



Note de présentation du rapport 2015 de l'Observatoire Citoyen de la Qualité Démocratique

Le soir du 5 novembre 2015, l'Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD) participait, en tant que « **finaliste** », à la remise du **prix de la démocratie**, attribué par l'Institut Marc Sangnier au *Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées* (GENEPI). Le jury, en retenant l'OCQD parmi les finalistes, a marqué la qualité du travail accompli, concrétisé par les rapports 2013 et 2014, et confirmé **l'intérêt de cette contribution** à l'amélioration de la démocratie dans notre pays : relever les forces et les faiblesses de notre vie démocratique, observer comment sont préparées les élections et ce que signifient leurs résultats, suivre la manière dont sont conduites certaines réformes, s'interroger sur le rôle des médias, mettre en évidence la vitalité et la créativité démocratiques de la société civile sans cacher ses difficultés, c'est prendre le recul suffisant pour tirer les leçons des faits advenus au cours d'une année et ainsi préparer l'avenir politique de notre pays.

Reconnaissons tout de suite que l'année 2015 n'a été avare ni en tragédies, ni en rendez-vous politiques, ni en questions angoissantes sur l'avenir de notre démocratie. Le rapport 2015 de l'OCQD est évidemment très marqué par cette actualité foisonnante, mais il s'est efforcé de ne pas perdre le fil conducteur de son action, qui commence par la ...

« Veille démocratique »

Il s'agit de relever et de présenter, sans aucune prétention à l'exhaustivité, un certain nombre de faits ou de démarches intéressant la qualité démocratique, choisis souvent sur des critères d'opportunité.

Le rapport 2015 présente quelques **observations** qui doivent nous faire réfléchir. D'abord la manière dont **les grévistes de Radio-France**, censés défendre le service public, ont traité les bénéficiaires dudit service public, les auditeurs : privés d'ondes, oubliés, pas informés et consultés sur les enjeux du mouvement, absents du décor, ignorés purement et simplement ; quelle curieuse conception du service public dans une démocratie et, une fois de plus, quelle faiblesse du dialogue social dans notre beau pays ! Ensuite moins visible, mais à lire de toute urgence si on ne la connaît pas, un court reportage sur la manière dont **les élus municipaux du Front National** conçoivent la démocratie locale, à partir de l'exemple de trois communes du Var. Et enfin, peu connues, des dispositions envisagées, fondées sur la protection du « *secret des affaires* », menacent, autant au niveau français qu'europpéen, **le statut des lanceurs d'alerte** dont l'utilité en démocratie est largement prouvée. D'où en France, la proposition de loi, « robuste et claire », déposée en décembre par le député Yann Galut, dont on se demande si elle parviendra intacte au terme de son futur parcours ?

Il souligne ensuite de bonnes idées, comme celle de la **réserve citoyenne**, après les propositions intéressantes du rapport *Onesta-Sauvé* qui peinent à se concrétiser. Manque de volonté politique ? Mais nous ne saurions passer sous silence le processus innovant de préparation de **la loi sur la fin de vie**, qui montre que les erreurs commises lors de l'élaboration de la loi sur le « *mariage pour tous* » ont donné lieu à réflexion : processus plus lent, plus démocratique, largement ouvert sur la société civile, recherche de consensus jusqu'aux limites du possible, des ingrédients indispensables à la conduite d'une réforme sociétale.

Prolongeant l'analyse du rapport 2014 sur le Commissariat à la Stratégie et à la Prospective (« *France Stratégie* »), le rapport 2015 présente, à partir de l'exemple du Comité d'orientation des retraites (COR), un examen approfondi sur **les organismes de réflexion partagée** (« Hauts Conseils ») en matière de politiques publiques sociales: avantages, limites, conditions de réussite, progrès possibles, articulation avec *France Stratégie*. Ce type d'organisme de concertation pourrait sans doute favoriser un débat public plus ouvert, à certaines conditions.

A côté de l'inventaire que nous venons de brosser, quelque peu disparate, la principale partie du rapport 2015 est constituée des observations, menées de manière très systématique, sur les attentats de janvier et de novembre, les réactions qu'ils ont provoquées et leurs conséquences sur notre société.

Les suites politiques des attentats de janvier et de novembre

L'ambition de cette partie est d'explorer l'ensemble du champ couvert par cette problématique. Il examine dans un premier temps si ces événements ont **modifié notre manière de poser et de penser** les grandes questions que constituent la laïcité, le rapport aux religions, l'intégrisme, la place de l'Islam, l'intégration des immigrés et de leur descendance, l'équilibre, toujours à construire, entre sécurité et liberté, et enfin la liberté d'expression.

Puis il dresse un **inventaire**, appuyé sur de nombreux faits d'actualité, de la manière dont les principaux acteurs de notre espace public ont réagi face aux attentats : présidence de la République, gouvernement, partis et syndicats, religions, monde intellectuel, médias, société civile, et enfin réactions internationales. Quant aux Français anonymes, représentés dans aucune de ces structures, **que s'est-il passé dans leur tête ?** Question difficile, que divers sondages ont tenté d'éclairer, dont la réponse est infiniment complexe : nos propres réactions individuelles n'obéissent-elles pas, tour à tour, à des mobiles variés et contradictoires tels que le sentiment d'appartenance à une nation, l'identification aux plus fragiles de nos compatriotes ou à ceux qui ont subi les agressions, mais aussi la peur et la tentation du repli sur soi ?

Enfin, le rapport s'interroge sur ce qui, après ces épreuves, est susceptible de **nous rassembler**. « *L'esprit du 11 janvier* » est-il un mythe ou une réalité ? Quelles valeurs partageons-nous ? Avons-nous en commun une culture et un langage capables de nous aider à échanger, à dialoguer, à comprendre et à accepter nos différences ? Et que devient la **valeur fraternité**, souvent évoquée comme la clé, *l'idéal partageable* capable de toucher le plus grand nombre de Français et de les mobiliser ?

Quelle conclusion tirer de cette masse impressionnante d'informations, de questions, de réflexions ? D'abord que, incontestablement, **la France a « bougé »** et commencé à changer. La mobilisation historique du 11 janvier 2015 laissera des traces dans notre inconscient collectif. Face au déchaînement d'une violence aveugle, notre pays a été capable de se rassembler, de manière certes incomplète et éphémère, mais tout de même, quelle leçon ! « *L'esprit du 11 janvier* », en revanche, **n'a pas réussi à se manifester de manière durable et lisible**, faute notamment d'un engagement clair des forces politiques, et singulièrement du pouvoir central, sans lequel cet élan ne peut atteindre la masse critique, ni inclure nos concitoyens les plus éloignés de la vie publique. Mais **des graines ont été semées**, des Français d'origine, d'opinion et de culture différentes se sont rencontrés, des débats ont éclairci les enjeux, d'innombrables initiatives ont montré la vitalité de notre société civile.

La fin de l'année a vu la **valeur sécurité** prendre nettement le pas sur la *valeur fraternité*. C'était compréhensible, d'autant plus que les actes agressifs de divers types se sont amplifiés, plus nombreux vis-à-vis des musulmans et des chrétiens qu'en 2014, plus graves à l'encontre des Juifs. Mais **nous devons rester vigilants**, pour que l'indispensable lutte contre le terrorisme et la violence ne se traduise pas par une remise en cause des idéaux qui fondent notre République, et qu'elle n'envahisse pas tout le champ de la vie publique¹.

2015, une année chargée ? Oui, mais pas seulement par les événements tragiques qui l'ont encadrée : des rendez-vous politiques importants l'ont marquée, qui méritaient l'attention de notre observatoire.

¹ La prolongation de l'état d'urgence et sa constitutionnalisation posent problème ainsi que celle de la déchéance de nationalité des terroristes bi-nationaux.

Élections locales, enjeux politiques et démocratiques

L'OCQD suit de près, depuis plusieurs années, « **l'acte 3 de la décentralisation** », qui s'est traduit par trois lois distinctes, dont la dernière, la loi NOTRe, n'a été promulguée qu'en août 2015. Le rapport analyse de près dans quelles conditions ces lois ont été préparées et votées, et là, force est de constater que la **qualité démocratique n'a pas été au rendez-vous** : le travail collaboratif engagé avec les élus locaux a été court-circuité par des annonces précipitées de l'exécutif ; l'ensemble du processus a été rendu illisible par de multiples décisions improvisées ; la pression des notables locaux a empêché que la réforme aille au bout de sa logique, notamment sur les départements dont l'avenir demeure incertain ; les citoyens restent les parents pauvres de cette démarche : ils n'ont pas été consultés, et les nouvelles dispositions ne garantissent pas qu'ils seront davantage impliqués dans la vie des collectivités territoriales.

En revanche, on ne peut nier que ces réformes, sur le fond, apportent **certaines avancées** : la création de dix métropoles régionales et la diminution du nombre de régions constituent une vraie **modernisation** qui nous rapproche de nos voisins européens les plus dynamiques ; la **répartition des compétences** s'est finalement assez bien clarifiée, au profit des Régions. Elles ont maintenant les moyens (au plan institutionnel au moins, si ce n'est au plan financier) de mettre en œuvre une vraie **planification**, d'animer et de conclure le débat public sur les enjeux de développement économique, d'aménagement du territoire et de développement durable². La balle est maintenant clairement dans leur camp ! C'est aux nouveaux exécutifs qu'il revient de **faire vivre la démocratie**, notamment au sein même des Conseils Régionaux, qui ne constituent pas toujours des modèles du genre, comme en témoignent certaines observations relatées dans le rapport. Signalons aussi l'innovation intéressante que constituent **les binômes femme/homme** appelés à représenter les cantons au sein des nouvelles assemblées départementales : un pas important vers la parité !

La mise en application a parfois précédé la loi, ce qu'on ne saurait vraiment recommander : les **élections départementales** se sont déroulées avant que les compétences des départements soient totalement arrêtées. Le rapport analyse en détail les résultats de ces élections, de manière plus rapide ceux des **élections régionales** de décembre. Ces analyses mettent en relief **deux évolutions majeures** de notre vie démocratique :

✚ La première, c'est **la montée du Front National**, prolongeant les résultats spectaculaires qu'il avait obtenus aux élections européennes de 2014. Préconisant, seul contre tous (ou presque !), une sortie de la zone euro et un affaiblissement des institutions européennes, il s'était alors fait l'écho des territoires délaissés, mal intégrés dans la mondialisation économique, souvent abandonnés par les services publics. Avec les élections territoriales de 2015, rien de tel : à part quelques résolutions « bateau », le FN présentant des programmes **purement idéologiques**, focalisés sur la sécurité, le refus des migrants, le repli sur les frontières nationales, a **progressé partout**, aussi bien en ville qu'à la campagne. Ses bons résultats de premier tour soulignent donc l'accroissement inquiétant de son **influence sur les esprits**. Il décuple son implantation nationale, sans toutefois réussir à prendre la tête d'une région ou d'un département. Un **sursaut citoyen** remarquable – rassurant d'une certaine manière, mais dévoilant une profonde *fracture* de notre corps social – l'en a empêché, de justesse ! Sa progression perturbe gravement le fonctionnement de nos institutions, conçues pour un bipartisme élargi et non pour le **tripartisme**, et va énormément compliquer la campagne présidentielle à venir.

✚ L'autre évolution que les élections de 2015 ont mise en évidence, c'est **la remise en cause** de plus en plus forte **des partis politiques sous leur forme actuelle**. La manifestation la plus évidente de cette contestation est la montée, ou le maintien à un niveau très élevé, de l'abstention, et de plus en plus du vote blanc. Mais d'autres signaux doivent nous alerter : **le discrédit dont pâtit la classe politique** en général, considérée (pas toujours à tort) comme

² Nous déplorons que les grands médias n'aient guère évoqué ces nouveaux enjeux lors de la campagne des régionales, préférant se concentrer sur les grands « matches » entre notables locaux.

soucieuse avant tout de ses propres intérêts, vivant dans un monde à part, coupée du peuple et de ses difficultés, hautaine et distante ; **la dégénérescence du fonctionnement des partis, ravagés par l'individualisme et l'esprit de compétition**. Comment faire confiance à ces partis qui, privilégiant la communication à chaque élection, **ne débattent plus et ne produisent ni analyses ni projet mobilisateur** ? L'électeur, informé par des médias qui se délectent de leurs dysfonctionnements, ne perçoit de leur vie que contestations internes, non respect des consignes nationales, mise en œuvre de stratégies de pouvoir individuelles, clivages violents, guerres de clans, renouvellement insuffisant des élus, scissions parfois, **démotivation des adhérents toujours** ! Incapables d'assurer en leur sein une démocratie vivante, comment sauraient-ils **coopérer** de manière suivie et apaisée avec la société civile organisée, et **inventer de nouvelles méthodes** pour impliquer l'ensemble des citoyens ?

Au-delà des partis, **c'est la manière de faire de la politique qui pose problème** : il y a loin des promesses ambitieuses aux réalisations timorées, partielles et souvent brouillonnes. Malgré l'étendue des pouvoirs que lui confèrent les institutions de la cinquième République, l'État **semble de plus en plus impuissant**, y compris dans l'exercice de ses fonctions régaliennes de base, bridé de toutes parts par d'inextricables contraintes juridiques, économiques, internationales, et, plus prosaïquement, clientélistes. L'exercice du pouvoir tient plus de la mécanique fine que de la gestion de projet, emballé dans une **communication floue et opportuniste** qui ne précise ni le projet d'ensemble, ni les objectifs intermédiaires, ni les contraintes, ni les échéances.

Comment sortir de ce cercle infernal ? De plus en plus, nos **institutions** apparaissent obsolètes, décalées par rapport à l'état du pays et à l'évolution des mentalités. Une proposition stimulante de « **bon gouvernement** » est décrite dans le rapport. Mais la question institutionnelle ne saurait suffire. Il faut, aussi et surtout, des projets, des femmes et des hommes capables d'animer et de dynamiser notre vie publique. Où les trouver ?

Faut-il créer, sur des bases nouvelles, **de nouveaux partis politiques** ? Le rapport analyse deux cas de partis récemment créés qui ne portent pas à l'optimisme.

Faut-il alors s'en remettre à l'incroyable créativité de la **société civile** ? Les multiples initiatives qui apparaissent déjà en vue de l'élection présidentielle de 2017, évoquées vers la fin du rapport, témoignent d'une vitalité prometteuse. Sauront-elles, saurons-nous éviter la dispersion groupusculaire, la compétition et la surenchère, et co-construire, en lien avec le monde politique et les médias, **un projet**, novateur et crédible, **de transition vers la société de demain**, créative, sobre, juste et fraternelle ?

C'est tout l'enjeu de l'année 2016. L'Observatoire citoyen de la qualité démocratique s'efforcera, avec l'aide de toutes les bonnes volontés intéressées, d'assurer sa part de l'œuvre collective.