

## La citoyenneté

### *Être (un) citoyen aujourd'hui*

Les femmes et les hommes, pourtant individus porteurs d'une singularité qui leur est propre, sont des êtres sociaux. L'idée de citoyenneté, c'est-à-dire le droit de participer aux décisions relatives à la communauté politique, est au cœur de la conception occidentale des relations entre l'individu et cette société qui lui préexiste et qu'il rejoint un jour, par naissance ou par choix. Rares sont les mots chargés d'autant d'histoire, de significations, d'autant de valeurs et d'affect que ceux de « citoyen » et de « citoyenneté ». Les attentats terroristes qui ont été perpétrés en France à partir de janvier 2015 ont révélé la force du sursaut de citoyenneté que peuvent susciter des événements dramatiques affectant la collectivité nationale.

S'aventurer à donner une définition exhaustive de la notion de citoyenneté est délicat, d'autant que cette définition a oscillé au cours des temps et au gré de l'évolution des sociétés. Trois caractéristiques se sont néanmoins identifiées de manière pérenne comme participant à la définition du concept. La première est que ce dernier désigne à la fois un statut, c'est-à-dire la reconnaissance officielle de droits et devoirs par une entité politique, et une pratique, voire une vertu. Cette dernière s'exprime, au-delà du respect des lois et des codes de la communauté, par le civisme et l'engagement en faveur de la collectivité. La deuxième caractéristique pérenne du concept de citoyenneté est qu'il renvoie à une communauté de nature politique. Être citoyen, c'est faire preuve de la capacité de s'extraire de ses appartenances, sans les renier, pour décider des affaires d'une communauté plus large ; c'est trouver en soi-même un espace de neutralité dans lequel on constitue, avec les autres, un être collectif qui est un corps politique. La troisième caractéristique constante, est intrinsèquement liée à la liberté. La Déclaration de 1789, qui s'adresse autant au citoyen qu'à l'homme, en fait une valeur essentielle et un droit fondamental pour chacun.

La conception française contemporaine de la citoyenneté est héritière de cette construction occidentale. Elle exprime un « idéal-type » de vie en commun, selon la formule de Dominique Schnapper. Celui de la construction d'une « communauté de citoyens », d'une nation, selon des principes démocratiques qui s'incarnent en particulier dans les trois piliers de la devise de la République : liberté, égalité, fraternité.



Fondée sur ces valeurs, la citoyenneté française se traduit par un statut du citoyen défini par les cadres juridiques régissant la nationalité, les élections, la sécurité nationale ou encore le droit pénal. Mais la citoyenneté française n'en a pas moins conservé une dimension de valeur, voire de vertu structurante de notre vie commune. L'application des termes « citoyenneté » et « citoyen », par exemple, est aujourd'hui regardée par les pouvoirs publics et dans le discours politique comme un signe de vertu au service de l'intérêt général, ainsi que l'atteste leur utilisation massive dans les titres de lois ou de décrets aux objets les plus divers.

Il est dès lors possible de douter fortement que ce concept essentiel de notre vie commune soit en crise, contrairement à ce que laisse entendre une des antennes récurrentes du discours médiatique et politique. Ce discours peut s'appuyer, il est vrai, sur les critiques, faites d'insatisfaction et de défiance, qu'adressent les citoyens au fonctionnement de notre système démocratique. Mais c'est nier l'impressionnante vitalité contemporaine des invocations et expressions de la citoyenneté. De fait, l'engagement « citoyen » devient la marque de fabrique d'une époque qui entend replacer l'engagement en faveur de causes collectives ou de valeurs civiques au premier rang des valeurs sociales. Le terme « citoyen » ne désigne plus seulement un homme ou une femme sujet et acteur d'un système institutionnel ; il exprime d'abord un comportement qui qualifie les valeurs de la vie sociale.

Cette vitalité de la citoyenneté, entendue comme une pratique positive, est peut-être l'expression de ce que la supposée « crise de la citoyenneté » n'est finalement qu'un renouveau.

À l'issue des auditions qui ont été conduites et des échanges particulièrement riches qui ont eu lieu lors des sept conférences publiques que le Conseil d'État a organisées sur le thème, c'est en tout cas ce que semblent montrer les interrogations actuelles qui pèsent sur le statut du citoyen (*première partie*), comme le renouveau de la pratique citoyenne et de son accompagnement par les pouvoirs publics (*deuxième partie*). Il importe que ces derniers soutiennent cette dynamique afin que la citoyenneté retrouve la pleine dimension qui peut être la sienne : constituer le projet collectif d'une société ressoudée (*troisième partie*).

## **Première Partie – La citoyenneté française : un statut à la recherche d'un nouveau souffle ?**

---

Le statut juridique du citoyen, qui reflète la dimension politique de la citoyenneté, se concentre autour de deux axes. En premier lieu, le citoyen est un national titulaire de ses droits civils et politiques qui concourt à l'exercice de la souveraineté nationale au sens de l'article 3 de la Constitution. En deuxième lieu, le citoyen se définit par les droits dont il est titulaire et par les devoirs auxquels il est assujéti. Parmi les droits les plus essentiels qui forgent ce statut – outre les droits politiques (droit de vote et d'éligibilité) –, les droits attachés spécifiquement à la qualité de national/citoyen français méritent une mention particulière. Il s'agit du droit d'aller



et venir sur le territoire national (dont disposent aussi les ressortissants de l'Union) et du droit d'accès aux emplois publics et privés emportant l'exercice de missions de souveraineté. Leur nombre restreint atteste la frontière relativement ténue qui peut exister entre le statut de citoyen et celui de toute personne résidant sur le sol national. Le principe d'égalité revêt lui aussi un caractère éminemment structurant dans le statut du citoyen. « *L'égalité des citoyens devant la loi, sans distinction d'origine, de race ou de religion* » est proclamée dès l'article premier de notre Constitution. Le principe d'égalité est également parmi les droits de l'homme et du citoyen celui qui est mentionné le plus grand nombre de fois dans la Déclaration de 1789 et qui structure les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. Quant aux devoirs, les principaux d'entre eux sont les héritiers de ceux qui constituaient déjà le statut du citoyen romain. Y figurent la défense de la Nation, le paiement de l'impôt, la participation aux jurys d'assises ou encore le caractère obligatoire de l'instruction pour les enfants jusqu'à seize ans, qui témoigne du rôle essentiel de l'école de la République dans la formation du citoyen. Le devoir de se soumettre à la loi est à la racine de tous les autres. En filigrane de ces deux axes, la langue française contribue elle aussi, de forte manière, à forger le statut du citoyen français. Elle est en particulier un élément essentiel de cette prémisse de la citoyenneté qu'est la nationalité et une condition nécessaire à l'exercice de l'ensemble des droits auxquels donne accès le statut de citoyen français. De cette double dynamique a résulté aujourd'hui un système ouvert et cohérent. Ouvert car, en cette matière, la République s'est toujours montrée accueillante : elle s'honore d'être une terre d'asile et les étrangers qui font la preuve de leur assimilation peuvent acquérir la nationalité française et devenir citoyens. Ouvert également car la citoyenneté française ne s'oppose pas à d'autres citoyennetés. La citoyenneté européenne en est un exemple patent. La cohérence du système, quant à elle, est marquée par les conditions d'accès des étrangers à la nationalité et donc à la citoyenneté française, fondées sur une conception élective de la Nation. Elle tient aussi, à l'inverse, à la possibilité d'être exclu de la communauté des citoyens en cas de manquement aux devoirs fondamentaux.

Le statut du citoyen est ébranlé par trois phénomènes. Le premier est la crise de confiance entre les Français et le système de représentation politique, qui est une réalité attestée par nombre d'enquêtes d'opinion. Si les fondements du régime démocratique ne sont pas remis en cause, les citoyens français, comme d'autres en Europe, se montrent très critiques envers leurs représentants, les partis politiques et le fonctionnement global du système auquel ils reprochent foncièrement d'être insuffisamment à leur écoute. Cette crise de confiance est encore plus marquée au sein des jeunes générations et des catégories populaires. Pour autant, les Français ne se désintéressent pas de la vie politique et appellent de leurs vœux un système qui les associerait plus directement et plus fréquemment aux décisions politiques. Ils souhaitent également que la République assure une meilleure formation à l'exercice de la citoyenneté. Le deuxième phénomène qui ébranle la citoyenneté politique est le sentiment que l'égalité de tous les citoyens devant la loi ne se traduit pas dans les faits. Les espoirs fondés au cours des Trente Glorieuses se sont évanouis au fur et à mesure qu'est apparue l'incapacité des politiques publiques à effacer nombre d'inégalités de situations : entre générations, entre



hommes et femmes, entre catégories socio-professionnelles, entre habitants des différents territoires de la République. Les fractures qui lézardent la société sont autant d'obstacles au sentiment de partager un même destin et d'appartenir à une même communauté. Enfin, alors que notre système institutionnel et juridique n'a cessé, depuis la Seconde Guerre mondiale, d'étendre et de garantir les droits individuels dont bénéficie toute personne, la perception des devoirs inhérents à la citoyenneté s'est brouillée. La défense du pays ne repose plus sur la conscription ; les contributions aux charges publiques sont affectées par les évolutions de la fiscalité et la thématique de l'évasion fiscale ; le civisme tourné vers le respect de l'intérêt général de la Nation est estompé par des solidarités communautaires renforcées par les nouveaux réseaux sociaux numériques et par une montée des comportements individualistes ; la laïcité est elle-même l'objet d'interrogations, après plusieurs décennies d'apaisement, du fait d'évolutions sociologiques et de l'apparition de nouveaux fondamentalismes.

## **Deuxième Partie – Des formes rénovées d'expression de la citoyenneté au service de la cohésion sociale et d'une nouvelle fraternité**

---

Si, pour une grande majorité de nos concitoyens, l'exercice de la citoyenneté politique demeure essentiel, le renouveau de la citoyenneté se traduit par la recherche de formes de participation à la vie de la communauté nationale plus actives que la seule participation aux élections. Une nouvelle citoyenneté du quotidien, faite d'engagement et de solidarité, renoue avec une dimension fondamentale de la citoyenneté : l'exemplarité par l'action. Être citoyen, c'est d'abord s'engager au service du bien commun dans la vie quotidienne. Trois phénomènes illustrent cette évolution. Le premier est la construction progressive d'une citoyenneté de l'engagement. La vitalité du service civique, de l'engagement associatif et de l'ensemble de l'économie sociale et solidaire montrent que l'engagement au service de causes d'intérêt général est vécu comme un enrichissement des parcours individuels, permettant de recréer du lien collectif. Le deuxième phénomène est la consolidation d'expressions numériques de la citoyenneté. Le numérique est en effet regardé par beaucoup comme une source potentielle d'enrichissement de la citoyenneté ; c'est ce que traduit notamment le mouvement des « *civic techs* ». Ce dernier exprime un engouement pour des formes de démocratie plus participative, complétant, sans chercher à l'évincer, la démocratie représentative. Reste qu'en l'état, ce que certains qualifient de « citoyenneté numérique » n'a pas encore satisfait tous les espoirs placés en elle : le numérique, qui a le potentiel de faciliter et d'élargir le champ de la participation, tend à reproduire les biais et inégalités observés dans les consultations menées dans la sphère administrative et politique traditionnelle. Il peut également être le lieu de nouveaux risques, comme celui de la diffusion virale de fausses nouvelles ou celui du piratage des processus de consultation ou de vote en ligne. La citoyenneté qui a pu être qualifiée « d'administrative », enfin, mais qui se présente davantage aujourd'hui comme une citoyenneté de l'action publique, tant son spectre s'est élargi, enrichit également la citoyenneté politique. Elle s'exerce au travers des droits spécifiques



reconnus aux citoyens dans leurs relations avec les pouvoirs publics, comme de l'ensemble des processus consultatifs qui associent les usagers, les citoyens, à l'élaboration des décisions publiques (enquêtes publiques, consultations locales, démarches participatives diverses).

Ce mouvement foisonnant appelle, de la part des pouvoirs publics, à la fois un regard critique et des encouragements. L'auto-proclamation ne suffit pas à conférer la vertu citoyenne à tout engagement et la République doit se montrer vigilante : des actions « citoyennes » peuvent recouvrir des engagements partisans, des intérêts particuliers ou communautaires, qui non seulement ne contribuent pas à l'unité de la Nation, mais au contraire concourent à son fractionnement. Certaines formes d'engagement peuvent aller jusqu'à s'émanciper du respect de la loi et des règles de la démocratie. Mais lorsqu'elles concourent à consolider le corps social par une authentique recherche du bien commun, ces nouvelles formes d'engagement méritent d'être reconnues et soutenues par la puissance publique. Ce processus de reconnaissance et de soutien est engagé. Ainsi, le *Livret du citoyen* remis pendant les cérémonies de naturalisation souligne-t-il que « *les devoirs des citoyens les uns envers les autres ne se limitent pas à des obligations juridiques. Ils reposent également sur une dimension morale : il s'agit de faire preuve de civisme et de civilité pour rendre supportable la vie en société. La politesse, le respect, la capacité à venir en aide à une personne en difficulté sont des éléments capitaux pour une citoyenneté vécue au quotidien* ». Le développement du service civique et des réserves citoyennes, la création du compte d'engagement citoyen, la prise en compte d'engagements associatifs pour l'accès à des filières sélectives d'enseignement sont autant de témoignages de l'intérêt porté à la valorisation de telles actions. Les services publics eux-mêmes sont en recherche de formules permettant de développer une citoyenneté de l'engagement.

### **Troisième Partie – La citoyenneté, notre projet de société**

---

Si la citoyenneté n'est pas le vestige d'un passé révolu et idéalisé, elle n'est pas non plus un acquis, ni une utopie. Elle doit être, pour la République et l'ensemble des collectivités publiques françaises, une ambition, un projet. Eu égard à notre histoire et à nos valeurs, ce projet ne peut être fondé que sur le triptyque républicain : liberté, égalité, fraternité, cette dernière devant être l'égale des deux autres. La protection des libertés doit rester un objectif permanent, en particulier face aux menaces nouvelles que font peser certains fondamentalismes. L'égalité doit tout autant être au cœur des politiques publiques. Redonner confiance dans la capacité de la République à assurer l'égalité des chances est un préalable indispensable : la société des citoyens se construit aussi, conformément à l'idéal républicain hérité de la Révolution, sur la lutte contre les inégalités sociales et la lutte contre les discriminations illégales ou inacceptables. La fraternité, qui comprend à la fois une dimension de civilité et une dimension de solidarité, est un ciment collectif fragilisé par des processus de diverses natures : l'individualisme et le repli sur soi favorisés par une société néo-libérale axée sur l'accomplissement du bien-être personnel, l'affaiblissement des valeurs collectives, les communautarismes.



Le renouveau démocratique et civique doit rappeler l'importance et la symbolique du droit de vote, apanage des citoyens français ou européens (pour les scrutins qui sont ouverts à ces derniers) : l'appartenance à la Nation permet de faire des choix politiques engageant la communauté nationale. C'est un privilège qui impose au citoyen un comportement fondé à la fois sur l'engagement au service de la communauté (nationale ou locale) et le respect des valeurs de cette communauté. Le regroupement des élections locales pour éviter la multiplication des scrutins politiques et stimuler la participation peut être envisagé, parallèlement à la reconnaissance et à la valorisation de l'engagement électif local : les 550 000 élus locaux sont des citoyens particulièrement dévoués au bien commun. Le discrédit subi par la classe politique est particulièrement injuste à leur égard. La République doit leur témoigner de la reconnaissance et encourager leur engagement, de façon concrète et symbolique. L'association des citoyens à l'évaluation et au contrôle des politiques publiques doit aussi être envisagée, dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur la définition et la mise en œuvre d'un tel contrôle. Prévoir des actions de formation des personnes participant à des processus consultatifs (enquêtes publiques, conseils de quartier, conseils citoyens...) est également essentiel.

L'éducation à la citoyenneté est, elle aussi, un enjeu fondamental. Elle repose d'abord sur l'école, qui se doit de procéder à une évaluation approfondie des réformes de ces dernières années en matière d'éducation morale et civique. Il est essentiel, à cet égard, que l'enseignement civique et moral associe de manière étroite à la communauté éducative l'ensemble des acteurs de la citoyenneté : les réserves, civique et de l'éducation nationale, qui sont aujourd'hui trop peu mobilisées, doivent être sollicitées ; les fonctionnaires d'encadrement pourraient être incités à venir parler des institutions, de la République et de la vie publique dans les écoles une ou deux fois par an. Développer les conseils municipaux des enfants, en lien avec l'éducation civique, est également une piste devant être explorée, en veillant à ce que les communes disposent des moyens et du soutien appropriés. Il est également très souhaitable d'améliorer l'enseignement de l'histoire de l'Europe axé sur les valeurs communes et de donner de nouvelles illustrations concrètes à la citoyenneté européenne dont la dimension pédagogique est importante. Plusieurs axes doivent concerner des publics adultes : politique d'aide à la parentalité, pédagogie de la laïcité, formation active à la citoyenneté (périodes de réserve dans la continuité du service national universel, modules dédiés adossés aux cycles de formation professionnelle continue...). L'enseignement de la langue française appelle une attention particulière.

Le renouveau de la citoyenneté passe également par la recherche d'une société de fraternité. Cette orientation pourra s'appuyer sur la valorisation de l'engagement, qui doit devenir un authentique « savoir-être citoyen ». Le service national universel, tel qu'il se dessine, permettra de donner un nouvel élan à la mixité sociale et de faire monter en puissance le service civique. Il devrait également permettre d'assurer la cohérence de l'ensemble des dispositifs d'engagement qui existent aujourd'hui. Mais son cadre juridique doit encore être approfondi à l'issue de la consultation nationale qui est lancée. Parallèlement, une politique globale



de labellisation des actions citoyennes serait utile pour permettre à chacun de s'orienter dans le foisonnement des initiatives et pour valoriser celles qui sont les plus remarquables. Libérer le potentiel de la société civile pour créer des réseaux de solidarité et de fraternité implique aussi de chercher à simplifier les cadres juridiques dans lesquels ces réseaux se développent.

Œuvrer à une société qui fédère et rapproche implique, enfin, de mobiliser l'ensemble des autres vecteurs qui peuvent contribuer à l'exercice d'une citoyenneté engagée. Un réexamen des cahiers des charges des sociétés publiques de l'audiovisuel en matière d'information et de pédagogie sur les enjeux de la citoyenneté pourrait ainsi conduire à fixer à ces sociétés des objectifs concrets de production et de programmation d'émission sur ce thème. Les réseaux sociaux, dont le rôle est devenu si important, mériteraient eux aussi d'être sensibilisés à cette thématique. Le développement de l'écosystème des « *civic techs* » doit être accompagné par les pouvoirs publics nationaux et locaux. Les rites et symboles républicains appellent une réflexion particulière destinée à s'assurer qu'ils parlent aux jeunes générations.

Pour l'ensemble de ces motifs, la citoyenneté, qui n'a pourtant jamais cessé d'occuper une place centrale dans la construction républicaine en France depuis la Révolution, appelle aujourd'hui un nouveau regard de la part des autorités publiques. Dans une société par ailleurs fortement marquée par l'individualisme, beaucoup de Français, jeunes notamment, demandent que la République redonne du sens à l'action collective et sont prêts à s'engager en faveur de causes collectives. Le projet républicain destiné à réunir la société française autour des valeurs de la citoyenneté doit comporter un ensemble de volets complémentaires et reposer sur une mobilisation collective des responsables publics, des corps intermédiaires et des citoyens eux-mêmes.

