Citoyenneté active

Joël Roman

Nombreux sont ceux qui estiment que, de nos jours, la citoyenneté ne saurait se limiter à aller déposer périodiquement un bulletin de vote dans une urne. Ils font valoir une demande croissante de participation, l'existence d'outils nouveaux d'extension de la démocratie, la dimension de problèmes qui échappent, au moins partiellement, à la capacité d'action des Etats et requièrent des formes plus larges de mobilisation collective. C'est à partir de tels constats que des groupes ou des mouvements (je songe à la Charte de la citoyenneté ou au mouvement de citoyenneté active, auxquels je participe) se sont développés tendant à favoriser une extension et un approfondissement de l'implication citoyenne. De même de plus en plus nombreux sont ceux qui invoquent un recours à la citoyenneté pour remédier aux divers maux dont souffre notre vie politique[1]. En ce sens, la citoyenneté est déploiement de nouveaux droits. La création récente d'un ministère de la citoyenneté est à cet égard plus qu'anecdotique : elle témoigne que quelque chose de cette demande de citoyenneté a été entendu.

En même temps, on assiste à tout un discours sur l'incivisme dont feraient preuve nos contemporains. Il s'agit non seulement de cet individualisme dont on se plaît à qualifier les Français, et qui culmine dans une pratique généralisée de la débrouille, où la frontière n'est pas étanche entre ingéniosité et corruption. Mais plus généralement et plus fondamentalement, on désigne ainsi la faible participation à de nombreuses consultations électorales, la baisse de fréquentation des partis politiques, des syndicats, et autres structures d'intérêt collectif, l'apathie politique qui serait engendrée par les médias. Il arrive aussi qu'on rapproche cette crise du civisme de la montée des "incivilités", qui vont de l'absence de courtoisie à la petite délinquance. En général, à propos de tous ces exemples, on se tourne vers l'éducation nationale en demandant davantage d'éducation civique. Il s'agit ici de rappeler le citoyen à ses devoirs. Bref, les injonctions à la citoyenneté active seraient à contre-courant, à la fois impuissantes et soupçonnées d'élitisme.

1. Le dernier d'entre eux est Bernard Spitz, dont le titre de l'ouvrage vaut programme : *La morale à zéro. Pour une nouvelle morale civique*, Paris, Le Seuil, 1995. Pour un ensemble systématique sur cette notion, cf. *La Citoyenneté*, sous la direction de Catherine Withol de Wenden, Edilig, fondation Diderot, 1988.

C'est pourquoi la citoyenneté active ne peut se contenter de développer un horizon de possibilités non déployées : il lui faut affronter le défi de la non-citoyenneté, soit qu'il prenne la forme de ce repli individualiste, soit celle de l'exclusion de citoyenneté. Car, si l'on y regarde bien, les carences de la citoyenneté ne sont pas toutes du même ordre. Il y a celui qui ne veut pas participer à la vie politique, et celui qui ne le peut pas. L'exclusion de citoyenneté peut prendre plusieurs visages, à commencer par l'exclusion juridique, dans le cas par exemple des étrangers. Celle-ci peut paraître légitime quand l'étranger appartient à une autre communauté, où il peut exercer ses droits. Qu'en est-il quand il s'agit de résidents depuis plusieurs années, intégrés socialement, parlant la langue du pays d'accueil ? Quand il s'agit de réfugiés, empêchés d'exercer leurs droits civiques ? Ou encore, ce qui est encore plus choquant, de membres de la communauté nationale qu'on soupçonne d'être étrangers, parce que leurs parents le sont, et dont on diffère la reconnaissance de citoyenneté en attendant une revendication explicite, comme le veut l'actuel dispositif des lois Pasqua ? Mais il est aussi d'autres figures de la citoyenneté empêchée, par des situations de fait, cette fois-ci : prisonniers en détention préventive, malades, personnes à mobilité réduite ne sont pas associés, ou guère, à la vie politique. Plus généralement, c'est le lot des victimes de l'exclusion sociale en général qui, s'ils sont titulaires de droits, n'en sont pas moins privés des moyens de les exercer. Il arrive alors souvent que ces situations d'exclusion engendrent un sentiment d'impuissance, soient progressivement intériorisées, et que celui qu'on empêche d'être citoyen finisse par ne plus vouloir l'être.

Il y a donc toute une gradation entre ceux qui sont empêchés de citoyenneté et ceux qui la refusent, ou refusent d'en exercer les prérogatives. Ces derniers peuvent avoir de fort mauvaises raisons de ne pas participer : indifférence, repli sur la sphère privée, individualisme. Mais il peut aussi s'agir de conduites délibérées de contestation des formes de la vie politique instituée, du sentiment de ne pas pouvoir être représenté par ceux qui briguent les suffrages de leurs concitoyens. En ce sens, l'abstention n'a pas seulement une signification négative : elle constitue aussi une conduite politique dotée de sens, et les responsables politiques feraient bien d'être sensibles aux messages qu'elle envoie.

Quoi qu'il en soit, il y a une modalité de la citoyenneté qu'on ne peut certes pas qualifier d'active, qui pourrait même être appelée passive si le mot n'avait pas déjà un sens historique chargé, et qui renvoie à l'appartenance à la communauté politique, sans plus. Il ne faut certes pas s'y résigner, mais il serait dangereux de se contenter de jeter la pierre à ceux qui se contentent de cette modalité faible de la citoyenneté, au nom

de la seule citoyenneté active. Ils nous rappellent que l'horizon de la citoyenneté concerne la totalité du groupe social, de la société, même ceux qui s'en désintéressent. Le travail de l'extension de la citoyenneté que revendique la citoyenneté active doit dans une certaine mesure d'abord être un travail d'extension quantitative, incluant toujours davantage de citoyens dans le champ de la citoyenneté.

Mais ce mouvement d'inclusion peut être en grande partie fortifié et consolidé si l'on se préoccupe aussi de redéfinir les modalités de la citoyenneté et de travailler à son approfondissement, c'est-à-dire à son extension qualitative. Celle-ci se déploie selon trois directions essentielles : les formes de la citoyenneté, notamment institutionnelles, les champs de la citoyenneté, à commencer par le champ social et les niveaux ou les échelles de la citoyenneté qui font varier les limites du national.

L'extension des formes de la citoyenneté part de deux constats : le premier est celui des limitations, voire de l'épuisement des formes classiques de la vie politique ; il s'appuie sur une analyse de la crise de la représentation et de la délibération politique dans nos sociétés, dont la crise de représentativité des partis n'est que la partie émergée de l'iceberg. Le second est celui du caractère daté de nos institutions politiques, qui remontent pour l'essentiel au XIXème siècle, comme si avaient été inventées là les formes définitives de la démocratie moderne. De nombreuses suggestions ont été formulées à cet égard, tant par la charte de la citoyenneté que par d'autres. Elles vont de propositions visant à réformer et à améliorer le système de représentation actuellement en vigueur, par le non-cumul des mandats dans le temps et dans l'espace, par l'augmentation des responsabilités électives au détriment des responsabilité administratives, par l'instauration d'un véritable système démocratique d'évaluation des politiques publiques, seul moyen de parvenir à une véritable délibération collective dans nos sociétés complexes, à des propositions visant à introduire des organismes nouveaux, ou à démocratiser en profondeur des organismes existants : on songe à ce que pourrait être une réforme conjointe du conseil économique et social et du Sénat, pour donner à l'idée de deuxième chambre non plus le sens d'une assemblée notabiliaire visant à tempérer les excès de la chambre, mais celui d'une assemblée représentative de la diversité du pays selon d'autres critères que les seuls critères des opinions politiques. Sur le plan de la démocratie locale aussi, beaucoup pourrait être fait pour se donner institutionnellement les moyens d'une consultation démocratique des intéressés qui soit à la fois plus permanente et plus représentative. Serait-il absurde par exemple, qu'en zone urbaine on pense à créer un collège électoral des travailleurs non résidents, qui souvent utilisent davantage que les

résidents certains équipements communaux ? Qu'en zone rural, on crée un collège des résidents intermittents, dont l'apport à la vie de certaines petites communes est souvent décisif ? Que dans les deux cas, les nécessaires structures d'intercommunalité soit clairement dotées d'exécutifs élus, et que leurs attributions soient précisées (transports) ? Qu'enfin, en ce qui concerne les collectivités locales et territoriales en général, on parvienne à une meilleure distinction et donc à une répartition des rôles entre exécutifs et législatifs ?

On pourrait allonger à loisir la liste des modifications institutionnelles et constitutionnelles propres à assurer une meilleure représentativité des instances représentatives, et un contrôle démocratique accru des instances exécutives. Il est sûr que dans cette voie, les ardeurs réformatrices des politiques en place laissent à désirer

Seconde extension nécessaire de la citoyenneté : celle de nouveaux champs qu'il s'agit de lui ouvrir. Notre conception française de la citoyenneté s'est en effet construite selon un modèle étroitement politique, qui définit le citoyen hors de toute attache sociale ou identitaire et même le plus souvent contre elles[2]. Ce modèle d'une citoyenneté exclusivement politique s'est certes infléchi après la guerre pour inclure peu ou prou dans la citoyenneté l'idée de contribution sociale à travers le travail, ainsi que les droits qui en découlent. La dimension économique et sociale du citoyen, d'abord comme travailleur, puis dans une moindre mesure comme consommateur a ainsi été reconnue. Mais ne convient-il pas aujourd'hui de considérer qu'il y a un vrai problème de citoyenneté sociale[3], qui se joue d'abord au niveau de l'appartenance à la communauté citoyenne, des droits qu'elle confère et de la reconnaissance qu'elle propose. On retrouve ici la question de l'exclusion : combien de nos concitoyens ne sont que formellement citoyens, au regard de la loi, mais vivent dépourvus des moyens d'exercer cette citoyenneté et des droits dont elle est censée assurer la jouissance : logement, travail, éducation, santé, etc... pour ne rien dire de ceux, étrangers ou réfugiés, qui ne sont pas formellement citoyens. On ne cherche pas ici à opposer des droits réels à des droits formels, mais simplement à attirer l'attention sur le fait qu'être membre d'une communauté politique implique de pouvoir jouir d'un certain nombre de droits. En particulier, il convient sans doute de revenir sur ce qui avait représenté un premier élargissement de la citoyenneté en direction d'une citoyenneté sociale : la construction d'un édifice de droits sociaux, à commencer par la sécurité

2. J'ai développé davantage ce point dans ma contribution au volume *Quelle démocratie ? Quelle citoyenneté ?*, Editions de l'Atelier, 1995.

3. Cf. sur ce point les développements récents de la Ligue des droits de l'homme.

sociale, pour la plupart inscrits dans l'idée d'une contrepartie à la contribution productive de l'individu, passée, présente ou à venir. Aujourd'hui, sans prendre parti dans le débat sur l'avenir du travail, il ne peut pas être le seul à conférer de tels droits : le fait d'être membre de la communauté devrait y suffire. Cela implique de passer d'une conception des droits sociaux comme contrepartie à une conception de droits de plein exercice, droits de citoyenneté précisément. Cela veut dire aussi asseoir différemment le financement de ces droits : davantage sur l'impôt et moins sur des cotisations prélevées sur le travail. Faut-il aller plus loin et prôner comme certains, un revenu de citoyenneté ? C'est à dire inscrire en tête de ces nouveaux droits qui consolident une citoyenneté sociale un droit au revenu ? Je ne le pense pas, pour deux raisons principales : d'une part, une telle option signifierait que la question de la place du travail et du rôle qu'il joue est résolue, ce qui est loin d'être le cas ; d'autre part, cela reviendrait à réinscrire dans le champ de l'économie monétaire et marchande cette citoyenneté, ce qu'il s'agit précisément de contester[4]. Mais sans aller jusque là il faut reconnaître la nécessité d'une avancée conjointe sur trois plans : celle d'une pensée de l'utilité sociale qui ne se limite pas au strict travail salarié ; celle d'une citoyenneté sociale qui garantisse de nouveaux droits à tous ; et celle du partage entre ce qui relève du marché et ce qui ne doit pas en relever, ou au moins des formes mixtes qui doivent prévaloir (la question du logement en est un bon exemple).

Au delà, cette extension de la citoyenneté doit inclure une meilleure représentation du social et d'abord une meilleure visibilité de celui-ci. Traditionnellement méconnu en France et sous-représenté au profit du politique, le champ social a en outre été particulièrement victime de la dévalorisation, dont les médias sont en grande partie responsables, de toute parole collective. Travailler à renforcer les formes de la représentation sociale classique (syndicats, associations), tout en aidant à naître des modes de représentation nouveaux, pour d'autres figures qui ne se coulent guère dans ces formes classiques (représentation des chômeurs, des allocataires du RMI, des jeunes, mais aussi représentation des identités, ethniques ou religieuses), mais aussi travailler à une meilleure visibilité de cette diversité sociale, et d'abord dans les médias, est sans doute l'un des enjeux majeurs des années à venir. On rejoint ici d'une part des mesures institutionnelles déjà évoquées, mais aussi des choses qui tiennent à la capacité de construire une démocratie de reconnaissance, comme l'appellent Charles Taylor et Alain Touraine[5].

La troisième direction dans laquelle l'extension de la démocratie

4. J'ai développé cette question dans *Esprit*, juillet 1994.

5. Cf. Charles Taylor, *Multiculturalisme*, Aubier, 1994 ; Alain Touraine, *Qu'est ce que la démocratie ?*, Fayard, 1994.

paraît souhaitable est celle des niveaux de citoyenneté. Deux approches se distinguent ici : celle qui pense que l'échelon national est virtuellement obsolète, et qu'il faut conjuguer un échelon local, de proximité avec des échelons de plus en plus globaux, à l'échelle des problèmes : européen d'abord, mais aussi mondial. Ils font valoir que les défis écologiques, mais aussi le danger de guerre et l'absence de régulation économique mondiale exigent une intervention citoyenne à ce niveau, dont témoignent déjà diverses initiatives : l'activité des organisations non-gouvernementales, les contre-conférences mondiales organisées en marge des réunions officielles (Rio, Copenhague et plus récemment Pékin) seraient déjà l'oeuvre de citoyens du monde. Sans vouloir me démarquer d'une telle perspective, que je juge utile, elle me paraît toutefois un peu ironique, faire peu de cas de ce qui constitue encore pour une grande part les nations : le jeu de la puissance et de la violence, et aussi des liens culturels et historiques. Il me semble que le niveau mondial doit faire l'objet de régulations, qui ne peuvent être immédiatement démocratiques, mais doivent être prises en charge par des accords concertés entre Etats (en y associant les ONG), et se trouve par ailleurs le champ privilégié de la défense des droits de l'homme, car ceux-ci valent indépendamment de toute limitation nationale. L'échelon européen devrait celui d'une politique de puissance, politique étrangère et politique militaire, mais aussi économique, et un espace de confrontation politique et social. Mais le niveau national me paraît demeurer pour longtemps encore celui de l'identité politique. En revanche, on ne voit pas pourquoi, du point de vue des individus, il faudrait se résigner à une seule nationalité, si le sentiment d'appartenance à diverses communautés nationales existe. La multinationalité devrait pouvoir être la règle et non l'exception.

Quant au local, il est à la fois l'enjeu d'une démocratie de proximité, mais qui doit sans cesse être interpellée par l'échelle supérieure, pour éviter les replis et les égoïsmes locaux. Là encore, le national conserve une justification et une nécessité. Comment conjugeur une redynamisation de l'échelon national qui ne cède pas au repli nationaliste, sous ses diverses formes, est là aussi une question urgente.

Les perspectives de la citoyenneté active sont donc nombreuses et pour une bonne part d'entre elles urgentes : la seule réponse à ceux qui craignent qu'e trop grande sollicitation des citoyens n'entraîne fatigue de la plupart et accaparement de cette citoyenneté par quelques uns consiste à dans le même temps, chercher d'accroître les modalités de la participation citoyenne, ses champs d'application, d'ouvrir de nouveaux niveaux, en gardant à l'esprit que la citoyenneté ne se définit pas d'abord envers un pouvoir ou l'Etat, mais par sa capacité inclusive. ■