse significative du niveau de vie depuis le milieu du XX^e siècle, sont à la fois la cause et la conséquence du mal-être des Français. L'autre devient un ennemi potentiel, les théories du complot se multiplient, si bien que le désir de vivre-ensemble s'estompe et que les discours xénophobes prospèrent, mettant en danger la cohésion de notre pays.

Assez logiquement, les lieux où s'exerce concrètement, dans notre démocratie, le vivre-ensemble et au sein desquels se prennent au quotidien les décisions qui engagent l'ensemble de la collectivité sont particulièrement frappés par la défiance : les institutions – Union européenne, Etat, collectivités territoriales – et les responsables politiques qui les dirigent suscitent au mieux l'indifférence des citoyens. Aujourd'hui, près de 70% des Français estiment que la démocratie fonctionne mal ; ils n'étaient « que » 48% en 2009⁴. Nos concitoyens ne croient plus au pouvoir du politique pour transformer la société. Cette évolution est particulièrement inquiétante, d'autant que des mesures fortes – transparence financière, fin du cumul des mandats – ont été prises en 2013 par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault pour « moraliser » et moderniser la vie publique.

Les citoyens français se défient de plus en plus d'institutions (I) perçues comme corrompues, éloignées de leurs préoccupations, inefficaces et impuissantes (II). Il est donc urgent, pour contrer la montée des populismes, de restaurer la légitimité démocratique et la crédibilité de nos institutions et de les rapprocher des citoyens (III).

Il s'agit de faire des institutions politiques l'avant-garde de la (re)construction d'une société de confiance.

¹ Baromètre de la confiance politique CEVIPOF et OpinionWay, décembre 2013. Selon cette même enquête, la morosité et la méfiance sont les qualificatifs qui caractérisent le mieux l'état d'esprit des Français.

² European Social Survey, 2002-2009.

³ Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, *La Fabrique de la défiance*, Albin Michel, 2012.

⁴ Baromètre de la confiance politique CEVIPOF et OpinionWay, décembre 2013.

1. Défiance dans les institutions : un constat alarmant et des conséquences désastreuses

1.1. Une défiance croissante des citoyens à l'égard de leurs institutions

La défiance qui mine la société française n'épargne pas les institutions démocratiques. Plusieurs indicateurs permettent de dresser un constat alarmant.

Des indices de défiance institutionnelle en hausse croissante : une spécificité française

La confiance perdue

Selon le baromètre de la confiance politique, publié en janvier 2014 par le CEVIPOF et OpinionWay, le niveau de confiance des Français dans leurs institutions est très bas et connaît une chute ininterrompue depuis 2009. Globalement, on constate une **baisse de 8 à 10 points en quatre ans**. Les institutions locales demeurent celles qui inspirent le plus confiance : 62% pour le conseil municipal, 50% pour le conseil régional et 48% pour le conseil général, contre 36% pour l'Assemblée nationale, 32% pour l'Union européenne et 25% pour le gouvernement.

La défiance est encore plus forte à l'égard des responsables politiques : selon cette même enquête, plus de **87% des Français, contre 81% en 2009, estiment que les responsables politiques ne se préoccupent pas de ce que pensent les citoyens** et ils ne sont que 11% à accorder leur confiance aux partis politiques. Les deux mots les plus associés à la politique sont « méfiance » et « dégoût ».

Un des plus forts taux de défiance institutionnelle en Europe

Ces taux de défiance particulièrement élevés font de la France un cas à part en Europe. Ainsi, quand 71% des Français déclarent ne pas avoir confiance dans leur Parlement, seuls 34% des Danois, 58% des Espagnols, et 61% des Autrichiens partagent cet avis⁵. Seule la Grèce, particulièrement affectée par la crise économique, présente des niveaux de défiance institutionnelle supérieurs à ceux de la France.

La non-participation massive aux scrutins électoraux témoigne également d'un déficit de confiance dans les institutions politiques

Signe que les citoyens se désintéressent ou se défient des institutions politiques, **l'abstention aux élections se maintient à des niveaux très élevés** depuis plusieurs décennies. Relativement modérée – autour de 20% – aux élections présidentielles qui restent le moment politique le plus fort dans notre pays, l'abstention descend rarement en dessous de 40% aux élections législatives – contre 15% en 1978 –, 50% aux élections régionales et 60% aux élections européennes.

Au-delà de l'abstention, la **non-inscription sur les listes électorales** atteint des niveaux records : elle concernerait près de trois millions de Français⁶, soit environ 7% du corps électoral et l'équivalent du nombre d'inscrits dans toute la région Nord-Pas-de-Calais.

⁵ European Social Survey, 2011.

⁶ Liliane Lincot, Xavier Niel, « L'inscription et la participation électorale en 2012 », Insee Première, n°1411, 2012 ; Terra Nova, « Contre la crise démocratique, moderniser l'exercice du droit de vote », décembre 2013.

Un consentement à l'impôt fragile

La défiance des citoyens vis-à-vis de leurs institutions s'exprime également dans la faiblesse croissante du consentement à l'impôt, pilier de la cohésion sociale et marqueur de l'adhésion au système républicain. **Seuls 57% des Français considèrent aujourd'hui « l'acquiescement de l'impôt comme un acte citoyen participant de l'effort collectif au service de l'intérêt général »**⁷. Ce chiffre pose problème : il traduit la délégitimation du principe d'une contribution commune pour financer l'État-providence et les services publics. Le cercle vicieux de la défiance s'est installé : sans confiance des citoyens, l'efficacité des politiques publiques n'est pas garantie, et comme celles-ci sont financées par l'impôt, leur moindre efficacité alimente en retour la défiance fiscale.

La judiciarisation croissante des rapports des citoyens aux institutions

Un quatrième phénomène, qui n'est pas propre à la sphère institutionnelle, illustre la défiance des citoyens à l'égard de leurs institutions : la judiciarisation. Avec la désertion du sens civique et l'atomisation de la société, **les problèmes sociaux sont devenus des problèmes individuels à trancher par les juges**. De la même manière que les individus ne se font plus confiance entre eux et règlent de plus en plus leurs relations par des contrats et leurs différends par des recours judiciaires, la défiance institutionnelle se traduit par une mise en cause de plus en plus fréquente des institutions devant les tribunaux. Avec, au passage, un paradoxe : les citoyens expriment, dans ce cas, leur défiance vis-à-vis des institutions en ayant recours à l'une d'entre elles, la justice, qui jouit pourtant d'un indice de confiance modéré⁸.

Le nombre de recours de citoyens contre les administrations a, en effet, considérablement crû au cours de la période récente : en 2012, près de 180 000 recours ont été déposés dans les tribunaux administratifs, soit près de 50 000 de plus qu'en 2003⁹. De même, le Défenseur des droits, reprenant les anciennes attributions du Médiateur de la République, dont la fonction est, entre autres, de régler les différends entre les citoyens et les administrations, voit son activité se maintenir à un niveau élevé, avec plus de 90 000 réclamations par an¹⁰.

Plus généralement, le recours accru au juge témoigne de la crise démocratique que connaît notre pays : déçus par les responsables politiques qui sont souvent perçus comme les simples gestionnaires d'un Etat ou de collectivités ne s'intéressant plus à leurs difficultés, les citoyens en appellent à la justice pour combler cette impuissance des institutions politiques.

1.2. La défiance, terreau du Front national

La défiance des citoyens à l'égard des institutions a aussi des effets politiques immédiats et inquiétants : elle est à la fois récupérée et alimentée par l'extrême droite.

Les citoyens qui ne font plus confiance aux institutions politiques et aux partis de gouvernement et qui ne choisissent pas l'abstention électorale sont de plus en plus nombreux à se tourner vers le Front national.

⁷ Enquête réalisée par Ipsos/CGI pour *Le Monde*, BFMTV et la Fondation internationale de finances publiques, « Les Français et l'impôt », octobre 2013.

⁸ Selon un sondage IFOP/*Le Figaro* d'octobre 2013, 50% des Français ont confiance dans le système judiciaire.

⁹ Conseil d'Etat, *Rapport public de 2013*.

¹⁰ Défenseur des droits, *Rapport annuel de 2012*, juin 2013.

Aujourd'hui, plus d'un tiers des Français considèrent qu'il incarne une alternative politique crédible et désormais **seule une moitié des Français juge qu'il est un danger pour la démocratie**¹¹. Depuis 2012, toutes les élections partielles ont donné lieu à une progression du vote FN, provoquant à deux reprises une élimination des candidats de gauche dès le premier tour.

Conscients du fort potentiel de ce levier politique, **les dirigeants frontistes renforcent en retour leur discours anti-système et anti-élites**. Dans son programme présidentiel de 2012, Marine Le Pen, en usant d'une ficelle démagogique efficace, rappelait ainsi son « attachement » à la démocratie comme « bien sacré » tout en dénonçant « un fonctionnement démocratique de notre République gravement entravé à la fois par la soumission de nos lois à des autorités européennes non démocratiques, par des institutions et une pratique institutionnelle souvent peu conformes à l'impératif démocratique, et par des dérives dans l'exercice du pouvoir qui renforcent encore le déficit démocratique en laissant disparaître la défense de l'intérêt général au bénéfice de la défense d'intérêt particulier ».

La défiance institutionnelle est un poison dans les mains du Front national. Avant de proposer des remèdes, il faut en identifier les causes profondes.

¹¹ Enquête « Fractures françaises » d'Ipsos-Sterea pour *Le Monde*, France Inter, la Fondation Jean-Jaurès et le Cevipof, janvier 2014.

2. Affaires, dysfonctionnements, crise de la représentation : les causes de la défiance institutionnelle

Si la défiance institutionnelle est d'abord le reflet d'une société où la confiance a disparu, constitue la déclinaison au sein des institutions de la défiance qui traverse l'ensemble de la société, il existe néanmoins des facteurs de défiance qui sont directement imputables à l'organisation et la gestion de ces institutions, ainsi qu'au comportement des responsables politiques qui les dirigent.

2.1. Corruption réelle ou ressentie, accaparement du pouvoir par les « élites » : la dégradation de l'image des institutions

Des institutions perçues comme corrompues

Les scandales financiers et les « affaires » de corruption – définie comme le détournement à des fins privées d'un pouvoir reçu en délégation – ou de conflits d'intérêts rythment, depuis plusieurs décennies, la vie politique et médiatique française. D'Urba dans les années 1980 à Cahuzac en 2013, en passant par les HLM de la Ville de Paris dans les années 1990 ou par le scandale Woerth-Bettencourt, aucune famille politique et aucune institution – gouvernement, Parlement, justice, collectivités territoriales – ne sont épargnées.

Ces affaires très médiatisées impriment l'idée, dans l'esprit des citoyens, que toutes les institutions et tous les responsables politiques sont corrompus : « tous pourris ». Aujourd'hui, plus de **65% des Français jugent que les femmes et les hommes politiques sont corrompus et 84% pensent qu'ils agissent avant tout pour leurs intérêts personnels**¹². Le dernier rapport de l'ONG Transparency International¹³ confirme ces chiffres : il classe la France au 22^e rang mondial dans son indice de perception de la corruption, loin derrière le Royaume-Uni, l'Allemagne ou les Etats scandinaves. Ce même rapport indique que les entreprises, les médias et les partis politiques sont perçus comme les institutions les plus corrompues et que, pour 47% des Français, la corruption est un problème grave dans le secteur public. Par ailleurs, sans mettre sur le même plan « cumul » et corruption, le nombre très élevé d'élus « cumulards » et l'absence jusqu'au vote de la loi du 22 janvier 2014 d'un encadrement du cumul des mandats a renforcé le sentiment, chez les Français, d'un accaparement du pouvoir par des élites pour leur propre intérêt. Les responsables publics ne sont globalement pas perçus comme exemplaires dans leur gestion et leur comportement.

La défiance des Français à l'égard de leurs institutions découle directement de ces perceptions négatives.

Un sentiment de corruption fondé mais des pratiques globalement exemplaires

Au-delà des affaires qui concernent une minorité d'élus, cette perception des Français d'une corruption généralisée et d'un accaparement du pouvoir par des intérêts particuliers est-elle fondée ?

La corruption est un problème réel en France : notre pays n'occupe que le 25^e rang dans le classement des pays jugés les plus vertueux en matière de « détournements de fonds publics » et la 32^e place pour le

¹² Enquête « Fractures françaises » d'Ipsos-Steria pour *Le Monde*, France Inter, la Fondation Jean-Jaurès et le Cevipof, janvier 2014.

¹³ Transparency International, *Rapport sur la lutte contre la corruption en France*, décembre 2013. Ce rapport contient de nombreux exemples de cas de corruption et de conflits d'intérêts ayant fait l'objet d'une condamnation pénale.

favoritisme dans l'attribution des marchés¹⁴. Le trucage d'appels d'offres et les conflits d'intérêts sont fréquents et coûtent cher à la France : selon une étude de la Commission européenne, **le coût direct de la corruption serait de 120 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union¹⁵, soit 1% de son PIB.**

Avant 2013, les dirigeants politiques français ont longtemps considéré les scandales comme des dérives individuelles et ont nié leur dimension institutionnelle, structurelle. Il ne leur semblait pas nécessaire de légiférer pour prévenir les conflits d'intérêts, véritable « poison »¹⁶ de la vie publique, ou rendre plus transparentes certaines décisions : la pénalisation de la « prise illégale d'intérêts », constatée *a posteriori*, semblait suffisante. Les quelques obligations déclaratives imposées aux seuls membres du gouvernement et dirigeants d'entreprises publiques étaient peu contraignantes : il était, par exemple, facultatif de mentionner le montant et l'origine des revenus, et la Commission pour la transparence financière de la vie publique, ancêtre de la Haute autorité de la transparence, n'avait pas de pouvoir de sanction.

Malgré ces constats, et l'absence, jusqu'en 2013, d'une législation stricte, aucune étude ne fait état de pratiques généralisées de corruption ou de conflits d'intérêts en France. **Les responsables politiques et les fonctionnaires, dans leur très grande majorité, accomplissent avec honnêteté leur travail.**

Une nouvelle législation ambitieuse pour des institutions plus exemplaires

L'année 2013 marque un tournant dans la moralisation de la vie publique en France. L'affaire Cahuzac a accéléré la mise en œuvre des engagements de campagne du président de la République. Plusieurs lois, saluées par les ONG de lutte contre la corruption, ont été votées : elles devraient modifier profondément les comportements peu exemplaires de certains responsables politiques et atténuer la défiance des citoyens à l'égard des institutions. Les élus doivent désormais **déclarer leur patrimoine et leurs intérêts** et ces déclarations sont contrôlées par une autorité indépendante, **la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HAT)** dotée d'importants pouvoirs de contrôle et de sanction. Les élus qui contreviendraient à ces règles peuvent être sanctionnés d'une interdiction temporaire d'exercer une fonction publique et d'amendes. La HAT est également chargée de contrôler l'embauche d'anciens élus dans le secteur privé et de limiter le « pantouflage ». L'action des lobbys est maintenant encadrée.

Le vote définitif, le 22 janvier dernier, de la **loi interdisant le cumul d'un mandat parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale** qui s'appliquera à partir de 2017 est une autre preuve de la volonté de la gauche au pouvoir de rendre la République plus exemplaire. Cette loi contribuera à modifier la perception négative qu'ont les Français de leurs élus.

Mais ces avancées ne suffiront pas à renverser totalement le cercle vicieux de la défiance institutionnelle. Il faut aller plus loin, notamment dans le domaine des marchés publics. Surtout, la corruption et le manque d'exemplarité de certains élus ne sont pas les seules raisons de la défiance.

¹⁴ World Economic Forum, *Global Competitiveness Report*, 2011.

¹⁵ Communication de la Commission européenne, *La lutte contre la corruption dans l'Union européenne*, 6 juin 2011.

¹⁶ Jean-Pierre Jouyet, alors président de l'AMF et aujourd'hui directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, lors de son audition à Assemblée nationale par le groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts le 13 janvier 2011 : « Le risque potentiel de « mélange des genres » est aussi nocif que le passage à l'acte, compte tenu du soupçon qu'il suscite, lui-même susceptible de déstabiliser l'institution et de jeter le discrédit sur ses décisions passées ou à venir. Le conflit d'intérêts est donc un poison qui appelle des antidotes particulièrement efficaces ».

2.2. La corruption n'explique pas tout : la défiance institutionnelle se nourrit aussi de dysfonctionnements de l'administration et d'une crise de la représentation

Des administrations qui dysfonctionnent

Une part de la défiance des citoyens à l'égard des institutions s'explique aussi par des dysfonctionnements internes. Les services publics rendus aux citoyens ne sont pas toujours adaptés à leurs besoins.

Dans son rapport annuel publié en 2013, le Défenseur des droits constate, au travers de l'analyse des litiges administratifs qui lui sont soumis, un sentiment de « défiance et de déception envers l'administration ». Les citoyens contestent des décisions, pourtant fondées en droit, « dont l'austérité ne manque pas de leur apparaître comme le **reflet d'une administration déshumanisée, dénuée d'écoute et d'empathie, à l'origine de décisions qui aggravent des situations souvent déjà délicates en ce qu'elles engagent la vie quotidienne ou les faibles ressources des plus démunis** ». Le Défenseur des droits décrit des interventions de l'Etat *a minima*, standardisées, qui ne tiennent pas compte des situations personnelles, et résume l'impression qu'ont de nombreux administrés à l'égard de l'Etat : « au pire le repli, au mieux l'incompétence ».

La lenteur de la justice – le délai de jugement, bien qu'en lente diminution, demeure élevé : sept mois devant un tribunal de grande instance¹⁷ et onze mois devant un tribunal administratif¹⁸ –, l'accumulation de normes et le manque de stabilité des lois contribuent à décrédibiliser les institutions. Martin Hirsch, observateur clairvoyant de l'action publique, pointe également, pour expliquer la défiance, **les incohérences et l'inefficacité de notre système administratif**. Selon lui, la décentralisation s'est faite sans mise en commun d'instruments d'évaluation et d'expertise si bien que « les mêmes erreurs sont répétées par les uns et par les autres »¹⁹. Critiquant « la multiplication de critères juridiques qu'il faut remplir avant de prendre toute décision », il estime que les institutions « ont perdu le pouvoir de faire, mais ont disséminé le pouvoir de bloquer ».

Au-delà de ces dysfonctionnements, la défiance des citoyens traduit leur vision **des institutions devenues impuissantes à résoudre les problèmes du pays**. L'échec des institutions de régulation bancaire à prévenir la crise financière et la lenteur des pays européens à lui trouver des solutions, illustrée par la multiplication de sommets infructueux entre 2009 et 2011, ont aggravé ce phénomène. Désormais, les citoyens doutent de la capacité des institutions à tenir le rôle qui leur est assigné pour la gestion des risques sociaux, sanitaires, économiques et environnementaux²⁰.

La décision publique échappe aux citoyens

Les citoyens se défient enfin des institutions parce qu'ils ont le sentiment d'être tenus à l'écart des décisions qui ont pourtant des effets sur leur vie quotidienne et qui ne tiennent pas compte de leurs préoccupations. La représentation démocratique ne fonctionne plus de manière satisfaisante et semble céder du terrain à la « technocratie ». Au-delà du discours réducteur et démagogique porté par l'extrême droite contre les « élites », **la crise de la représentation est bien réelle**, particulièrement dans sa dimension européenne.

¹⁷ Loi de finances pour 2014, *Projet annuel de performance de la mission « Justice »*.

¹⁸ Conseil d'Etat, *Rapport annuel de 2012*.

¹⁹ Martin Hirsch, Interview au journal *Le Monde*, le 12 novembre 2013.

²⁰ Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, *La Fabrique de la défiance*, Albin Michel, 2012.

Des institutions lointaines et peu représentatives

Notre système institutionnel actuel, celui de la démocratie représentative, est l'aboutissement de longues luttes pour l'universalité du suffrage, l'accroissement des droits et des libertés collectifs et individuels, la décentralisation. Malgré ces progrès indéniables, ce système traverse une période difficile qui est principalement due au fossé creusé entre représentants et représentés. Avec l'avènement d'une société plus individualiste et plus diverse, **les citoyens ne se reconnaissent plus dans leurs représentants et consentent de moins en moins à la fiction collective de la représentation**²¹.

La professionnalisation de la vie politique et le faible renouvellement du personnel politique expliquent en premier lieu ce sentiment d'éloignement des citoyens, cette impression que la décision publique, réservée à des « spécialistes » – **moins de 2% des Français sont membres d'un parti politique** –, leur échappe.

Cette division du travail se double surtout d'un **déficit de représentativité sociale** qui vient creuser plus encore le fossé entre les citoyens et celles et ceux qui incarnent les institutions. L'homogénéisation sociale des représentants, des responsables politiques et du personnel dirigeant des institutions a largement contribué à renforcer la défiance de citoyens qui ont le sentiment que la démocratie est devenue une modalité de gestion de la société dominée par une élite. La plupart des enquêtes d'opinion confirment que l'intérêt pour la politique – autour de 15 % des citoyens se disent très intéressés par la politique – est proportionnel au niveau d'éducation et à la position sociale²². La réalité sociologique confirme ce sentiment : 81,5% des députés élus en 2012 sont cadres ou issus des « professions intellectuelles supérieures » alors que cette catégorie sociale ne représente que 16,7% de la population active²³. De même près de la moitié des élèves-administrateurs territoriaux, qui seront amenés à occuper un rôle prépondérant dans la gestion administrative et politique des collectivités territoriales, ont des parents cadres²⁴. Une représentation statistique parfaite – une ressemblance – de la société dans les instances politiques et les institutions n'a pas de sens et l'instauration de quotas sociologiques n'est pas nécessairement souhaitable, mais les citoyens les plus riches et les plus éduqués y sont très clairement surreprésentés. Alors que le principe de la souveraineté du peuple est inscrit dans la Constitution, de **nombreux citoyens se sentent dépossédés de leur part de souveraineté au profit d'une minorité qui a pris le pouvoir de parler en leur nom, à distance, qui aurait en quelque sorte instauré un « cens caché »**²⁵ – de fait, il y a aujourd'hui en France autant de membres de partis politiques, c'est-à-dire de citoyens ayant un rôle politique actif, que de citoyens électeurs à l'époque de la monarchie censitaire de Louis-Philippe²⁶.

Des institutions « technocratiques »

Déoulant directement du fossé entre représentants et représentés, du sentiment qu'il existe une élite homogène socialement qui gouverne la société et les institutions, une majorité de citoyens considère que les décisions publiques ne tiennent pas compte de leurs préoccupations quotidiennes, qu'elles sont le fruit d'un

²¹ « Le Parlement représente le peuple. Obéir aux lois, dès lors, c'est obéir à nos représentants, c'est encore obéir un peu à nous-mêmes. Le concept de représentation sauve (...) les apparences. La duperie n'est en pourtant pas moins évidente. », E. Dockès, « Le mythe de la représentation juridique », dans E. Dockès et G. Lhuillier (dir.), *Le corps et ses représentations*, Éd. Litec, 2001

²² Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Montchrestien, 2003.

²³ Eric Keslassy, *Une Assemblée nationale plus représentative ?*, Institut Diderot, octobre 2012.

²⁴ Enquête sur les profils des élèves administrateurs de l'INET, INET, novembre 2013.

²⁵ Daniel Gaxie, *Le Cens caché*, Seuil, 1978.

²⁶ Thierry Pfister, *La République des fonctionnaires*, Albin Michel, 1988.

« **consensus gestionnaire** »²⁷ qui sert avant tout les élites gouvernantes, épaulées par des « experts ». La défiance à l'égard des institutions est aussi le produit de la « technocratie » qui s'est coupée de la voix du peuple. Elle est particulièrement forte à l'égard des institutions européennes dont les dirigeants sont géographiquement éloignés et dont la légitimité électorale n'est qu'indirecte. Les administrations locales, étatiques et européennes, qui sont aussi le principal vivier de recrutement des responsables politiques des partis de gouvernement, ont **réussi à imposer l'idée que leur compétence permettait à elle seule de définir ce que doit être l'intérêt général**²⁸.

Cette **compétence est réelle et constitue un atout indéniable** pour notre pays dans la compétition économique internationale mais aussi pour conduire des réformes qui améliorent réellement la vie quotidienne des Français. Le modèle social français, construit après la Seconde Guerre mondiale, et qui permet de résorber partiellement les inégalités, de contenir la grande pauvreté et de maintenir une certaine cohésion sociale, repose essentiellement sur la qualité de l'administration.

Cependant, malgré et à cause de sa puissance, l'administration et celles et ceux qui en émanent peuvent aussi demeurer sourds aux attentes réelles des citoyens. Sûrs d'être les seuls à être en mesure de définir ce qui est bon pour le peuple, l'administration et ses agents peuvent être à l'origine de **politiques publiques qui, bien que conformes à des principes de bonne gestion publique, manquent leur objectif, voire ne semblent profiter qu'à une minorité**. Ainsi, en 2006, le « contrat première embauche » a-t-il été conçu par des experts entourant le Premier ministre Dominique de Villepin comme une réponse « techniquement » bonne au problème du chômage des jeunes en partie à l'origine de la crise des banlieues de l'automne 2005. « L'assouplissement » du droit du travail pour les jeunes, qui avait également l'avantage d'être en accord avec l'idéologie libérale des dirigeants de la droite française et de la plupart des patrons, devait permettre de nombreuses embauches. Mais cette initiative a rencontré l'opposition d'une large part des citoyens, y compris au sein de l'électorat de droite, contraignant le gouvernement et le président de la République à reculer. De même, à une autre échelle et dans le domaine de l'urbanisme, la nécessité de densifier les zones périurbaines, pavillonnaires, de lutter contre les « dents creuses » fait aujourd'hui consensus parmi les experts et de nombreux élus et s'impose dans les plans locaux d'urbanisme votés par les conseils municipaux. Pourtant, si la rationalité de la lutte contre l'étalement urbain se conçoit, notamment pour préserver l'environnement, cette politique ne rencontre pas l'assentiment des populations concernées qui, pour la plupart, ont fait le choix de s'éloigner des centres urbains pour gagner en espace, en « tranquillité » et en qualité de vie et redoutent d'être « déclassés » avec l'arrivée de nouveaux habitants et de nouvelles maisons²⁹.

²⁷ Didier Mineur, *Archéologie de la représentation politique*, Presses de Sciences Po, 2010.

²⁸ Pierre Bourdieu, dans son discours aux cheminots grévistes de la gare de Lyon, en décembre 1995, exprime très clairement cette idée : « Je suis ici pour dire notre soutien à tous ceux qui luttent... Cette opposition entre la vision à long terme de "l'élite" éclairée et les pulsions à courte vue du peuple ou de ses représentants est typique de la pensée réactionnaire de tous les temps et de tous les pays ; mais elle prend aujourd'hui une forme nouvelle, avec la noblesse d'Etat, qui puise la conviction de sa légitimité dans le titre scolaire et dans l'autorité de la science, économique notamment : pour ces nouveaux gouvernants de droit divin, non seulement la raison et la modernité, mais aussi le mouvement, le changement, sont du côté des gouvernants, ministres, patrons ou "experts" ; la déraison et l'archaïsme, l'inertie et le conservatisme du côté du peuple, des syndicats, des intellectuels critiques ».

²⁹ Jean-Michel Léger, « Densification des lotissements, les pavillonnaires font de la résistance », *Etudes foncières*, n°145, mai-juin 2010.

Ces exemples ne sont pas rares et fondent le ressenti d'institutions éloignées. La victoire du « non » au référendum de 2005 sur le traité constitutionnel européen, dans des pays aussi différents que la France et le Danemark, a illustré cette **distance entre des institutions européennes dirigées par des femmes et hommes politiques, des « experts » pourtant compétents et les aspirations et la vision de l'Europe d'une majorité de citoyens.**

La mise en avant de la compétence de l'administration pour justifier de nombreuses décisions qui relèvent du politique conduit également à une **dépolitisation des institutions** qui renforce l'indifférence, voire la défiance des citoyens. Le « consensus gestionnaire », réel ou ressenti, atténué, dans l'esprit de nombreux citoyens, la **légitimité du clivage « gauche-droite »**, ce qui alimente en retour le sentiment que l'offre politique et les politiques publiques qui en découlent, pourtant toujours structurées par ce clivage, seraient « factices » et éloignées des difficultés réelles et diverses que connaissent les citoyens et des lignes de fracture qui traversent la société française. Ce phénomène trouve une illustration frappante au niveau européen. Ainsi, sur des sujets qui distinguent pourtant habituellement la gauche de la droite dans la plupart des Etats membres, les parlementaires européens du PPE et du PSE votent souvent ensemble dans le cadre d'accords de coalition. En mars 2013, les députés de droite, plutôt favorables à la réduction des dépenses publiques, se sont associés aux députés de gauche pour rejeter le projet de budget européen pour la période 2014-2020, en nette diminution par rapport à la période précédente. Depuis le début de la législature 2009-2014, les députés européens du groupe S&D ont voté dans le même sens que ceux du PPE dans plus de 75% des cas³⁰. Même si cette culture du compromis s'explique par une logique institutionnelle d'affirmation du Parlement européen face aux autres institutions et par l'absence fréquente de majorité absolue pour la gauche ou pour la droite³¹, elle ne rend pas les positions des acteurs publics européens facilement lisibles pour les citoyens et participe au déficit d'adhésion des citoyens aux institutions européennes. Elle donne le sentiment d'accords techniques négociés entre responsables politiques qui ne prennent pas en compte les positions diverses et souvent divergentes des peuples européens.

L'émergence de formes de « démocratie participative » qui demeurent insuffisantes

Conscients de cette défiance croissante qui repose en grande partie sur le fossé entre représentants et représentés, les responsables politiques locaux, nationaux et européens ont tenté **d'enrayer cette évolution en créant des espaces de participation des citoyens à la décision publique, en faisant émerger des formes de démocratie participative.**

Importée d'Amérique du Sud – les célèbres « budgets participatifs » de Porto Alegre au Brésil – et d'Amérique du Nord – les « *citizen juries* » américains –, la participation citoyenne apparaît en France au niveau local avec la loi d'orientation pour la ville de 1991 qui impose le principe d'une concertation avec les habitants avant toute opération qui modifierait substantiellement la vie des quartiers concernés. La participation s'étend à tous les territoires avec la loi de février 1992 sur l'administration territoriale qui reconnaît le « droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent »³² et permet l'organisation de référendums consultatifs locaux. Dix ans plus tard, la loi relative à la démocratie de proximité³³ oblige les communes de plus de 80 000 habitants à

³⁰ Voir le lien : www.votewatch.eu

³¹ Dans la mandature 2009-2014, ni l'alliance des groupes de centre-droit ADLE et PPE (47,7% des sièges), ni la coalition des groupes de gauche S&D, Verts/ALE et GUE/NDL (48,6% des sièges) n'atteignent la majorité absolue.

³² Article 10 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

³³ Loi du 27 février 1992 relative à la démocratie de proximité.

mettre en place des conseils de quartiers. Au niveau national et sur un périmètre plus restreint, la loi Barnier de 1995 crée la Commission nationale du débat public (CNDP) qui devient une autorité administrative indépendante en 2002. La CNDP organise de larges consultations publiques en amont de grands projets d'équipements publics (construction de lignes TGV ou d'autoroutes, enfouissement de déchets nucléaires, etc.), notamment lorsque ceux-ci ont des conséquences sur l'environnement. Ces débats ouverts aux citoyens et aux associations visent à éclairer la décision publique et s'organisent autour de réunions publiques, d'expositions, d'auditions et forums sur Internet. Chaque débat de la CNDP coûte 1 à 1,5 million d'euros et est financé par le maître d'ouvrage. Plus largement, ce sont plus de 10 000 enquêtes publiques qui sont organisées en France chaque année.

Dans les années 2000, la **participation citoyenne prend une valeur constitutionnelle** : la révision de 2003 autorise l'organisation de référendums locaux décisionnels et reconnaît un droit d'initiative citoyenne permettant l'inscription de questions particulières à l'ordre du jour des assemblées des collectivités ; en 2008, la possibilité d'organiser un référendum national d'initiative populaire (rassemblant 10% des électeurs inscrits sur les listes électorales, avec le soutien d'un cinquième du Parlement) est inscrite dans la Constitution, mais les lois organiques nécessaires à son entrée en vigueur n'ont toujours pas été adoptées.

Enfin, pour parer à son déficit démocratique, l'Union européenne a également progressivement reconnu la participation des citoyens à la décision publique comme un principe fondamental. Le livre blanc de 2001, initié par la Commission Prodi, fait de la participation l'un des cinq principes de la bonne gouvernance européenne. De fait, la Commission européenne organise sur tous les textes qu'elle produit de larges consultations publiques et le traité de Lisbonne de 2007 a consacré l'importance de la participation des citoyens aux travaux des institutions européennes et a ouvert la possibilité d'organiser des « **initiatives citoyennes européennes** »³⁴.

Aujourd'hui, malgré les critiques adressées par ceux qui associent démocratie participative et manipulation ou démagogie, à la proposition de « jury citoyen » de Ségolène Royal lors de sa campagne présidentielle de 2007, plus un programme électoral local, national ou européen n'omet de mentionner les mots « participation citoyenne » ou « consultation ». La démocratie participative est devenue une figure obligée pour presque tous les candidats à une élection, et les « ateliers », « assises » et « forums » se multiplient dans les territoires et sur le web.

Mais **ces efforts de participation, louables dans leur objectif, sont insuffisants voire contre-productifs**. Entrepris depuis plus de dix ans, ils n'ont pas permis d'empêcher la défiance des citoyens de s'accroître (*voir première partie*). Plusieurs raisons expliquent cet échec relatif.

Il y a d'abord, dans de nombreux cas, un **manque de volonté des élus de partager leur pouvoir**, de construire une véritable participation à côté de la démocratie représentative. Ils se contentent souvent d'un affichage politique, d'une **rhétorique de la participation**. Lorsque des engagements à promouvoir la participation des citoyens ont été pris, leur mise en œuvre se fait fréquemment *a minima*, « à moindres frais par un personnel au statut marginal, dans des conditions d'improvisation remarquables et sans répercussion politique aucune »³⁵. Du Conseil économique, social et environnemental qui associe des représentants de la société civile au niveau national aux conseils de quartiers, la production des instances de participation est très rarement reprise par les élus qui restent les décideurs de dernier ressort. Hormis certains cas rares,

³⁴ Article 11 du Traité sur l'Union européenne.

³⁵ Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie, Actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008.

comme en Poitou-Charentes³⁶, les expériences de budgets participatifs ne concernent que des très petites sommes d'argent public. L'essentiel de l'énergie déployée dans ce domaine vise à donner l'apparence de la consultation. Pour Loïc Blondiaux, « **avant d'être un nouvel art de gouverner, la consultation pourrait n'être qu'un nouvel art de communiquer** ».

Bien qu'ils approuvent largement le principe de la démocratie participative, les citoyens ne sont pas dupes de cette attitude des élus et c'est probablement ce qui explique qu'ils ne se mobilisent pas massivement pour participer à des instances – conseils de quartiers, conseils des jeunes, conseil des aînés – ou des débats – enquêtes publiques, forums électroniques – qui n'auront, dans la plupart des cas, que très peu d'impact sur la décision finale des institutions. **Pressentant que « tout est joué d'avance », ils se méfient de ces instances et ne veulent pas être instrumentalisés.** Un tel phénomène ne peut qu'accroître la défiance institutionnelle. Par ailleurs, les élus réticents peuvent ensuite user de l'argument de la faible mobilisation des citoyens pour justifier le peu de crédit qu'ils accordent aux dispositifs de participation.

Même lorsqu'ils sont mis en place de bonne foi et avec des moyens conséquents, ces dispositifs n'atteignent souvent pas leur objectif de renouer une relation de confiance entre les citoyens et les institutions. Pour les chercheurs américains John Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse³⁷, l'échec de la démocratie participative résulte du fait qu'elle ne **répond pas aux demandes réelles de la majorité des citoyens**. Ceux-ci ne souhaiteraient pas être davantage impliqués dans la prise de décision publique mais seulement être entendus lorsque leurs intérêts sont en cause. Autrement dit, un meilleur fonctionnement de la démocratie représentative leur conviendrait. Cette inadéquation explique le fait que l'on retrouve dans les espaces de participation les citoyens qui sont déjà les plus engagés politiquement, ceux qui sont déjà convaincus des bienfaits de la participation, qui disposent déjà d'une culture politique de la prise de parole, et qui utilisent ces espaces pour faire avancer leurs idées ou comme un tremplin vers un futur mandat électif. Les membres des conseils de quartier sont assez peu souvent issus des classes populaires ou précaires. Finalement, dans sa mise en œuvre actuelle, **la démocratie participative contribue à renforcer les inégalités politiques entre « insiders » et « outsiders ».**

La défiance à l'égard des institutions traditionnelles et participatives ne signifie pas pour autant une démobilisation totale des citoyens. Au contraire, la crise de la représentation peut aussi être analysée comme un phénomène positif, signe d'une maturité de notre démocratie. La hausse globale du niveau d'éducation de la population permet aux citoyens d'être plus critiques à l'égard du fonctionnement des institutions, quitte pour nombre d'entre eux à s'en détourner. **La défiance témoigne d'une prise de conscience des limites de notre système institutionnel.** Il ne s'agit pas d'une opposition au principe de la démocratie, mais d'une demande pour une meilleure démocratie.

Même si elles ne concernent pas (encore) une majorité de la population, des formes nouvelles de mobilisation politique émergent : formation de collectifs contre des projets menaçant l'environnement,

³⁶ Le Conseil régional de Poitou-Charentes a permis à des comités réunissant des lycéens, des parents d'élèves, des professeurs et des chefs d'établissement de décider de l'utilisation de 10% du budget du Conseil régional attribué aux lycées.

³⁷ John Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse, *Stealth Democracy, Americans' Belief about how government should work*, Cambridge University Press, 2002.

développement du journalisme participatif grâce à Internet, etc. Absents des instances participatives mises en place par le haut, l'expression publique spontanée et le désir de reconnaissance sont de plus en plus présents sur le web. Toutes ces formes d'expression constituent ce que Pierre Rosanvallon nomme la « contre-démocratie »³⁸, c'est-à-dire une « **bonne** » **défiance**, un contre-pouvoir qui doit permettre d'améliorer le fonctionnement de notre démocratie.

De cette protestation et de ce bouillonnement à l'écart des institutions traditionnelles peuvent germer des solutions à la défiance.

³⁸ Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006.

3. Dix propositions pour restaurer la confiance des citoyens dans les institutions

3.1. Développer l'apprentissage de la citoyenneté

Le retour de la confiance passe nécessairement, et en premier lieu, par une meilleure éducation à la citoyenneté, par une prise de conscience, dès le plus jeune âge, de l'importance des institutions et de la participation à la vie publique. Pour que l'« empowerment » évoqué plus haut réussisse, il faut que les jeunes issus de milieux éloignés du débat public aient la possibilité d'acquérir les connaissances et la culture que d'autres, plus favorisés qu'eux, héritent de leurs parents. C'est à l'Éducation nationale que revient cette mission fondamentale de résorber les inégalités politiques, de montrer à chaque jeune citoyen qu'il peut prendre la parole et que sa participation au débat public est à la fois légitime et nécessaire. Une étude récente³⁹ montre d'ailleurs qu'il existe une réelle demande chez les jeunes d'une meilleure compréhension de la démocratie. Selon cette enquête, un jeune sur deux se déclare intéressé par la politique et 80% des jeunes interrogés estiment qu'inscrire une « culture politique à l'école » est l'un des meilleurs moyens d'améliorer le fonctionnement de la démocratie. Ces chiffres décroissent fortement avec l'âge, c'est pourquoi il est impératif que l'école satisfasse cette demande des jeunes pour enrayer sur le long terme la défiance institutionnelle.

Proposition n°1 : revaloriser les cours d'éducation civique dans le primaire et le secondaire et le rôle des délégués de classe

L'enseignement actuel de l'éducation civique, notamment dans les collèges et les lycées (ECJS), est dévalorisé et n'atteint pas son objectif de former les enfants et les adolescents à la citoyenneté. Il est dispensé par les professeurs d'histoire-géographie qui y voient souvent des « heures perdues » au détriment de l'enseignement des programmes très denses de leurs disciplines.

Cet **enseignement doit donc obtenir un statut à part entière**, être sacralisé dans l'emploi du temps des élèves et être dispensé par des enseignants volontaires, qui ne sont pas nécessairement historiens ou géographes – la citoyenneté n'appartient pas aux seuls historiens – et qui auront suivi un module de formation spécifique. Les enseignants seront incités à faire intervenir dans leurs classes des élus, des fonctionnaires, des juges, des policiers ou gendarmes ou tout autre acteur public, afin de présenter aux élèves des institutions « incarnées » et vivantes.

Les nouveaux cours d'éducation civique devront s'articuler autour des connaissances théoriques sur les institutions, des bases du droit mais également d'une **pratique active et régulière du débat en classe**, afin de former les jeunes citoyens à la prise de parole. Idéalement, cette pratique du débat devrait également s'élargir aux autres disciplines. Les débats en classe pourraient porter sur des questions d'actualité – incitant en cela les élèves à lire la presse –, et sur des questions liées à la « morale laïque » défendue par Vincent Peillon.

Pour mettre en pratique les connaissances institutionnelles acquises en cours d'éducation civique au collège et au lycée, il pourrait être intéressant **de renforcer le rôle des délégués de classe**. Tout comme la pratique

³⁹ « Perception de la politique par la jeunesse française », étude publiée le 12 février 2014 et réalisée pour l'Association de la fondation étudiante pour la ville (Afev), par la société Audirep auprès de 500 jeunes âgés de 15 à 30 ans du 16 au 20 décembre 2013.

du débat, l'élection du délégué doit constituer un moment où les jeunes citoyens sont acteurs de la vie institutionnelle de leur classe et de leur établissement. Trop souvent « expédiée » à la fin d'un cours au début de l'année scolaire et consistant à l'enregistrement d'une candidature unique, cette élection ne fait pas l'objet de la solennité et de la pédagogie nécessaires à susciter l'intérêt des élèves. Elle pourrait pourtant devenir un **formidable outil d'apprentissage de la citoyenneté**. Il faudrait, pour cela, en amont de l'élection, que l'enseignant explique aux élèves l'utilité d'avoir un représentant dans leurs relations avec le corps enseignant et la direction de l'établissement, incite tous les élèves à être candidats et organise, le jour de l'élection, un débat entre candidats sur la base d'un programme très court. L'élection pourrait avoir lieu **le même jour sur tout le territoire** afin de la rendre plus visible et de lui assurer une meilleure couverture médiatique. Après l'élection, tout au long de l'année scolaire et pas seulement lors des trois conseils de classe, le délégué devra être davantage associé à la vie de la classe et avoir la possibilité de **proposer aux enseignants, après consultation de la classe, des changements dans l'organisation de la vie de la classe ainsi que des activités extérieures** (sorties culturelles, etc.). Il pourra enfin être mandaté par ses camarades pour préparer avec l'enseignant les débats organisés en cours d'éducation civique (choix du sujet, proposition d'intervention extérieure).

Proposition n°2 : organiser des assemblées de jeunes citoyens dans chaque circonscription

De la même manière qu'il existe un Parlement des enfants⁴⁰ destiné aux élèves de primaires et qui rencontre un fort succès, des **assemblées de jeunes citoyens** pourraient être organisées dans toutes les circonscriptions. Chaque député serait chargé d'animer, en fin d'année scolaire et en dehors de tout esprit partisan, un débat au cours duquel des jeunes lycéens seraient amenés à **faire des propositions de politiques nationales et/ou locales**. Un thème commun serait défini chaque année par le Bureau de l'Assemblée nationale. Cette réunion serait préparée en amont par des équipes de professeurs volontaires et motivés.

3.2. Promouvoir une véritable participation citoyenne à la décision publique

Restaurer la confiance des citoyens dans leurs institutions passe par une plus grande ouverture sociale des fonctions électives et dirigeantes et par l'accroissement des possibilités réelles de participation à l'élaboration de la décision publique, au-delà de la rhétorique participative. Il faut plus de représentativité et moins de technocratie.

Proposition n°3 : limiter le cumul des mandats dans le temps pour ouvrir davantage la représentation politique

L'interdiction du cumul des mandats de parlementaire et d'exécutif local qui s'appliquera à partir de 2017 est une étape majeure vers une diversification des élus. Pour aller plus loin, pour accroître davantage la part de citoyens exerçant un mandat politique et pour lutter contre l'impression d'un « accaparement » du pouvoir par une élite homogène, il pourrait être envisagé de limiter le cumul des mandats dans le temps. La loi pourrait ainsi prévoir **qu'un mandat de parlementaire ou d'exécutif local ne peut être exercé plus de deux ou trois fois consécutives**. Une telle disposition aurait pour effet immédiat de renouveler plus

⁴⁰ On peut néanmoins regretter la diminution du budget consacré à cette grande opération citoyenne à compter de 2014 : seule une classe sera désormais reçue à l'Assemblée nationale.

régulièrement et de rajeunir le personnel politique, sans toutefois empêcher des élus motivés et reconnus pour leur travail de briguer d'autres mandats, locaux ou nationaux. Elle pourrait être complétée par l'instauration d'un **âge maximal de réélection** indexé sur l'âge légal de départ en retraite des salariés. De telles limites d'âge existent déjà pour l'occupation des postes de direction de certains établissements publics et entreprises publiques⁴¹.

Proposition n°4 : diversifier le recrutement dans la haute fonction publique

Pour rompre avec l'impression de la prévalence d'un « consensus gestionnaire » établi par une élite socialement homogène et pour permettre l'accès de tou-te-s aux responsabilités, il apparaît nécessaire de diversifier le recrutement dans la haute fonction publique dont les membres exercent une influence déterminante sur la décision publique.

Des efforts ont déjà été engagés par Sciences Po et l'ENA⁴² pour attirer des élèves issus de milieux modestes. Ces initiatives doivent être **étendues à toutes les écoles permettant l'accès à des postes de catégorie A dans la fonction publique** : Ecole nationale des finances publiques, INET, Ville de Paris, etc.

Par ailleurs, les concours dits « **troisièmes concours** », qui s'adressent à des personnes ayant déjà fait une carrière dans le secteur privé et n'ayant pas nécessairement suivi une formation initiale « classique », doivent être **davantage valorisés et faire l'objet d'une plus grande publicité**. Le **nombre de places** offertes dans ces concours doit être **accru**, quitte à réduire celles offertes dans les concours externes.

Proposition n°5 : expérimenter de véritables dispositifs de démocratie participative

Il s'agit de rapprocher les citoyens de l'action publique, de mieux tenir compte de leurs aspirations réelles qui ne sont pas toujours en adéquation avec les préconisations des « experts », de renouer avec l'intuition de Pierre Mendès France qui écrivait, *dans La République moderne* (1962) : « La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une case, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus, puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire pendant cinq ans. Elle est action continue du citoyen [et requiert] sa présence vigilante ». La « contre-démocratie », le bouillonnement politique de la société civile, doit trouver sa place dans le jeu institutionnel.

Au niveau local, **les expériences de budgets participatifs doivent être développées** en réunissant deux conditions essentielles à leur réussite : le budget en question doit représenter une part significative du budget de la collectivité⁴³ et il doit reposer, afin d'intéresser les classes populaires exclues du jeu politique traditionnel, sur un projet de redistribution des richesses. Les budgets participatifs doivent permettre un « empowerment » des populations les plus fragiles⁴⁴ et une « repolitisation » de la démocratie locale.

⁴¹ Article 7 de la loi du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

⁴² Sciences Po a mis en place, en 2001, des « conventions éducation prioritaire » avec des lycées situés en zone d'éducation prioritaire qui permettent à des élèves résidant dans des territoires défavorisés et qui ne bénéficient pas de conditions favorables pour passer le concours d'entrée « classique » d'accéder à l'école. De la même manière, l'ENA a créé, en 2009, une classe préparatoire « égalité des chances » qui offre la possibilité à des étudiants boursiers de préparer le concours d'entrée dans de bonnes conditions.

⁴³ Voir l'exemple de la région Poitou-Charentes mentionné dans la partie 2.2.

⁴⁴ Loïc Blondiaux, *ibid.* Le budget participatif de Porto Alegre fut une réussite car il permit d'associer à la décision publique des travailleurs pauvres.

Au niveau national et européen, la formule du « jury » ou de la « conférence » de citoyens, c'est-à-dire de panels regroupant des citoyens « ordinaires » tirés au sort, des experts et des élus, pourrait être utilisée pour éclairer des décisions relatives à l'environnement ou à l'aménagement du territoire. Il s'agit d'un bon moyen pour rendre les institutions moins technocratiques.

Ces dispositifs de participation ne peuvent atteindre leur objectif que s'ils sont menés par des élus convaincus de l'importance de la consultation citoyenne et prêts à partager une partie de leur pouvoir avec des citoyens qui ne sont ni des experts ni des militants professionnels. C'est à cette condition qu'ils pourront mettre fin aux procès en « mépris du peuple » et faire renaître la confiance des citoyens.

3.3. Poursuivre les efforts de transparence et d'exemplarité de la vie publique

Les lois sur la transparence de la vie publique votées en 2013 (voir partie 2.1.) constituent une avancée remarquable dans la lutte contre les « affaires » et l'opacité qui sont un des ferments de la défiance institutionnelle. Cependant, pour mettre fin au discours du « tous pourris », des efforts supplémentaires sont nécessaires.

Proposition n°6 : mieux encadrer et rendre plus transparente la passation des marchés publics

Le montant total annuel de la commande publique en France s'élève à environ 90 milliards d'euros, soit 4,5% du PIB. Indispensables au bon fonctionnement des services publics et moteur non négligeable de l'économie française, les marchés publics sont aussi un terrain propice aux conflits d'intérêts et à la corruption.

Pour lutter contre ce poison et restaurer la confiance dans les élus, il serait utile, en premier lieu, d'assurer la **mise à disposition du public de tous les documents et données liés aux marchés publics** sur la plateforme en ligne www.marches-publics.gouv.fr, dans le cadre d'une politique d'« open data » ambitieuse⁴⁵. Cette plus grande transparence permettrait aux citoyens, aux médias et aux organisations de la société civile de suivre de près les procédures de passation de marchés publics. Pour simplifier l'appréhension par le grand public de ces informations, il pourrait être demandé à l'Etat et aux collectivités territoriales de publier chaque année un **rapport dans lequel le choix des prestataires** pour des marchés supérieurs à un montant significatif devrait être **justifié**.

Pour limiter les risques d'abus, il pourrait être envisagé de **revaloriser la rémunération des fonctionnaires en charge des marchés publics** et de veiller à une **plus grande rotation géographique et fonctionnelle** de ce personnel. Le principe d'un **changement de poste ou de territoire tous les trois ans** pourrait être inscrit dans la loi. Des **actions de sensibilisation** aux risques de conflits d'intérêts doivent être plus régulièrement organisées à destination des élus locaux et des agents publics en charge des appels d'offre.

Le contrôle *a posteriori* doit être renforcé **en étendant les évaluations au contenu des projets faisant l'objet d'un marché public** et non plus seulement au bon respect de la procédure de passation. Il s'agit de vérifier que le montant est bien en adéquation avec la prestation.

⁴⁵ Voir les travaux du cycle « Quelle place pour l'action politique de progrès dans la révolution numérique ? » de Point d'Aencrage.

Proposition n°7 : rendre exemplaire le mandat parlementaire à l'heure du non-cumul

En 2017, les parlementaires ne pourront plus exercer simultanément une fonction exécutive locale. A cette occasion, d'autres mesures doivent être prises pour revaloriser et rendre exemplaire le mandat de représentant de la Nation :

a/ Rendre incompatible l'exercice d'un mandat parlementaire et d'une activité professionnelle

Invalidées par le Conseil constitutionnel, l'incompatibilité d'un mandat de parlementaire avec l'exercice de fonctions de conseil ainsi que l'interdiction pour les parlementaires de commencer une activité qui n'était pas la leur avant le début de leur mandat, initialement inscrite dans la loi organique sur la transparence de la vie publique, auraient permis de lever tout soupçon de conflit d'intérêts. Toute nouvelle tentative législative pour atteindre cet objectif se heurtera à la barrière constitutionnelle du principe de proportionnalité. C'est pourquoi **il faut inscrire dans la Constitution le principe de l'incompatibilité de l'exercice d'un mandat parlementaire et d'une activité professionnelle**. Une telle interdiction s'applique déjà aux membres du gouvernement⁴⁶. Des **exceptions** à ce principe, identiques à celles prévues pour les fonctionnaires⁴⁷, telles que l'enseignement ou la production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques, pourront être prévues dans une loi organique.

b/ Renforcer les règles déontologiques des assemblées parlementaires

En attendant la modification de la Constitution, le **code de déontologie** de l'Assemblée nationale, signé par tous les députés, pourrait être complété avec la recommandation de ne pas exercer l'activité de conseil ou d'avocat d'affaires pendant la durée du mandat. Le Sénat doit également se doter d'un tel code. La charte de l'élu local, adoptée lors de l'examen, en novembre 2013, de la proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, pourrait être amendée pour étendre cette recommandation aux exécutifs locaux.

c/ Les rapporteurs et responsables de projets de loi dans les deux assemblées pourraient être soumis à l'obligation de **déclarer leurs liens éventuels, passés ou présents, avec des acteurs significatifs du secteur d'activité** concerné par les textes en discussion.

d/ Supprimer la réserve parlementaire

La réserve parlementaire permet à chaque parlementaire d'affecter une partie des crédits du budget de l'Etat à des communes et des associations de sa circonscription. Autrefois totalement opaque et répartie de manière inéquitable entre les députés – les députés de la majorité disposaient d'une enveloppe plus élevée, de même que certains titulaires de fonctions spécifiques au sein de l'Assemblée nationale –, elle a fait, à l'Assemblée nationale puis au Sénat, l'objet d'une réforme importante avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 2012. Tous les députés disposent désormais de la même enveloppe – 130 000 euros par an – et la liste des associations et collectivités subventionnées est publiée.

⁴⁶ Article 23 de la Constitution : « Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de **toute activité professionnelle**. »

⁴⁷ Article 2 du décret-loi 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions.

Malgré cet effort louable de transparence et d'équité, la réserve parlementaire demeure un objet archaïque susceptible de favoriser le clientélisme. De plus, sur un plan purement politique, elle génère plus de mécontentement que de satisfaction chez les citoyens : son montant étant relativement faible, le nombre de projets retenus est nécessairement peu élevé et la sélection établie par le parlementaire suscite des jalousies ou des soupçons de favoritisme. Ce phénomène s'accroît dans les circonscriptions rurales composées de très nombreuses communes.

La suppression de la réserve parlementaire permettrait d'éviter tout soupçon et toute défiance à l'égard des parlementaires et l'argent public ainsi économisé pourrait être affecté par l'Etat à l'augmentation des aides aux associations.

Proposition n°8 : renforcer les sanctions à l'encontre des élus condamnés pour corruption

Par souci d'exemplarité, les peines d'inéligibilité prononcées à l'encontre des élus condamnés pour corruption pourraient être renforcées pour les cas les plus graves. Comme l'avait envisagé le gouvernement dans la version initiale du projet de loi sur la transparence de la vie publique, les juges pourraient avoir la possibilité de prononcer des **peines d'inéligibilité de dix ans**.

De la même manière, la possibilité de présenter une candidature à une élection républicaine pourrait être conditionnée à **l'absence de condamnation pénale inscrite au bulletin n°2 du casier judiciaire**⁴⁸. Cette conditionnalité existe déjà pour l'accès à la plupart des emplois publics.

3.4. Humaniser l'administration

Pour susciter la confiance, l'administration se doit enfin d'être efficace, d'être à l'écoute des citoyens et de tenir compte des situations particulières. Elle doit également lutter contre la judiciarisation en s'ouvrant davantage à la médiation et au dialogue.

Proposition n°9 : améliorer l'accueil des citoyens dans les administrations

La relation entre les institutions administratives et les citoyens naît souvent devant un guichet ou au téléphone. Parce que les agents affectés à l'accueil du public sont fréquemment débordés, et malgré la mise en œuvre de normes telles que le « Référentiel Marianne », cette relation est rarement bonne et personnalisée.

Même en période de raréfaction des ressources publiques, il apparaît nécessaire de **renforcer les moyens humains et financiers attribués à l'accueil du public**. C'est le prix de la confiance des citoyens qui est elle-même la condition de l'efficacité des politiques publiques. Le développement de plateformes numériques doit permettre de traiter les cas non-problématiques et de générer des économies permettant de financer **un accueil individualisé des citoyens confrontés à des difficultés**. Souvent évoquée, la création d'un véritable **métier d'« agent d'accueil du public »** accompagnée d'une formation adéquate doit être une priorité de la réforme de l'Etat et des collectivités territoriales.

⁴⁸ Le bulletin n°2 du casier judiciaire comprend la plupart des condamnations pour crimes et délits, dont la corruption et la prise illégale d'intérêts. Il est délivré aux autorités administratives pour des motifs précis.

Proposition n°10 : développer les dispositifs de médiation et de dialogue

Humaniser les relations entre citoyens et administrations, c'est aussi rétablir le dialogue entre les agents et les usagers.

Pour limiter les recours croissants devant les tribunaux administratifs, les **dispositifs de médiation** existants – Défenseur des droits, conciliateur de l'Assurance maladie, médiateur de la Sécurité sociale – doivent être **rapprochés des citoyens**, être présents sur tous les territoires, en développant, par exemple, l'implantation de Points d'information et de médiation multiservices (PIMMS), et faire l'objet d'une meilleure communication. Ils doivent devenir l'interlocuteur privilégié des usagers dès la naissance d'un litige ou d'une incompréhension. Le développement de ces services pourrait s'opérer, sans recrutement supplémentaire, par la formation et la réaffectation d'agents travaillant dans des services en sureffectif. Comme pour les agents d'accueil du public évoqués plus haut, un métier de « **médiateur local du service public** » doit être créé et reconnu par l'administration.