



HAL
open science

Retraites, climat, immigration : et si les citoyens s'emparaient des “ saisines territoriales ” ?

Angélique Chassy

► **To cite this version:**

Angélique Chassy. Retraites, climat, immigration : et si les citoyens s'emparaient des “ saisines territoriales ” ?. 2023. hal-04557654

HAL Id: hal-04557654

<https://normandie-univ.hal.science/hal-04557654>

Submitted on 25 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Retraites, climat, immigration : et si les citoyens s'emparaient des « saisines territoriales » ?

(29 mars 2023)

Angélique CHASSY PhD Economie – EM NORMANDIE

Tendre vers la démocratie participative

Aurait-on vécu en France, les mêmes crises économiques, sociales, sanitaires et environnementales qui ont jalonné le début de ce millénaire ou y aurait-on remédié si les citoyens avaient été consultés et entendus dans la conduite économique des politiques publiques : mais comment faire des choix lorsque les ressources publiques sont limitées ? Quels sont les bénéfices que procurent ces politiques ? Faut-il améliorer ou abandonner certaines politiques ? Quelle est l'utilité sociale d'une politique ? La démocratie que nous connaissons doit-elle évoluer vers une démocratie participative ? Il est supposé que la réponse à cette question fasse basculer la démocratie représentative vers la démocratie participative. Mais, cela nécessite qu'existe un réel volontarisme politique pour aller chercher la parole citoyenne. Ainsi, ne faut-il pas fonder plus étroitement la participation citoyenne sur une méthodologie scientifique dans l'évaluation économique des politiques publiques ? ([Quand les citoyens évaluent les décisions publiques \(theconversation.com\)](#)) Cela semble en effet nécessaire afin que soient exprimées correctement les préférences individuelles des citoyens et faire en sorte que les décisions prises par les politiques soient réellement en adéquation avec les attentes de la population. Une approche plus qualitative de la gestion publique, s'intéressant au citoyen capable d'évaluer et de juger plutôt qu'à un « homo-economicus » prend dans ce contexte toute son importance. Il faut donc accepter d'intégrer des citoyens ordinaires dans la mise en œuvre des réformes. Mais nos institutions sont-elles prêtes à la discrétion des décideurs politiques ? En effet, ces décideurs craignent-ils de perdre leur légitimité politique, voire d'être sanctionnés

dans la prise de décision en donnant à une place effective à la parole citoyenne ? ([Les consultations citoyennes peuvent-elles redéfinir la légitimité politique ? \(theconversation.com\)](#)).

En effet, si on prend l'exemple de la consultation citoyenne sur la réforme des retraites, il n'y a eu consultation mais pas de restitution citoyenne ([Consultation citoyenne sur les retraites \(reform-retraite.gouv.fr\)](#). Il peut être fait également référence à la Convention citoyenne sur le Climat qui a généré une forte déception citoyenne (<https://reporterre.net/Macron-et-le-climat-3-3-sur-10-selon-la-Convention-citoyenne>). Dans ces conditions, les décideurs politiques cherchent-ils tout simplement à faire le « buzz » d'une véritable démocratie participative ? ([La consultation citoyenne, un outil démocratique ou de communication ! \(fnege-medias.fr\)](#). On constate alors une gouvernance des politiques publiques par les politiques le plus souvent dans un schéma conceptuel centraliste, qui laisse peu de place aux citoyens dans le processus décisionnel ([Le «49.3» est-il un déni de démocratie ? Le gouvernement peut-il tomber ? Le point en six questions \(ouest-france.fr\)](#). Comment remédier cependant à ce qu'on appellera la « crise contemporaine de la décision publique » ? ([Qu'est-ce que la nouvelle gouvernance publique ? \(fnege-medias.fr\)](#)

Les Conseils de Citoyens comme outil de la participation citoyenne

Il s'agit ainsi de considérer dans le management participatif l'importance des Conseils de Citoyens en tant qu'expertise citoyenne dans les travaux des politiques publiques et le processus de décision publique ([LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) . Ces Conseils de Citoyens ont pour vocation de faciliter la co-construction avec les citoyens de l'action publique. Les citoyens, en observant et analysant l'action publique, en prodiguant des conseils et des recommandations aux autorités ayant une influence effective sur la décision publique œuvrent à la prise en compte des intérêts et des besoins des citoyens dans la gestion des politiques publiques ([\[Série – Face à la crise Covid-19\] Crise Sanitaire et Conseils de Citoyens \(fnege-medias.fr\)](#). Pour ce faire, il conviendrait bien sûr que la classe politique fasse preuve d'un fort volontarisme dans le cadre institutionnel du modèle de la démocratie représentative... ou que ce modèle se voie lui-même profondément remanié. C'est l'aptitude même des autorités publiques à se comporter en stratège, plus encore à garantir de manière pérenne l'intérêt général qui se trouve mise en cause. Il convient donc d'analyser la prise en compte de cette expertise citoyenne en matière de décision publique, voire d'atteindre dans certains cas le niveau le plus élevé : le Contrôle Citoyen ([Plateforme de participation citoyenne : découvrez les sujets de contrôles retenus ! | Cour des comptes \(ccomptes.fr\)](#)

où il est donné un pouvoir effectif aux citoyens ([A Ladder of Citizen Participation | Démocratie & participation - Groupement d'Intérêt Scientifique \(participation-et-democratie.fr\)](#)). Du point de vue pratique, le contrôle citoyen permet aux citoyens d'exiger et de participer directement ou indirectement au suivi et au contrôle des dépenses publiques. Plus concrètement, on parle de saisines citoyennes. Si les citoyens ont une place c'est-à-dire « saisir » une autorité publique à l'exemple du « projet stratégique de modernisation des juridictions financières « JF 2025 » de la cour des Comptes au sens de la saisine citoyenne, celle-ci ne s'inscrit pas dans un contrôle direct et dans la durée. Le citoyen exprime un choix mais il n'est pas associé à l'évaluation malgré l'attention des actes. <https://cdc-prod-bucket.s3.fr-par.scw.cloud/uploads/decidim/attachment/file/40/Synthe%CC%80se de la consultation.pdf>

Que pensent les décideurs politiques du Contrôle Citoyen ?

Dans cette perspective, des entretiens avec des décideurs politiques multiniveaux (président de la cour des comptes ([Page d'accueil | Cour des comptes \(ccomptes.fr\)](#)), sénateur ([Accueil - Sénat \(senat.fr\)](#)), député ([Assemblée nationale ~ Les députés, le vote de la loi, le Parlement français \(assemblee-nationale.fr\)](#)), conseillers régionaux (Conseil Régional de la Réunion), départementaux (Lot et Garonne) et maires (Rouen, Elne, Sainte Anastasie) ont été menés pour expliciter la nature et la portée du contrôle citoyen dans l'évaluation économique des politiques publiques. Les conclusions sont que le contrôle citoyen n'est pas majoritairement souhaité par les élus nationaux et territoriaux. Si on se place du point de vue de l'évaluation économique « *il y a trois logiques, la première est que la participation des citoyens n'est pas une expertise mais une plus-value, le savoir c'est l'expertise scientifique et la décision appartient aux experts politiques* » (Président de la Cour des Comptes) , « *les élus ont la capacité de le faire* » (Sénateur), *pour autant*, la place des citoyens dans l'évaluation économique est essentielle pour les « *responsabiliser* » et donner plus de « *clarté* » à la décision publique à l'exemple de la réforme des retraites » (Député). Mais, « *la consultation citoyenne (...) [reste] un outil d'aide à la prise de décision pour l'élu* » (Elu Territorial). Ces entretiens montrent bien que les procédures d'évaluation économique sont très éloignées des citoyens en termes de contrôle. Pour autant, les citoyens se sentent capables d'amender, de rejeter ou d'accepter une politique publique ([Quels rôles un citoyen peut-il jouer dans la société ? | vie-publique.fr](#)) [Référendum | Service-public.fr](#).

Dans cette perspective, il est constaté la nécessité de préconiser une vraie place effective aux citoyens pour donner plus de légitimité citoyenne qui réside aujourd'hui dans « le vote » et, est « le seul moment et/ou le seul outil » où les citoyens peuvent décider. Ce travail d'effectivité de la participation citoyenne est à co-construire à l'échelon local qui apparaît le niveau le plus approprié. En effet, l'ensemble des politiques auditionnés considèrent que le territoire est le meilleur niveau pour associer les citoyens dans la prise de décision publique.

La Saisine Citoyenne territoriale

Cette saisine repose sur la possibilité au Conseil de Citoyens d'exiger et de participer directement ou indirectement au suivi et au contrôle des dépenses publiques, de déclencher et d'orienter les investigations, et d'attirer l'attention sur une politique publique territoriale mais également nationale. Cette saisine citoyenne territoriale permettra de donner une place effective aux citoyens « une prise de parole » dans la conduite évaluative des politiques publiques auprès des décideurs. Les citoyens seront ainsi « en alerte » sur la mise en œuvre des politiques publiques, sur le besoin de nouvelles régulations économiques, puis les mutations récentes de l'action publique. Ce processus ne doit pas empêcher la possibilité aux décideurs publics de saisir¹ le CC pour examiner des politiques publiques afin d'anticiper sur la gestion de tous types de crise et/ou la mise en œuvre d'un projet public en termes d'acceptabilité sociale. Cette démarche pourrait venir conforter l'idée de mobiliser les Conseils de Citoyens dans la rédaction d'« *une Loi Programme avec des objectifs communs* » avec l'ensemble des parties prenantes de l'action publique (Rencontre avec le Député Pancher, Président du groupe Libertés, Outre-Mer et Territoires (LIOT), fondé en 2018, à l'Assemblée nationale).

Dans ces conditions, il est important que chaque périmètre administratif et géographique à l'exemple des périmètres métropolitains et d'agglomérations se dotent d'un Conseil de Citoyens afin de mieux appréhender les spécificités territoriales en termes culturelles, économiques, sociales, géographiques... La mise en place du Conseil de Citoyens dans ce périmètre doit être une obligation « une portée contraignante » instituée par l'Etat sous l'égide des Préfectures et en collaboration avec les collectivités territoriales. Un tel modèle doit avoir les bonnes conditions pour fonctionner. Il s'agit de Tiers-Lieux ([France Tiers-Lieux \(francetierslieux.fr\)](http://francetierslieux.fr)) comme le lieu identitaire des Conseils de Citoyens.

¹ Ce procédé de saisine et d'auto-saisine est utilisé et institué au sein du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) qui est une assemblée consultative représentant les "forces vives" d'une région.

Il s'agit de Tiers-Lieux (([France Tiers-Lieux \(francetierslieux.fr\)](http://francetierslieux.fr)) comme lieu identitaire des Conseils de Citoyens. Ce lieu est considéré comme des leviers d'innovation grâce aux espaces partagés pour encourager les collaborations et projets collectifs. Les membres des CC pourront se rencontrer en toute autonomie, réfléchir sur les saisines citoyennes et alerter les décideurs politiques. Mais en régime de démocratie participative, cela dépend foncièrement des prérogatives qui sont concédées aux citoyens par les décideurs politiques mais aussi la légitimité juridique donnée à leur parole d'où le principe de redevabilité ([La Consultation Citoyenne vers un Principe de Redevabilité. Par Angélique Chassy, Docteure en Sciences Economiques et Arnaud Touati, Avocat. \(village-justice.com\)](#))