

Face à la défiance, réinventer la démocratie

CADRAGE

La légitimité de la démocratie et l'efficacité de l'action publique doivent s'appuyer sur la confiance des citoyens. La crise du Covid-19 montre de nouveau que celle-ci fait défaut à notre démocratie : pour en sortir et réussir l'après, nous ne pouvons faire l'économie de l'analyse de ses causes et de propositions.

Que nous dit la crise actuelle de la confiance ? La confiance dans la gestion de l'épidémie Covid-10 a été plus faible en France qu'ailleurs, dans un contexte incertain et marqué par des prises de parole contradictoires. Le discours scientifique a également été contesté : un quart des Français pensent par exemple que le virus a été créé en laboratoire, un chiffre plus élevé parmi les jeunes. Cette défiance est en partie structurée par un discours désinformation, d'acteurs français et étrangers, présent sur les réseaux. Plus positivement, la crise a aussi révélé l'aspiration des citoyens à agir et aider sur laquelle la réponse publique, historiquement centralisatrice, peut désormais compter et qu'elle peut aiguillonner.

Cette défiance n'est pas nouvelle et elle est systémique. Y. Algan et P. Cahuc (2007) montrent que les Français sont, avec les Turcs et les Belges, ceux qui font le moins confiance à la justice de leur pays ; avec les Grecs, les Tchèques et les Mexicains, ceux qui se gardent le plus de leur Parlement ; avec les Britanniques et les Hongrois, ceux qui se méfient le plus des vertus du syndicalisme ; avec les Portugais et les Turcs, ceux qui déclarent le plus qu'il n'est « pas possible de faire confiance aux autres ».

Cette défiance est paradoxale. 82% des Français estiment que la situation de leur pays s'est détériorée ces cinq dernières années et 35% à penser que leur situation personnelle s'est dégradée. Cette dichotomie se retrouve peu dans les autres pays européens : au Danemark par exemple, les chiffres sont de 48% et 46%. De plus, pour Hervé le Bras, ces perceptions ne reflètent pas la réalité : le pouvoir d'achat a été multiplié par 5 entre 1960 et 2018, le taux de pauvreté est passé de 13% en 1970 à 8% en 2019, les inégalités sont parmi les plus basses et les retraites parmi les plus élevées du monde. Hervé le Bras résume les paradoxes français comme suit : « les Français se sentent mal dans une France qui va bien ».

Cette défiance s'exprime d'abord vis-à-vis du politique. Les mots les plus associés à la politique sont « méfiance » et « dégoût », l'abstention aux élections se maintient à des niveaux élevés et la non-inscription sur les listes électorales atteint des niveaux records. Au-delà des perceptions, l'ONG *Transparency International* classe la France particulièrement bas en matière de corruption, et la représentativité des élus continue de reculer au fil des décennies. Les arrangements institutionnels (lois d'exemplarité, transparence, participation citoyenne, révocation d'élus dans certains pays, tirage au sort etc.) ne semblent pas suffisants et notre démocratie souffre de la défiance qu'elle nourrit en retour.

Ses causes ne sont donc pas seulement politiques. Des hypothèses ont été émises, parmi lesquelles :

- 1. La société bloquée : immobilité et déclassement** (Hervé le Bras). En France, il faut 6 générations pour que les enfants nés dans une famille pauvre parviennent à gagner le revenu moyen, contre 2 au Danemark, 3 en Finlande et en Suède, 4,5 en moyenne dans l'OCDE. Seuls 22% des Français considèrent aussi que les chances de réussir dans la vie sont devenues plus équitables en trente ans, contre 46% dans le reste de l'Europe. La première cause de ce mécontentement est l'absence de perspectives : les Français estiment que les études ne paient plus et beaucoup ont l'impression de ne plus pouvoir progresser dans la société.
- 2. La société de défiance : élitisme et corporatisme** (Yann Algan et al.). Selon Algan et Cahuc (2007, 2012), le mal français de la défiance est d'abord dû à l'élitisme scolaire qui fait de l'école une machine à trier par l'échec. La juxtaposition des corporatismes, qui assurent pour certains des rentes et empêchent les autres d'accéder à certaines places, et l'étatisme français, qui vide de son contenu le dialogue social et privilégie la hiérarchie verticale à la coopération et à l'entraide, favorisent à

leur tour les frustrations et le pessimisme. L'envers politique serait le « cens caché » de la démocratie et des élections, révélé en particulier par le recul du vote et le sentiment « d'incompétence » diffus d'une partie des Français face à des enjeux jugés trop complexes (D. Gaxie).

3. **L'archipel français : déstructuration et individualisme** (Jérôme Fourquet). Depuis les années 1970, la France a vu ses structures de sociabilité et d'encadrement traditionnels se déliter (effacement de la matrice catholique, déclin de « l'Église rouge », recul des références à la République, voire chute de la fréquentation des colonies de vacances) au profit d'un individualisme marqué. Les groupes sociaux n'ont pas disparu mais ils se sont autonomisés et, sous l'effet de multiples fracturations (sociale, éducative, territoriale, ethnique, culturelle), ont développé un entre-soi à rebours de l'idée de nation. Pour Algan, cette société d'individus isolés et de territoires désindustrialisés et sans lieux de socialisation explique les gilets jaunes : « La solitude des sociétés postindustrielles commande des politiques publiques radicalement nouvelles ».

La défiance est à la fois la cause et la conséquence du mal-être des Français. Algan, Beasley, Cohen et Foucault (2019) montrent qu'elle est de ce fait le facteur principal du populisme : les électeurs du Rassemblement national en 2017 entretiennent une très forte défiance envers les autres : ces électeurs se défient non seulement des riches mais aussi des pauvres (considérés comme des assistés, ou pire, des immigrés).

Ces constats étant multidimensionnels, les réponses peuvent être économiques, politiques, éducatives, civiques etc. **À titre d'illustration, plusieurs pistes peuvent être creusées :**

1. Les réformes institutionnelles et démocratiques.

Lois de moralisation, fin du cumul des mandats, QPC, convention citoyenne : notre système démocratique a été complété plusieurs fois au fil du temps, parfois sans les résultats espérés (dernier exemple en date : la révision constitutionnelle de 2008 et la création trop encadrée des pétitions et des RIP). Il est donc encore possible de penser de nouveaux progrès institutionnels, en matière de transparence de la vie publique et de contrôle du pouvoir exécutif, de différentes formes de démocraties (participative, citoyenne, représentative, locale, sociale) dont une nouvelle articulation pourrait permettre de corriger la défiance et le retrait d'une partie de la population de la vie politique. L'après peut être l'occasion de proposer une nouvelle division du travail démocratique, aussi bien horizontale (entre les différentes institutions) que verticales (depuis l'État jusqu'aux territoires).

Pour Pierre Rosanvallon, de nouvelles directions peuvent ainsi être prises : si les Français populaires se sentent ignorés, trouvons une instance où raconter leur vie et compter ; si les parlementaires sont moins considérés, acceptons que d'autres institutions complètent leur travail de délibération et de contrôle ; si le citoyen se sent mal représenté, il devrait pouvoir exercer un pouvoir de contrôle, de surveillance voire de proposition à travers une participation accrue à la démocratie. Ces nouveaux droits devraient alors aller de pair avec des devoirs et un nouveau partage des responsabilités.

- **Questions :** Pour envisager de telles solutions, plusieurs questions doivent être résolues : quel bilan tirer des réformes de transparence et d'exemplarité ? Peut-on s'inspirer de modèles étrangers ? Quelle place pour les outils et innovations numériques ? Comment démocratiser la démocratie ? Comment appréhender le RIC ?
- **Premières pistes de propositions :**
 - Mettre en place 2 à 3 conventions citoyennes tirées au sort sur le modèle de la CCC sur des questions de société
 - Évaluer automatiquement l'impact des nouvelles lois après deux ans d'application
 - Faciliter l'accès au vote par l'expérimentation du vote en ligne, la meilleure prise en compte du vote blanc, et l'ouverture d'une réflexion sur le vote obligatoire

- Mettre en place le système des « amendements citoyens »
- Prendre en compte pétition
- Mettre en place une plateforme publique en ligne "Écouter La France" pour connaître l'opinion des citoyens au quotidien et faire remonter leurs idées
- Créer le statut du citoyen participant en s'inspirant des règles pour les jurés d'assises
- Mieux prendre en compte les pétitions

2. Les réponses de réformes structurelles.

Le constat fait en 2017 d'une société bloquée au sein de laquelle les Français n'attendent plus de progrès pour leurs enfants semble toujours juste, et s'applique encore aussi bien aux trajectoires scolaires qu'à la carrière professionnelle. Dans les deux cas, les grands corps et de la haute fonction publique sont tout à la fois des symboles et des causes : accessibles à une fraction limitée et souvent homogène de la population française, ils perpétuent un certain nombre d'avantages et brouillent les rapports entre fonction publique, décision politique, et monde économique.

Par ailleurs, la faible lisibilité au sein de la chaîne de décisions en France (« qui fait et décide quoi ? ») nourrit un sentiment d'inefficacité et d'irresponsabilité des décideurs aux yeux d'une partie des Français : ce sont les rapports et les rôles de l'État, des collectivités territoriales, des agences, des différentes fonctions publiques etc. qu'il convient de clarifier et de simplifier, mais aussi les moyens pour une participation accrue des citoyens et la société civile organisée qu'il faut revoir. Le candidat E. Macron appelait ainsi en 2017 à construire une « République contractuelle pour le siècle qui vient » et à « oser l'expérimentation » : il nous faut prolonger ces principes.

- **Questions :** Peut-on encore mener des réformes de structure ? La promesse de transformation peut-elle être appliquée à de nouvelles rentes ou des statuts quo ? Comment injecter des propositions de contrôle démocratique pour réduire le corporatisme, le centralisme, et le réflexe hiérarchique français ?
- **Premières pistes de propositions :**
 - Supprimer et remplacer l'ÉNA

3. L'information et la science

Nos sociétés démocratiques ouvertes dépendent de la capacité des citoyens d'accéder à un éventail d'informations vérifiables. Or ces processus sont remis en question par :

1. la dérégulation du marché de l'information, avec les réseaux sociaux et les nouveaux types de média donnant accès à de multiples canaux d'information, et
2. une désinformation délibérée, de grande ampleur et systématique.

Le Covid-19 a en particulier mis en lumière les rapports entre science, opinion publique, et décisions politiques dans un contexte d'incertitude. Les discours scientifiques discordants et la difficulté des autorités à faire accepter leurs choix politiques ont rendu la possibilité d'un consensus national caduque. Alors que de plus en plus de Français doutent (par exemple) des vaccins, c'est la manière dont la politique doit s'appuyer sur la science qui doit être ajustée. Dans l'idéal, des récits partagés devraient aussi pouvoir être élaborés, aussi bien dans les médias que par les responsables politiques (bienveillance, écoute, humilité etc.) : les références communes sont des points de départ bien plus stables pour le débat public que des postulats et des croyances irrémédiablement opposés.

- **Questions :** En lien avec la mission conduite par Claude Posternak, comment répondre à ces enjeux ? Quelle indépendance stratégique pour la France en matière de numérique, d'accès et de

protection de l'information ? Comment lutter face aux acteurs internes et externes de notre société qui utilisent la désinformation ? La démocratie peut-elle développer de nouveaux outils ?

- **Premières pistes de propositions :**
 - Créer le poste de Conseiller scientifique du Gouvernement

4. Les réponses d'éducation et de civisme.

La France a historiquement fait de l'école le centre de son pacte républicain et démocratique. À cela s'est ajouté, avec plus ou moins de force en fonction de l'époque, l'éducation populaire menée par des acteurs de la société civile à des fins émancipatrices.

- **Questions :** Peut-on apprendre la démocratie en tant que telle à l'école ? Existe-il des expérimentations qui marchent pour « éveiller la conscience démocratique » ? Peut-on enseigner le débat et la bonne compréhension de l'information ? Comment réinventer les liens de civisme et de solidarité en France ?
- **Premières pistes de propositions :**
 - Renouveler avec les jeunes l'éducation civique à l'école

Document de travail