

Dans le cadre de la conférence

«QUELLES VALEURS, QUEL MODÈLE POUR LA FRANCE APRÈS 2007 ?»

Hôtel de Pomereu (Caisse des Dépôts et Consignations)

Paris, 7-8 décembre 2006

NOTE DE RÉFLEXION

POUR UNE DÉMOCRATIE ÉCLAIRÉE



Institut | Aspen France

SOMMAIRE

■ AVANT-PROPOS	1
■ REMERCIEMENTS	3
■ RÉSUMÉ DU TEXTE (POUR UN NEW DEAL POLITIQUE)	5
■ POUR UNE DÉMOCRATIE ÉCLAIRÉE	7
■ ANNEXES	33
■ <i>«Quelles valeurs, quel modèle pour la France après 2007 ?» Conférence, Paris, 7-8 décembre 2006</i>	
■ SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA SESSION 1	35
■ PROGRAMME DE LA CONFÉRENCE	45
■ LISTE DES PARTICIPANTS	51
■ INSTITUT ASPEN FRANCE	55
■ LES INSTITUTS ASPEN DANS LE MONDE	57

AVANT-PROPOS

Dans le cadre d'une réflexion sur l'avenir de la France, l'Institut Aspen France a organisé les 7 et 8 décembre 2006 à Paris une conférence sur le thème :

« *Quelles valeurs, quel modèle pour la France après 2007 ?* ».

Selon la méthode transversale et non partisane de l'Institut Aspen, cette rencontre a rassemblé une trentaine de représentants des milieux politique, économique (secteurs privé et public), social, universitaire et des médias.

Elle leur a permis de s'interroger sur les valeurs qui fondent notre contrat social et d'explorer les voies et moyens d'une restauration de la confiance des citoyens dans la politique (objet de ce premier fascicule). Elle a aussi tenté d'appliquer de nouvelles grilles de lecture et de nouveaux préceptes dans deux domaines politiquement critiques : le système éducatif et la politique d'insertion et réinsertion (objets de deux autres fascicules, à paraître).

Cette rencontre a été préparée pendant plusieurs mois par un groupe de jeunes chercheurs pluridisciplinaires⁽¹⁾ coordonné par Boris Walbaum, consultant chez McKinsey & Co, avec le soutien et l'avis d'élus, d'experts et de dirigeants d'entreprises. Ce travail préparatoire a donné lieu à la rédaction de trois contributions sur les sujets précités.

Ce premier fascicule, consacré à la question de la démocratie, est le fruit de ce travail collectif, en amont et en aval de la première session de la conférence sur le thème « *Peut-on réconcilier les citoyens avec la politique ?* », et dont la synthèse se trouve dans la deuxième partie de ce document. Il porte notamment sur la perte de confiance dans le

Les opinions et jugements formulés dans ce document de réflexion ne sauraient être imputés directement ni à l'Institut et à ses organes directeurs, ni à ses partenaires.

⁽¹⁾ Nicolas Castoldi (professeur de philosophie), Charles de Froment (historien, doctorant à l'EHESS), Julien Grenet (doctorant en sciences économiques) et Jean-François Jamet (ingénieur-élève au Corps des Mines)

politique, sur le malaise qui affecte notre collectivité, la part de responsabilité des hommes politiques, des citoyens, des médias et de nos institutions mais aussi sur les moyens de replacer l'ensemble de ces acteurs dans un jeu politique constructif.

Les opinions et jugements formulés dans ce document ne sauraient être imputés directement ni à l'Institut et ses instances de gouvernance, ni à ses partenaires. L'Institut Aspen France est en revanche heureux de faciliter la diffusion de cette contribution et d'être un acteur engagé de la réflexion et du débat sur les réformes nécessaires en France.

REMERCIEMENTS

L'Institut Aspen France tient à exprimer sa reconnaissance aux membres du Comité de Pilotage qui ont gracieusement contribué à la préparation de la conférence consacrée au thème : «*Quelles valeurs, quel modèle pour la France après 2007 ?*», à l'origine notamment de ce document de réflexion sur la démocratie, préparé en amont de la conférence et enrichi des interventions des participants : **Charles Beigbeder**, Président Directeur Général, Poweo ; **Isabelle Berrebi-Hoffmann**, Professeur, CNRS ; **Pascal Cagni**, Vice-Président et General Manager, Apple Europe Limited ; **Pierre Cahuc**, Professeur d'économie ; **Laurent Cohen-Tanugi**, Associé, Skadden-Arps ; **Marc Everbecq**, Maire de Bagnolet ; **Neil Janin**, Associé, McKinsey & Co ; **Hubert Joly**, Président, Carlson Wagonlit Travel ; **Maud Lelièvre**, Adjointe au Maire, Ville de Saint Denis ; **Didier Livio**, Président, Synergie ; **Francis Lorentz**, Président, Lorentz, Deschamps & Associés ; **Anne-Claire Pache**, Secrétaire Générale, Essec Business School ; **Michel Pébereau**, Président, BNP Paribas, Président du Conseil de Surveillance, Institut Aspen France ; **Arnaud de Puyfontaine**, Président Directeur Général, Mondadori France et **Frère Samuel**, Responsable de la formation philosophique, Communauté Saint Jean.

Nous exprimons notre gratitude à **Francis Mayer**, Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations, pour avoir apporté le soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations à cette conférence et pour avoir mis à notre disposition le cadre magnifique de l'Hôtel de Pomereu. Nos remerciements vont également à **Michel Darmedru**, Directeur des risques et du contrôle interne, pour son accueil et sa présence lors de la plus grande partie de nos travaux.

L'Institut Aspen France exprime sa reconnaissance aux partenaires et sponsors lyonnais et rhodaniens qui soutiennent fidèlement l'ensemble de ses activités : l'Aderly, les entreprises du Club Aspen Rhône-Alpes, le Conseil Général du Rhône, le Grand Lyon, la Région

Rhône-Alpes, la Ville de Lyon, la Ville de Grenoble et la Ville de Saint-Etienne.

L'Institut Aspen France remercie enfin tout particulièrement **Boris Walbaum**, Consultant, McKinsey & Co, **Nicolas Castoldi**, professeur de philosophie, **Charles de Froment**, doctorant à l'EHESS, **Julien Grenet**, doctorant en sciences économiques et **Jean-François Jamet**, ingénieur-élève au Corps des Mines, pour l'ensemble du travail de conception et de rédaction qu'ils ont effectué.

JÉRÔME HURET

Président du Directoire

PASCAL PERZO

Directeur Général

RÉSUMÉ DU TEXTE

Pour un *New Deal* politique

Notre démocratie craque : aucune majorité n'a été reconduite par les électeurs depuis trente ans. L'éparpillement des votes est de plus en plus patent : les deux candidats du second tour rassemblaient 76 % des suffrages au premier tour en 1974, 54 % en 1981 et 1988, 43 % en 1995 et 37 % en 2002. 40 % des Français ne croient plus ni à la droite ni à la gauche, sans qu'aucun projet de gouvernement alternatif crédible n'émerge. Les orientations politiques du reste du monde nous paraissent de plus en plus étrangères : aussi les candidats à l'élection présidentielle contestant le principe de la mondialisation totalisaient-ils 43 % des suffrages en 2002 contre moins de 24 % en 1988.

Alors que des dizaines de rapports d'experts s'accordent peu ou prou sur la nécessité qu'il y a à jouer le jeu de la mondialisation, à renforcer les incitations au travail, réformer les retraites, investir dans l'innovation et la recherche, réformer l'université et à accompagner l'exigence croissante de flexibilité - notamment par une formation professionnelle ambitieuse, notre aptitude à mettre en œuvre de telles orientations apparaît fortement compromise. Nos blocages économiques et sociaux nous renvoient donc aux dysfonctionnements de notre démocratie. La complexité des mécanismes de régulation mondiale nous déconcertent et fournissent un terrain propice aux incompréhensions et à la démagogie.

A une époque de défiance prononcée vis-à-vis des élites, où la poursuite de l'intérêt général à long terme ne passe pas le cap des suffrages, le meilleur moyen de reconstruire notre communauté politique peut être d'accroître la responsabilité des Français sur les décisions politiques. L'on peut ainsi imaginer un *New Deal politique*, fondé sur la participation budgétaire et l'organisation de référendums à choix multiples sur les grandes réformes.

1. **La participation budgétaire.** Jusqu'à 10 % des dépenses publiques de l'État et des collectivités locales pourraient être soumis progressivement à la décision des citoyens. Ainsi, pour ce qui est de l'État, chaque foyer allouerait une fraction de ces 10 %, soit environ 1000 €, sur les programmes publics de son choix. Les citoyens recevraient une documentation indépendante permettant d'éclairer leurs choix de façon simple et concise.

2. **Organiser la participation aux grandes réformes sous la forme de référendums à choix multiples.** Afin d'éviter les pièges des référendums de type Oui/Non, les Français pourraient être consultés non pas sur une réforme préétablie mais sur des orientations possibles de réforme. Le but serait double : d'une part susciter un débat permettant d'éclairer la réalité de notre situation, de montrer qu'il n'existe pas de solution miracle et que leur règlement passe donc par un effort partagé dont il convient de définir les grandes lignes ; d'autre part fonder la légitimité démocratique de réformes politiquement difficiles. Les partenaires sociaux ou le pouvoir politique auraient vocation à préciser ces orientations dans le cadre de consultations et négociations *ad hoc*. On peut notamment songer à la restauration de l'équilibre des finances publiques ou à la réforme de l'assurance maladie.

3. **Intérêt de ce nouveau partage des pouvoirs.** En premier lieu, une résolution progressive des malentendus entre les représentants et les citoyens, chacun étant associé dans ce même exercice et ayant à cœur de réaliser au mieux l'allocation de ressources publiques limitées. Bien plus que la pédagogie et les ennuyeuses leçons d'éducation civique, c'est la pratique concrète des responsabilités qui favorise l'apprentissage citoyen. En second lieu, la participation des citoyens au budget des services publics contribuerait à reconnecter les administrations aux attentes du public. Perçue comme légitime, cette régulation serait de nature à entraîner les administrations dans une dynamique vertueuse, de qualité de service et de productivité accrues. Enfin, cette responsabilisation alimenterait un désir d'information renouvelé sur les politiques publiques. Cette évolution requerrait de renforcer significativement les responsabilités d'organes indépendants tels la Cour des comptes ou le Conseil d'Analyse Economique dans l'information du public.

Paradoxalement, c'est en abandonnant une part de leur pouvoir que nos représentants retrouveront la confiance qui leur est nécessaire pour agir et faire avancer notre pays.

POUR UNE DÉMOCRATIE ÉCLAIRÉE

La montée en puissance de la demande de sécurité, qu'elle soit professionnelle, sociale ou publique, atteste d'une perte de repères et du malaise que les Français nourrissent à l'égard de l'avenir. Seul un tiers d'entre eux dit être optimiste pour l'avenir de ses enfants. Les Français paraissent rebutés par un monde qui s'impose à eux et qu'ils n'ont pas le sentiment d'avoir choisi. La globalisation de notre économie, l'intensification de la concurrence, l'accélération du progrès technique sont autant d'évolutions qui ont profondément transformé nos vies individuelles sans avoir jamais fait l'objet de choix politiques. D'un côté, la vie professionnelle des individus s'organise autour de la concurrence, de la recherche de performance, du service, de la flexibilité, de l'innovation, mais aussi de la précarité et du risque. De l'autre côté, la sphère politique est restée figée sur des clivages décalés de la réalité. Les oppositions entre le social et l'économique, les entreprises et les salariés, les classes aisées et les classes précarisées ont contribué à fracturer notre corps social tout en obscurcissant la réalité des enjeux. Alors que la France est le quatrième exportateur mondial, que plus d'un quart des plus grandes entreprises européennes est française, seuls 36% de nos concitoyens estiment que le système de libre entreprise et l'économie de marché sont les meilleurs systèmes¹ (contre environ le double dans les autres pays occidentaux).

Les alternances des gouvernements cachent mal les difficultés du politique à réconcilier le réel vécu et l'ambition politique : 40% des Français ne croient plus ni à la droite, ni à la gauche. Alors que le report d'arbitrages urgents (retraites, réforme de l'Etat, réforme des universités, droit du travail, etc.) pèse sur les finances publiques et rétrécit le champ des possibles, les Français sont de plus en plus divisés : éparpillement des votes, montée en puissance des partis extrêmes, invocation récurrente d'une « autre » politique, variations erratiques

« Les Français paraissent rebutés par un monde qui s'impose à eux et qu'ils n'ont pas le sentiment d'avoir choisi. (...) De l'autre côté, la sphère politique est restée figée sur des clivages décalés de la réalité. »

¹ Sondage 2006 réalisé par GlobalScan pour l'université du Maryland : la France se situe en dernière position de l'échantillon de pays sondés derrière la Chine (74%), les Etats-Unis (71%), l'Inde (70%), la Grande-Bretagne (67%), le Nigeria (66%), le Canada (65%), l'Allemagne (65%), l'Espagne (63%), la Pologne (63%), le Mexique (61%), l'Italie (59%), le Kenya (59%), le Brésil (55%), la Turquie (47%), la Russie (43%), l'Argentine (42%).

des sondages, manifestations contre toute réforme significative, émeutes dans les quartiers sensibles... Notre démocratie craque. Notre régulation politique ne parvient pas à réconcilier nos attentes avec la réalité et remettre notre pays sur la voie de l'intérêt général.

Si la France veut renouer avec son avenir, il lui faut reconstruire une ambition politique sur le réel. Les divisions peuvent être surmontées pour autant que soit éclaircie la réalité des arbitrages auxquels notre collectivité est confrontée : **entre présent et avenir, égalité et justice, assistance et responsabilité, protection et concurrence, solidarité publique et privée**, etc. Pour éclairer le débat et remettre la politique en accord avec l'intérêt du plus grand nombre, il nous faut faire évoluer notre démocratie en restaurant des espaces de débat éclairés et en donnant aux citoyens une responsabilité accrue sur les choix publics.

« il nous faut faire évoluer notre démocratie en restaurant des espaces de débat éclairés et en donnant aux citoyens une responsabilité accrue sur les choix publics. »

1. LA DÉMOCRATIE FRANÇAISE CRAQUE

1.1. L'absolutisme républicain face à la globalisation

Notre culture démocratique est fortement marquée par la **primauté du pouvoir politique**. Nous avons retenu de l'absolutisme l'idée que le pouvoir était incarné par un **roi infaillible et tout puissant**. Ces deux attributs ont traversé notre histoire jusqu'à aujourd'hui. La Révolution n'a fait que transposer au peuple l'infaillibilité et la toute puissance du pouvoir royal. Contrairement aux pays de la *Rule of Law*² dans lesquels le droit antérieur, voire une certaine forme de tradition, encadre le champ du politiquement possible, le peuple français est absolument souverain : il incarne immédiatement et à lui seul toute légitimité politique. C'est à cette source que puise la **Vème République : l'absolutisme présidentiel** y est placé « au-dessus des partis », en lien direct avec le peuple dont il émane au suffrage universel. Les contre-pouvoirs institutionnels y sont limités car, au fond, seul le peuple est légitime à remettre en cause les représentants en place.

Qu'il soit seigneurial, royal ou démocratique, **ce pouvoir tire sa légitimité et sa primauté de la protection qu'il assure aux individus**. La sécurité, qui figure au même titre que la liberté à l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, est le premier devoir de l'Etat. C'est elle qui justifie en premier lieu la reconnaissance du pouvoir et le consentement à la contribution publique. Encore aujourd'hui, la France demeure un des pays européens dans lequel le souci de protection des plus faibles est le plus élevé³.

Or c'est bien **l'érosion du sentiment de sécurité - sécurité des personnes, économique et sociale - qui mine notre démocratie**. La globalisation a eu pour effet d'accroître les risques économiques sur le

« C'est bien l'érosion du sentiment de sécurité - sécurité des personnes, économique et sociale - qui mine notre démocratie. »

² Eurobaromètre 2003, *Citizenship and Sense of Belonging* : les Français sont les Européens les moins attachés à l'Etat de droit (7% contre 15% en moyenne dans l'UE15).

³ *Citizenship and Sense of Belonging*, op. cit. : 23% des Français souhaitent davantage de protection pour les plus démunis, contre 13% pour les Européens de l'UE à 15.

travail, en particulier pour les salariés situés en bas de l'échelle des revenus, souvent enfermés dans des contrats précaires (intérim, stages, CDD et autres contrats aidés). Alors que le chômage des moins formés est passé de moins de 3% au début des années 1970 à près de 20%, celui des actifs diplômés du supérieur n'a jamais dépassé 4%. Ces derniers servent bien souvent de variable d'ajustement dans des firmes aux performances économiques plus erratiques que par le passé. Tout se passe comme si des contraintes majeures s'étaient imposées au politique, contraintes qui ont progressivement miné la sécurité qui est au cœur de notre contrat politique.

La frustration grandissante qui en découle alimente une sévérité croissante à l'égard du pouvoir politique : aucune majorité parlementaire n'a été reconduite par les électeurs depuis près de trente ans. L'éparpillement des votes est de plus en plus patent : les deux candidats du second tour rassemblaient 76 % des suffrages au premier tour en 1974, 54 % en 1981 et 1988, 43 % en 1995 et 37 % en 2002. 40 % des Français ne croient plus ni à la droite ni à la gauche, sans qu'aucun projet de gouvernement alternatif crédible n'émerge.

Les libertés démocratiques fondamentales que sont l'élection ou le droit d'expression sont d'abord employées pour exprimer une insatisfaction ou bloquer des projets de réforme. La citoyenneté s'est réfugiée dans la censure : retournements brutaux des sondages, manifestations visant à bloquer toute action politique significative, campagnes médiatiques *ad hominem*, propositions d'instituer des jurys populaires, mise sous surveillance du Conseil des Ministres un jour peut-être.

Notre démocratie craque. Depuis vingt ans, les Français et leurs représentants s'enfoncent dans une défiance réciproque qui bloque le pays. D'un côté, les citoyens demeurent marqués par le mythe «absolutiste» de la toute puissance du politique, mythe que l'Etat providence et les dérives monarchiques de la Vème République n'ont fait que renforcer. Déconcertés par des mécanismes économiques et sociaux de plus en plus complexes qui accroissent les risques professionnels, ils sont de plus en plus nombreux à espérer que notre pays puisse encore vivre, comme par magie, sur des règles différentes du reste du monde, en dehors de la concurrence internationale, des contraintes financières et économiques. Aussi les candidats à l'élection présidentielle contestent le principe de la mondialisation totalisaient-ils 43% des suffrages en 2002 contre moins de 24% en 1988. Pendant ce temps, le report d'arbitrages urgents réduit notre capacité à nous

« La citoyenneté s'est
réfugiée dans la censure
(...) Depuis vingt ans,
les Français et leurs
représentants s'enfoncent
dans une défiance
réciproque qui bloque
le pays. »

développer à long terme, entame nos équilibres sociaux et pèse sur les finances publiques.

De l'autre côté, la grande majorité des responsables politiques de gouvernement (ainsi que la quasi-totalité des économistes) convergent sur la nécessité qu'il y a à jouer le jeu de la mondialisation, à renforcer les incitations au travail, à réformer les retraites, à investir dans l'innovation et la recherche, à réformer l'université et à accompagner l'expansion croissante de flexibilité. Mais demeurant à la fois prisonniers et acteurs de la démagogie ambiante, leur intérêt à prononcer un discours de vérité paraît peu conforme à leurs intérêts électoraux. Dans ces conditions, ces réformes sont jugées tout à la fois hautement nécessaires et politiquement infaisables. Cet emprisonnement explique pourquoi la hausse du SMIC demeure un thème de campagne fort alors même qu'un coup de pouce de 1% détruit 1,5% des emplois payés au SMIC⁴. Qui défend-on par de telles propositions ?

Les sempiternelles invocations d'une «autre politique» - sans que les contours n'en soient jamais précisés - sont autant de lignes de fuite pour une opinion qui peine à assumer sa part de responsabilité dans nos échecs politiques. Car la politique n'est pas plus victime de la pensée unique que de contraintes économiques externes. Elle est au contraire victime d'une espérance excessive vis-à-vis d'un Pouvoir fantasmé auquel nous ferions bien volontiers porter jusqu'à la responsabilité de notre propre bien-être.

Nos blocages économiques et sociaux nous renvoient donc aux dysfonctionnements de notre démocratie : l'opinion et les politiques se tiennent mutuellement en otage. Nous sommes prisonniers d'un système dans lequel la poursuite de l'intérêt général à long terme ne passe pas le cap des suffrages.

1.2. Une démocratie sans contre-pouvoirs éclairants

Comment expliquer que dans notre pays le rapport de l'opinion au pouvoir politique demeure aussi passionnel, tiraillé entre une confiance digne de l'Ancien Régime et une défiance d'inspiration révolutionnaire ? Comment expliquer qu'au début du XXI^e siècle, notre démocratie semble bloquée dans l'adolescence ?

« Les sempiternelles
invocations d'une «autre
politique» (...) sont autant
de lignes de fuite pour
une opinion qui peine à
assumer sa part de
responsabilité dans nos
échecs politiques. »

⁴ Abowd, Kramarz, Margolis et Philippon (2000)

Nombreux sont les politologues et les constitutionnalistes qui voient dans la faiblesse du Parlement les causes d'un dérèglement de la sphère politique. Le basculement du pouvoir en faveur de l'exécutif est indéniable et favorise un face-à-face avec l'opinion qui peut s'avérer propice à la subjugation comme au conflit. Les réformes visant à renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement et à l'instituer comme lieu du débat public vont bien sûr dans le bon sens. L'on peut notamment penser à la soumission des nominations importantes au Parlement, au rattachement de la Cour des comptes au Parlement pour certaines de ses missions, ou encore au renforcement du droit des partis minoritaires dans la constitution de commissions d'enquêtes. Ces réformes ont toutefois leurs limites : il faut admettre que la dérive du pouvoir vers l'exécutif n'est pas propre à la France et peut être constatée dans la plupart des démocraties occidentales sans que ces dernières ne se retrouvent dans une situation comparable à la nôtre.

« Il faut admettre que la dérive du pouvoir vers l'exécutif n'est pas propre à la France et peut être constatée dans la plupart des démocraties occidentales »

Il convient de retourner aux sources de notre crise : si la classe politique - à droite comme à gauche - a pu à ce point faire admettre qu'il était possible de s'affranchir des lois fondamentales de l'économie, c'est qu'il a manqué à notre démocratie une institution capable de dénoncer de tels errements. Le face-à-face entre le pouvoir et l'opinion n'a pas laissé la place à une expression politique provenant d'autorités « éclairantes » (grands universitaires médiatiques, *think tanks*, grands journalistes, experts) tirant leur légitimité de leur connaissance des questions publiques et de leur indépendance vis-à-vis du pouvoir. En France, la faible visibilité et reconnaissance de tels organes résultent en grande partie de l'isolement - à la fois délibéré et subi - du monde académique, ainsi que de la monopolisation de l'expertise par le pouvoir politique.

En effet, alors que l'université reçoit des moyens très limités, l'Etat draine une part importante des meilleurs cerveaux, en connectant son recrutement sur quelques grandes écoles telles que l'Ecole Polytechnique ou l'Ecole Nationale d'Administration. Mais, dépourvue d'indépendance, d'accès à l'opinion et donc de poids démocratique, l'expertise interne de l'Etat a fini par n'exercer qu'une influence marginale sur les décisions politiques. Parallèlement, cette expertise hybride s'est progressivement pénétrée des logiques de pouvoir qui ont biaisé son rôle. La critique actuelle de la technocratie est donc justifiée non pas en ce que les experts seraient tout puissants dans notre pays, bien au contraire, mais en ce que le pouvoir, en se confondant avec les experts, a corrompu l'indépendance et en a confisqué le contenu aux dépens du débat public. L'expertise en France souffre

ainsi d'un déficit d'autonomie, de reconnaissance et de capacité de communication pour exercer son rôle démocratique, c'est-à-dire confronter le discours politique au réel.

A l'inverse, dans de nombreuses démocraties, notamment aux Etats-Unis, en Grande Bretagne et dans les pays nordiques, ces « autorités éclairantes » engagées dans le débat public sont à la fois un contre-pouvoir puissant et une source d'inspiration et de renouvellement des dirigeants. On peut toutefois percevoir un certain frémissement dans notre pays : de plus en plus d'économistes formés à la culture américaine mêlent exigence scientifique, propositions concrètes et interventions dans le débat public. Les travaux de cercles tels que par exemple la République des idées, le Cercle des économistes, l'Institut Montaigne, ou d'institutions telles que le Conseil d'analyse économique ont contribué à un certain renouvellement de notre débat public. Ils sont pourtant encore insuffisamment relayés par les médias.

1.3. L'Etat, miroir de la faillite du Politique

D'institution qui réconcilie et arbitre, l'Etat est devenu un prestataire de protections en tout genre, confronté à une formidable masse d'impayés. En voulant réduire les inégalités, accroître les protections et défendre notre pouvoir d'achat, nous avons en réalité demandé à l'Etat d'hypothéquer notre propre avenir. Il est progressivement devenu la variable d'ajustement financière entre nos désirs de protection et la réalité.

Notre illusion collective politique laisse une dette de l'ordre de 45 000 €⁵ par foyer dont le remboursement sur dix ans impliquerait des mensualités de près de 400 € par foyer. Cette situation est d'autant plus préoccupante que nos marges de manœuvres fiscales sont très réduites (les prélèvements obligatoires représentent 44% du PIB contre 39,5% en moyenne dans la zone euro). Les dépenses d'avenir qui auraient pu générer un surcroît de croissance ont moins augmenté que les autres : les dépenses en capital des administrations publiques ont stagné ces dix dernières années, tandis que l'effort public en faveur de la recherche est passé de 1 à 0,8 point du PIB sur la même période. Tel est le résultat de notre frilosité face au changement et de notre préférence pour le court terme.

« D'institution qui réconcilie et arbitre, l'Etat est devenu un prestataire de protections en tout genre, confronté à une formidable masse d'impayés. »

⁵ Comme le rappelle le récent rapport l'Ébureau, la dette publique n'a cessé d'augmenter et dépasse désormais les 1100 milliards d'euros auxquels on pourrait ajouter d'autres engagements de l'Etat, en particulier les retraites des fonctionnaires (environ 400 milliards d'euros de passif).

Si nous voulons reprendre confiance dans la politique, il nous faut renoncer à une image de la politique qui fait du dirigeant un sorcier tout puissant et par là même infiniment responsable. Si nous voulons faire mûrir notre démocratie, il nous faut reconnaître les limites du pouvoir politique, c'est-à-dire également nos propres limites. Car toute demande formulée vis-à-vis de l'Etat est une demande adressée à la collectivité, c'est-à-dire à chacun de nous. Il nous faut pour cela trouver de nouvelles formes de régulation démocratique qui redonneront à la politique son vrai sens, c'est-à-dire la recherche collective, éclairée, patiente et réfléchie de l'intérêt général.

« toute demande formulée vis-à-vis de l'Etat est une demande adressée à la collectivité, c'est-à-dire à chacun de nous. »

2. POUR UN NOUVEAU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS AVEC LES CITOYENS

Si nous voulons remettre la vie politique française sur le chemin de son avenir, de l'intérêt général, c'est-à-dire du plus grand nombre, on ne peut se contenter de renforcer des institutions « expertes » qu'elles soient publiques (Cour des comptes, INSEE, universitaires) ou privées (*think tanks*). Il nous faut passer par le citoyen qui seul peut influencer durablement le processus de prise de décision publique. Notre conviction est donc qu'il convient d'accroître les responsabilités politiques des citoyens afin qu'ils assument leur part de responsabilité tout en leur donnant les moyens de s'y former. En somme, la démocratie éclairée passe par une expertise accrue dans le débat public et une dose de démocratie directe.

2.1. Dépasser les tabous de la démocratie directe

Malgré notre attachement à la souveraineté populaire, la démocratie directe conserve en France un parfum sulfureux. Le référendum représente bien plus un instrument politique du Président qu'un outil d'expression directe des préférences des citoyens. La démocratie directe n'a pourtant rien d'utopique, deux démocraties fort respectables, les Etats-Unis⁶ et la Suisse, y ayant déjà largement recours.

La démocratie participative en Suisse, au Brésil et aux Etats-Unis

En Suisse, malgré la fréquence des consultations - environ une dizaine de votations confédérales par an, la participation moyenne reste soutenue : 40% des citoyens s'y expriment. Aux Etats-Unis, les référendums d'initiative locale se pratiquent dans plus de la moitié des villes américaines et un tiers des Etats, notamment dans l'Ouest avec 35 initiatives par an en moyenne ces dix dernières années⁷. Le recours régulier au référendum produit des effets sur la

⁶ Le recours à la démocratie directe est particulièrement développé dans les états de l'Ouest et en particulier en Californie qui est la 6e puissance économique mondiale.

⁷ *Direct Democracy Works* par John Matsusaka, Journal of Economic Perspective, Printemps 2005.

vitalité politique elle-même. Les partis et les hommes politiques doivent en effet régulièrement se prononcer sur des mesures bien déterminées qui sont soumises au suffrage du peuple souverain. Les prises de position politiques sont alors plus concrètes et plus responsables.⁸

La démocratie directe est également perçue dans ces pays comme un moyen de renforcer le contrôle de l'action publique par les citoyens. Ainsi l'accroissement des impôts au-delà d'un certain taux fixé relativement à l'inflation et à la croissance démographique doit faire l'objet d'un référendum dans le Colorado.

La démocratie directe autorise les citoyens à se dégager des contraintes des programmes politiques portés par les élus. Dans de nombreux Etats américains, un groupe de citoyens a ainsi la faculté de soumettre aux suffrages une proposition démocrate pendant une législature républicaine ou inversement. Les référendums d'initiative populaire sont ainsi des expériences où les citoyens démontrent qu'ils conservent la souveraineté malgré l'acceptation générale d'un système politique largement représentatif.

Au Brésil, la municipalité de Porto Alegre a développé depuis 1989 un dispositif original d'association de la population aux choix budgétaires qui permet à cette dernière de prendre les grandes décisions en matière d'investissement public. Reposant sur un système complexe de réunions, organisées le plus souvent de manière complètement indépendante par la population et des représentants *ad hoc*, la participation des habitants se traduit par l'identification des projets d'investissement prioritaires et leur hiérarchisation. Ces choix ne sont jamais découplés de leur faisabilité, notamment financière. La nécessité de hiérarchiser les choix, de tenir compte du niveau de recettes et de proposer éventuellement une élévation de la pression fiscale est toujours présente et permet aux citoyens de prendre conscience des réalités politiques et budgétaires. La mise en place du budget participatif s'est traduite par un accroissement des dépenses d'investissement de première nécessité : la fraction de la population bénéficiant du tout à l'égout est passée entre 1989 et 1997 de 46% à 74% ; dans le même temps, quasiment tous les habitants ont pu bénéficier d'un accès à l'eau potable.

⁸ B. Voutat, « À propos de la démocratie directe. L'expérience helvétique », in M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintromer, *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005.

De nombreuses études économiques ont mis en évidence les bienfaits de la démocratie participative sur la vie politique : ces systèmes politiques sont associés à une efficacité sensiblement plus élevée de la dépense publique⁹ ainsi qu'à un rythme de croissance économique supérieur¹⁰.

Pour autant, la **démocratie directe** n'est pas une solution en soi et elle présente **certaines inconvénients** : en tendant à isoler chaque décision publique, elle peut contribuer à **diffractionner le débat public** sur toute une série de sujets d'importance variable sans que le temps de la synthèse politique n'ait sa place. L'élaboration de programmes et de discours politiques à l'occasion des élections est en effet l'occasion de construire un projet politique cohérent fondé sur une colonne vertébrale idéologique.

Elle ne doit pas plus concurrencer la démocratie représentative au point de **limiter excessivement la capacité d'action des représentants**. Dans certains Etats américains, la part des ressources affectées à des programmes mis en place suite à des référendums d'initiative populaire est excessive (32% en Californie) et ne laisse pas au pouvoir élu la capacité d'adapter les politiques et de développer de nouveaux programmes publics. Eriger le pouvoir citoyen comme un pouvoir concurrent doté de pouvoirs similaires à ceux du pouvoir représentatif serait donc une erreur qui apporterait une grande confusion dans la vie politique.

Il convient dès lors de veiller à ce que la démocratie directe et la démocratie représentative s'articulent de façon harmonieuse, la première devant tonifier la seconde qui l'éclaire en retour.

2.2. Du bon usage de la démocratie directe en France

Ces expériences couplées à notre propre expérience du référendum nous aident à appréhender les conditions et les domaines dans lesquels le recours à la participation directe des citoyens pourrait nous être utile.

2.2.1. Les écueils de la démocratie directe

Comme nous l'a d'ores et déjà appris notre propre expérience, la participation citoyenne s'apparente à un **plébiscite lorsque se télescope**

« Eriger le pouvoir citoyen comme un pouvoir concurrent doté de pouvoirs similaires à ceux du pouvoir représentatif serait une erreur qui apporterait une grande confusion dans la vie politique. »

⁹ *Direct Democracy Works* par John Matsusaka, Journal of Economic Perspectives, Printemps 2005.

¹⁰ Bloomberg et Hess, 2001.

« la participation citoyenne s'apparente à un plébiscite lorsque se télescopent une question publique et un vote de confiance. »

une question publique et un vote de confiance. C'est en général le cas des référendums de type Oui/Non qui consistent à demander l'approbation des citoyens sur les grandes lignes d'une réforme proposée par l'exécutif.

Ce type de référendums présente en outre un biais problématique en faveur du Non car, à la différence des partisans du Oui, les partisans du Non n'ont pas à s'entendre sur une proposition alternative. Dans ces conditions, les défenseurs du Non peuvent « gagner » un référendum sans pour autant être capables de proposer une alternative qui les rassemble. Ce biais explique en partie pourquoi il n'était pas pertinent de soumettre le projet de Constitution européenne au référendum. Certains partisans du Non défendaient une vision plus sociale, d'autres une vision plus fédéraliste, d'autres enfin une vision plus souverainiste, laissant par là-même penser que le compromis proposé était sans doute assez satisfaisant.

La démocratie directe est également **dangeruse lorsqu'elle touche trop directement les intérêts divergents entre citoyens**. Ceux-ci sont alors davantage portés à défendre leurs intérêts particuliers et à se dresser les uns contre les autres au travers de leur position socio-professionnelle qu'à entrer dans un débat constructif sur des choix collectifs. Ainsi les questions relatives à la fiscalité sur les hauts revenus, par exemple, paraîtraient inadaptées à la démocratie directe.

Elle est également trompeuse lorsqu'il est question de répartir les efforts entre les citoyens et les entreprises. Outre que ces dernières ne votent pas, ce type de choix introduit l'illusion que l'on peut faire payer un acteur tiers dont la grande majorité des Français ne se perçoit pas partie prenante. La réalité est bien différente : ainsi, toutes les études économiques montrent qu'il est indifférent de faire peser les cotisations sociales sur les salariés ou sur les entreprises, ces dernières compensant *in fine* la hausse des cotisations par une baisse équivalente des rémunérations¹¹.

Enfin, elle n'est pas adaptée pour établir des droits dont les contreparties ne sont pas évaluées. Il serait en effet séduisant de proposer d'établir un revenu minimum vital de 1000 € mensuels. Mais un tel choix serait biaisé en ce qu'il réduirait de manière induite notre capacité à financer d'autres projets ou politiques existants.

¹¹ Les décisions économiques d'embauche, de licenciement et de niveau de rémunération sont en effet déterminées par le coût global du travail incluant l'ensemble des cotisations.

2.2.2. Les conditions favorables au recours à la démocratie directe

Contrairement à une idée reçue, la démocratie directe est tout aussi applicable au niveau national qu'au niveau local. On peut difficilement être convaincu par des arguments selon lesquels le ramassage des ordures ménagères, de compétence locale, concerne plus les citoyens que, par exemple, notre système de sécurité sociale dont les règles sont décidées au niveau national. Les votations en Suisse concernent tant le niveau fédéral que les cantons. De même, les caractéristiques de la Californie sont plus proches de celles de la France que d'une collectivité locale.

« La démocratie directe est plus adaptée à des sujets sur lesquels les valeurs des citoyens comptent pour une large part. Ainsi, la question de l'élargissement de l'Europe à la Turquie est plus adaptée au référendum que les normes de qualité de l'eau, malgré leur importance pour la vie de tous les jours. »

La démocratie directe est plus adaptée à des sujets sur lesquels les valeurs des citoyens comptent pour une large part. Ainsi, la question de l'élargissement de l'Europe à la Turquie est plus adaptée au référendum que les normes de qualité de l'eau, malgré leur importance pour la vie de tous les jours.

Elle est particulièrement précieuse lorsqu'elle intervient sur des questions politiques qui jouissent d'une certaine autonomie par rapport aux clivages partisans. Ainsi les questions tournant autour de l'éducation, de l'Europe ou des mœurs sont-elles plus pertinentes que celles des privatisations, de la hausse du SMIC ou de la législation des plans sociaux, dont les résultats seront à peu près conformes à l'équilibre des forces droite/gauche.

Elle est tout spécialement valable lorsqu'elle explicite des choix, notamment lorsqu'elle propose un choix de solutions alternatives à un problème public (par opposition aux référendums de type Oui/Non).

3. POUR UNE DÉMOCRATIE ÉCLAIRÉE

3.1. Pour une démocratie budgétaire directe

L'exercice d'un **pouvoir budgétaire direct par les citoyens pourrait être envisagé**. Les choix budgétaires sont en effet des décisions éminemment politiques qui répondent pleinement aux critères énoncés plus haut (faiblement idéologiques, concernant tous les citoyens, contribuant à expliciter des choix). Le budget est également le moment où la somme des contributions des individus - et des entreprises - se transforme en moyens publics destinés à faire fonctionner les services collectifs. Il est le moment où s'expérimente le choix public, où s'élaborent les priorités dans un cadre financier contraint, où l'on touche la limite du pouvoir politique.

Le concept de démocratie éclairée poursuit cette orientation tout en lui donnant une forme nouvelle : l'on pourrait imaginer de **soumettre progressivement jusqu'à 10 % des dépenses publiques de l'État et des collectivités locales à la décision individuelle des citoyens**. Pour ce qui est de l'État, chaque foyer allouerait ainsi près de 1000 €¹² sur les programmes publics de son choix. 90% du budget de l'État et des collectivités locales demeureraient de la responsabilité des assemblées délibérantes. Afin d'éclairer leurs choix, les citoyens recevraient un fascicule rédigé par la Cour des comptes présentant de façon simple et concise les objectifs, quelques éléments de comparaisons internationales ainsi qu'un point sur les évolutions récentes pour chaque mission publique. Un mécanisme identique pourrait être mis en place au plan local avec l'allocation de 800 à 900 € par foyer pour l'ensemble des collectivités (commune, département et région) dont ressort chaque foyer considéré.

Que peut-on attendre d'une telle avancée démocratique ? En premier lieu, l'atténuation progressive des malentendus entre les représentants et les citoyens, chacun étant associé dans ce même exercice budgétaire

« l'on pourrait imaginer de soumettre progressivement jusqu'à 10 % des dépenses publiques de l'État et des collectivités locales à la décision individuelle des citoyens. »

¹² Correspondant à la fraction des 10% des dépenses publiques dont le choix reviendrait à chaque foyer

et ayant à cœur de réaliser au mieux l'allocation de ressources publiques limitées. Cette expérience régulière du choix public et de ses contraintes contribuerait à **asseoir l'idée que l'État dispose de moyens limités, c'est-à-dire que l'État ne peut pas tout**. On pourrait en attendre un véritable progrès de notre culture démocratique et de la citoyenneté. Bien plus que la pédagogie et les ennuyeuses leçons d'éducation civique, c'est la pratique concrète des responsabilités qui favorise l'apprentissage politique.

« la participation des citoyens au budget des services publics contribuerait à reconnecter les administrations aux attentes du public. »

En second lieu, la participation des citoyens au budget des services publics contribuerait à **reconnecter les administrations aux attentes du public**. Cette régulation financière par la démocratie apparaîtrait plus légitime et indiscutable que les choix budgétaires du ministère des Finances. C'est parce que cette régulation serait reconnue comme telle qu'elle serait de nature à entraîner les administrations dans une dynamique vertueuse de qualité de service et de productivité.

Enfin, cette responsabilisation **alimenterait un désir d'information renouvelé sur les politiques publiques**. L'on pourrait en attendre un déplacement durable du débat public des questions attrayant à la personnalité de tel ou tel responsable politique vers les questions plus essentielles de politiques publiques. A titre d'illustration, il ne serait pas inutile de nous interroger collectivement sur le fait que la France est en dessous de la moyenne de l'OCDE sur les moyens publics consacrés aux étudiants et le troisième pays sur les moyens publics par lycéen. Cette évolution requerrait de renforcer significativement les responsabilités d'organes indépendants tels que la Cour des comptes ou le Conseil d'analyse économique dans l'information du public (cf. infra).

Questions pratiques relatives au budget citoyen

Pourquoi remettre en cause le système actuel ?

Au-delà de l'intérêt que représente une plus grande association des citoyens aux choix publics pour approfondir la citoyenneté, il convient de rappeler à quel point l'actuel système est loin de la perfection. Les taux de croissance des budgets ministériels sont déclinés à un niveau extraordinairement centralisé, le plus souvent au niveau du Premier ministre qui ne dispose pas d'une information pleine et entière sur l'efficacité des dépenses publiques. Le poids politique de chaque ministre tend par conséquent à obscurcir les considérations d'intérêt général dans le partage des ressources

publiques par ministère. Les ajustements apportés par le Parlement demeurent marginaux et ne permettent pas de corriger ce biais.

Au sein de chaque ministère, le partage des ressources budgétaires est fortement dépendant des rapports de forces, notamment avec les syndicats. Le ministère de l'Éducation nationale en fournit une illustration éclairante : le poids du SNES explique en grande partie pourquoi la France est un des premiers pays de l'OCDE en matière de dépense publique par élève au lycée. A l'inverse, la faiblesse relative du syndicat des enseignants du supérieur, le SNE-Sup, explique pourquoi la France est un des pays qui dépense le moins par étudiant au sein de l'OCDE.

Les particuliers ne risquent-ils pas de privilégier les missions de service public qui correspondent à leurs intérêts les plus immédiats ?

Les missions et programmes de l'État sont trop généraux pour qu'il soit possible de les mettre en relation avec des « clients ». L'éducation, la sécurité intérieure, la défense, la justice concernent à peu près indistinctement tous les Français. L'on peut toutefois débattre de l'utilité de sanctuariser les budgets de missions régaliennes auxquelles les citoyens ne recourent qu'exceptionnellement comme la justice ou la défense.

Enfin, afin de favoriser un apprentissage et éviter des « coups d'accordéon » trop brusques, il est possible de mettre en place ce dispositif de façon graduée en commençant par 1 ou 2 % et en l'augmentant progressivement.

Les citoyens ne sont pas familiers des questions publiques qui sont complexes. Ils ne s'y intéresseront pas ou « voteront avec leurs pieds ».

Même en démocratie représentative, on peut difficilement se satisfaire de l'idée que la plupart des Français ne soit que modérément impliquée dans les grands enjeux politiques qui les concernent directement. Si l'on part du principe que le système politique actuel a fait diverger la politique de l'intérêt général durable, il nous faut nous donner les moyens de le faire évoluer favorablement. Il semble alors que leur donner des occasions de se familiariser, de débattre et de prendre des responsabilités constitue la meilleure façon de les y intéresser. Participer à une prise de décision incite en effet chacun d'entre nous à s'informer. Le référendum sur la Constitution européenne, malgré son biais méthodologique qui

favorisait le Non (cf. supra) a été de l'avis général une occasion privilégiée de débat et d'information largement exploitée par de nombreux électeurs. C'est en commençant par donner aux citoyens des occasions de prendre leurs responsabilités que l'on enclencherait un cercle vertueux de la responsabilité citoyenne qui déboucherait sur une démocratie revivifiée.

Il conviendrait donc de veiller à la qualité et à la lisibilité de l'information budgétaire transmise aux citoyens. Une à deux pages par programme public permet d'en décrire l'objet, d'émettre un jugement objectif sur son efficacité (notamment grâce au suivi d'indicateurs déjà développés dans le cadre de l'actuelle réforme budgétaire), de fournir des éléments de comparaison internationale et de faire un point sur les principaux changements et progrès intervenus récemment. Cette information élaborée par la Cour des comptes (cf. *infra*) serait accessible par internet ainsi que sur un petit livret envoyé avec la déclaration d'impôts.

Comment se répartirait l'allocation citoyenne ?

Afin d'être significative et d'inclure l'ensemble des citoyens, la part des ressources publiques allouées par les citoyens serait calculée sur la base de la somme des ressources fiscales directes et indirectes de l'Etat et des collectivités locales.

Deux options sont possibles : soit cette somme est divisée par le nombre de foyers, aboutissant pour ce qui est de l'Etat à un droit d'allocation d'environ 800 € ; soit cette somme est proportionnelle au niveau de contribution du foyer. Cette seconde option présente l'indéniable inconvénient de se rapprocher d'une logique censitaire. Elle a en revanche le mérite d'assurer que chaque foyer alloue un montant significatif au regard de ses moyens.

Peut-on s'assurer que les préférences des citoyens ne seront pas compromises par le Gouvernement ou le Parlement ?

Il conviendrait d'établir un calendrier approprié. Retournés en juin, avec les déclarations de revenus, les formulaires *ad hoc* ne pourraient être entièrement dépouillés et traités avant octobre-novembre, soit un ou deux mois après la présentation du budget à l'Assemblée nationale. La publicité des choix citoyens permettrait de mettre en lumière d'éventuelles tactiques de compensation du Parlement, tactiques qu'il serait difficile de justifier politiquement.

Mise en œuvre de façon pragmatique et progressive, cette réforme concrète modifierait notre culture démocratique en créant des dynamiques vertueuses, tant pour les citoyens que les administrations et leurs représentants.

3.2. Associer les citoyens au retour à l'équilibre des finances publiques

La remise en ordre de nos finances publiques est un préalable nécessaire à la restauration d'une capacité d'action politique. La France ne pourra investir sur l'avenir qu'à la condition de solder progressivement le passif accumulé ces vingt-cinq dernières années. Il ne s'agit pas là d'une question purement financière qu'il conviendrait de déléguer à des experts : on ne peut imaginer solder une dette de 45 000 € par foyer et remettre en ordre notre système de retraites en se contentant de mesures de gestion. Nous sommes là face à une question politique au plein sens du terme, celle du partage des charges communes entre générations. Elle répond à la plupart des critères qui rendent pertinent le recours à la démocratie directe : problématique proprement politique, autonome vis-à-vis des clivages idéologiques, concernant tous les citoyens et explicitant des choix entre présent et futur.

Afin d'éviter les pièges des référendums de type Oui/Non, les Français seraient consultés non pas sur une réforme préreglée, mais sur des orientations possibles pour sortir de nos déficits. Leur but serait double : d'une part susciter un débat permettant d'éclairer la réalité de notre situation, de montrer qu'il n'existe pas de solution miracle, que leur règlement passe donc par un effort partagé dont il convient de définir les grandes lignes ; d'autre part fonder la légitimité démocratique de réformes politiquement difficiles pour délimiter le cadre d'une négociation avec les syndicats de fonctionnaires.

Un référendum à choix multiples pour restaurer les finances de l'Etat

Une consultation préparerait les Français aux efforts à consentir pour rétablir les comptes publics tout en leur laissant un certain pouvoir sur les modalités de ces efforts.

« Afin de partager plus équitablement les charges publiques entre générations, il convient de réduire notre dette publique à un niveau proche

« La remise en ordre de nos finances publiques est un préalable nécessaire à la restauration d'une capacité d'action politique. »

de 40% (ce montant serait fixé après avis de la Cour des comptes, cf. infra.)»

Pour parvenir à ce résultat, privilégiez-vous :

- un accroissement proportionnel des impôts ?
- une réduction des dépenses publiques ?

A quel horizon le déficit de l'Etat doit-il être réduit à 1%¹³ ?

- dans 3 ans ?
- dans 5 ans ?
- dans 7 ans ?

A quel horizon vous semble-t-il souhaitable de retrouver un niveau d'endettement de 40% du PIB ?

- dans 10 ans ?
- dans 15 ans ?

Les résultats de ce référendum à choix multiples serviraient de base à une réforme de notre «Constitution financière» (ou loi organique portant loi de finances).

La Cour des comptes rendrait un avis sur le respect de ces orientations financières par le projet de loi de finances avant son dépôt au Parlement, le Conseil constitutionnel demeurant juge *in fine* de la compatibilité du budget avec notre Constitution financière.

Un référendum de même nature pourrait être organisé afin de maîtriser durablement l'évolution des dépenses d'assurance maladie, en posant les questions centrales : faut-il privilégier le gros risque par opposition au petit risque ? Faut-il accroître les prélèvements ? Faut-il prévenir et sanctionner les comportements abusifs des assurés ?

Ces référendums à choix multiples auraient le mérite de faire assumer par les citoyens la responsabilité de définir le partage de l'effort au sein de notre communauté au lieu de reporter cet effort sur une classe politique prisonnière d'intérêts électoraux cadencés par des échéances de court terme. Ils auraient également l'immense avantage de stopper notre dérive financière et ainsi de préserver la capacité d'action et le pouvoir d'achat des générations les plus jeunes.

¹³ Il s'agirait d'un déficit structurel qui prend en compte l'impact de la croissance, autorisant ainsi un creusement du déficit en période de croissance basse et un plancher plus contraignant en période de croissance plus dynamique.

Pour être menées de façon satisfaisante, ces consultations devraient s'insérer dans une démarche visant à éclairer les citoyens sur les enjeux (diagnostic indépendant) tout en conservant un certain espace politique aux partenaires sociaux (définition des modalités sur la base des résultats des consultations) ainsi qu'au Parlement (débat et vote des réformes).

3.3. De la démocratie directe à la démocratie éclairée

Une plus grande transparence sur les tenants et aboutissants des grandes questions politiques ne peut qu'être bénéfique pour les hommes politiques et les citoyens. Elle accroît la valeur des programmes politiques réalistes et renforce la pertinence des choix des citoyens dans ces nouveaux espaces de démocratie directe. C'est cette transparence qui différencie la démocratie de pure opinion, rythmée par des sondages volatils, de la démocratie «éclairée». Cette dernière définit l'espace d'intervention des citoyens en leur donnant des pouvoirs bien déterminés et les moyens de l'exercer en toute connaissance de cause. La démocratie éclairée est fondée sur un cercle vertueux grâce auquel l'intérêt des citoyens pour l'information sur les grandes questions publiques est stimulé par la possibilité nouvelle de participer aux grandes orientations publiques. En démocratie éclairée, l'expression directe des citoyens est reconnue comme légitime, pour autant que cette expression ait été préalablement éclairée par l'information et le débat.

Pour cela, il convient de reconnaître la valeur que les experts apportent au débat. En tant que contre-pouvoir, ou plus exactement autorité éclairante, ils tirent leur influence de leur expertise autant que de leur indépendance. En séparant clairement experts et pouvoir politique nous en finirons avec un modèle pseudo technocratique (cf. 1.2.) qui a pesé comme une chape de plomb sur la vie démocratique de notre pays.

Dans un contexte marqué par une très forte diversification des sources d'information et par la multiplication des apprentis experts faisant un usage immodéré des blogs, il apparaît utile d'appuyer la démocratie éclairée sur une institution de référence. Ceci ne signifie pas qu'une telle institution ait vocation à monopoliser le regard critique sur les politiques publiques. Le développement des *think tanks* engagés dans le débat public doit être parallèlement encouragé.

« La démocratie éclairée est fondée sur un cercle vertueux grâce auquel l'intérêt des citoyens pour l'information sur les grandes questions publiques est stimulé par la possibilité nouvelle de participer aux grandes orientations publiques. »

« Il apparaît utile d'appuyer la démocratie éclairée sur une institution de référence. »

Cette institution devra être :

- **incontestable au plan scientifique.** Ceci suppose qu'elle fasse place aux meilleurs mais également qu'elle représente une certaine pluralité de disciplines, de courants et approches. Elle ne peut donc qu'être collégiale et recourir largement à des experts externes ;
- **indépendante des partis politiques, d'intérêts catégoriels et autres groupes de pression.** Un financement public défini de façon automatique à l'image de celui des partis politiques semble ainsi particulièrement adapté, comme un pourcentage fixe des dépenses publiques. L'indépendance suppose également un processus de nomination spécifique (à l'image des nominations aux postes clés aux Etats-Unis : proposition par le Gouvernement et ratification par le Parlement), de mandats de longue durée et d'une incompatibilité avec l'exercice de responsabilités politiques (y compris comme membre d'un cabinet ministériel) jusqu'à dix ans après la fin du mandat ;
- **transparente** : ses conclusions doivent être aisément accessibles et compréhensibles pour qui ne dispose pas de connaissances particulières en matière de politique publique.

Renforcer les pouvoirs et les moyens de la Cour des comptes

Du point de vue de la composition, le Conseil d'analyse économique présente une capacité d'expertise incontestable et jouit d'une réelle pluralité d'approche sur les questions économiques. Son indépendance n'est en revanche pas totalement garantie. La Cour des comptes dispose pour sa part d'une indépendance consacrée par le Conseil constitutionnel, d'une excellente connaissance de l'Etat (et des collectivités locales pour les Chambres régionales des comptes) mais est limitée par un déficit d'expertise économique et sociale de premier plan sur les grandes problématiques publiques.

L'on pourrait ainsi envisager de renforcer la compétence scientifique de la Cour des comptes en y associant des universitaires de réputation internationale. Au-delà de ses attributions traditionnelles, la Cour des comptes aurait alors également pour mission :

- de produire des diagnostics et recommandations en auto-saisine ou à la demande du Gouvernement et du Parlement¹⁴ sur des

grandes problématiques publiques. Dans ce contexte, il conviendrait de réapprécier la pertinence d'organes tels que le Conseil d'analyse économique, du Conseil d'analyse stratégique (ex Commissariat général au Plan) et le Conseil économique et social ;

- de produire l'information relative à l'efficacité des dépenses et politiques publiques destinée à éclairer les choix des citoyens dans l'exercice de leur pouvoir budgétaire direct (« allocation citoyenne »)¹⁵. La Cour serait garante de la qualité, de la lisibilité et de la bonne diffusion de cette information ;
- de donner un avis sur la conformité des projets de loi de finances avec les orientations issues de consultations publiques (cf. supra) ;
- de rendre un avis public sur le contenu et les formulations des référendums, notamment des référendums à choix multiples.

Tous les travaux et rapports intervenant dans le cadre de ces missions seraient publics et feraient l'objet d'une synthèse simplifiée en quelques pages pour en assurer la lisibilité par des non-spécialistes.

Plus de la moitié des travaux serait réalisée par des universitaires de haut niveau n'appartenant pas à la Cour et sélectionnés de façon rigoureuse et transparente. On pourrait à cet effet s'inspirer des pratiques du National Bureau of Economic Research aux Etats-Unis. Une réflexion sur le statut de ses membres serait engagée dans le sens d'une plus grande rigueur déontologique.

¹⁴ Dans la limite d'une part de son programme (un cinquième ?). Afin de garantir l'indépendance de la Cour, un comité comprenant outre des membres de la Cour des comptes, des députés de la majorité et de l'opposition pourrait refuser une demande du Gouvernement ou du Parlement en raison de la faiblesse des enjeux financiers, de la saturation du quota prévu ou tout autre motif dûment motivé.

¹⁵ Revue par des 'focus groupes' pour en garantir l'accessibilité pour le plus grand nombre.

CONCLUSION

Trop souvent l'on croit en France pouvoir surmonter les crises par une politique de la *tabula rasa*. Notre conviction profonde est au contraire la suivante : il n'y a de modification durable qu'en déclenchant, au moyen de mesures concrètes, des dynamiques vertueuses qui nous rapprochent toujours plus d'une démocratie adulte et d'un exercice responsable du pouvoir.

L'évolution de notre République vers une «démocratie éclairée», contribuerait progressivement à replacer les citoyens dans un jeu politique constructif tout en restaurant la confiance dans l'action publique. Plus encore, l'instauration progressive d'une démocratie éclairée permettrait à la France de renouer avec une ambition politique élevée et volontaire, fondée sur un citoyen éclairé.

ANNEXES

«Quelles valeurs, quel modèle pour la France après 2007 ?»

Conférence, Paris, 7-8 décembre 2006

Synthèse des travaux de la session 1

Programme de la conférence

Liste des participants

Institut Aspen France

Les Instituts Aspen dans le Monde



Institut Aspen France

«Quelles valeurs, quel modèle pour la France après 2007 ?»

Hôtel de Pomereu (Caisse des Dépôts et Consignations)

Paris, 7 - 8 décembre 2006

Session I

Peut-on réconcilier les citoyens avec la politique ?

Constatant la perte de confiance dans le politique, les tensions sociales, les clivages puissants entre le secteur public et le secteur privé, entre les Français et leurs élites, entre le pays et sa jeunesse, entre la France et l'Europe, cette première session était consacrée à cette perte de confiance dans le politique et aux moyens de replacer l'ensemble de ces acteurs dans un jeu politique constructif.

Les participants étaient ainsi invités à débattre de questions telles que : *Quelle est la profondeur de cette crise ? Sommes-nous atteints par la « passion de l'égalité » ? Attendons-nous trop de l'Etat ou la politique est-elle minée par la domination des lois économiques ? Vivons-nous une crise morale affectant les valeurs de notre contrat social ? Ou sommes-nous simplement confrontés à la nécessité d'adapter les discours et instruments de nos politiques publiques à de nouveaux défis et contextes ?*

Quelle est la part de responsabilité des hommes politiques, des citoyens, de certains groupes de pression, des médias, de nos institutions dans cette crise ?

Comment peut-on imaginer mieux réguler la sphère politique afin que les décisions publiques soient plus conformes à notre intérêt collectif ? Comment dépasser la sanction électorale et replacer les citoyens dans un jeu politique constructif ? L'introduction d'une dose de démocratie directe, comme dans d'autres Etats occidentaux, est-elle une option envisageable ? A quelles conditions ?

Les opinions et jugements formulés dans cette synthèse sont ceux exprimés par les participants à l'occasion de la conférence, dans leur diversité et leurs contradictions. Ils ne sauraient être imputés directement ni à l'Institut et à ses organes directeurs, ni à ses partenaires, ni au rédacteur de cette synthèse.

SYNTHÈSE DES TRAVAUX

Une crise politique nourrie par des contraintes nouvelles

La superposition de deux crises

La France connaît aujourd'hui **deux crises qui se superposent**. La persistance du chômage et des exclusions nourrit une crise économique et sociale profonde dont notre pays n'arrive pas à sortir. Cette impuissance est reprochée aux hommes politiques et aboutit à une remise en cause tant du personnel politique dans son ensemble que de la démocratie représentative qui, par l'éloignement qu'elle suppose par principe entre le peuple et ses représentants, expliquerait l'incapacité de nos dirigeants à faire face aux problèmes dont souffre la population.

Il faut parmi ces deux crises **démêler les causes et les conséquences**, car une fois les causes hiérarchisées l'on pourra également hiérarchiser les remèdes. De fait la crise économique et sociale précède la crise politique : la démocratie représentative est d'abord remise en cause parce qu'elle rendrait plus difficile la sortie de crise économique et sociale.

La désaffection à l'égard d'une action politique sous contrainte

La désaffection à l'égard de la politique se nourrit d'abord du **sentiment d'une impuissance grandissante** de l'action politique qui n'est pas propre au régime représentatif. Trois contraintes semblent ainsi s'exercer :

- la **montée en puissance de l'Union européenne** tend à réduire les marges de manœuvre. Ce sentiment est d'autant plus répandu chez nos compatriotes que les questions communautaires ne sont pas 'insérées' dans les représentations et qu'il y a de fortes différences de culture politique entre notre pays et l'Union européenne : « nous

« nous ne pouvons que peu la culture du compromis négocié et la culture du marché ».

- les questions se posent désormais à l'échelle mondiale. Dans les enquêtes faites auprès des Français, **il n'y a d'acteur réel que global**. La prise de conscience de la mondialisation est relativement récente mais elle nourrit un sentiment très fort de prééminence des logiques économiques sur les décisions politiques. L'émergence récente des questions environnementales a renforcé l'impression que les politiques nationales ne pouvaient avoir de prise sur les vraies questions.
- l'existence d'un **fort pouvoir administratif** pose le problème de la capacité du pouvoir politique à faire face à d'éventuelles tendances bureaucratiques. *« Tout semble quelquefois fait pour que le politique n'ait pas de marge de manœuvre, l'action politique étant alors assimilée à l'arbitraire. »*

Cela pose la question du politique. Il tenait en France une place très importante : or, *« nous sommes passés d'une situation où le politique était tout à une situation où il n'est rien »*. Cela alimente un sentiment de désaffection à l'égard de la sphère politique qui est propre à notre époque. Historiquement en effet, les malaises politiques ont pu avoir des conséquences strictement inverses et nourrir le triomphe de certains partis.

Les contraintes nouvelles pesant sur le monde politique ne suffisent donc pas à expliquer la désaffection à l'encontre de la sphère politique dans son ensemble. C'est aussi **une certaine pratique de la démocratie représentative** qui est en cause.

Une démocratie représentative affaiblie

La pratique française de la représentation peut être jugée triplement défailante : elle affaiblit le rapport du politique au réel, nourrissant ainsi son impuissance ; elle laisse peu de place aux autres acteurs ; elle entretient enfin un lien fragile avec le terrain.

Un discours politique détaché du réel

Dans un système représentatif, les hommes politiques sont chargés de formuler les enjeux majeurs et leurs oppositions structurent le paysage politique. Or la crise économique et sociale que connaît la France

depuis plus de trente ans a nourri *« une tendance à ramener la politique aux débats économiques »* et à laisser de côté des questions telles que la laïcité ou la conception de la nation, la place de l'école libre ou encore les droits de femmes. Il y a donc tout un champ de questions auxquelles le politique devrait s'intéresser et qui ne sont traitées qu'à la marge.

Le **traitement même des questions économiques** par les politiques est discutable : *« il y a souvent une différence entre l'interprétation qui est faite par les politiques d'une mesure et la réalité de ses effets »*. Ainsi, par exemple, la *« décision de donner un coup de pouce au SMIC n'est jamais confrontée à ses effets sur l'emploi »*. Le débat politique prend ainsi régulièrement l'aspect d'un jeu de rôle bien rôdé *« qui nourrit une certaine infantilisation en empêchant de dire ce qui est et ce qui n'est pas dans l'intérêt du pays »*.

Une sphère politique omniprésente

La culture politique française est fondée sur la **prééminence du politique** sur tous les autres acteurs. *« Le politique est le seul opérateur des évolutions car il a le monopole de l'intérêt général. »* En conséquence le dialogue social, *« qui fonctionne en France et qui est souvent perturbé par l'intervention de l'Etat »,* n'est valorisé que de manière épisodique : ainsi, *« lors de la crise du CPE, le dialogue était possible mais n'a pas eu lieu ; à l'inverse lors de la crise des banlieues, il y a eu une offre de dialogue social mais il n'existait aucun interlocuteur pour ce faire »*.

Il n'est donc possible de **faire émerger des interlocuteurs crédibles** et de poser la question de la représentativité qu'à la condition d'être capable de leur donner un rôle permanent et indiscutable. Ainsi, en Allemagne, la puissance du dialogue social est à la hauteur des responsabilités qui lui sont confiées : *« la négociation collective du salaire est le point focal de tout le fonctionnement du dialogue social »*.

En l'absence d'autres acteurs considérés comme légitimes, il y a un déficit de contre-pouvoirs, même 'amicaux'. A l'intérieur du système politique, les élus locaux et les parlementaires *« ont du mal à trouver un support pour leur réflexion, d'autant plus que l'université se place en retrait par rapport à un domaine politique considéré comme corrosif »* : les *think tanks* ne jouent pas le rôle de contre-pouvoir et n'alimentent pas les élus qui pourraient peser sur les décisions. Dans ces conditions, *« il n'y a qu'un seul contre-pouvoir en France : la rue »*.

Un lien souvent trop fragile entre la politique et le terrain

Les élus locaux et les parlementaires, «*qui pourraient concilier le niveau national et local en permettant une 'remontée' des constats et des informations*» n'ont pas de lieu pour les exploiter. La faiblesse du Parlement nuit ainsi à l'enracinement local de la politique nationale.

L'hostilité traditionnelle en France à l'égard des corps intermédiaires empêche cette **fonction de médiation** de se développer en dehors de la sphère politique. «*Cela pose d'autant plus problème qu'il est difficile de créer des liens lorsque les perspectives sont sombres.*»

En l'absence de véritables corps intermédiaires, ce sont **les médias qui créent le lien social**. Or ceux-ci jouent un rôle important dans le climat d'inquiétude qui règne dans notre pays et qui avive les reproches adressés aux politiques. «*Cela tient au fait que le récit du monde donné par la télévision et la radio, qui occupent la moitié du temps de veille des individus, est fondé sur la catastrophe et sur l'alternance d'une séquence de peur et une séquence rassurante.*» Cela aboutit à un **diktat de l'urgence médiatique**, dès lors que le politique a renoncé à la double mise en perspective dans l'espace et dans le temps. Le triomphe de l'opinion publique nourrit alors «*un divorce entre la démocratie et la raison*» qui n'est pas propre à la France mais qui traverse toutes les démocraties occidentales.

La démocratie participative est-elle une solution ?

Face à cette triple faiblesse, la démocratie participative peut apparaître comme une solution à la condition de «*domestiquer la question de la participation : il s'agit de dessaisir le politique ou de rajouter un nouvel échelon de décision, ce ne peut être que catastrophique*». Il s'agit donc d'abord et avant tout «*de faire participer le peuple et non de le consulter : il faut l'amener à contribuer à l'élaboration de la décision, ce qui suppose des corps intermédiaires solides.*»

La démocratie participative permettrait ainsi de créer le **lieu d'explication d'un choix politique** et l'espace de négociation qui manque aujourd'hui en France. Elle pourrait également faire naître «*l'effort de réflexion managériale qui existe dans des entreprises gérées de manière beaucoup plus participative et méritocratique et dont les règles sont peu contestées parce que l'on sait qu'elles existent*». Ce peut donc être l'occasion d'une division des tâches que le monde politique a jusqu'ici toujours refusé d'aborder.

Le développement de formes de démocratie participative dans notre système politique ne pourra toutefois à lui seul résoudre l'ensemble des difficultés politiques. Les partis devront également **mieux assurer certaines de leurs fonctions traditionnelles** pour que la greffe prenne : il leur faudra à nouveau animer l'espace public et «*former leurs élites au lieu de recourir à des élites préformées*».

Le recours à la démocratie participative repose donc sur un pari : pour pouvoir investir le champ nouveau ouvert par la participation, le monde politique devra assumer à nouveau ses fonctions traditionnelles.

«*Il faudra pour cela de l'audace expérimentale*» afin de relever les défis qui se posent à notre démocratie si l'on veut que la participation accrue débouche sur la fin de la désaffection envers la politique.

Il conviendrait dès lors de répondre à **six défis** pour réconcilier les citoyens et la politique :

- «*améliorer la prise sur le réel de la politique pour substituer les résultats concrets aux discours*» ;
- favoriser la **diversité des classes dirigeantes** pour lever «*les restrictions dans l'expérience sociale*» que la monoculture actuelle favorise ;
- lutter contre la **désaffiliation des classes populaires**, désormais éloignées de la politique ;
- limiter les **effets pervers de la démocratie médiatique**, afin de ne plus céder aux séductions de la mise en scène ;
- donner **plus de place à la participation** en inventant les nouvelles formes dont elle a besoin ;
- inventer les moyens «*de transformer un système qui doit se réformer de l'intérieur*».