



Étude annuelle 2018

# « La citoyenneté Être (un) citoyen aujourd'hui »



Dossier de presse  
Conférence de presse – Jeudi 27 septembre 2018





# Sommaire

- 1. Pourquoi le Conseil d'État a-t-il consacré son étude annuelle à la citoyenneté ?** p.3
  - 2. La citoyenneté est-elle en crise ?** p.4
  - 3. Quels sont les contours de la citoyenneté ?** p.7
  - 4. Quels sont les grands axes des propositions du Conseil d'État pour renforcer la dynamique de la citoyenneté ?** p.9
-

# 1. Pourquoi le Conseil d'État a-t-il consacré son étude annuelle à la citoyenneté ?

**L'idée de citoyenneté**, fondée sur l'implication des citoyens dans la vie de la communauté politique à laquelle ils appartiennent, **est au cœur de la conception occidentale des relations entre l'individu et la société.**

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. Les foules immenses qui ont défilé et entonné la Marseillaise pour témoigner de l'unité et de la solidarité du corps social, les drapeaux tricolores hissés par une multitude de particuliers ont témoigné de la force collective de l'attachement aux valeurs qu'englobe la citoyenneté.

De telles expressions populaires spontanées peuvent aussi être suscitées par des événements heureux, comme en ont témoigné les manifestations qui ont suivi et célébré la victoire de l'équipe de France en finale de la coupe du monde de football le 15 juillet dernier.

Les ressorts de telles manifestations de liesse sont de natures diverses, mais comment ne pas y voir une expression de notre appartenance commune, de notre citoyenneté ?

**Pourtant, les contours de la citoyenneté sont assez peu définis.** Les événements dramatiques ou heureux mentionnés ci-dessus attestent que la citoyenneté comporte une dimension émotionnelle ; il est moins aisé de la définir de façon exhaustive.

## Quatre motifs ont conduit le Conseil d'État à consacrer son étude annuelle à la citoyenneté

- l'idée que la citoyenneté, notion ancienne et centrale, mérite d'être revisitée à l'aune des enjeux contemporains de la société française ;
- le contraste entre l'importance de la notion dans la vie collective et son flou relatif ;
- la contradiction apparente entre l'idée, souvent exprimée, d'une crise de la citoyenneté et la profusion d'expressions contemporaines de toutes natures présentées comme « citoyennes » ;
- plus fondamentalement, la conviction que le concept est l'un des fondements essentiels de la relation qui s'établit entre les membres du corps social et la République ; autrement dit, que **le concept de citoyenneté est le ciment de la société républicaine.**

Il est le point **de convergence des trois principes fondamentaux** qui s'expriment dans la devise de la République : **liberté, égalité, fraternité.** Si les citoyens doutent de sa pertinence, c'est toute la vie en société qui est menacée.

## 2. La citoyenneté est-elle en crise ?

L'étude du Conseil d'État réfute l'idée, trop simpliste, selon laquelle il y aurait une « crise de la citoyenneté ».

Elle s'attache, en revanche, à analyser les facteurs qui conduisent beaucoup de citoyens à exprimer des **interrogations sur les concrétisations juridiques et institutionnelles de la citoyenneté**.

### Une citoyenneté « statut », ébranlée par trois phénomènes différents...

En tant que statut, la citoyenneté est ébranlée par trois phénomènes de natures différentes :

- **La crise de confiance entre les Français et le système de représentation politique** est une réalité attestée par nombre d'enquêtes d'opinion que l'étude analyse et met en perspective. Si les fondements du régime démocratique ne sont que rarement remis en cause, les citoyens français, comme ceux de beaucoup d'autres pays, se montrent très critiques envers leurs représentants, les partis politiques et le fonctionnement global du système. Ils leur 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.

- **L'incompréhension face à la persistance de fortes inégalités. L'égalité de tous les citoyens devant la loi** est au cœur du pacte républicain. Elle **est**, à ce titre, **un des socles de la citoyenneté**.

Tous les espoirs fondés au cours des trente glorieuses n'ont pas été concrétisés. Les politiques publiques peinent 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 » -selon le terme qui s'est imposé- qui lézardent la société sont autant d'obstacles au sentiment de destin partagé et d'appartenance à une véritable communauté nationale.

- 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 ne sont plus liées au statut de citoyen et sont gangrénées par 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.

## ... mais contrebalancée par un renouveau d'engagements citoyens

**Cette crise de la sphère statutaire de la citoyenneté est contrebalancée par un renouveau d'engagements citoyens de natures très diverses et librement choisis.**

Ce renouveau de la citoyenneté se traduit par la recherche de formes de participation à la vie de la communauté nationale plus pratiques et quotidiennes 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.

**A la dimension de la « citoyenneté statut » s'ajoute ainsi une dimension de « citoyenneté vertu » :** être citoyen, c'est d'abord s'engager, spontanément, au service du bien commun dans la vie quotidienne.

L'expression même de « bien commun » témoigne de ce processus : elle est le pendant, défini par la société civile, de l'intérêt général défini par les autorités publiques.

Trois phénomènes attestent de 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, montre que l'engagement au service de causes d'intérêt général est vécu comme un enrichissement des parcours individuels, permettant de recréer du lien collectif. L'intérêt porté au futur service national universel le confirme.
- Le deuxième phénomène est **la consolidation d'expressions numériques et innovantes 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 ». Il exprime un engouement pour des formes de démocratie plus participatives, complétant, sans chercher à l'évincer, la démocratie représentative. Pour autant, **la « 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 comporte également des risques nouveaux, comme celui de la diffusion virale de fausses nouvelles ou celui du piratage des processus de consultation ou de vote en ligne.

- **Une citoyenneté de l'action publique** 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 des encouragements et un regard critique.** 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 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.

### 3. Quels sont les contours de la citoyenneté ?

#### Définir la citoyenneté

Deux caractéristiques fondamentales participent à la définition de la citoyenneté.

- **La première** est qu'elle renvoie à une communauté de nature politique. Être citoyen, c'est faire preuve de la capacité de s'extraire de ses appartenances (familiales, partisans, philosophiques, religieuses, communautaires), sans les renier, pour prendre part aux affaires d'une communauté institutionnalisée. Cette communauté constitue un espace de neutralité dans lequel s'organisent un corps politique et un partage de valeurs.

**Dans notre idéal républicain, la communauté des citoyens s'incarne dans les trois piliers de la devise de la République : liberté, égalité, fraternité.** Si l'histoire institutionnelle lie étroitement la citoyenneté 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), l'égalité et la fraternité sont devenues indissociables dans la perception des citoyens.

- **La seconde** caractéristique de la **citoyenneté** est qu'elle **désigne à la fois un statut**, c'est-à-dire la reconnaissance officielle de droits et devoirs au sein d'une entité politique, **et une pratique, voire une vertu.**

Si elle se traduit par des cadres juridiques régissant la nationalité, les élections, la sécurité nationale ou encore le droit pénal, la citoyenneté française a conservé de ses racines historiques cette dimension de vertu structurante de notre vie commune.

Cette dimension s'exprime, au-delà du respect des lois et des codes de la communauté, par le **civisme** et l'**engagement** de chaque citoyen en faveur de la collectivité.

#### La citoyenneté comme « statut »

**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.

En second lieu, le citoyen se définit, autant que par **les droits** dont il est titulaire, par **les devoirs** auxquels il est assujéti.

**Les droits** les plus essentiels qui forgent ce statut sont les droits politiques (droit de vote et d'éligibilité) et ceux qui sont attachés spécifiquement à la qualité de citoyen français : droit d'aller et venir sur le territoire national (dont disposent aussi les citoyens de l'Union), 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.

Quant aux **devoirs**, les principaux d'entre eux sont les héritiers de ceux qui constituaient déjà le statut du citoyen romain : 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 atteste du rôle essentiel de l'école de la République dans la formation du citoyen.

Le devoir de se soumettre à la loi, expression de la volonté générale, est à la racine de tous les autres.

## Un système ouvert et cohérent

**Ce statut de la citoyenneté française constitue un système ouvert et cohérent.**

- Ouvert car 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 et environ trois millions de Français vivant en France disposent d'une autre nationalité.
- 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.

En filigrane de ces deux axes, **la langue française** contribue elle aussi, de manière éminente, 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.

## La citoyenneté comme pratique ou « vertu »

Les évolutions contemporaines de la **dimension de « citoyenneté vertu »** ont été développées précédemment (2- Y a-t-il une crise de la citoyenneté ?)

## 4. Quels sont les grands axes des propositions du Conseil d'État pour renforcer la dynamique de la citoyenneté ?

La citoyenneté n'est pas un acquis. La crise qui affecte, dans l'esprit de beaucoup de nos concitoyens, la perception du statut de citoyen et l'hétérogénéité sociologique et culturelle croissante du pays appellent un diagnostic partagé entre les pouvoirs publics et la société civile ainsi qu'une volonté commune de **faire de la citoyenneté notre projet de société** comme l'exprime le titre de la 3<sup>ème</sup> partie de l'étude : « la citoyenneté, notre projet de société ».

La conviction du Conseil d'État est que ce projet républicain destiné à réunir la société française autour des valeurs de la citoyenneté - au premier rang desquelles le triptyque « liberté, égalité, fraternité » - doit comporter un ensemble de volets complémentaires et reposer sur **une mobilisation collective**.

### La nécessité d'une politique globale fédérant l'ensemble de la société française

L'importance des enjeux exclut de se satisfaire de quelques recettes ou réformes techniques, aussi pertinentes et innovantes soient elles. Les orientations à suivre doivent entrer en résonance avec les aspirations des Français, parler à l'imaginaire collectif et renouer avec la dynamique de l'idéal républicain. **La citoyenneté ne peut s'épanouir que dans une République qui honore son idéal et respecte le mieux possible ses valeurs fondatrices.**

**Cette nécessité d'une politique globale**, impliquant l'ensemble de la société, pouvoirs publics nationaux et locaux, corps intermédiaires et citoyens eux-mêmes, **est la première des recommandations de l'étude**. Elle est d'autant plus importante que le renouveau de la citoyenneté est un projet qui peut fédérer la société française et permettre ainsi de lutter contre ce qui la divise. **La citoyenneté se nourrit du sentiment d'appartenance et le renforce.**

C'est la raison pour laquelle l'étude souligne, comme un préalable, l'importance des politiques destinées à réduire les inégalités qui constituent des poisons pour le lien social. Renforcer le sentiment de citoyenneté et donner goût à un exercice actif de la citoyenneté ne peuvent s'envisager que dans le cadre de politiques publiques résolument tournées vers la réduction des fractures sociales : **les actions conduites en matière de solidarité, de protection sociale, d'éducation, de formation, d'emploi et de fiscalité constituent les soubassements nécessaires d'une politique de la citoyenneté.**

### Favoriser la vie démocratique

S'agissant du **fonctionnement de la vie démocratique**, l'étude évoque les motifs pouvant conduire à écarter certaines pistes de réformes (vote obligatoire, vote électronique, abaissement de l'âge de la majorité...) et suggère d'accorder une attention toute particulière à la vie démocratique locale :

- en valorisant l'engagement et le statut des 500.000 élus locaux,
- en encourageant le développement de l'écosystème des « civic techs »,

- en regroupant les dates des élections municipales, départementales et régionales.

S'agissant de la **participation des citoyens à la vie publique**, le Conseil d'État rappelle la diversité des dispositifs existants (droit de pétition, procédures participatives). Il ouvre **une piste nouvelle** consistant à **impliquer les citoyens dans le contrôle et l'évaluation des politiques publiques**, en insistant sur l'importance qui doit être accordée à la formation offerte aux personnes participant à des processus consultatifs.

## L'enjeu de l'éducation

**L'éducation constitue un enjeu fondamental** de la citoyenneté. Elle doit en particulier comporter une pédagogie active de la solidarité permettant d'équilibrer l'individualisme inhérent au monde contemporain. Il serait par exemple utile d'examiner la possibilité de mettre en place une formation minimale mais généralisée au droit et aux droits.

Une évaluation détaillée des programmes scolaires est suggérée, de même qu'une mobilisation accrue de la réserve citoyenne de l'éducation nationale et des formules pédagogiques permettant aux élèves de découvrir concrètement la vie institutionnelle et la citoyenneté européenne.

Deux enjeux plus particuliers sont également évoqués dans ce cadre : l'importance d'une politique publique destinée à assurer une **meilleure égalité pour l'accès aux stages** ouvrant la porte à l'emploi et la nécessité de renforcer la **pédagogie de la laïcité**.

## Soutenir l'engagement des citoyens

**L'engagement** des citoyens dans des actions tournées vers l'intérêt général ou le bien commun est historiquement au cœur des valeurs républicaines. Tout ce qui le favorise contribue à la consolidation du lien social.

Le succès du **service civique, véritable école de la citoyenneté**, doit être consolidé et amplifié. Le futur service national universel (SNU) offrira un cadre approprié permettant de toucher l'intégralité des nouvelles classes d'âge et de donner une cohérence d'ensemble aux différents dispositifs organisés par la puissance publique (service civique, réserves civiques, réserves sanitaires).

La mise en place d'un **dispositif de labellisation** est suggérée, pour aider les citoyens volontaires, les structures d'accueil, les médias et les réseaux sociaux à identifier les engagements correspondant aux valeurs civiques.

Fidèle à la préoccupation qui est la sienne depuis de nombreuses années, le Conseil d'État recommande de faire du champ des activités et engagements civiques **un chantier prioritaire de simplification administrative**.

Il recommande également qu'une priorité soit donnée à la valorisation de rites et symboles républicains évocateurs pour les jeunes générations.

---

## Contacts presse

**Xabi Velazquez**, responsable des relations avec les médias

Tél : 01 72 60 58 34 / port : 06 84 32 77 53

[xabi.velazquez@conseil-etat.fr](mailto:xabi.velazquez@conseil-etat.fr)

**Paul Parikhah**, community manager, chargé des médias sociaux et de la presse

Tél : 01 72 60 58 31 / port : 06 24 72 42 86

[paul.parikhah@conseil-etat.fr](mailto:paul.parikhah@conseil-etat.fr)