

# Observatoire Citoyen de la Qualité Démocratique

PENSER, AGIR AUTREMENT EN DÉMOCRATIE  
& INVENTER UN FUTUR DÉSIRABLE POUR TOUS

le pacte civique

Une initiative du  
collectif Pacte civique

RAPPORT 2015



2015

**Notre démocratie à l'épreuve**



# RAPPORT 2015

*« 2015 : notre démocratie à l'épreuve »*

Rapport rédigé par l'équipe-projet de l'Observatoire Citoyen  
de la Qualité Démocratique,

animée par Jean-Claude Devèze,

assistée par Anne-Laure Brutel,

composée de Patrick Brun, Bénédicte Fumey, Pierre Guillaume, Claude Henry, Yannick Moreau, François Peyredieu du Charlat, Laurence Pujade, Jacques Remond et Christian Soclet.

*Avec le soutien de Jean-Baptiste de Foucauld et les contributions  
de Claire Papy, Jean-Marc Parodi et des collectifs locaux du Pacte civique  
du Rhône et du Var*

## Résumé : notre démocratie à l'épreuve

L'année 2015 a-t-elle été celle d'un sursaut républicain à la suite des attentats de janvier ou le sera-t-elle à la suite de ceux du 13 novembre et des élections régionales ? Les Français vont-ils se rassembler et réagir face à la multiplication des risques actuels (terrorisme, montée du chômage et de la pauvreté, enfermement dans nos peurs, communautarisme, vote en faveur du FN...) comme face à l'ampleur des défis extérieurs (dégradation de l'environnement et dérèglement climatique, guerres disséminées, migrations, etc.) ?

L'axe central du rapport porte sur l'analyse des événements de janvier et de novembre comme révélateur de problèmes que nous avons du mal à appréhender et à régler : rapport aux religions (notamment aux islams), intégration des migrants et de leurs descendants, équilibre entre sécurité et démocratie, etc. L'esprit du 11 janvier a eu du mal à s'incarner et la sidération après les attentats du 13 novembre n'a pas encore débouché sur plus d'union et de créativité dans l'action publique.

Les élections départementales et surtout régionales ont mis en évidence l'importance de la montée du FN. Face à ce péril, le « ni FN - ni gauche » du président des Républicains a été mal perçu par de nombreux citoyens ; par contre, d'autres citoyens ont rejeté tout front républicain.

Les fondements de notre démocratie représentative s'appuyaient sur des regroupements à droite comme à gauche rendant possible une alternance ; la mise en place d'un « tripartisme » d'un type nouveau est en décalage avec des institutions adaptées au « bipartisme ». Quant aux tentatives de se passer des partis, elles ont montré leur limite faute de mouvements civiques crédibles et de médias les soutenant.

Le gouvernement a eu du mal à rassembler autour de réformes essentielles : la loi Macron n'a été votée qu'en recourant au 49-3 ; la réforme territoriale n'a été adoptée qu'après de nombreux compromis qui donnent l'impression d'une réforme inachevée ; la loi sur la fin de vie n'a pas encore tranché entre les pragmatiques valorisant la diversité de ce qui est vécu par les malades et les partisans du « *droit à mourir dans la dignité* ».

Les attentats de 2015 comme les résultats des élections régionales reposent à notre pays des questions fondamentales que nous allons devoir affronter. C'est notre démocratie qui est face à l'épreuve de rendre possible des indispensables mutations de nos sociétés.

Élément d'optimisme : le travail de ceux qui continuent à penser, proposer, innover, mettre en œuvre des méthodes porteuses de lien social et de qualité démocratique. C'est le cas, encore modeste<sup>1</sup>, de l'Observatoire Citoyen de la Qualité Démocratique créé en juin 2012 par le Pacte civique ; cet observatoire contribue à l'amélioration du fonctionnement de notre démocratie en apportant des éléments pour débattre et pour s'impliquer.

---

1

## SOMMAIRE

Résumé : notre démocratie à l'épreuve .....	3
Introduction .....	5
Partie 1 : Le résultat des élections départementales et régionales 2015 .....	6
1 - Quels sont les résultats des élections départementales ? .....	6
2 - Quelles sont les conclusions à tirer des élections départementales ? .....	8
3 - Quelles sont les premières conclusions des élections régionales ? .....	11
Partie 2 : Les nouveaux partis .....	16
1 - Faire de la politique autrement avec Nouvelle Donne ? .....	16
2 - Nous citoyens, un mouvement de la société civile ? .....	17
Partie 3 : Réformes .....	19
1 - La réforme territoriale .....	19
2 - Réforme sociétale et débat démocratique : la fin de vie .....	28
Partie 4 : Les suites politiques des attentats de janvier et de novembre .....	35
1 - Les problèmes politiques de la France sont-ils posés différemment ? .....	36
2 - Quelles réactions des différents acteurs ? .....	51
3 - Sur quelle vision rassembler ? .....	63
4 - Conclusion : un sursaut ou l'amorce d'un renouveau politique ? .....	68
Partie 5 : Attitudes antidémocratiques et initiatives démocratiques .....	69
1- Les auditeurs : les oubliés dans les grèves de Radio France .....	69
2 - Des attitudes antidémocratiques dans les communes FN du Var .....	70
3 - La réserve citoyenne en délicate gestation .....	71
4 - Propositions pour générer de meilleures institutions et « le bon gouvernement » ..	72
5 - Les organismes de réflexion partagée sur les politiques publiques sociales .....	74
6 - Les lanceurs d'alerte .....	85
7 - De multiples initiatives avant les élections de 2017 .....	91
Conclusion : notre démocratie à l'épreuve exige une autre approche du politique .....	92
Liste des annexes .....	93

## Introduction

L'Observatoire Citoyen de la Qualité Démocratique (OCQD) a été créé en mai 2012 par des militants du Pacte Civique. Il mène des observations citoyennes (donc de nature différente de celles d'un laboratoire universitaire ou d'une commission publique) sur la manière dont la démocratie est vécue et mise en œuvre en France. L'OCQD se veut un lieu d'échanges sur la qualité de notre vie démocratique et de nos institutions ainsi que de présentation de nouvelles initiatives qui tentent de l'améliorer.

Comme nous l'indiquons dans notre premier rapport relatif à l'année 2013, l'objectif poursuivi n'est pas de nature spéculative : *« Observer est nécessaire pour mieux agir. Observer permet d'améliorer notre connaissance des processus démocratiques, des bonnes pratiques, mais aussi des échecs (...). C'est ainsi qu'au fil du temps, en tirant profit de l'expérience, une observation critique et rigoureuse peut contribuer à l'amélioration de la qualité de notre vie démocratique »*.

Ce troisième rapport reprend certaines thématiques développées dans les deux premiers, notamment l'observation, à travers deux « processus », de la manière de réformer du gouvernement (**partie 3**), ainsi que la présentation de diverses initiatives citoyennes prometteuses et de méthodes démocratiques intéressantes (**partie 5**).

Les élections départementales ont donné lieu à une analyse plus approfondie que les récentes élections régionales (**partie 1**). Pour la première fois, ont été présentés deux nouveaux partis, à savoir Nouvelle Donne et Nous citoyens (**partie 2**). La partie la plus importante du rapport est consacrée aux suites des attentats de 2015 (**partie 4**).

**Ce troisième rapport annuel de l'OCQD s'inscrit dans les processus de discernement et d'implication citoyenne que le Pacte civique cherche à promouvoir, en coopération avec ses adhérents et ses partenaires.**

### ***AVERTISSEMENT METHODOLOGIQUE***

Rappelons que le Pacte civique est une organisation trans-partis. Le travail qui suit ne prétend pas à l'exhaustivité. Il a été écrit par un petit groupe de citoyens tentant d'être « éclairés » dans un monde complexe, et pour ce faire utilisant diverses sources (presse et radio nationales principalement, travaux universitaires, débats), avec le recours à une grille d'observation adaptée à chaque problème. Faute de moyens, un certain nombre de points importants n'ont pas été analysés comme le rôle des médias en 2015, la lutte contre le chômage et la pauvreté, la mobilisation française autour de la COP 21 et de nombreux autres événements importants de notre vie publique.

***Bonne lecture, n'hésitez pas à nous faire part de vos remarques et de vos critiques et à apporter votre contribution à ce chantier qui ne demande qu'à s'ouvrir davantage.***

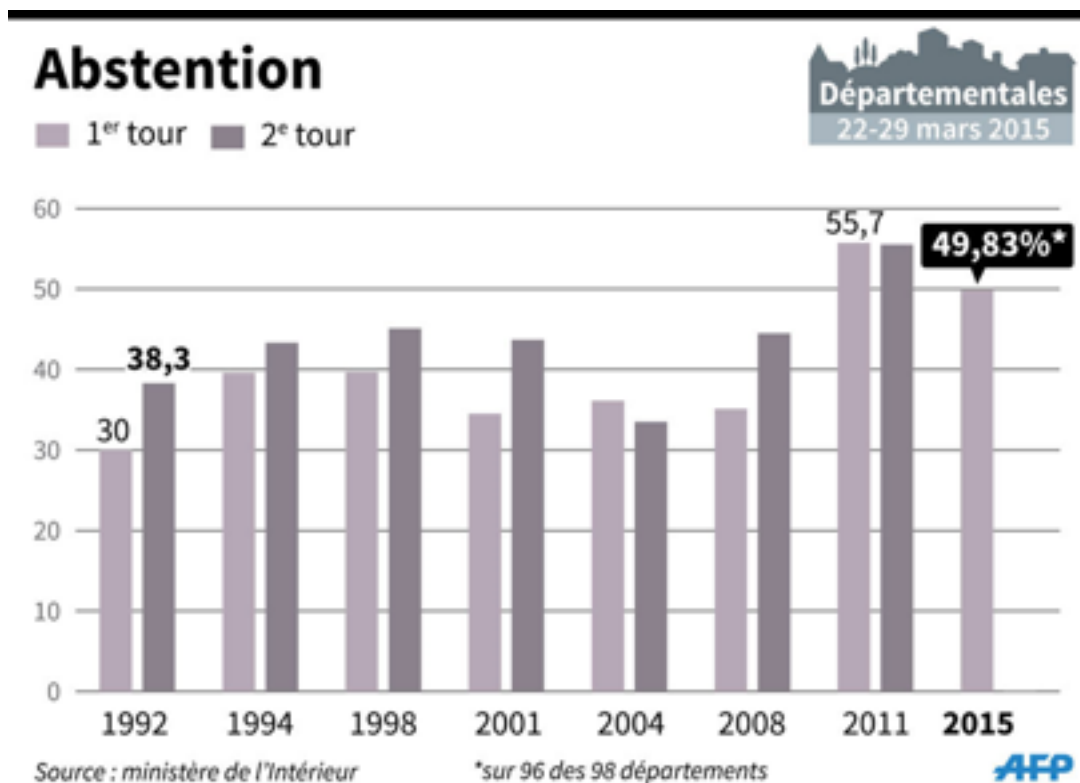
## Partie 1 : Le résultat des élections départementales et régionales 2015

Les résultats des élections régionales des 6 et 13 décembre 2015 et leurs conséquences sur notre vie démocratique ne sont abordés que brièvement faute de temps entre leur déroulement et la rédaction de ce rapport 2015.

### 1 - Quels sont les résultats des élections départementales ?

#### 1.1 Comment les citoyens se sont-ils mobilisés ?

Les enjeux des élections départementales (cantonales avant les nouvelles lois les mettant en place) sont peu compris ou jugés peu importants par beaucoup d'électeurs qui n'y voient pas matière à se déplacer. Sous la Ve République, l'abstention a toujours dépassé les 30%<sup>2</sup> pour ce type d'élections ; ce fut autour de 50% lors de deux tours des élections départementales de 2015.



<sup>2</sup> Le Parisien du 25 mars 2015 : *Elections départementales 2015 : un Français sur deux n'est pas allé voter*, J.CL

La moitié des Français environ (sans compter les non-inscrits sur les listes électorales) n'ont pas souhaité s'exprimer ; c'est encore plus le cas pour les jeunes (64% d'abstention<sup>3</sup>). Toutefois c'est un chiffre à relativiser si on le compare au 57% d'abstention lors des dernières élections européennes de juin 2014 et aux élections cantonales en 2011 où l'abstention avait dépassé les 55%.

Cette légère diminution de l'abstention par rapport à 2011 reste à expliquer, diverses raisons de ne pas voter se cumulant : rejet de la politique gouvernementale, désamour vis-à-vis de la classe politique, nouveau mode de scrutin à l'heure de la réforme des régions, etc.

Une des raisons de la diminution de l'abstention par rapport à 2011 semble être liée au vote FN : il a à la fois mobilisé des électeurs qui ne votaient plus et, au second tour, d'autres électeurs qui voulaient s'opposer à leur progression (cas par exemple de l'Aisne). Par ailleurs, il existe de grandes disparités de l'abstention, en lien en partie liées au degré d'implantation et à la réputation des candidats.

Les élections départementales se sont caractérisées par une victoire massive de la droite en général, notamment des Républicains (LR) et de ses alliés : le Mouvement Démocrate (Modem) et surtout l'Union des démocrates et indépendant (UDI). Il y a plusieurs explications à cette défaite importante de la majorité au pouvoir : selon un phénomène classique, les élections départementales arrivant environ à mi-mandat, on assiste à un vote sanction traditionnel de la part des électeurs. La Gauche a également été victime de sa désunion, face à une droite regroupée ; enfin le vote populaire de gauche a été remis en question par la forte montée du Front National (FN). Les triangulaires du second tour ont plus profité à la droite qu'à la gauche ; le parti socialiste avait en effet donné pour consigne à ses candidats de se retirer au second tour si la droite avait plus de chance de l'emporter face au FN. Ces consignes ont été très suivies par la gauche, en revanche assez peu par la droite qui ne s'était pas prononcée en faveur d'un désistement de type « front républicain ».

## **1.2 Evaluation de l'élection des conseillers**

### *1.2.1 - Professions représentées*

Les conseillers départementaux élus représentent-ils bien la société française ? Le panel de leur profession d'origine est un indice pour répondre à cette interrogation. Sur le plan socioprofessionnel, 35,3 % des candidats aux élections départementales sont salariés ou retraités de la fonction publique, soit 10% de plus que leur proportion dans l'ensemble de la population. Il existe des différences notables d'origine socioprofessionnelle des candidats selon les partis : 51,5 % des candidats du Front de gauche sont issus du secteur public, 50,8 % au Parti socialiste et 43,7 % chez Europe Écologie-Les Verts, mais seulement 26,7 % pour l'UMP et 16,6 % pour le Front national. Cette surreprésentation des fonctionnaires dans les

---

<sup>3</sup> Libération du 25 mars 2015 : *les jeunes absents*, tribune d'Antoine Dulin, membre du Conseil Economique, social et environnemental

binômes présentés par les partis de gauche s'explique notamment par la part des enseignants (15,4 % chez EELV, 11,9 % au PS, 9,4 % au Front de gauche)<sup>4</sup>.

### 1.2.2 - Taux de renouvellement et cumul de mandats

On constate que ces élections départementales ont entraîné un renouvellement assez important puisque seulement 2 200 des 4 108 élus sont des élus sortants<sup>5</sup>, soit 53%. Ceci est en partie dû aux efforts en cours pour limiter les cumuls des mandats, mais aussi dû au fait que, pour la première fois, l'élection de 50% de femmes dans les conseils départementaux est obligatoire ; les femmes représentaient auparavant moins de 20% des élus<sup>6</sup>.

Il y a de moins en moins de cumul de mandats électoraux de la part des parlementaires : 61 députés et 46 sénateurs parmi les nouveaux conseillers départementaux alors que, parmi les conseillers généraux sortants, il y avait 101 députés et 94 sénateurs<sup>7</sup>. Il s'agit probablement d'une anticipation des parlementaires sur la mise en application de la loi de février 2014 qui prévoit une limitation du cumul des mandats à partir de 2017 (année prévue des prochaines législatives).

## 2 - Quelles sont les conclusions à tirer des élections départementales ?

### 2.1 Bilan du nouveau mode de scrutin

*Rappel* : Dans chacun des 2054 cantons de France (hors Paris et certains territoires outre-mer), ce sont des binômes homme - femme qui se sont présentés. Pour se maintenir au second tour, ces binômes devaient réunir 12,5% des inscrits, ce qui représente 25% des suffrages quand le taux d'abstention est de 50%. Si un seul binôme a franchi cette barre, le binôme classé deuxième - et lui seul - est automatiquement qualifié pour le second tour. Les présidents de département ont été élus le jeudi 2 avril. Ils devaient obtenir la majorité absolue des voix lors des deux premiers tours de scrutin ; au troisième, la majorité relative suffisait.

#### 2.1.1 - Avantages du nouveau mode de scrutin

- Équité démocratique : Jusqu'à présent, le nombre d'habitants entre cantons variait considérablement : de 1 à 10 au sein de nombreux départements et jusqu'à 47 dans l'Hérault<sup>8</sup>. Cela entraînait des disparités très importantes entre les départements. Si on reprend l'exemple de l'Hérault, certains électeurs pesaient donc 47 fois plus que

---

<sup>4</sup> <http://www.observatoiredegaspillages.com/2015/03/les-fonctionnaires-sont-surrepresentes-aux-elections-departementales/>

<sup>5</sup> Médiapart, 26 février 2015 : *Départementales : un renouvellement en trompe l'œil*, Matthieu Magnaudeix

<sup>6</sup> L'Express du 16 février 2015 : *Pourquoi les élections départementales sont-elles très différentes des cantonales ?*, Marie Simon.

<sup>7</sup> Cf note 5

<sup>8</sup> L'Express du 22 mars 2015 : *Départementale : les avantages d'un mode de scrutin très décrié*



d'autres. La carte des cantons remontait, en effet, pour l'essentiel au XIXe siècle et avait peu évolué depuis. Le nouveau découpage a suivi, à quelques exceptions près, une règle beaucoup plus stricte : pas plus de 20% d'écarts entre cantons. Cela n'a pas empêché certains découpages étranges (par exemple autour de la ville de Mayenne).

- Parité : L'élection d'un binôme paritaire dans chaque canton a entraîné un fort renouvellement des assemblées et favorisé la représentation des femmes dans les assemblées (voir analyse concernant la parité des élections départementales en 2.3)
- Renouvellement intégral : Jusqu'à présent, les conseillers départementaux étaient bien élus pour six ans, mais le conseil général (ancien nom du conseil départemental), lui, était renouvelé par moitié tous les trois ans. Un système qui avait l'inconvénient de freiner les alternances et de démobiliser la moitié des électeurs à chaque scrutin.

### *2.1.2 - Inconvénient éventuel du nouveau mode de scrutin*

L'inconvénient principal de ce mode de scrutin est qu'il désigne à la tête de chaque canton deux personnes. S'entendront-ils dans l'intérêt supérieur des électeurs ? Le gouvernement affirme que " *ils se répartiront les territoires et il n'y aura pas de problèmes*". Néanmoins il est presque inévitable que surgissent ici et là des conflits de légitimité.

## **2.2 Bilan politique**

### *2.2.1 - Flou dans les compétences des conseils des départements*

Les électeurs ont été appelés au vote alors que l'avenir des départements restait incertain (voir la partie 3 du rapport consacré à la réforme territoriale). Le statut et même l'existence du département sont régulièrement remis en question. Ils sont tantôt promis à une disparition certaine, tantôt maintenus, mais alors avec une incertitude sur leurs compétences exactes. Pour certains, les départements apparaissent anachroniques et les intercommunalités, les régions, éventuellement les métropoles sont perçues comme des échelons plus pertinents pour organiser les territoires. Lors des élections départementales, la possibilité d'une disparition complète du département était écartée depuis l'adoption de la loi NOTRe, du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République. Toutefois, leurs compétences exactes restaient indéfinies. Du point de vue de la qualité démocratique, cette imprécision est une faute. En effet, cela crée un certain flou dans l'esprit du citoyen à qui on intime de voter sans qu'il sache exactement quels seront les pouvoirs des nouveaux élus auxquels il a donné sa voix. En outre, le bilan des conseillers et présidents précédents n'a, en général, pas été mis en valeur lors de la campagne, ce qui n'améliore pas la compréhension du citoyen sur l'importance du rôle des élus de son département.

### *2.2.2 - Des enjeux nationaux dans des élections locales*

Les élections départementales de 2015 ont été originales par la dimension nationale qu'elles ont prises alors qu'elles sont avant tout locales. Comment s'est mise en place cette dimension nationale, largement reprise par les médias ? On peut en donner plusieurs explications :

- La diabolisation du FN par le chef du gouvernement : Manuel Valls affirme clairement être favorable à une stigmatisation du FN qui ne serait pas un parti comme les autres. Cela

contribue à entretenir une omniprésence du FN dans la vie publique. Le premier ministre le mentionne systématiquement dans ses discours de pré-campagne et de campagne.

- Dans une moindre mesure, le nouveau mode de scrutin (notamment sur la question de la parité) et le nouveau découpage des circonscriptions : ces nouveautés ont été jugées intéressantes à analyser au plan national.

### 2.2.3- La question du Front national (FN) et du jeu des partis

La question de la place du FN était au centre de toutes les discussions lors des élections départementales, aussi bien dans la presse que dans les discours des politiques ; elle est liée au jeu des partis, ultra-médiatisé, qui s'est déroulé sous nos yeux, notamment entre les deux tours des élections.

Le bilan du FN lors de ces élections départementales n'est pas une totale surprise, mais reste tout de même assez spectaculaire (25,24% au premier tour) sachant que les élections départementales n'ont jamais été favorables au FN du fait du mode de scrutin majoritaire à deux tours. Il a remporté 8 sièges au premier tour et 54 sièges au second tour. Le paysage français, naturellement bipolarisé, structuré autour de deux grandes familles, semble aujourd'hui s'organiser en tripartisme. Ce tripartisme n'est pas dans les gènes de la constitution de la Vème république qui installe un régime semi parlementaire bicaméral orienté autour du président de la république et d'une majorité forte à l'assemblée nationale. Jusqu'à maintenant, le bipartisme était renforcé par la pratique du scrutin majoritaire à deux tours dans les élections législatives. Qu'en sera-t-il à l'avenir ?

Le FN a progressé en pourcentage, mais peu en voix par rapport aux élections européennes de 2014, car l'abstention a été plus faible. Il obtient 25,24% des suffrages contre 24,85% en 2014 (il faudrait prendre aussi en compte que Paris et Lyon n'ont pas voté en raison de leur statut de métropole, le FN ayant obtenu 9,3% à Paris et 13,6% à Lyon en 2014). Par contre, le vote FN, qui était jusqu'à présent localisé dans certaines zones (les campagnes surtout) s'uniformise et on constate une montée du vote FN dans les villes. Le tripartisme est lui-même à relativiser, car qui dit tripartisme dit trois partis à égalité, ce qui ne s'est pas traduit dans le résultat final en nombre d'élus ; par ailleurs le FN n'a remporté aucun département tandis que la droite contrôle 67 départements et la gauche 34 (dont une majorité a été remportée par le PS).

## 2.3 La question de la parité



Les femmes ont fêté le 29 avril 2015 le 70ème anniversaire de l'exercice de leur droit de vote. La loi sur la parité, promulguée le 6 juin 2000, vise à corriger la sous-représentation des femmes en politique. Une des traductions de cette loi est le nouveau mode de scrutin adopté pour les départementales 2015, mettant en place la parité des élus.

Le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes a dressé en 2014 un bilan mitigé de l'application des lois sur la parité lors des élections de l'année (municipales et communautaires, européennes et sénatoriales). Dans la perspective des élections départementales (et régionales) de 2015, il a préconisé "une harmonisation vers le haut des

dispositifs favorisant la parité" et appelé les partis politiques à "faire progresser la parité à la tête des futurs départements et régions". Les départements fonctionnaient jusqu'à présent sur le principe du « ticket paritaire », chaque candidat devait présenter un suppléant de l'autre sexe. Cela n'avait guère d'impact sur la composition des assemblées, puisque les suppléantes devaient attendre la mort ou la démission de leur titulaire pour accéder au mandat. Les conseils généraux étaient les assemblées les moins paritaires de la République, avec 17,8% de femmes (selon les chiffres du Répertoire national des élus- RNE). Etant les premières élections paritaires de l'histoire de France, les élections départementales de 2015 étaient donc très attendues.

Si l'ensemble des conseillers départementaux est constitué de manière réellement paritaire, ce n'est pas le cas des présidents de départements : ce « troisième tour » n'a élu que 10 femmes comme présidentes contre 90 hommes. Pourquoi un tel décalage ? Plusieurs raisons sont avancées, en particulier les suivantes : étant donné le long et lent processus de « féminisation » de la classe politique, la plupart des conseillères n'ont pas encore assez d'expérience pour assurer le poste de président ; il existe encore une auto censure de la part des femmes qui ne s'imaginent pas devenir présidentes.

Le contraste entre la parité des conseillers femmes qui a été « imposée » par le mode de scrutin et le résultat du troisième tour pour les présidences relance le débat sur la place des femmes en politique. Il apparaît clairement que l'évolution des mentalités est lente comme cela se voit à travers divers exemples : dans Libération du 2 avril, une élue note que, automatiquement, on a tendance à donner aux femmes les affaires sociales tandis que les hommes s'occupent de sujets « importants » comme les finances ; dans Le Monde du 11 Avril, une élue de Saône et Loire révèle que pour accéder aux seules toilettes fermées, il faut passer le long d'une longue rangée de pissotières.

### ***3 - Quelles sont les premières conclusions des élections régionales ?***

#### **Rappel : comment fonctionne un Conseil Régional ?**

La Région est la plus jeune des collectivités territoriales. L'Etat jacobin n'a commencé à promouvoir l'échelon régional qu'en 1963, avec l'institution des préfets de région et des CODER. Les Régions ne sont devenues des collectivités de plein droit qu'en 1982 ; les premières élections régionales au suffrage universel datent de 1986.

Cette jeunesse de l'institution explique largement qu'elle soit mal connue du public, et que, de manière générale, les élections régionales mobilisent peu les Français, alors que l'évolution économique (mondialisation, renforcement de l'Europe) rend cet échelon particulièrement pertinent.



Il a donc semblé intéressant à un groupe

de travail du collectif Pacte civique du Rhône, d'essayer d'en savoir un peu plus sur la manière dont fonctionne concrètement un Conseil Régional. Les principaux groupes politiques présents au Conseil Régional Rhône-Alpes ont été contactés, puis interviewés par les membres du groupe, au cours d'entretiens, souvent longs et approfondis, toujours sincères et enrichissants.

On trouvera une synthèse complète de ces entretiens en annexe 1. Retenons quelques points clés :

- Gouvernance : l'exécutif régional a un poids écrasant : pilote exclusif des services, il ne se contente pas d'*exécuter* les décisions votées par le Conseil puisque c'est lui qui dirige et anime cette instance *délibérative*. La tendance est forte de ne considérer les commissions que comme des organes d'information et d'enregistrement, réservant les « grands débats » aux séances plénières, où, devant la presse, chaque groupe tentera de « jouer sa partition ».
- La démocratie en action : en Rhône-Alpes, des expériences novatrices de démocratie participative ont été menées, avec un certain succès, lors de la précédente mandature (2004-2010). Pourquoi cette dynamique est-elle retombée après 2010 ? Cette évolution montre en tout cas que l'institution peut s'appuyer sur une participation citoyenne vivante, à condition que l'exécutif en ait la volonté politique.
- La réforme territoriale : si la fusion avec la région Auvergne est en général bien acceptée par les élus, l'ensemble du processus (acte 3 de la décentralisation) leur pose de nombreuses questions ; la plupart doutent qu'il débouche sur de véritables économies, et craignent que le citoyen soit de plus en plus éloigné des centres de décision.

### 3.1 La campagne des régionales en quelques mots



A partir de ce type d'observations, mais également d'une analyse approfondie de la réforme territoriale (voir partie 3, chapitre1), quelques organisations de la société civile, dont le Pacte civique, ont mesuré la profonde évolution intervenue dans le rôle de l'échelon régional : il devient un acteur majeur en matière de planification, de développement économique, d'aménagement du territoire et de développement durable.

Elles ont eu bien du mal à ce que les vrais enjeux de ces élections apparaissent au grand jour. Les médias de grande diffusion ont, pour la plupart, préféré se délecter du processus, souvent chaotique, rarement démocratique, de constitution des listes candidates, et s'appesantir sur les rapports de force des principales formations politiques dans les nouvelles grandes régions.

La campagne électorale était programmée pour être brève (4 semaines entre la date limite de dépôt des candidatures et le 1<sup>er</sup> tour) ; elle s'est trouvée de surcroît amputée d'une dizaine de jours suite aux événements du 13 novembre qui ont poussé les candidats à « re-nationaliser » leurs argumentaires. Autant dire que le débat de fond fut succinct et que les enjeux régionaux réels n'ont guère pesé !

Signalons enfin que la COP 21, événement mondial majeur, s'est déroulée à Paris du 30 novembre au 13 décembre, au moment le plus « chaud » de la consultation électorale.

### 3.2 Analyse sommaire des résultats

Le FN, qui n'avait remporté aucun département en mars, n'a gagné aucune région malgré ses bons résultats du premier tour qui l'avait placé en tête dans six régions métropolitaines. Par contre, avec 6,8 millions de suffrages, il dépasse son record (6,4 millions de suffrages) enregistré lors du premier tour de la présidentielle de 2012

Le retrait des listes conduites par le PS a permis l'élection dans la nouvelle région Nord-Pas-de-Calais-Picardie de la liste de Xavier Bertrand et dans PACA de celle de Christian Estrosi.

Au final, la droite remporte sept régions métropolitaines sur les 13 du nouveau découpage territorial : Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne Auvergne-Rhône-Alpes, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Provence-Côte d'Azur, Normandie, Pays de la Loire. La gauche conserve cinq régions : Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Languedoc-Roussillon-Pyrénées-Atlantiques, Centre-Val de Loire et Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes. La Corse a été remportée par un parti indépendantiste et la Martinique par une liste comprenant des indépendantistes.

Selon le ministère de l'Intérieur, au second tour, les listes union de la gauche font un score de 28,86% et arrivent nettement derrière les listes d'union de la droite (40,24%). Le FN est troisième avec 27,10%, mais en tête dans 8 départements. Au premier tour, les listes de droite (27,08%) arrivaient derrière le FN (28%) et devant le PS et ses alliés (23,48%) ; les listes EELV et ses alliés avaient obtenus 6,81% et celles du Front de gauche 4,15%.

La mobilisation des électeurs a été plus grande au second tour (58,41%), soit plus de huit points supplémentaires par rapport au premier tour (50,09%). Il faut enfin noter l'importance croissante des bulletins blancs, en particulier dans les deux régions où la gauche était absente au second tour (4,53% dans Nord-Pas-de-Calais-Picardie et 5,41% dans Provence-Côte d'Azur).

### 3. 3 Des régionales qui remettent en question le monde politique

Pour les électeurs qui ont voté pour une des listes, il ne semble pas que le choix d'une politique régionale ait été le point le plus déterminant : entraient aussi en ligne de compte, selon les cas, le rejet d'un parti ou du gouvernement, un besoin de sécurité après des attentats, un souhait d'alternance, un préjugé favorable pour une tête de liste, etc.

Notre monde politique, habitué à une alternance droite-gauche et à un pouvoir oligarchique qui s'appuie sur une bureaucratie administrative, a de nouveau été remis en cause par ces élections régionales, au moins sur les trois plans suivants :

- l'importance de l'**abstention** qui délégitime en partie les élus et qui confirme une perte de confiance dans notre système politique, même si le sursaut républicain du second tour peut redonner un peu de moral à certains élus de LR ou du PS ;

- l'installation d'un **tripartisme** inhabituel, dû à la montée continue d'un parti populiste nationaliste rejetant la diversité de notre société ;
- les **ambiguïtés** d'une droite qui n'a pas choisi entre l'antigauche et l'anti FN et d'une gauche qui joue au dernier moment la carte du front républicain dans l'espoir de devenir le seul recours crédible face au FN lors de l'élection présidentielle de 2017.

Ceci remet aussi en cause notre façon de faire de la politique, en particulier de trois façons :

- la place dans les décisions réservée aux citoyens (hors des votes) et à la société civile et ses organisations reste trop marginale ; ceci ne favorise ni la délibération démocratique, ni l'implication citoyenne, ni le renouvellement des organisations politiques comme des candidats aux élections (voir par exemple la faiblesse des ambitions démocratiques dans les programmes) ;
- l'équilibre n'est pas trouvé entre le besoin de leaders et le travail d'équipe au sein de partis et de leurs alliances (voir le peu de cas fait dans les programmes au travail d'équipe des listes présentées) ;
- le clivage gauche-droite semble perdre de sa pertinence dans le cas des élections régionales, d'autant plus que certaines décisions étaient prises déjà auparavant par de larges majorités. Ceci pose de redoutables questions qui dépassent les régions : qu'est-ce qui distingue la droite de la gauche ? Faut-il une recomposition des partis en lien avec une clarification de leurs visions politiques ? Faut-il des gouvernements d'union face aux défis actuels ? L'union conduit-elle à la confusion ?

Il sera important d'observer si les nouvelles régions et leurs élus acquièrent de la légitimité du fait de leur action et si la qualité démocratique y progresse. Un premier indicateur sera donné par la façon dont les élus limitent leur cumul de mandats<sup>9</sup> et préparent le renouveau des responsables politiques. Un autre point important sera le jugement porté par les électeurs sur la façon des élus de faire ou non de la politique autrement.

### 3.4 Des élections régionales préparées par le Pacte civique

Le Pacte civique a proposé des documents pour préparer les élections régionales, soit un [guide](#) et des [orientations](#), s'appuyant sur le travail d'enquête auprès d'élus régionaux effectué par le collectif local du Rhône (**voir annexe 1**).

Une [grille d'analyse des professions de foi électorales](#) a été proposée, avec un exemple d'application de la grille pour le premier tour de l'Ile de France. Un questionnaire a été adressé pour [interpeller des listes dans la région Rhône-Alpes-Auvergne](#) et les réponses présentées. Tous ces documents se trouvent sur le site du Pacte civique.

Une tribune du Pacte civique est parue le 4 décembre dans Ouest-France pour présenter les enjeux des élections régionales avant le premier tour.

---

<sup>9</sup> Les élus aux élections régionales adoptent en matière de cumul des mandats et de fonctions des attitudes diverses : correcte pour des présidents de région comme Xavier Bertrand et Christian Estrosi, répréhensible pour d'autres comme Laurent Wauquiez et Jean-Yves Le Drian qui cumule un ministère et une région.

Pendant l'entre-deux-tours, le Pacte civique, s'appuyant sur les observations menées par son collectif du Var dans les communes gérées par le FN, a appelé ses adhérents à empêcher ce parti de conquérir une ou plusieurs régions (**voir le point 2 de la cinquième partie**).

## Partie 2 : Les nouveaux partis

La crise des partis de gouvernement conduit à une multiplication de partis et mouvements souhaitant offrir une nouvelle offre politique. Après la création en 2013 de *Nouvelle Donne* et de *Nous citoyens* et le regroupement de *LRC* et de *Cap 21* en 2014, ce sont *Généralisations citoyens*, *Les écologistes !* et *La nouvelle gauche socialiste* qui tentent de se fonder en 2015.

Cette multiplication des partis ne semble malheureusement pas annoncer jusqu'à maintenant un renouveau de la vie politique et une amélioration de la qualité de la vie démocratique, d'autant plus que de nombreux militants de la société civile, en particulier dans les jeunes générations, ne croient plus aux partis. Ceci conduit certains militants politiques à proposer de créer des mouvements civiques. Ainsi le député PS Pouria Amirshahi a lancé le 8 novembre un « [Mouvement commun](#) » destiné à réconcilier société civile et responsables politiques et à construire une reconquête culturelle à gauche. D'autres initiatives sont en cours en vue des élections présidentielles (voir le point 6 de la cinquième partie).

*Nouvelle donne* essaie de mobiliser les citoyens à gauche pour faire de la politique autrement, *Nous citoyens* veut dépasser le clivage droite-gauche, *LRC-CAP 21* veut rassembler les citoyens en mixant élus et militants de la société civile, *Les écologistes !* souhaitent s'allier au PS pour mieux faire progresser les ambitions écologiques, *La nouvelle gauche socialiste* ambitionne de mobiliser les déçus de l'aile frondeuse du PS.

Il est proposé ci-après une analyse sommaire de *Nouvelle donne* et de *Nous citoyens* deux ans après leur création. Que vont-ils devenir alors qu'ils ont du mal à dépasser 1% des voix là où ils ont eu des listes au premier tour des élections régionales et alors qu'ils manquent cruellement de moyens financiers ?

### 1 - Faire de la politique autrement avec *Nouvelle Donne* ?

[Nouvelle Donne](#) (ND) est un nouveau parti politique créé à l'automne 2013 par des hommes et des femmes venus d'autres partis politiques ou mouvements comme EELV, le PS, le Collectif Roosevelt (que son initiateur, Pierre Larroutourou, a quitté moins de deux ans après pour cofonder ND). Beaucoup d'adhérents n'avaient aussi jamais eu d'engagement politique.



Comme son nom l'indique, *Nouvelle Donne* ambitionne de faire de la politique autrement.

L'enthousiasme lié à la création de ND s'est vite dissipé après quelques mois. Non pas à cause du programme qui, bien que mal popularisé, mérite attention. En effet les propositions de ND sont suffisamment innovantes pour qu'elles suscitent la réflexion : réduction du temps de travail, lutte contre la spéculation financière, politique très volontariste pour la sauvegarde du climat...De plus les résultats électoraux n'ont pas été au rendez-vous (tout juste 3% aux élections européennes).

La première difficulté, non résolue à ce jour, concerne les alliances éventuelles avec d'autres partis. Bien qu'une très large majorité d'adhérents, plusieurs fois consultés, souhaitent une autonomie complète de ND (comment faire de la politique autrement avec des partis de



« l'ancienne donne » ?), beaucoup de militants, en particulier ceux ayant déjà une expérience politique, militent pour une alliance avec d'autres partis de gauche.

Mais l'aporie principale de ce jeune parti concerne son fonctionnement interne qui se voulait emblématique d'une nouvelle façon de faire de la politique (par exemple désignation par la base des candidats de ND aux élections). Pour cela, un certain nombre de dispositions ont été prévues et affirmées dans les statuts, la charte et d'autres documents : comité éthique, formation de conciliateurs, référence à la bienveillance, respect de la contradiction dans les débats... De nombreux militants ont donc mal supporté les désaccords qui sont apparus au niveau national comme dans tout parti classique (incapacités à limiter les egos, règlements de compte par média interposés, malveillance et non pas bienveillance...).

Cette expérience conduit à réfléchir non seulement aux dispositions statutaires à prévoir pour innover, mais surtout à ce qui motive l'engagement de chacun dans un parti politique (à la différence de l'engagement associatif ?) : l'intérêt général, le souci de faire évoluer notre société, le besoin de reconnaissance personnelle, le goût du politique, l'attrait du pouvoir ? Et plus généralement à la place de la dimension psycho-émotionnelle dans la vie politique.

**NB :** Il faut noter que, aux élections régionales, *Nouvelle Donne* s'est présenté en alliance avec d'autres partis dans trois régions et de façon autonome dans quatre autres régions (ND y a obtenu moins de 1% des votes en Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, en Normandie et en Provence-Côte d'Azur et 1,16% en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente).

## ***2 - Nous citoyens, un mouvement de la société civile ?***



*Nous citoyens* est un mouvement de femmes et d'hommes de toutes professions et de responsables d'association. Pour eux, « [la France est un surdoué qui s'ignore](#) », souffrant de « *l'incapacité des partis de gouvernement à faire rentrer la France dans le 21ème siècle* », d'où leur projet de « *mener les nombreuses réformes dont notre pays a besoin* ».

Ils se veulent guidés par le bon sens et quelques valeurs : **la solidarité, la responsabilité et la confiance**. Ils sont pour des mandats limités à deux dans le temps, leur objectif étant de servir et non de devenir des professionnels de la politique. Ils prônent une politique social-libérale, alliant baisse des [prélèvements obligatoires](#) et réduction de la [pauvreté](#), et propose une coopération [européenne](#) améliorée. Considérant l'axe [gauche-droite](#) dépassé, *Nous Citoyens* ne se positionne pas sur les sujets de société et fédère des membres issus de la droite, du centre et de gauche, tout en étant classé « divers droite » par le ministère de l'Intérieur.

Fondé par Denis Payre, le mouvement va devoir désigner un nouveau président en janvier 2016 après la démission de JL Cavada ; celui-ci déclarait que « *la situation de la France est si grave aujourd'hui que les femmes et les hommes de la société civile doivent se rassembler massivement pour prendre en main l'avenir de notre pays.* ».

Le 25 mai 2014, ses listes ont obtenus 1,41% des suffrages exprimés aux élections européennes, se positionnant comme la 9<sup>ème</sup> force politique française pour cette élection avec 266.468 voix.

**NB** : Il faut noter que, aux élections régionales, *Nous citoyens* s'est présenté dans trois régions. NC a obtenu 1,56% en Auvergne-Rhône-Alpes (en alliance avec le Parti Libéral Démocrate et le Parti Fédéraliste Européen), 1,36% dans le Nord-Pas de Calais et 0,63% en Ile de France.

## Partie 3 : Réformes

### 1 - La réforme territoriale

L'OCQD présente, ci-après, une observation de la réforme territoriale (texte rédigé par Claire Papy) et, pour la première fois, un regard croisé (proposé par Yannick Moreau).

#### 1.1 Les trois lois

##### 1.1.1 - Historique

L'acte III de la décentralisation<sup>10</sup> avait déjà commencé sous la présidence de Nicolas Sarkozy ; certains en parlent d'ailleurs comme de l'acte I de la recentralisation. La réforme territoriale a pris un nouveau cours avec François Hollande qui ne l'avait pas annoncée dans ses 60 engagements de 2012.

Elle débute le 5 octobre 2012 par un prélude prometteur : « *Les Etats Généraux de la démocratie territoriale* », organisés par le Sénat. Le gouvernement annonce, dès le départ, que la réforme territoriale se fera en trois étapes :

- Loi MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles) portée par Marylise Lebranchu, Ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et Anne-Marie Escoffier, Ministre déléguée chargée de la décentralisation, débattue au Parlement entre juillet et décembre 2013, et promulguée le 27 janvier 2014.
- Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, annoncée par François Hollande le 14 janvier 2014, définitivement adoptée par le Parlement le 17 décembre 2014 et promulguée le 16 janvier 2015
- Loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République), portée par Marylise Lebranchu et André Vallini. Projet déposé le 18 juin 2014, débattu au Parlement entre décembre 2014 (procédure accélérée au Sénat) et juillet 2015, adopté par le Parlement le 16 juillet 2015. Promulguée le 7 août 2015. L'article 59 concerne la Métropole du Grand Paris ; il modifie de nombreux points de l'article 12 de la loi MAPTAM.

##### 1.1.2 - Les enjeux

1. Moderniser et simplifier un maillage territorial ancien qui a superposé au fil des ans des territoires aux compétences mal définies : 36 000 communes issues des paroisses d'ancien régime, départements de la révolution française, métropoles d'équilibre des années 60 pour remédier à l'opposition entre *Paris et le désert français*, régions de la première loi de décentralisation de 1982, intercommunalités de 1999.

Cet héritage ne correspond plus à la modernité, avec sa forte croissance urbaine, des réseaux de transports et de télécom rapides. Avec la mondialisation et l'Union Européenne, le besoin se fait sentir d'avoir des territoires plus grands pour avoir plus

---

<sup>10</sup> On trouvera une présentation intéressante des actes I et II ici : <http://www.lagazettedescommunes.com/135860/30-ans-de-decentralisation-en-1-infographie>

de poids dans la concurrence généralisée, d'où de plus grandes régions et des métropoles.

L'appartenance à l'Union européenne aurait aussi pu inciter la France à s'inspirer du modèle fédéraliste qui prévaut dans plusieurs pays.

2. Faire des économies en temps de crise et de déficit budgétaire. L'empilement des couches successives du mille-feuille s'est accompagné d'une augmentation des personnels de la fonction publique territoriale. Il est difficile de rationaliser la dépense publique avec la superposition et l'enchevêtrement des compétences. Il faut clarifier les responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales, et entre les collectivités elles-mêmes. Il paraît nécessaire de préciser qui fait quoi, favoriser la coopération entre collectivités territoriales et bien cerner le rôle de l'État central.
3. Décentraliser et réformer « *pour une action publique simplifiée, plus proche des citoyens, plus efficace.*<sup>11</sup> ».
4. Réduire les inégalités territoriales. Cet objectif peut paraître antinomique avec celui qui vise l'amélioration de la compétitivité des territoires. L'écart se creuse entre des territoires dynamiques créateurs de richesses et d'emplois et d'autres qui se dépeuplent et s'appauvrissent, en milieu rural ou dans des régions qui ont vu disparaître d'anciennes industries.

#### 1.1.3 - Les principaux points de la réforme

1. L'affirmation des métropoles (MAPTAM). Au nombre de 14, et Lyon mise à part, ce sont des EPCI (établissement public de coopération intercommunale) qui ont une fiscalité propre et des compétences fortes en matière économique. Trois ont un statut particulier : celles du Grand Paris (MGP), de Lyon et d'Aix-Marseille.
2. Le regroupement des régions qui passent dans l'hexagone de 21 à 13.
3. La généralisation et le renforcement des intercommunalités, sauf dans la MGP. Elles doivent regrouper 15 000 habitants, sauf en en montagne ou autres espaces peu densément peuplés.
4. Le maintien des départements. Il a été question un moment de les supprimer au profit des régions et des intercommunalités, ou des métropoles, en particulier celle du Grand Paris, mais cette intention n'a pas été suivie d'effets.
5. La clarification des compétences. La clause de compétence générale est supprimée pour les régions et les départements. Un nouveau concept apparaît : le chef-de-filât. Les départements gardent l'action sociale, les collèges et la voirie. Les conseils régionaux devront élaborer deux schémas prescriptifs pour les autres échelons territoriaux (départements, intercommunalités et communes) :
  - **Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** : schéma unique fixant les orientations de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de désenclavement et d'amélioration de l'offre de services dans les territoires ruraux, d'intermodalité et de développement des **transports**, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique ,

---

<sup>11</sup> Editorial de Marylise Lebranchu et Anne-Marie Escoffier le 25 février 2014 : <http://www.action-publique.gouv.fr/projet-de-loi-decentralisation>

de pollution de l'air, de prévention et de gestion des déchets, de protection et de restauration de la biodiversité.

- **Le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) :** orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, attractivité du territoire régional, développement de l'économie sociale et solidaire, égalité professionnelle entre les femmes et les hommes). Il peut contenir un volet sur les orientations en matière d'aides au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières ainsi qu'un volet transfrontalier élaboré en concertation avec les collectivités territoriales des États limitrophes. Il est élaboré par la région en concertation avec les métropoles.

**L'emploi, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur** sont aussi dans les compétences des régions.

## 1.2 Quelle qualité démocratique ?

### 1.2.1 - Les citoyens ont été oubliés

Les États généraux de la démocratie territoriale avaient suscité des attentes. Lancés à la fin de la Présidence Sarkozy par Jean-Pierre Bel, Président socialiste du Sénat, ils avaient commencé par une consultation des élus locaux à tous les niveaux territoriaux de décembre 2011 à mars 2012, en pleine campagne électorale. Des débats ont eu lieu dans les départements en septembre 2012. Les États-Généraux eux-mêmes se sont tenus au Sénat en octobre. Dans son discours, François Hollande y parlait notamment du « *droit à l'expérimentation* [des collectivités locales]. *La République est une, mais elle n'est pas uniforme.* [On peut] *envisager un pouvoir d'adaptation locale de la loi et des règlements.....* ». Mais toute cette démarche ne s'adressait qu'aux 550 000 élus locaux, dont le pouvoir a sans doute été ainsi renforcé.

Dans quelle mesure les citoyens en avaient-ils entendu parler ? Il y eut des initiatives dans ce sens, comme le groupe qui s'est réuni autour de Michel Dinet<sup>12</sup> : début janvier 2014, il travaillait au projet de loi qui devait compléter la loi MAPTAM, à partir de l'avant-projet de la future loi NOTRe. Mais ce patient travail de type parlementaire a été court-circuité par les effets d'annonce de l'exécutif : le 14 janvier 2014, François Hollande annonce le doublement de la taille des régions. Le 8 avril, Manuel Valls, annonce la suppression des départements. C'est du moins ce que la presse retient du discours de politique générale du nouveau premier ministre après le revers socialiste aux municipales. Les médias avaient grossi en les déformant les effets d'annonce de l'exécutif. Ils ont peu parlé des débats au Parlement ou ailleurs, ils n'ont pas expliqué les enjeux de la réforme.

---

<sup>12</sup> Michel Dinet, président (PS) du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, est décédé accidentellement le 30 mars 2014.

Les associations qui défendent la démocratie locale se sont inquiétées : dès le mois de mai 2014, l'Unadel<sup>13</sup> critiquait les projets de réforme : « *Les citoyens n'en peuvent plus de voir les décisions s'éloigner, de constater que les élus ont de moins en moins de pouvoir et de marges de manœuvre, ils font de plus en plus confiance à la société civile (entreprises et surtout associations). Toutes les études et même les scrutins le montrent et démontrent.* » Et elle anticipait en continuant : « *On leur proposera donc d'éloigner les décisions au niveau de super intercommunalités, voire de métropoles, l'on supprimera les départements et on fera des super régions. On imposera de fait la RGPP<sup>14</sup> au niveau régional et l'on dira clairement que ce débat de modernisation de l'action publique ne concerne définitivement que les seuls élus, nationaux et territoriaux.* On peut dire que ce que l'Unadel redoutait s'est en grande partie réalisé.



Pour faire vivre la démocratie locale dans d'aussi vastes territoires, il faut inscrire dans la loi des dispositifs qui le permettent. Or le texte définitif de la loi NOTRe est parfois en deçà des versions précédentes : le suffrage universel direct dans toutes les intercommunalités en 2020 a été finalement supprimé. Mais des amendements soutenus par des écologistes ont permis des

avancées, malgré l'hilarité de certains sénateurs : les conseils de développement sont généralisés et renforcés (article 88), le rôle des CESER est élargi (art. 32), les droits des élus des communes de 1000 habitants sont améliorés (art. 82 et 83) et le règlement intérieur des conseils régionaux et départementaux reconnaît les groupes d'opposition et minoritaires (art. 31). Ces articles éparpillés manquent de visibilité : on est loin du titre IV *sur la participation et l'engagement citoyen* dont avait rêvé le groupe Dinet.

Telle qu'elle est, la loi laisse néanmoins à des conseils régionaux qui en auraient la volonté politique la possibilité d'associer à l'élaboration des schémas directeurs qui engageront l'avenir de la Région des conseils de pays, des conseils de développement ou d'autres entités territoriales.

Il reste que la réforme est mal perçue par les citoyens. Au-delà des États généraux réservés aux élus locaux, on aurait aussi pu aussi organiser une consultation des citoyens en utilisant les techniques désormais bien rodées du débat public, en expliquant les enjeux, en faisant appel aux sentiments d'appartenance territoriale, aux travaux des géographes ou autres spécialistes. Les citoyens ne comprennent pas : ou bien ils ne connaissent pas du tout la réforme, ou bien ils pensent que le gouvernement ne sait pas ce qu'il veut et cède à la première opposition.

### 1.2.2 - L'impression d'improvisation a rendu la loi incompréhensible

<sup>13</sup> Claude Grivel et Olivier Dulucq, *Aboutissement ou fin de la décentralisation ?*, 12 mai 2014. L'Unadel, Union nationale des acteurs et structures du développement local, contribuait, notamment, à la revue Territoires, le mensuel de la démocratie locale.

<sup>14</sup> RGPP : Réforme générale des politiques publiques, dont les mesures ont été élaborées entre 2007 et 2012.

On a voulu faire vite : le gouvernement a souvent engagé la procédure accélérée pour les débats au parlement de la loi MAPTAM qui ont eu lieu en juillet et décembre 2013.

La méthode est surprenante. Pourquoi avoir fait voter la loi Maptam sur les métropoles avant les autres ? L'opposition des grands élus de la région parisienne a été telle qu'il a fallu réécrire l'article 12 créant la métropole du Grand Paris (MGP). L'article 59 de la loi NOTRe du 7 août 2015 est le résultat d'après discussions au sein de la Mission de préfiguration de la MGP.

Pourquoi avoir fait un découpage des régions avant d'avoir défini leurs compétences et précisé le sort des départements? Cette décision annoncée par le Président Hollande le 14 janvier 2014 a focalisé l'attention de tous au détriment du reste, en bousculant la philosophie première de la loi. Les ministres Marylise Lebranchu et Anne-Marie Escoffier commençaient à présenter leurs projets pour la suite de la réforme en février 2014, mais le gouvernement a été remanié après les municipales de mars.

Dans son discours de politique générale du 8 avril 2014, le nouveau premier ministre Manuel Valls parle, entre autres, de la réforme territoriale. Il souhaite « *engager le débat sur l'avenir des conseils départementaux. Je sais qu'un tel débat prendra du temps, mais je vous propose leur suppression à l'horizon 2021* ». L'opposition, renforcée par les municipales, estime alors qu'il « *veut rayer les départements de la carte* » et se mobilise contre la réforme territoriale. Pas étonnant que le principal gagnant des élections départementales de mars 2015 ait été l'abstention. Les départements seront finalement maintenus dans la loi NOTRe.

Nombreux furent aussi les revirements au sujet de la clause de compétence générale pour les régions et les départements : d'abord rétablie sous le gouvernement Ayrault (après sa suppression sous Nicolas Sarkozy), elle est finalement supprimée.

Il semble aussi incohérent de renforcer les intercommunalités dans toute la France alors qu'on supprime les communautés d'agglomération dans la métropole du Grand Paris : l'article 12 de la loi Maptam prévoyait la disparition de ces EPCI au profit du super EPCI que constituera la MGP. La fronde des élus menacés par cette disparition a abouti un an plus tard à la création d'un nouveau type d'intercommunalité, les Établissements publics territoriaux.

Faut-il considérer tous ces revirements comme le fruit d'un débat démocratique au Parlement ou ailleurs ? Est-ce que le débat porte sur une idée de l'intérêt général ou est-il une lutte d'intérêts particuliers ? Indéniablement, le contenu des réformes a évolué en fonction de la pression de grands barons locaux, persuadés, chacun en ce qui le concerne, de porter l'intérêt général, ce dernier étant confondu avec les intérêts du territoire qui les a élus.

### *1.2.3 - Le conservatisme des élus locaux a bloqué la réforme*

A tous les niveaux territoriaux, beaucoup des 550 000 élus locaux ont refusé le changement. Ils ont les moyens de se faire entendre au sein des diverses associations d'élus (AMF, ADF, ARF...). Les grands élus tiennent à garder leur place : ils cumulent souvent les fonctions à la tête des exécutifs locaux, dans les mairies, les intercommunalités, les conseils généraux. Ces mêmes élus locaux sont souvent aussi députés et surtout sénateurs. Les conseils de Région élus avec plus de proportionnelle échappent davantage à cet effet « *pouvoir des notables* ».

Les élections municipales de mars 2014 ont changé le rapport de forces entre le gouvernement et l'opposition : au sein de la mission de préfiguration de la MGP comme du Sénat passé à droite en septembre 2014, l'opposition a détricoté les projets de loi. Même si on a pu parler

d'une *opération résurrection à l'Assemblée* <sup>15</sup>après le passage au Sénat, l'Assemblée n'a guère utilisé son pouvoir de décision en dernière lecture et en commission mixte paritaire.

Cela explique les différences entre les projets de loi initiaux et la version finale. Les élus locaux ont ainsi obtenu le maintien des départements. Dans la future métropole du Grand Paris, les présidents des communautés d'agglomération qui devaient disparaître en tant qu'EPCI ont obtenu leur survie sous le nom d'établissements publics territoriaux (EPT) avec une partie de la fiscalité des entreprises dont elles devaient être privées.

#### *1.2.4 - Est-ce qu'on fera des économies ?*

C'était l'un des objectifs de la réforme : supprimer certaines strates du mille-feuille. On en a finalement rajouté avec les métropoles, et en gardant les départements jugés indispensables dans des régions très agrandies. Mais on a supprimé une couche avec la métropole de Lyon, qui prend en charge les compétences départementales (expérimentation qui, si elle est probante, pourra sans doute être reprise ailleurs). Et il y a des progrès dans la délimitation des compétences des régions et des départements, et celles des régions sont renforcées.

Les économies attendues ne sont pas pour demain. La réforme est en cours, c'est un long chemin qui rencontre beaucoup d'obstacles : les intérêts des élus et personnels en place, le poids des habitudes, etc... Quand on voit l'importance des bâtiments et des administrations des Régions, on n'imagine pas qu'ils disparaissent rapidement. Il y aura de multiples navettes, et les réductions de personnels ne peuvent être que progressives.

Les tensions entre l'État et les pouvoirs locaux sont aggravées par la conjoncture et la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales. La question d'une certaine autonomie financière des régions est posée : possibilité, par exemple, de percevoir la taxe poids-lourd écartée après la révolte des bonnets rouges.

#### *1.2.5 - Et l'égalité des territoires ?*

Il y a en France plusieurs conceptions de la gouvernance territoriale. La tradition républicaine jacobine française veut que tous les territoires soient administrés sur le même modèle. D'autres sont pour une décentralisation différenciée qui tiendrait compte de la spécificité des territoires. Certains insistent sur la nécessité de renforcer des pôles et des métropoles pour les rendre encore plus compétitifs et attractifs à l'heure de la mondialisation et de la crise de l'emploi. D'autres refusent la mise en concurrence des territoires et insistent sur la nécessaire péréquation des territoires riches en faveur des plus pauvres.

Le Gouvernement n'a pas tranché. Il n'a pas rompu avec le modèle jacobin et expliqué que les régions agrandies auraient plus d'autonomie, en fonction de leurs spécificités pour s'organiser, lever l'impôt, garder ou non les départements. Il a cédé à l'opposition. C'est au nom de la défense de la ruralité et des risques d'abandon des territoires ruraux que des élus ont demandé et obtenu pour l'instant le maintien des départements. Le Gouvernement aurait pu défendre la ruralité ou les territoires en déprise en réactivant l'esprit des lois Voynet (1999) et SRU (2000).

Il a choisi d'abord, de renforcer les métropoles dans un contexte de compétition mondiale, avec la gestion

---

<sup>15</sup> Gazette des communes du 4 février 2015





managériale d'un tout petit groupe de technocrates, dont les élus font souvent partie. A l'intérieur de la principale métropole, celle du Grand Paris, on constate que les territoires riches (Paris et les Hauts de Seine) ont réussi à limiter ce qui nuisait à leurs intérêts dans la MAPTAM: la mise en commun de la fiscalité des entreprises et de la construction de logements sociaux. Les métropoles regroupent le quart de la population française, et on peut douter de l'effet d'entraînement de ces territoires privilégiés sur les autres. 75 % de la population des départements restent en rade. L'État central s'en retire (on est en train de supprimer 765 emplois dans les préfetures et les sous-préfetures).

Les Régions combleront-elles ce vide ? Devenues chefs de file, elles peuvent agir dans leur périmètre, en faveur de l'égalité des territoires (désenclavement des zones rurales isolées, etc.), d'autant plus qu'elles interviennent désormais dans l'orientation des fonds structurels européens.

La réforme permettra-t-elle de réduire les risques d'une France à deux vitesses ? Quels mécanismes nationaux de péréquation seront mis en place entre régions riches et régions pauvres ?

Cette réforme territoriale donne l'impression d'une occasion manquée. La philosophie générale de la réforme a perdu sa lisibilité du fait que l'exécutif l'a découpée en trois lois, et que le projet initial a été transformé par l'opposition à partir de mars 2014.

Les lois ont été élaborées dans la confusion et sans concertation avec la société civile. Les candidats et les médias vont-ils enfin expliquer les compétences des nouveaux conseils régionaux ? Vont-ils rassurer les citoyens qui se sentent relégués aux confins de trop vastes régions ainsi que ceux qui craignent un dépérissement des services de proximité, ceux qui dénoncent le gâchis provoqué par le regroupement des Régions, ceux qui pensent que le pouvoir et la décision s'éloignent toujours plus des citoyens qui n'ont plus de lieux de débat.

Quoi qu'il en soit, les lois sont votées, et pour aussi imparfaites qu'elles soient, elles apportent une certaine simplification des structures et une clarification des compétences au profit des Régions, avec l'incertitude sur l'avenir des départements. C'est une étape. Les nouveaux conseils régionaux vont-ils engager le processus de décentralisation que permet la loi, et utiliser les possibilités qu'elle leur donne d'associer les citoyens à la prise de décision ? Ou bien va-t-on en rester là, sur un entre-deux peu satisfaisant ?

## **Regards croisés sur la réforme territoriale**

Ce regard croisé ne porte pas vraiment sur l'analyse qui a été faite de la réforme territoriale. L'analyse est à la fois précise et riche et plusieurs éléments du jugement paraissent très justes, notamment sur le caractère très difficilement compréhensible du processus, sur l'oubli des citoyens dans la réforme... C'est peut-être sur les mots « *occasion manquée* » qu'il faut rebondir. Car il semble qu'il peut y avoir deux analyses sur la portée des changements.

Sur les changements fondamentaux, si l'on porte le regard un peu plus loin, il est deux manières de voir les choses. Soit ce qui domine c'est le sentiment que beaucoup de temps a été perdu et que les modifications actuelles ne sont que cette occasion manquée dont la réforme donne l'impression. Tout n'est pas perdu, mais que de temps perdu. Soit on adopte un point de vue un peu différent selon lequel la réforme porte malgré tout deux actes fondateurs

et pourrait, dans certaines conditions, constituer une étape importante d'une réforme territoriale plus ambitieuse.

Le premier acte fondateur est la diminution du nombre de régions : le Gouvernement a fini par comprendre, en se heurtant à des résistances très fortes que c'était le premier pas qui pourrait entraîner d'autres, être le début d'une dynamique. Cette diminution a été effectivement acceptée et donne un signal compris par l'opinion et un signal sur lequel une alternance éventuelle ne reviendra sans doute pas : celui d'une diminution nécessaire du poids des structures territoriales. Le second acte fondateur est la création des dix métropoles régionales ; celle-ci est discutée et discutable, mais elle a ses défenseurs et peut s'inscrire comme une étape d'une réforme du niveau d'administration en-dessous des départements qui tienne compte de la diversité des départements.

On peut alors imaginer que ces deux premiers pas pourraient être suivis de deux autres réformes complémentaires, dans la période à venir, plus difficiles en termes politiques car les élus locaux ne se résoudront pas facilement à lâcher tel ou tel pouvoir mais plus faciles à faire maintenant.

La première réforme serait de bâtir l'échelon en-dessous des régions selon un mode différencié en fonction de la densité de population. Lorsqu'il existe une métropole pouvant comme à Lyon reprendre les compétences du département, le département serait supprimé ; lorsqu'il n'en existe pas le département serait maintenu. On atteindrait avec cette étape supplémentaire une simplification des structures beaucoup plus importante.

La deuxième réforme consisterait à faire de « *l'intercommunalité l'entité de base de la gestion locale* »<sup>16</sup> avec des conseillers intercommunaux directement élus au suffrage universel. Les maires et les conseillers municipaux ne devraient pas disparaître, mais être choisis en fonction de règles électorales proches de celles qui existent pour les villes comme Paris, Lyon et Marseille. Cette troisième étape permettrait une simplification majeure des structures intercommunales ; nul doute que les élus locaux opposeraient résistance mais le mouvement de simplification est enclenché, les contraintes budgétaires se font sentir également au niveau local.

Même en adoptant ce point de vue, on devrait garder un regard critique notamment sur la très faible qualité explicative qui a accompagné la réforme et sur le fait que la participation des citoyens en est un parent pauvre. Mais on peut penser que les tâtonnements n'auraient pas servi à rien. Ils auraient permis deux actes fondateurs et une sorte d'apprentissage collectif par les élus nationaux et locaux d'une voie applicable en France ainsi que des résistances à surmonter pour parvenir à concilier simplification des structures et particularités de la géographie et de l'histoire française qui imposent peut-être de ne pas retenir pour les collectivités directement en-dessous de la région un modèle unique.

D'une manière générale, ce regard croisé pourrait être une invitation à non seulement nuancer les analyses, ce qui est déjà largement fait dans le document précédent, mais aussi à rechercher si les errements d'une réforme seraient susceptibles de faire partie d'un processus constructif ou non.

---

<sup>16</sup> Pour reprendre les termes utilisés par Eric Giuily et Olivier Régis dans leur ouvrage « *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial* », 2015, éd. De l'archipel dont l'analyse ci-dessus s'inspire.

NB Un **autre regard croisé** est celui de Jérôme Cordelier (voir son article intitulé « *Le nouveau puzzle des régions de France* » dans le numéro de décembre de la revue Etudes). Il dénonce une réforme décidée unilatéralement à partir de Paris ; pour lui, les violents débats qu'elle a suscités ne doivent pas cacher le fait que la décentralisation est en marche, le débat restant ouvert au sujet de l'articulation des métropoles avec les autres territoires (une France à deux vitesses ?).

## 2 - Réforme sociétale et débat démocratique : la fin de vie

Des annexes complètent le texte ci-après : en annexe 2, quelques **définitions** ; en annexe 3, **des affaires** concernant la fin de vie ; en annexe 4, des **statistiques et rappels historiques** sur la fin de vie ; en annexe 5, des **résultats** sur la fin de vie.

### 2.1 Processus de préparation de la loi

Il ne s'agit nullement de commenter les propositions ou le résultat des décisions, mais uniquement d'observer **le processus** plus ou moins démocratique, qui devrait aboutir à une nouvelle loi, en principe avant la fin 2015. Par ailleurs, ce devrait être une occasion unique d'un débat qui nous concerne tous, citoyens comme élus (*pour ces derniers - citoyens avant d'être élus - une opportunité quasi unique de débattre d'un sujet qui les interroge directement et les concerne personnellement*).

L'élément central du dossier est la loi LEONETTI votée à l'unanimité en 2005 ; elle est le fondement des échanges et réflexions actuelles mobilisés et maintes fois relancés par le Chef de l'État, et souvent lui seul.

Cette fois, les élus ont voté **une loi qui s'appliquera à eux-mêmes**, à tous sans exception ; il ne s'agit plus d'un principe qui, souvent, ne les touche pas directement (tel le « *mariage pour tous* »).

Voici les principaux épisodes du processus préparatoire :

#### 2.1.1 - La commission **SICARD** - 2012

Didier SICARD, médecin, {confronté à l'affaire Lambert<sup>17</sup>}, se voit confier, dès septembre, l'animation d'une commission par le Président qui, au-delà d'une affaire personnelle, exprime la volonté d'« **aller au-devant des citoyens** ».

A titre personnel, le Dr SICARD, protestant convaincu, ancien président de la commission d'éthique : i) partage la souffrance psychique des soignants et leur souci de garder la confiance des patients, ii) n'accepte pas que l'intransgressible puisse être transgressé, iii) se demande si des instructions écrites à l'avance (*par définition*) restent toujours valables, iv) est d'accord pour l'arrêt des traitements et des soins, mais pas pour « l'injection d'un produit ».



Pendant 4 mois, la commission Sicard (*composée de 9 membres*) a animé des débats<sup>18</sup> citoyens, en ateliers, puis en plénières ; ces débats, d'excellente tenue, furent fort animés et très suivis dans 9 villes, en commençant par

<sup>17</sup>

En août 2012, le Président demande à voir le film « **Quelques heures de printemps** » de S. Brizé (suicide assisté en Suisse).

<sup>18</sup> Caractéristiques des débats (*médecins, citoyens, Association pour le Droit à Mourir dans la Dignité*) : nombreux sujets abordés comme l'euthanasie, la liberté de choix (*patients en grande détresse psychique, peur de la souffrance autant que de la mort*), la solitude, la déshumanisation, etc. En autogestion, parfois en ateliers, les débats furent très ouverts, sereins, respectueux, à l'écoute, avec son cœur, sans chercher à convaincre.

Strasbourg, puis Lyon, Lille, etc. Mais les débats furent annulés à la Capitale (*officiellement, faute de moyens...*). Quant à la participation des volontaires, en fin de semaine, si elle n'était pas « naturellement » représentative, elle fut toujours de grande qualité.

Recommandations suite aux débats : préalable d'un meilleur **accompagnement des personnes âgées**, favoriser le maintien à domicile, généraliser les soins palliatifs, garantir le droit à l'antalgie ; ce qui demande plus d'attention, d'information, de formation, de collégialité (*ensemble des soignants, des familles, des proches*) et les moyens financiers correspondants (*de très fortes inégalités territoriales subsistent*). Un problème : les malades psychiatriques !

Simultanément : voyages à l'étranger, consultations d'experts, de religieux, auditions de responsables, sondages sur des situations concrètes, mais **ignorance du citoyen « lambda »**, voire des malades, dont ceux en fin de vie, les principaux concernés ; cependant, un millier de personnes fut aussi interrogé à domicile. Avec des moyens dérisoires et une communication inexistante...

Enjeux : la vie en maison de retraite, le respect des patients en fin de vie, la lutte contre l'obstination déraisonnable ; quant à l'euthanasie, elle concerne fort peu de gens, même si ceux-ci sont souvent « bruyants » et en lien avec des réseaux hyperactifs.

#### **Principaux résultats de la commission Sicard:**

- Directives anticipées qu'il conviendrait de clairement consigner (choix quasi unanime des citoyens) et impératif de lutte contre la souffrance (notamment, sédation obligatoire en cas d'arrêt des traitements et soins). Par contre, nulle urgence à légiférer à nouveau, mais ardente obligation à **appliquer les lois existantes**, à réduire les inégalités, à respecter les malades.
- Subsiste le problème des médecins : formés à faire vivre et non à faire mourir, habitués à décider en conscience et non comme auxiliaires de Justice. Les citoyens consultés remettent en cause les postures et toute atteinte aux libertés individuelles.

Toute cette saine agitation ne fut peut-être pas un exemple parfait de démocratie, mais d'une information sereine, documentée et bienveillante, à la disposition des décideurs (*projet de loi prévu alors en juin 2013*). Simultanément, la fin de l'année 2012 fut marquée par des débats nombreux et fournis dans les journaux, essentiellement au sujet du suicide assisté.

#### *2.1.2 - La Position de la C.E.F. (Conférence des Evêques de France) - 2013*

Elle insiste sur la **confiance** : d'abord, dans la médecine, ensuite dans les moyens financiers qui seront dégagés pour la généralisation d'une culture palliative, enfin dans la solidarité de la société face aux décisions personnelles.

La fin de vie : un équilibre entre une éthique de la solidarité et de l'autonomie.

#### *2.1.3 – La [Conférence citoyenne](#) - décembre 2013*

La conférence citoyenne (18 citoyens) a proposé de légaliser le suicide assisté.

#### *2.1.4 - Consultation du C.C.N.E. (Comité Consultatif National d'Ethique) - 2013 et 2014*

Consultation préalable à une présentation à l'Assemblée Nationale (AN) prévue en juin 2013, sur la base du rapport Sicard.

Après deux ans de travaux, le comité d'éthique relève le scandale du manque d'accès aux soins palliatifs (*13.000 morts de plus de 75 ans aux urgences*). Il recommande de : i) ne pas légaliser les interprétations sémantiques du suicide assisté et de l'euthanasie, ii) reconnaître le droit à la sédation profonde (*même si subsistent de nombreuses interprétations de cette sédation, qualifiée parfois d'euthanasie hypocrite*), iii) rendre les directives anticipées contraignantes (*réf. explicite au cas Lambert*), iv) préférer la délibération collective à une procédure collégiale (*poids des proches égal à celui des médecins*). Le comité souligne enfin l'importance de la clause de conscience des médecins, évoquée par 90% d'entre eux : 58% sont opposés au suicide assisté, 60% sont favorables à l'euthanasie (sic).

**En conclusion** : le CCNE se prononce : i) contre la légalisation du suicide assisté (*à la différence de la conférence citoyenne de décembre 2013*), ii) pour l'obligation de directives anticipées contraignantes, iii) pour la sédation même si elle doit entraîner la mort (*sédation profonde*). Si ses conclusions se distinguent légèrement de celles du rapport Sicard, elles seront significativement reprises par celles du rapport CLAEYS/LEONETTI, quasi simultanément.

2.1.5 - Mission **CLAEYS-LEONETTI**, Députés PS et UMP - 2014 (*conclusions remises en décembre*)

Leur mission est d'« **aller plus loin** » : respecter, renforcer, clarifier, améliorer (*équilibre entre l'autonomie du patient et la protection des plus fragiles, entre l'interdit de tuer et des repères de fin de vie solides*). Les citoyens demandent à être mieux entendus pour une fin de vie apaisée ; patients, ils doivent rester au centre des décisions, vivre sereinement leur fin de vie et demeurer en relation avec leur entourage. Le suicide assisté doit être examiné, malgré une divergence entre eux : CLAEYS plutôt favorable, LEONETTI résolument contre (*mais les deux d'accord sur le « droit à mourir »*) ; le tout, à partir des résultats de la commission SICARD.

Trois **pistes** sont étudiées : i) diffuser la culture palliative (*développement des services, formation des médecins, investissements*), ii) obliger les médecins à respecter les directives connues et opposables du patient (*ce qui impose au patient de décider et à ne pas changer d'avis et ce qui exonère le corps médical de toute responsabilité*), iii) avoir recours obligatoirement à la sédation réversible ou non, jusqu'à la mort ou non (*droit de créance : différence avec l'euthanasie, devoir ou clause de conscience : décision collégiale et traçabilité des décisions, patient conscient ou non ?*).

Larges **consultations** des familles politiques, philosophiques, religieuses, de la société civile et des organisations familiales, avant de commencer à réfléchir à un accord (au moins sur quelques aspects essentiels).

S'accordent sur la légalisation de la **sédation profonde** : à la demande du patient atteint d'une maladie grave (*quasi incurable et si le pronostic vital à court terme est engagé*), si la souffrance est réfractaire aux traitements (*ni suicide assisté, ni euthanasie, mais la sédation profonde pouvant être continue jusqu'au décès, entre suicide assisté et euthanasie lente, passive*), en respectant les directives anticipées (*précises, sur papier, si possible renouvelées tous les trois ans*).

Cet équilibre entre plus et mieux de soins palliatifs et sédation finale entraîne de nombreuses réactions, à droite (porte ouverte à la mort « donnée », déresponsabilisation des médecins,

*pourquoi ne pas d'abord appliquer la loi Léonetti ?) comme à gauche (position trop timide, aller jusqu'au suicide assisté et à l'euthanasie). Ce clivage droite/gauche se retrouvera jusqu'à l'adoption de la loi.*

En réponse, les auteurs précisent qu'il convient : i) de soulager, non de tuer, ii) de montrer aux « fins de vie » qu'ils ont leur place dans la société et qu'elle s'occupe d'eux, iii) de manifester écoute, présence, regard, iv) d'anticiper la mort pour partir dans la dignité.

### 2.1.6 - [Marche pour la vie](#) (le 25 janvier 2015 à Paris)

Elle rassemble de 11.000 à 45.000 personnes selon les sources.

## 2.2 Les débats parlementaires de 2015

### 2.2.1 - Assemblée Nationale : premier examen, pendant tout le 1er trimestre.

Débats (7 jours) lancés sans passion, avec grande retenue :

- Les partis politiques n'affinent pas leurs positions, les exprimant avec plus ou moins de clarté et de clivages en leur sein. Pour la Droite, une nouvelle loi ne se justifie pas ; par contre, une meilleure application de la loi actuelle s'impose. Pour la Gauche, puisqu'une nouvelle loi est proposée, autant que cela en vaille la peine ; il faut « dépasser » la loi Léonetti, s'adapter à la société actuelle (*comme l'ont fait notamment les pays voisins du BENELUX*), donc légaliser suicide assisté comme euthanasie (*sans toutefois aller jusqu'à l'euthanasie des enfants, comme en Belgique*).

Sur initiative du Président de l'AN (*en accord avec ses velléités affichées de [consultation citoyenne](#)*), le texte de loi a été **ouvert aux internautes** (*certaines fâcheux ont dit trop tard, d'autres trop limitée, le Dr Sicard l'a qualifiée de démagogique*). Cela a au moins le mérite d'avoir eu lieu et, à la mi-février, plus de 12.000 commentaires ont été reçus. On ne sait pas comment ils ont été exploités par l'Assemblée Nationale.



Pour un tel sujet de société (le seul qui n'épargne personne, députés inclus), certains auraient privilégié des Etats Généraux plutôt que des discussions (Assemblée comprise) de « café du commerce ». Après dépôt de nombreux amendements (*isolement, finitude, éthique, communication et formation des médecins, aide au suicide, type Oregon, sédation « réversible » ou non*), la discussion à l'AN a commencé le 10 mars, toute idée de consensus évaporée. Malgré les consultations quasi exhaustives et approfondies ayant abouti au projet de loi, les échanges entre députés furent vifs mais **sérieux**, manifestant de profonds **désaccords** (*culture palliative, rôle du médecin, souffrance et bien entendu sédation, suicide assisté et euthanasie*).

Il fut reproché à la loi proposée de vouloir passer de l'accompagnement de la fin de vie à l'abolition de la souffrance et à la gestion de la mort<sup>19</sup>. Le Dr Léonetti souligne que personne

---

<sup>19</sup> « Le gouvernement devra faire œuvre de pédagogie pour que médecins et patients se saisissent de ces nouvelles modalités » (Le Monde, 23.03.15)

ne peut prétendre à la vérité, ne peut dire ce qui est digne ou pas, quelle vie mérite d'être vécue. Il précise également que le patient prime toujours sur le corps médical (il doit obéir).

**Résultat** : - **patient au centre** de toute décision, - obligation des **directives anticipées** (*mémorisées dans un registre national, voire sur la carte vitale, révocables et révisables à tout moment*), - directives **s'imposent au corps médical** (*problèmes : responsabilisation du médecin, directives floues, inappropriées*), - sédation profonde et continue<sup>20</sup> (problème : *subjectivité de la sédation finale/profonde, « être endormi avant de mourir », plusieurs interprétations étaient possibles*).

En 1<sup>ère</sup> lecture le 17 mars : **436 pour**, 34 contre (dont 25 UMP), 83 abstentions (dont 21 PS). Ce n'est pas l'unanimité, mais cela manifeste clairement le rassemblement souhaité par le Chef de l'État ; la veille, 120 élus de la majorité avaient signé un amendement, repoussé à une voix près, prévoyant **l'aide médicalisée active à mourir**. E Valls et MS Touraine, pour se ménager leurs soutiens, parlent d'une « étape ».

### 2.2.2 - Sénat, 1<sup>ère</sup> navette en juin

Dès le départ (*le 16 juin*), le président du Sénat est d'accord avec celui de la République pour éviter les débordements de l'expérience fâcheuse du « *mariage pour tous* » : ne pas passer en force, rechercher un consensus, éclairer les débats plutôt que modifier des textes.

Le Sénat constate les très fortes inégalités dans la disponibilité des soins palliatifs et l'absence de formation des personnels soignants ; il marque son accord pour aller plus loin que la loi Léonetti : - rendre plus contraignantes les directives anticipées (*carte vitale*), - plus collégiales les décisions (*équilibre entre la liberté du patient et la responsabilité du corps médical*), - empêcher la souffrance (*en fixant des conditions précises à la sédation*).

Cependant, les Sénateurs manifestent le même clivage que les députés : à Gauche, l'aide active à mourir (*certes directives anticipées opposables mais sédation profonde, voire euthanasie possibles*), à Droite, pas question d'aller jusque-là et **opposition de principe au gouvernement**.

La Droite, majoritaire au Sénat, se mobilise contre (*contre tout ?*) ; la proposition de loi est donc rejetée, même profondément modifiée (*opposition farouche à l'euthanasie et à toute possibilité de dérive de la sédation terminale*).

### 2.2.3 - Assemblée Nationale, second examen (5 et 6 octobre 2015)

Retour de la loi, sous la forme exacte votée en mars, avec l'accord des rapporteurs. Quelque 400 amendements sont déposés. Sans surprise, la Droite remet en cause la sédation terminale et réclame l'application de la loi Léonetti ; la Gauche et les Verts demandent l'assistance médicalisée active à mourir (*les Radicaux ne veulent rien savoir, contre la loi*) mais ne veulent pas déstabiliser le Président de la République. A Gauche : être pleinement maître de sa fin de vie ; à Droite : empêcher toute dérive euthanasique.

Incidentement, un plan triennal de développement des soins palliatifs est annoncé, mais sans rien dire des moyens nécessaires (formation, communication, financement, etc.).

---

<sup>20</sup> Art. 3 (A.N., 1<sup>ère</sup>), texte le plus débattu : « ...**sédation profonde et continue**, provoquant une altération de la conscience, maintenue jusqu'au décès. ».



Le 6 octobre, après 2 jours de discussion, la loi est revotée, sous la forme du compromis de mars : - **directives contraignantes** (*sans préciser les modalités : forme, exécution, etc.*), - **sédation profonde et continue jusqu'au décès** (*dans trois cas : phase terminale avec souffrances réfractaires, arrêt d'un traitement de suppléance vitale afin d'éviter une agonie pénible, lorsque le patient se trouve hors d'état d'exprimer sa volonté*). Cette sédation profonde et continue (SPC) est associée à une analgésie et à l'arrêt des traitements. Le texte accorde de nouveaux droits aux patients. Il retourne au Sénat : un aller et retour peut-être à nouveau pour rien ?

**N.B.** Ce deuxième débat à l'AN n'a entraîné aucun commentaire dans la presse, ni télévisuelle ni écrite (*à l'exception notable d'un court article dans le quotidien « La Croix »*).

#### 2.2.4 - *Sénat, 2ème navette*

Elle reprend le texte voté en première navette

#### 225- *Commission mixte paritaire*

Sur les articles en débat entre les deux assemblées (en particulier 273, 8), elle a trouvée un accord le 19 janvier 2016 ; restait alors le vote par les députés et par les sénateurs le 27 janvier du [texte de loi adopté en commission mixte paritaire.](#)

### 2.3 Conclusions <sup>21</sup>

Malgré la volonté, maintes fois manifestée, du chef de l'État, **trois ans de réflexion** ont été indispensables pour tenter de traduire ce que souhaiterait notre société aujourd'hui. Ce long processus démocratique a été nécessaire (certainement pas suffisant !) non tant à cause de la complexité du problème (*une stricte application de la loi existante aurait permis d'en faire l'économie et les « solutions », en voie d'être adoptées, étaient envisagées dès le début du processus actuel*) que par l'importance des valeurs en question et par le nombre des personnes concernées, à savoir la quasi-totalité des résidents en France, légitimement ou non, élus compris, et de leurs proches.

Il aurait donc paru incongru de faire l'économie de **ce long et laborieux processus** ; c'est lui qui a caractérisé l'aspect démocratique des décisions, bien plus que leur stricte adoption (*quasi évidente dès le problème posé, compte-tenu des forces politiques en présence, tant à l'AN qu'au Sénat*). Ce processus peut ne pas correspondre exactement à une habituelle définition de la démocratie mais il en a couleur, odeur et goût. **Il eut été difficile de faire beaucoup mieux sur un tel sujet** ; ce lent mais ferme et continu mouvement a été impulsé par notre Président et lui d'abord. Il a su mettre le **citoyen au cœur des débats**, au moins jusqu'aux passages aux assemblées (*ces derniers n'ayant rien apporté de significatif, au moins jusqu'à maintenant, à la mi-octobre 2015*).

Aboutir à la sédation en phase terminale et aux directives anticipées opposables, s'arrêter avant le suicide assisté et l'euthanasie, étaient très présents (*du chef de l'Etat à la mission Sicard, du comité d'éthique aux propositions « Claeys/Léonetti »*), dès la mise en route du processus (*en lien avec l'engagement. 21 de la campagne présidentielle*).

---

<sup>21</sup> Cf. les « **principaux résultats** » de cette nouvelle loi en annexe 5

Ce n'est pas une « *révolution culturelle* » (Dr Sicard) ; mais, tout comme certains engagements du Président, le 21<sup>ème</sup> est ambigu ; les risques d'incompréhension existent, d'un texte difficile à appréhender (par exemple, l'euthanasie face à la sédation pour tous). Le gouvernement devra impérativement : i) s'assurer de l'information et de la formation des personnels médicaux, ii) permettre aux patients de se saisir des nouvelles modalités, iii) dégager les financements nécessaires à l'égalité de tous en « fin de vie », de la vieillesse aux soins palliatifs, jusqu'à la mort.

Si les gouvernements avaient assumé leurs responsabilités en appliquant tout simplement la loi Léonetti<sup>22</sup> de 2005 (*permettant un accompagnement du patient en situation incurable*), de l'information aux financements, en passant par la formation, toute cette focalisation sur une nouvelle loi depuis trois ans aurait pu être évitée. Compte tenu de ces défaillances, le pouvoir actuel voulait-il l'éviter ? Le président, certainement pas !

La maîtrise du processus par le chef de l'État, contre l'avis de son entourage échaudé par la saga précédente du « *mariage pour tous* » et qui voulait repousser sine die ce débat, Premier ministre et Ministre de la santé en tête, a été le meilleur gage d'une approche démocratique jusqu'à la fin.

Dans ce cas aussi spécifique que la « fin de vie », qui concerne l'intégralité des Français comme toute « personne », la méthode choisie et mise en œuvre par le Président (*très large concertation, sereinement mais fermement conduite, tout en respectant les règles formelles de la démocratie*) a certainement été la plus pertinente et garante du **meilleur consensus possible** (*présentement, compte-tenu des forces politiques en présence*). Ce fut l'exact opposé de la manière excessive et brutale qui avait prévalu lors de l'élaboration de la loi sur le « *mariage pour tous* ».

Autant que faire se pouvait, **la démocratie a été parfaitement respectée** ; malgré la grande spécificité du projet, le processus mis en place et son suivi devraient servir de modèle pour conduire les évolutions futures de nos lois sociétales.

Mais, pour le problème posé de l'amélioration de la « fin de vie », les « remèdes » proposés ne modifient qu'à la marge la situation ; celle-ci n'était pas si fâcheuse qu'il faille au pas de charge la modifier. Il aurait d'abord fallu appliquer pleinement la loi Léonetti de 2005 (*même une décennie après son adoption à l'unanimité*).

**On peut donc se demander si une nouvelle loi était indispensable. Toute remise en question de cette future loi de 2015 ne sera à entreprendre qu'après évaluation cette fois-ci de sa mise en œuvre.**

---

<sup>22</sup> Loi Léonetti de 2005 : proscrit l'acharnement thérapeutique, autorise l'arrêt des traitements quand le patient le demande, permet le soulagement de la douleur par des sédatifs **même au risque d'entraîner la mort**, instaure la possibilité de rédiger des directives anticipées (sans les rendre obligatoires).

## Partie 4 : Les suites politiques des attentats de janvier et de novembre

**Avvertissement** : Les attentats du 13 novembre et leurs suites ont été abordés trop rapidement ci-après, l'essentiel de cette partie 4 du rapport ayant été rédigé auparavant.

### **Rappel : ce qui s'est passé de janvier à novembre 2015**

Dans un monde en proie à des conflits et des tensions multiples (Proche Orient, Afrique, Ukraine, dictatures, impérialismes...) et depuis peu aux offensives des djihadistes, la France a été victime en janvier d'attentats perpétrés par des Français musulmans intégristes prétendant agir au nom d'Allah. Les frères Kouachi s'en sont pris le 7 janvier à des humoristes (Charlie hebdo) et Amedy Coulibaly le 9 janvier aux Juifs (Hyper casher), ainsi que les 7, 8 et 9 janvier aux forces de l'ordre.



Le gouvernement a réagi fermement aux attaques et a géré dignement les suites immédiates des événements. Des citoyens ont manifesté dès le 7 janvier au soir, en particulier en se rassemblant spontanément place de la République à Paris ; puis, alors que les autorités françaises invitaient des chefs d'État étrangers à venir partager une réaction solidaire à ces attaques le 11 janvier à Paris, de nombreux français ont défilé un peu partout le 10 et surtout le 11 janvier. Défilés populaires, avec des « *Je suis Charlie* » et des citoyens sans slogan, défilés dignes, défilés plus graves que joyeux. Défilés exprimant un sursaut républicain, une défense de nos libertés, une compassion pour les personnes assassinées, un refus de laisser la peur et la haine triompher, une solidarité avec les forces de l'ordre... Défilés répondant pour beaucoup à un besoin de plus d'unité et de fraternité, mais révélateurs aussi pour certains des fractures de notre société du fait de leur composition et des absents.

Les différences de sensibilité ont été oubliées un moment, mais, y compris dans les défilés, elles pouvaient déjà transparaître dans des paroles ou des regards vis-à-vis de juifs, de femmes voilées, de barbus... Dès le 12 janvier, les minutes de silence dans les écoles ont été révélatrices du malaise de certains jeunes qui ne se sentaient ni « Charlie », ni prêts à cautionner le droit au blasphème des caricaturistes, ni solidaires de ce qui leur semblait une réaction antimusulmane.

Depuis les événements de janvier, des attentats terroristes ont frappé la France comme d'autres pays. Les fusillades de Copenhague ont été perpétrées les 14 et 15 février 2015. Le 18 mars, un attentat a été commis au musée du Bardo à Tunis. Alors que, le 26 juin, Yassin Salhi décapitait son patron avant d'exposer sa tête sur un grillage entourée de deux banderoles reprenant la profession de foi de l'islam, un islamiste assassinait en Tunisie 38 touristes sur une plage et, au Koweït, un attentat suicide était commis contre une mosquée chiite. Par la suite, le 21 août, un attentat a été évité dans le train Thalys grâce au courage de militaires américains qui ont désarmé Ayoub El Khazzani ; un avion russe a été victime d'une bombe le 31 octobre en survolant le Sinaï.

Les attentats à Paris et à Saint Denis dans la nuit du 13 novembre ont frappé tous ceux qui étaient à la portée de terroristes venus de Belgique et/ou du Proche orient. Les questions sur la façon de lutter contre le terrorisme tout en veillant au respect des libertés essentielles et à la

construction du lien social sont apparues comme plus cruciales. Il s'agit, comme en janvier, d'abord de sidération et de deuil, mais ensuite d'une lutte dans la durée contre l'islamo-fascisme.

Seul plus de recul historique permettra de juger de l'importance de ces attentats de janvier et de novembre pour la France, mais aussi pour l'Europe et le monde. Il a semblé cependant intéressant d'essayer de réaliser une première observation sur leur influence dans la façon dont nous posons en France certains problèmes politiques récurrents, sur ce que furent les réactions de différents acteurs et sur les premières leçons à en tirer.

## *1 - Les problèmes politiques de la France sont-ils posés différemment ?*

Les attentats de janvier, qui ont secoué la France et interpellé une bonne partie du monde occidental, ont été l'occasion pour notre nation de (re)mettre sur le devant de la scène un certain nombre de questions parmi lesquelles nous en avons privilégié quatre. Ces sujets, récurrents dans le débat public, sont-ils mieux abordés depuis les attentats de janvier et de novembre ?

### **1.1 Laïcité-religions-intégrismes**

Une série de sondages d'opinion, de 2010 à 2014 du centre de recherche CEVIPOF<sup>23</sup> permet de mesurer l'évolution temporelle des principales préoccupations des français. L'intégrisme religieux se situait au 9ème rang des [préoccupations des Français fin 2014](#), avant les attentats, 15% d'entre eux se sentant concernés par ce problème (14% en 2013 et 2012). Les thèmes arrivant avant l'intégrisme religieux étaient le chômage (56%), les impôts et les taxes (43%), le pouvoir d'achat (36%), l'avenir des retraites (24%), l'insécurité (23%), les inégalités sociales (21%), l'immigration (21%), la santé et la qualité des soins (16%). Les attentats de janvier et de novembre comme la question de l'accueil des réfugiés influencent ces chiffres, divers sondages de décembre 2015 faisant passer la lutte contre le terrorisme et la sécurité avant l'emploi comme préoccupation prioritaire. La place de l'islam en France est devenue aussi un sujet majeur du débat public. Il est proposé d'essayer de clarifier la façon dont le problème se pose dans notre république laïque.

---

<sup>23</sup> <http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/resultats-1/vague6/>

## 1. - La perception de la place de l'islam en France

La perception de la place de l'islam en France doit prendre en compte le fait d'une part que cette religion est devenue la deuxième de France<sup>24</sup>, d'autre part qu'il n'existe pas un, mais des islams ; les musulmans en France, au nombre mal connu (8% de la population ?), sont en lien avec des islams implantés dans divers pays dont ils sont originaires. De nombreuses personnalités musulmanes et imams venant de l'étranger, comme les nombreux nouveaux migrants musulmans, apportent aussi une culture de la pratique religieuse de leur pays ou de leurs mouvances, ce qui fait craindre que ne puisse jamais se mettre en place un islam de France ; l'expression «*communauté musulmane française*» est donc problématique. Observons divers faits qui doivent être approfondis :

- Cette référence à des islams conduit à s'interroger sur la question de la promotion d'une culture musulmane homogène et ouverte sur l'ensemble de notre société. Plus spécifiquement se développent des projets de formation par l'université française d'imams et d'intellectuels musulmans français. La faculté de Strasbourg veut créer un pôle universitaire islamologue<sup>25</sup> (après l'échec d'une première tentative à Strasbourg en 2009 et une formation qui reste marginale à la « catho » à Paris). A l'occasion de la visite de François Hollande les 19 et 20 septembre au Maroc, la France a privilégié une [coopération avec le Maroc pour former de futurs imams à l'Institut Mohammed VI à Rabat](#).
- Depuis les événements de janvier, il faut noter diverses réactions vis-à-vis de l'islam pouvant aller de sa diabolisation au souci de lui donner toute sa place en passant par la volonté de mieux le connaître<sup>26</sup>. L'impératif de ne pas tomber dans l'amalgame (par exemple « *musulman, donc intégriste ou futur djihadiste* »), dans la stigmatisation (par exemple « *vous méprisez les femmes* »), dans le procès d'intention (par exemple « *vous n'arriverez jamais à vous intégrer dans la société française* »), dans le racisme ( par exemple « *des méchants terroristes ne peuvent pas être blancs* ») a été développé par de nombreux responsables politiques et religieux comme par des intellectuels; mais cela a-t-il été entendu et compris par tous les français ?
- Depuis début 2015<sup>27</sup>, la surveillance des mosquées a donné lieu à dix fermetures de lieux de culte radicalisés et à 40 expulsions à l'égard de prêcheurs de haine ou de pseudo imams proclamés. Est-ce que cela a été efficace ?



Les actes de violence contre les musulmans en France et les mosquées ont augmenté très fortement après les attentats : 178 actes antimusulmans ont été recensés en janvier et près de 400 en 2015 (+223% par rapport à 2014). Les actes antisémites diminuent, mais restent les

<sup>24</sup> Le Monde du 15 juin 2015 : « *L'islam est en France pour y rester* » déclare Manuel Valls.

<sup>25</sup> Libération du 6 mars 2015 : *Former des cadres pour l'islam : nous sommes prêts*, d'Alain Beretz.

<sup>26</sup> La Croix du 8 mars 2015 : *Les ventes de livres sur l'islam en forte hausse chez les libraires*, Anne-Bénédicte Hoffner

<sup>27</sup> La Croix le 20 janvier 2016 : entretien avec Bernard Cazeneuve.

plus nombreux (806 actes). Les actes contre les catholiques, visant plutôt les lieux de cultes et les cimetières, ont augmenté de 80%.

A l'inverse, on a observé une augmentation notable des ventes et des sorties de livres sur l'islam et sur le Coran.

*« Les premiers jours qui ont suivi les attentats des 7 et 9 janvier, c'est le Traité sur la tolérance de Voltaire, brandi par certains lors des manifestations républicaines, qui s'est arraché. Puis la demande s'est portée vers des ouvrages plus pédagogiques », relate Sylvain, responsable du rayon sciences humaines chez Mollat (célèbre librairie indépendante de Bordeaux)*

De nombreux ouvrages publiés avant ou après les événements de janvier sont écrits par des musulmans dits « réformistes », c'est-à-dire favorables à une réinterprétation de l'islam pour mieux le confronter à la modernité<sup>28</sup>. Certains libraires ont aussi supprimé de leurs rayons les ouvrages promouvant une vision intégriste de l'islam et alimentant le climat de défiance vis-à-vis de ceux qui ne partagent pas une foi islamiste.

Des intellectuels musulmans désirant s'unir contre l'extrémisme religieux ont publié une tribune ouverte dans Le Monde<sup>29</sup> juste après les attentats et avant le grand rassemblement du 11 janvier. Ce qui est frappant, c'est la rapidité avec laquelle tous les premiers signataires se sont mobilisés.

De plus en plus de Français percevraient l'islam comme une menace, car il porterait en lui une vision politique non tolérante qui rendrait inintégrables les musulmans. En réponse, il est rappelé par les représentants des musulmans vivant en France que les valeurs que prônent les terroristes et les islamistes n'ont rien à voir avec l'islam qui est une religion de paix et de tolérance.

Il faut se poser la question du bien-fondé de l'exigence croissante à l'égard des musulmans pour qu'ils condamnent des actes terroristes d'islamistes : alors qu'on se plaint qu'ils se communautarisent, leur demander de réagir en tant que communauté pour s'excuser d'actes se réclamant de dérives sectaires de leur religion est-il souhaitable ? L'idéal serait que les musulmans réagissent, comme Français, à chaque attaque de notre communauté nationale, ce qui suppose qu'ils soient alors très nombreux à manifester, ce qui ne fut pas le cas le 11 janvier.

Ceci pose le problème des formes de visibilité des musulmans dans l'espace français : il n'y a pas de parti musulman encore bien implanté<sup>30</sup>, peu d'écoles confessionnelles musulmanes, pas de hiérarchie religieuse incontestable, mais par contre des radios communautaires, des sites, des boutiques et des abattoirs halal. Il se pose aussi la question de la mise en place d'une

---

<sup>28</sup> Par exemple : *Face à l'Islam* d'Abdelwahab Meddeb, Edition Textuel, qui s'interroge sur le retard historique de l'islam et sur sa difficulté à innover théologiquement ; *L'inconscient de l'islam* de Malek Chabel, CNRS Editions, qui se penche sur quelques grands interdits de l'islam comme la sexualité pour en faire une analyse anthropologique et psychanalytique ; *La lettre ouverte au monde musulman et Appel à la fraternité* de Abdenmour Bidar, Edition Les Liens qui libèrent.

<sup>29</sup> Le Monde du 20 janvier : *Le réveil des intellectuels musulmans*, Dominique Eddé

<sup>30</sup> Notons que le 6 décembre, aux élections régionales, [l'UDMF](#) a obtenu 0,4% des voix en Île de France. Gilles Keppel, dans son dernier livre « *Terreur sur l'hexagone* », étudie le passage d'un vote des Musulmans à un vote musulman.

législation les concernant plus directement comme dans le cas des lois sur le voile et sur la burqa<sup>31</sup>.

Des réflexions sur l'avenir de l'Islam de France sont présentes dans de nombreux articles<sup>32</sup> ; des universitaires ont demandé aux « *institutions de l'Islam de France de prendre position plus nettement en faveur de la pleine liberté de conscience des fidèles* »<sup>33</sup>.

Le Conseil Français du Culte Musulman (CFCM) a proposé le 20 novembre un prêche dans les mosquées qui contrecarre point par point la vision théologique des djihadistes. Des responsables religieux musulmans français ont pris enfin nettement position le dimanche 29 novembre lors de leur [rassemblement à l'Institut du Monde Arabe](#). Au cours de cette réunion organisée par le CFCM, ils ont manifesté leur attachement sans faille à la République et appelé à la prise de responsabilité et à l'unité des musulmans de France, une unité qui ne soit pas que de façade.

Dans le Rhône, le 14 décembre, des imams et des présidents de mosquée se sont réunis pour préparer une réunion avec la préfecture sur la façon de contenir l'Islam radical, se posant la question de la responsabilité de l'État dans la situation et celle de la façon dont la communauté musulmane est capable de régler ses problèmes<sup>34</sup>. Depuis le 13 novembre, des militants impliqués dans les rencontres interculturelles et inter-religieuses sentent croître une revendication identitaire religieuse et/ou culturelle chez de nombreux musulmans, ce qui se manifeste par exemple par le refus d'une musulmane proche de serrer votre main.

### *1.1.2 - Comprendre et gérer l'Islam radical*

- Des mutations fondamentales affectent l'Islam dans le domaine de la foi comme de la morale, du fait de la place grandissante prise par l'intégrisme musulman, en particulier le [salafisme](#) et le wahhabisme<sup>35</sup>.

Ces mouvances intégristes bénéficient largement de l'argent du pétrole de la péninsule arabique, ce qui contribue à remettre en cause les anciens équilibres dans toute la région et au

---

<sup>31</sup> Le Monde du 10 janvier 2015 : *La peur d'une communauté qui n'existe pas*, Olivier Roy

<sup>32</sup> Comme celui de Daniel Cohn-Bendit, Alexandre Malafaye et Nasser Zammit intitulé [L'Etat doit aider le monde musulman à s'organiser](#) (Le Monde du 16/05/15)

<sup>33</sup> Le Monde du 29 août 2015 : *combattons la pression communautaire sans stigmatiser l'Islam*, tribune collective

<sup>34</sup> La Croix du 15 décembre : *Dans le Rhône, des musulmans tentent de contenir l'Islam radical*.

<sup>35</sup> *Le salafisme, mouvement sunnite revendiquant un retour à l'Islam des origines, est fondé sur une interprétation littérale du Coran et la Sunna. Aujourd'hui, le terme désigne un mouvement fondamentaliste composite, car constitué de diverses mouvances (en particulier quiétiste, politique, djihadiste). Toutes ces mouvances affirment constituer la continuation sans changement de l'Islam des premiers siècles. Le wahhabisme est un mouvement politico-religieux saoudien, fondé au XVIIIème siècle par Mohammed ben Abdelwahhab. Selon cette vision puritaine et rigoriste issue de l'Islam sunnite hanbalite, l'Islam devrait être ramené à sa « forme originelle » définie selon une interprétation littéraliste et conservatrice du Coran et des hadiths ; il est promu par l'Arabie Saoudite.*

*Des courants de [Frères musulmans](#) se sont d'abord développés en Égypte et se sont renforcés dans divers pays avec des soutiens extérieurs comme ceux du Qatar.*

delà. Seule une petite minorité de personnes veut prendre les armes ; ils sont désignés sous le nom de djihadistes.

- La propagande djihadiste, sur internet notamment, constitue une arme redoutable de recrutement de jeunes hommes et jeunes femmes. Elle permet des approches individualisées s'adaptant aux profils divers des candidats au départ qui recherchent souvent des communautés de substitution<sup>36</sup>. Cette propagande s'appuie sur une esthétisation d'un Islam conquérant, qui peut tenter des jeunes en quête d'une image prodigieuse, dans un monde où il est difficile de rester anonyme pour ceux qui ne sont pas reconnus. Le livre de Dounia Bouzar, « *Comment sortir de l'emprise djihadiste ?* » (mars 2015 Atelier) donne des pistes intéressantes pour aider l'entourage des jeunes tentés par l'aventure avec Daech.
- La prison peut être un lieu de recrutement pour les islamistes. Des réflexions sont donc menées pour lutter contre la radicalisation religieuse dans nos prisons où l'Islam est la première religion sur l'ensemble des détenus. L'aumônerie musulmane est moins importante que l'aumônerie catholique : 182 aumôniers musulmans en France pour 700 catholiques. Suite aux attentats, le gouvernement a augmenté le budget accordé à l'aumônerie musulmane en prison. Se pose alors la question de la formation des aumôniers; aujourd'hui, seule une partie d'entre eux ayant été formés sont rémunérés, de nombreux « guides spirituels » agissant bénévolement.<sup>37</sup> Par ailleurs, comme le signale le sénateur Bruno Retailleau, le manque de nouvelles places en prison ne contribue pas à régler les problèmes d'incarcération des personnes en lien avec le terrorisme.
- Un éclairage a été proposé sur des profils de jeunes qui se radicalisent lors de la conférence du 4 mai, organisée sous le titre « [intégrisme et djihadisme](#) » à l'Assemblée nationale par le CNRS, l'Association des présidents d'université et l'Alliance nationale des sciences humaines et sociales.
- De plus en plus, ce sont les sites de propagande et d'échange entre jeunes en déshérence et recruteurs qui sont dénoncés d'abord par ceux qui luttent contre l'islamisme et Daech. Ceci conduit à faire pression sur les organismes du net pour qu'ils investissent dans le contrôle des messages qui s'échangent par leurs canaux.
- Le 28 janvier 2015, le gouvernement a mis en ligne un site internet destiné à lutter contre la propagande djihadiste sur le web : [stop-djihadisme.gouv.fr](http://stop-djihadisme.gouv.fr).



### 1.1.3 - Quelle laïcité pour la France ?

- Le gouvernement insiste beaucoup sur l'importance de la laïcité depuis janvier 2015. Lors de sa conférence de presse du 4 février 2015, François Hollande a dit que « *tout commence par la laïcité* » et a insisté sur le fait qu'elle devait être « *montrée, explicitée, développée* » par les professeurs auprès de leurs élèves. Le gouvernement actuel et l'opposition s'interrogent sur la mise en œuvre d'une « *laïcité de combat* » ; des membres

<sup>36</sup> Le Monde du 10 janvier : *La peur d'une communauté qui n'existe pas*, Olivier Roy

<sup>37</sup> Le Monde du 23 janvier 2015 *Aumôniers musulmans et surveillants démunis face à la radicalisation en prison*, Anna Villechenon



de l'opposition, mais aussi une frange des socialistes se demandant s'il faut interdire le foulard à l'université et les jupes longues à l'école. Il est souvent difficile de discerner si le problème rencontré relève d'une norme religieuse à respecter dans le cadre de la laïcité, d'une revendication culturelle à prendre en compte<sup>38</sup>, d'un manque de civilité à combattre ?

- La rentrée scolaire de septembre 2015 a été placée sous le signe de la laïcité<sup>39</sup> et de la citoyenneté. Si cette orientation est largement approuvée dans son principe par les professeurs, par contre ils regrettent la précipitation dans la mise en œuvre de l'enseignement moral et civique (EMC), craignant les excès de zèle en matière de laïcité qui peuvent être contre-productifs auprès de certains élèves et de leurs parents, etc.
- Le [vade-mecum](#) du 18 novembre de l'Association des maires de France sur la laïcité a entraîné une polémique avec des maires sur certaines préconisations rigides (par exemple suppression des menus de substitution dans les cantines scolaires) comme avec l'Eglise catholique à propos du [côté suspicieux du texte vis-à-vis des religions](#).
- Un diplôme universitaire de formation civique et civile est proposé déjà par trois universités pour les imams et les aumôniers de prisons, mais aussi pour des fonctionnaires intéressés. Ce DU sera rendu obligatoire pour les aumôniers de tous les cultes salariés par l'État, mesure qui peut poser problème pour sa mise en œuvre.
- Il faut bien entendu préciser la conception de la laïcité qui doit être promue : parle-t-on d'une laïcité ouverte, c'est-à-dire donnant sa place à toutes les religions et à leurs manifestations dans la mesure où il n'y a pas prosélytisme, ou d'une laïcité défensive, voulant limiter leur influence et les cantonner à la sphère privée pour dresser un rempart face à la montée des communautarismes. De nombreux travaux d'intellectuels contribuent à éclairer ce sujet complexe comme le livre « *Les 7 laïcités françaises* » de Jean Baubérot<sup>40</sup>; une analyse sommaire en est donnée en annexe 6.
- Le débat sur les inégalités entre religions dans leur rapport avec l'État a été relancé ; en 1905, il a été voté l'interdiction de financer un lieu de culte, mais l'Eglise catholique a bénéficié de l'entretien par les communes de ses lieux de culte construits avant cette date. En revanche il n'y a pas beaucoup de lieux de culte pour les musulmans comparativement à leur nombre sur certains territoires. Ainsi, se pose la question de transformer des églises « abandonnées » en mosquées (voir [la lettre n° 139 de Démocratie et spiritualité](#) ; également un article du Parisien du 17 juillet 2015).

#### 1.1.4 - Conclusion :

Les problèmes liés aux rapports des cultes chrétiens et juifs avec l'État ont, par le passé, été réglés en s'appuyant sur la loi de 1905. Après les événements de janvier, l'Eglise catholique et le gouvernement semblent vouloir oublier les tensions liées à l'épisode « *mariage pour tous* » pour se retrouver autour de la nécessité de pacifier la société. Reste en priorité à clarifier et à

---

<sup>38</sup> Questions posée par le journal Libération du 22 janvier *La laïcité, un principe sacré jusqu'à où ?*, Lilian Alemagna, Alain Auffray, Laure Betton et Anastasia Vécrin

<sup>39</sup> Le Monde du 1 septembre : *Rentrée scolaire : la laïcité à marche forcée*, Mattea Battaglia et Severin Graveleau

<sup>40</sup> Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2015

mieux organiser maintenant les rapports avec l'islam en France ; ceci semble très délicat à traiter, car il n'existe pas un seul islam, mais plusieurs en fonction de divers courants historiques et de liens avec les pays d'origine des fidèles. A ceci, s'ajoute un climat de tension lié à la multiplication des actes antimusulmans, à la menace croissante du terrorisme djihadiste, aux pressions migratoires, à l'afflux des réfugiés comme au sectarisme des intégristes de la laïcité ou de leur religion.

Tout ceci pose, à nouveau, la question du traitement approprié et équitable des diverses religions et celle du respect de la séparation entre politique et religion. A un moment où les Français doivent débattre de leurs problèmes pour y trouver des solutions, comment prendre en compte nos singularités ? Comment éviter de priver notre pays de la contribution des croyants en Dieu à notre démocratie républicaine (ce qui est rendu plus difficile par le raidissement de la frange antireligieuse de notre société qui se sent menacée) ? Comment lutter contre tous les intégrismes qui croient détenir la vérité ?

## 1.2 Intégration

### 1.2.1 – Les réfugiés

La France est un vieux pays d'immigration qui a réussi à « intégrer » de nombreuses vagues de migrants qui étaient surtout européens. Les problèmes d'immigration n'étaient pas une priorité dans les sondages d'opinion avant 2015 ; dans celui du CEVIFOP effectué fin 2014<sup>41</sup>, l'immigration se situe au 7<sup>o</sup> rang des préoccupations des français (17% d'entre eux).

Les problèmes d'intégration des migrants sont plus difficiles à résoudre avec l'arrivée de nombreux réfugiés aux cultures plus éloignées de la nôtre, mais aussi avec la menace terroriste et la montée de problèmes économiques, sociaux, culturels, religieux, etc.



Des répartitions de réfugiés politiques ont été certes actés début juillet, puis en septembre au niveau européen, mais la France, comme chaque État européen, peine aujourd'hui à affronter le problème de l'immigration par peur des réactions de son opinion publique. Ainsi Les Républicains ont fait voter leurs militants le 18 septembre en faveur de l'adaptation du droit du sol et surtout de l'assimilation (plébiscitée à 97%). Ceux qui croient que les migrants sont une chance pour la France et une occasion d'ouverture sur le monde restent peu audibles par ceux qui veulent se replier sur l'hexagone. La promesse de François Hollande de donner le droit de vote aux immigrés en situation régulière installés en France depuis cinq ans (son 50<sup>ème</sup> engagement) ne sera, une fois de plus, pas honorée<sup>42</sup>.

En lien avec le problème de l'immigration, un des débats récurrents est celui de l'insertion dans l'ensemble du territoire de migrants qui ont tendance à se regrouper dans des grandes villes comme Paris ou dans des lieux de passage comme Calais. De même, l'insertion et la

---

<sup>41</sup> <http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/resultats-1/vague6/>

<sup>42</sup> Voir La Ligue des droits de l'homme : <http://www.ldh-france.org/section/paris-10-11/tag/droit-de-vote-2/>

répartition des migrants dans les différents pays européens est de plus en plus difficile à régler au fur et à mesure que leur nombre augmente et que les tensions s'exacerbent.

### 1.2.2 - L'après 11 janvier et la question scolaire

Les attentats de janvier ont ravivé un débat récurrent depuis les émeutes des banlieues de 2005: l'intégration des migrants d'origine non européenne et de façon plus générale celle des nouveaux migrants ; les événements du 13 novembre ont ralenti l'élan en faveur de l'accueil de réfugiés.

Les termes dans lesquels se posent les enjeux économiques de l'intégration ont peu changé après les attentats de janvier. Par contre, depuis l'été 2015, avec la forte augmentation des réfugiés politiques, c'est toute la politique d'immigration et de l'intégration qui est en débat en France et en Europe ; si l'accueil des réfugiés politiques pourrait s'améliorer au fur et à mesure des prises de conscience de notre manque d'humanité face à leurs détresses, la question du degré d'ouverture aux migrants économiques, et donc celle de l'immigration choisie, aura encore du mal à bénéficier d'une prise de position équilibrée tenable dans la durée.

L'enjeu religieux, abordé dans les pages précédentes sur *Laïcité-religions-intégrismes*, est à relier à l'enjeu culturel de l'intégration : comment faire vivre et renforcer une culture commune française dans une société de plus en plus multiculturelle ? Le débat sur l'avenir de notre culture et de notre identité française a été relancé après les événements de janvier de différentes façons, plus ou moins pertinentes. Ce point sera largement abordé dans la seconde partie qui aborde les réactions des intellectuels après les événements de janvier.

Les événements de janvier ont renforcé et élargi le débat autour de l'avenir de l'école et plus largement de l'éducation des jeunes. François Hollande a rappelé que l'école est requise pour un double rôle, l'un classique de transmission des valeurs républicaines, l'autre de dialogue avec les élèves pour lutter contre leurs idées préconçues et les aider à s'informer et à penser par eux-mêmes.

Le président de la République et le gouvernement ont encouragé les différents enseignants à débattre avec les classes de ce qui s'est passé en janvier (les enseignants sont « *en première ligne* »<sup>43</sup>) et à rapporter les incidents ayant eu lieu lors des échanges en classe ou lors des minutes de silence pratiquées dans toute la France au lendemain des attentats. Environ 200 incidents ont été recensés. Par contre il y a eu moins de problèmes après le 13 novembre.

Le Sénat a mis en place une commission d'enquête sur le fonctionnement du service public de l'éducation intitulée : « *le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession* » qui a rendu ses conclusions le mercredi 8 juillet 2015.

L'association des professeurs d'histoire géographie (APHG), qui regroupe plusieurs milliers d'entre eux, a enquêté pour vérifier comment se sont déroulées, dans les établissements scolaires, les journées «*après Charlie*». Ils sont 147 professeurs à avoir répondu à un questionnaire détaillé. Les réponses provenant aussi bien de collègues ruraux que de lycées de

---

<sup>43</sup> Voir les vœux de François Hollande au monde de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche le mercredi 21 janvier 2015.

centre-ville, d'établissements de banlieue aisée ou populaire, de province ou d'Ile-de-France, concernent des établissements ayant des pourcentages variables d'élèves issus des immigrations récentes. «*Nous avons le sentiment d'avoir travaillé sur un échantillon représentatif des diverses Frances*», explique l'APGH, même si, reconnaît-elle, cet échantillon de 147 collègues n'est pas représentatif. Des débats ont été organisés par l'intégralité de ces 147 enseignants, leur durée ayant varié d'un quart d'heure à deux heures. Au total, 25 professeurs sur 147 - soit 17 % - signalent des débats, parfois sereins, plus souvent vifs ou difficiles, avec certains élèves musulmans. Si la minute de silence a été respectée dans 123 cas, des incidents, souvent peu graves sont signalés. Dans 11 cas, ils ont donné lieu à des sanctions d'élèves et à des convocations de parents.

Dans certains cas, l'émotion suscitée par les attentats de janvier a entraîné, de la part des organisations publiques, une application des lois intimement liée à la sensibilité exacerbée de la population. Ainsi, la plainte déposée par un directeur d'école, suite à l'affirmation d'Ahmed, 8 ans, élève d'une classe de CE2 disant « *ne pas être Charlie* », et la convocation de l'enfant au commissariat de police pour «*apologie du terrorisme*»<sup>44</sup>.

A l'école, certains enseignements sont remis en question, en particulier en histoire et en littérature. Cela entraîne des contestations, remettant en cause la liberté de débattre et de penser comme le respect de la religion de l'autre. Comment lutter contre les risques d'exclusion des jeunes contestant l'enseignement ?

Ceci pose aussi la question des outils sur lesquels s'appuyer pour débattre des questions qui fâchent. Citons l'ouvrage très pédagogique « *L'après-Charlie, vingt questions pour en débattre sans tabou* » (Jean-Louis Bianco, Lylia Bouzar, Samuel Grzybowski, L'Atelier).

De rares structures innovantes sont déjà mises en place pour des élèves difficiles : c'est le cas du centre d'éducation d'inspiration militaire de Cambrai que le président a visité le lundi 11 février<sup>45</sup> ; il accueille des élèves en grande difficulté scolaire et sociale, ceux-ci se disant heureux d'être « encadrés ». C'est un moyen pour ces élèves, souvent originaires de quartiers difficiles, de se trouver une réelle place dans la société. Le centre propose par exemple une préparation au code de la route et au permis de conduire, document coûteux qui est crucial pour s'insérer dans le monde du travail. François Hollande a annoncé la création de nouvelles places dans cet établissement.

Le rôle de l'école dans la transmission des valeurs républicaines est souligné, mais, paradoxalement, dans de nombreux lycées en difficulté, le nombre d'heures de classes et les moyens sont en baisse<sup>46</sup>. L'enquête internationale sur les acquis scolaires d'élèves de 15 ans PISA 2012 montre qu'en dix ans, l'écart de performance scolaire entre les élèves issus de

---

<sup>44</sup> Libération, 28 janvier 2015 *Un enfant de 8 ans au commissariat pour apologie du terrorisme*, Sylvain Mouillard. [http://www.liberation.fr/societe/2015/01/28/un-enfant-de-8-ans-au-commissariat-pour-apologie-du-terrorisme\\_1190778](http://www.liberation.fr/societe/2015/01/28/un-enfant-de-8-ans-au-commissariat-pour-apologie-du-terrorisme_1190778). Voir aussi Le Parisien du 29 janvier 2015 : *Ahmed, 8 ans, au commissariat : Vallaud-Belkacem soutient l'équipe enseignante*, J.CL et V.G: <http://www.leparisien.fr/societe/ahmed-8-ans-convoque-au-commissariat-l-affaire-tourne-a-la-polemique-29-01-2015-4488971.php>

<sup>45</sup> Le Figaro du 16 février : *Au centre d'insertion de Cambrai, les jeunes marchent au pas*, Marie-Estelle Pech

<sup>46</sup> Libération du 26 février 2015 : *Nos élèves sont plus républicains que beaucoup*, Tribune comprenant la lettre ouverte des professeurs du lycée Simone de Beauvoir

l'immigration et les autres s'est creusé. Ainsi le lycée Simone de Beauvoir, lycée dit « difficile », exprime dans une lettre ouverte son indignation :

*« Nos élèves sont plus républicains que beaucoup quand ils demandent pourquoi ils ont moins d'heures de philosophie que d'autres lycéens. Ils sont plus républicains que beaucoup quand ils s'indignent que leurs professeurs soient si mal remplacés. Nos élèves sont plus républicains que beaucoup quand ils demandent pourquoi nous ne mettons pas nos enfants dans leur lycée. »*

De nombreux débats, depuis les attentats, ont eu lieu sur la façon de faire comprendre la laïcité et d'enseigner le « fait religieux ». La ministre de l'éducation, Najat Vallaud Belkacem, a annoncé à la fin du mois d'avril que la place de l'enseignement du fait religieux serait renforcée dans les futurs programmes de l'école élémentaire et du collège en 2016<sup>47</sup>. Cette déclaration fait écho à une note de l'Observatoire de la laïcité publiée au lendemain des attentats de janvier, celui-ci appelant à « l'extension » de l'enseignement du fait religieux à l'école primaire<sup>48</sup>. Les événements de janvier renforcent la nécessité de donner aux élèves des repères sur la place des religions et des spiritualités dans notre société ; ceci reste un problème difficile à régler pour un État qui a de plus en plus de mal à se situer face aux religions et à promouvoir l'appropriation de nos valeurs républicaines.

### 1.2.3 - Conclusion :

Il ne semble pas que, sur le plan politique, la façon de poser les problèmes d'immigration et d'intégration ait progressé depuis janvier. Les efforts pour accueillir les réfugiés sont battus en brèche par la montée des peurs et par les ambiguïtés de nombreux responsables politiques. Un grand nombre de débats biaisés ne favorisent pas une délibération constructive pour s'attaquer aux problèmes posés par l'immigration et par l'« intégration » des migrants vivant déjà en France. Surtout, comme le dit Marcel Gauchet<sup>49</sup> : « Si l'intégration fonctionne mal, c'est que la société fonctionne mal ; comment intégrer dans une société qui n'a aucun projet, qui n'est pas sûre de ses choix, qui n'aspire qu'au statu quo ? » Les « vagues d'immigrants » qui déferlent sur l'Europe augmentent le sentiment d'inquiétude, ce qui ne favorise pas les efforts en matière d'intégration ; et ceci d'autant plus que trop de nos responsables politiques démissionnent devant la difficulté de présenter les réalités migratoires dans toutes leurs dimensions, y compris avec leurs aspects positifs.

---

<sup>47</sup> Voir son communiqué : <http://www.najat-vallaud-belkacem.com/2015/04/24/communiqué-sur-les-projets-de-programmes-presentes-par-le-conseil-supérieur-des-programmes/>

<sup>48</sup> La Croix du 15 janvier 2015 *L'Observatoire de la laïcité presse le pouvoir d'agir*, Bernard Gorce  
L'article web renvoi à de nombreux autres articles relatifs au même sujet : <http://www.la-croix.com/Actualite/France/L-observatoire-de-la-laicite-presse-le-pouvoir-d-agir-2015-01-15-1267857>

<sup>49</sup> La Vie du 25 juin 2015 : *Le pluralisme est le grand progrès spirituel de notre époque !*, propos de Marcel Gauchet recueillis par Joséphine Bataille.

## 1.3 Débat liberté-sécurité-état d'urgence-guerre

### 1.3.1 - La loi sur le renseignement

L'examen de la loi sur le renseignement, commencé le 13 avril 2015, est postérieur aux attentats terroristes de janvier. La loi a été adoptée en première lecture à l'Assemblée Nationale le 5 mai, au Sénat le 9 juin. L'utilisation de la procédure accélérée a limité la discussion à une seule lecture à l'Assemblée Nationale. Elle a été votée définitivement le 24 juin 2015. Le Conseil Constitutionnel, saisi à la fois par le Président de la république et par un groupe de 75 parlementaires<sup>50</sup>, a rendu sa décision le 23 juillet ; il a validé presque tous les articles de la loi comme étant conformes à la constitution française, sauf trois d'entre eux<sup>51</sup> :

- Il a censuré l'article sur "l'urgence opérationnelle", qui permettait aux services de renseignements de déroger à l'avis du Premier ministre et de la commission de contrôle. Il a jugé qu'il "*(portait) une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances.*"
- L'institution a rejeté une autre disposition relative aux mesures de surveillance internationale, jugeant ses contours trop flous – le texte ne définissait « *ni les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés (...), ni celles du contrôle par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)* ». <sup>52</sup>
- Le Conseil constitutionnel a par ailleurs censuré une troisième disposition, moins importante, relative au financement de la CNCTR, car elle relève, selon lui, de la loi de finances et pas du code de sécurité intérieure.

Cette loi était depuis longtemps en cours de préparation ; cependant, les attentats terroristes ont aidé le gouvernement à faire passer certaines dispositions très controversées comme celle qui accorde aux services de renseignement le pouvoir d'installer des boîtes noires chez les fournisseurs d'accès à Internet. Par ailleurs, le champ d'action des services de gouvernement est élargi, les cas où ceux-ci sont autorisés à porter atteinte aux libertés individuelles passant de 5 à 7 (les deux nouvelles sont la prévention des violences collectives et l'intérêt de la politique étrangère). Un plus grand nombre de personnes sera aussi concerné, car il ne suffit en effet plus d'être proche d'un suspect pour être mis sur écoute, mais simplement de faire partie de son entourage au sens large. De plus la loi a autorisé également les «*IMSI catchers*» : c'est un dispositif qui permet d'enregistrer discrètement des IMSI (international mobile subscriber identity), c'est-à-dire le numéro de carte SIM et le numéro de boîtier du téléphone. Ces numéros permettant ensuite d'avoir accès à plus d'informations confidentielles ; les récolter dans un lieu public revient à enregistrer les numéros de tous les téléphones présents. La loi permet enfin de conserver les données récoltées plus longtemps.

---

<sup>50</sup> 66 UMP, 8 UDI et l'apparentée écologiste Isabelle Attard

<sup>51</sup> Article de LCP Assemblée Nationale du 24 juillet 2015 : *Le conseil constitutionnel censure une partie de la loi renseignement*  
<http://www.lcp.fr/actualites/politique/173453-le-conseil-constitutionnel-censure-une-partie-de-la-loi-renseignement>

<sup>52</sup> Le Monde du 27 juillet 2015 : *L'essentiel de la loi sur le renseignement jugé conforme à la Constitution*, Morgane Tual [http://www.lemonde.fr/pixels/article/2015/07/23/le-conseil-constitutionnel-censure-trois-articles-de-la-loi-sur-le-renseignement\\_4696112\\_4408996.html](http://www.lemonde.fr/pixels/article/2015/07/23/le-conseil-constitutionnel-censure-trois-articles-de-la-loi-sur-le-renseignement_4696112_4408996.html)

Des dispositifs de contrôle doivent permettre d'éviter les abus, mais ils relèvent du gouvernement. En effet, aucun contrôle judiciaire n'est prévu. La Commission nationale consultative des interceptions de sécurité (CNCIS) est remplacée par la Commission nationale de contrôle des techniques du renseignement (CNCTR). Cette commission est le principal organe de contrôle des actions des services de renseignements ; néanmoins elle semble grandement soumise au gouvernement : c'est le premier ministre qui nomme ses membres, à savoir six parlementaires, trois hauts magistrats du Conseil d'Etat et trois de la Cours de cassation et un spécialiste reconnu des réseaux. Si la CNCTR relève une irrégularité, elle adresse « une recommandation » au premier ministre. S'il n'en tient pas compte, elle peut, à la majorité absolue, saisir le Conseil d'État. Enfin, les moyens mis à disposition de cette commission semblent trop limités, ce qui pose la question de sa réelle efficacité et donc de la réelle protection démocratique qu'elle est censée assurer.

Les pouvoirs des services de renseignements sont, avec cette loi, considérablement étendus sans qu'un contrôle juridique à la hauteur soit mis en place. Le risque d'instrumentalisation de cette loi pour surveiller la masse des citoyens ne semble pas très important sous le gouvernement actuel ; qu'en serait-il sous une majorité peu soucieuse des libertés individuelles ? Cette loi est surtout contestée sur deux points : une élaboration rapide qui n'a pas permis un débat démocratique à la hauteur des enjeux, en termes de liberté et de respect des vies privées ainsi qu'un contenu où l'exécutif a évincé quasi totalement le pouvoir judiciaire des contrôles a priori et a posteriori. Ceci peut conduire à s'interroger sur la réelle utilité d'une telle loi, eu égard aux dispositifs d'investigation et de répression déjà existants, qui n'étaient pas forcément mis en œuvre et appliqués faute de moyens ou de volonté politique.

### *1.3.2 Etat d'urgence et de guerre à la suite des attentats du 13 novembre*



En [France](#), l'état d'urgence est une situation spéciale, une forme d'[état d'exception](#) qui restreint les [libertés](#). Il « confère aux autorités civiles, dans l'aire géographique à laquelle il s'applique, des pouvoirs de [police](#) exceptionnels portant sur la réglementation de la circulation et du séjour des personnes, sur la fermeture des lieux ouverts au public et sur la réquisition des armes ». Ce régime exceptionnel, organisé par la loi n°55-385 du [3 avril 1955](#), a été mis en place en

France pour 3 mois, après un vote à la quasi-unanimité du parlement réuni en congrès le jeudi 19 novembre 2015.

Cette décision pose de nombreuses questions, notamment :

- suivi de sa mise en application : la commission des lois de l'assemblée nationale a mis en place le 2 novembre un suivi en temps réel ;
- les critères d'interdiction de certaines manifestations et non d'autres ;
- la prorogation de l'État d'urgence après le 26 février et son inscription de façon différente dans la constitution.

Cet État d'urgence est en concordance avec l'annonce par le président de la République que nous sommes en état de guerre. Cette formulation peut être contestée sur plusieurs plans :

- par le côté anxiogène de cette déclaration de guerre alors que les perspectives de victoire restent floues, les alliances mal définies ; certains redoutent que cela renforce la résolution de Daech de s'en prendre à la France ;
- du fait de la désignation d'un ennemi, Daech, qui est un ennemi d'un type particulier : ce n'est pas un État reconnu qui respecte le droit international, les lois de la guerre... ;
- par l'ambiguïté sur guerre intérieure/extérieure : l'ennemi intérieur (les djihadistes français ?), la façon de le combattre et de tarir ses sources de recrutement restent à préciser.

Le débat de fond pour Patrick Viveret porte sur le choix entre les trois voies qui s'offrent aux pays démocratiques dans leur lutte contre Daech : « *la plus dangereuse, celle qui singe la posture que l'on veut combattre est la voie mimétique de la guerre ; la voie « hybride » qui cherche à afficher les valeurs républicaines tout en pratiquant une politique guerrière et sécuritaire est en réalité la plus trompeuse. A nous d'oser celle qui paraît la plus difficile, mais se révélera sur le long terme la plus fructueuse, parce que la plus cohérente : la voie démocratique.* »

### 1.3.3 - Conclusion

La loi sur le renseignement a donné lieu à beaucoup de réactions négatives de la société civile<sup>53</sup>, à des débats, à des pétitions (voir en annexe 7 celle que le Pacte civique a proposé de signer), mais elle n'a pas mobilisé un mouvement structuré d'opposition dans une actualité chargée. De même l'instauration de l'état d'urgence a jusqu'à maintenant été largement acceptée par l'opinion publique. Quant à la déclaration de guerre à Daech, elle fait peur d'une part à une minorité qui craint des rétorsions et elle est contestée d'autre part par ceux qui aimeraient que les voies vers la paix soient examinées en priorité.

Il sera important d'évaluer les effets de la loi sur le renseignement et de la mise en œuvre de l'état d'urgence d'une part en matière de lutte contre le terrorisme, d'autre part sur le respect de nos libertés et le fonctionnement de notre démocratie.

## 1.4 La liberté d'expression

### 1.4.1 - Une liberté d'expression à la française

Dans le slogan « *Je suis Charlie* », il y a, pour ceux qui en font leur leitmotiv, une volonté en premier lieu de défendre la liberté d'expression.

En revanche, dans de nombreuses chaînes d'information et journaux hors de France, la couverture du numéro du 14 janvier de Charlie Hebdo, le premier après l'attentat du 7 janvier, a été montrée floutée ou pas reprise, car elle représentait le Prophète<sup>54</sup> ; la caricature de la Une se voulait apaisante en montrant un Mahomet qui disait « *tout est pardonné* ».

<sup>53</sup> Le Pacte civique a participé au débat co-organisé avec La Vie Nouvelle le 12 juin, avec Gilles Sanson, inspecteur général de l'administration au Ministère de l'intérieur.

<sup>54</sup> Le Figaro du 14 janvier : *De Jérusalem à Moscou, comment la presse accueille le nouveau Charlie*, Cyrille Louis, Pierre Avril, Patrick Saint-Paul, Florentin Collomp, Nicolas Barotte, Delphine Minoui, Jean-Jacques Mevel, Richard Heuzé



Cette réaction hors de France a été l'objet de nombreuses critiques, en France, par ceux pour qui le fait de montrer la couverture de l'hebdomadaire est un acte de résistance. Cela interroge sur la place particulière qu'occupe, en France, la liberté d'expression, et notamment la satire, ce genre ancien et noble, qui tout comme la comédie, veut corriger les mœurs. Des pamphlets critiquant Marie-Antoinette aux satires de Charlie Hebdo caricaturant le prophète, mais aussi le Christ..., c'est toute une tradition française de la liberté d'expression, emblématique de notre paysage culturel, qui a été attaquée lors des attentats de janvier.

Reporter Sans Frontières a rendu publique mardi 3 février une lettre ouverte sur la liberté d'expression<sup>55</sup> qu'il a demandé à tous les responsables religieux français, qu'ils soient nationaux ou locaux de signer. Cette initiative a reçu le soutien de Jean-Louis Bianco, président de l'Observatoire de la laïcité, et d'un comité de personnalités. Côté religieux, elle a reçu la signature ou le soutien des principales autorités confessionnelles<sup>56</sup>, à l'exception notable de la Conférence des évêques de France (CEF) au motif que « *ce n'est pas l'habitude de la CEF de signer un texte dont elle n'est pas rédactrice* ».

Cette lettre ouverte précise que nul ne peut imposer à autrui sa définition du sacré et que la liberté d'expression doit être protégée et respectée. Toutefois le blasphème, s'il n'est pas interdit, n'est pas non plus encouragé, chacun devant se fixer ses propres limites pour ne pas blesser ceux qui l'entourent.

Marianne s'est demandé, le 11 février, si les événements de janvier n'ont pas produit plus de régressions que de progrès dans la liberté d'expression, du fait des films déprogrammés à la TV ou dans des cinémas comme à Nantes *L'Apôtre* qui est le récit de la conversion d'un musulman au catholicisme.

#### 1.4.2 - Doit-on limiter la satire et le blasphème ?

La question posée est en même temps celle du droit au blasphème et celle de la liberté d'expression.

La satire, comme rappelé ci-dessus, a pour but de corriger les mœurs. Le satiriste défend des valeurs mais il court le risque d'être critiqué, voire pire, pour atteinte à la bienséance ; risques accrus pour les caricaturistes, car les dessins portent un message encore plus percutant que celui d'un texte. Notons deux manifestations récentes pour soutenir les caricaturistes : « *Le dessin de presse dans tous ses états* » à Paris au CESE le 21 septembre 2015 et « *Le festival du dessin de presse et d'humour* » début octobre à Saint Juste-le-Martel près de Limoges.



Toutefois le débat reste ouvert, car une partie de la société pense que les valeurs prétendues universelles et conceptuelles auxquelles fait référence la satire sont en fait locales et contextuelles. La satire est acceptable au sein d'une certaine culture, mais elle ne peut s'exporter sans choquer d'autres cultures. Avec Internet, la non-diffusion étant quasi

<sup>55</sup> La Croix du 2 février 2015 : *Reporter sans frontières interpelle les religions sur la liberté d'expression*, Nicolas Senèze

<sup>56</sup> Signatures du recteur de la Mosquée de Paris, Dalil Boubakeur, par ailleurs président du Conseil français du culte musulman (CFCM), et du président de la Fédération protestante, François Clavairol. Soutien de la présidente de l'Union bouddhiste de France, Marie-Stella Boussemart, et du Grand Rabbín de France, Haïm Korsia

impossible, la satire et donc la liberté d'expression doivent-elles se fixer des limites pour éviter de choquer inutilement ceux qui ne partagent pas notre contexte culturel ?

Quant au pape François, il a utilisé la formule suivante comme limite à la liberté d'expression en janvier : « *si un grand ami parle mal de ma mère, il peut s'attendre à un coup de poing* » ; il a par ailleurs rappelé le 15 novembre qu'« *utiliser le nom de Dieu pour justifier la violence et la haine est un blasphème* ».

#### *1.4.3 - Conclusion*

Ces débats sur la liberté d'expression nous renvoient d'une part aux craintes de ceux qui appréhendent que les événements de janvier débouchent sur un consensus pour la limiter, d'autre part à la question de notre responsabilité dans notre expression et donc à l'importance de l'adapter, sans l'édulcorer, au contexte et au public ; ceci est devenu difficile du fait du large pouvoir de diffusion d'internet qui amplifie les réactions moutonnières.

### **1.5 Conclusion de la première partie :**

Le débat sur des problèmes récurrents (place des religions, intégration, libertés individuelles et collectives) a repris en France de façon plus vive, mais pas toujours de façon plus responsable. Reste, en effet, la difficulté pour les acteurs de débattre de ces sujets cruciaux en respectant l'éthique du débat, et cela à tous les niveaux. En particulier le gouvernement a du mal à proposer une vision de l'avenir qui permettrait, dans le cadre d'un projet donnant du sens et de la cohérence à son action, de prendre en compte les problèmes d'immigration, d'intégration, d'identité, de mise en œuvre de la laïcité, de lutte contre le terrorisme. De façon plus générale, notre société n'arrive pas à actualiser un récit national prenant en compte ceux qui viennent d'ailleurs, à promouvoir des repères communs tout en respectant les singularités et à affronter les tensions et les conflits en délibérant sur les solutions à mettre en œuvre.

## 2 - Quelles réactions des différents acteurs ?

Après avoir examiné si quatre problèmes politiques se posent différemment après les attentats de 2015, il est proposé d'approfondir les positions de divers acteurs de notre société française après ce choc.

### 2.1 Acteurs politiques

#### 2.1.1 - Le président de la République

La conférence de presse du 4 février du président de la République visait à rassembler les citoyens français dans la durée après les défilés du 10 et 11 janvier. Leur mobilisation face aux événements a été soulignée : « *Là où les terroristes voulaient la [France] mettre à genoux, elle a fait face, là où les fanatiques voulaient semer la peur, elle a fait masse. Là où les extrémistes voulaient la diviser, elle a fait bloc* ». Cet esprit du 11 janvier est à prolonger en élevant ses responsabilités : être à la hauteur de la menace, faire vivre la cohésion nationale en luttant contre les intolérances intérieures et les influences extérieures, promouvoir l'école républicaine ainsi que l'égalité des territoires et l'engagement civique (contrat civique, service civique, réserve citoyenne, démocratie participative).

Le président de la République a par la suite confié deux missions, l'une aux présidents de l'assemblée nationale et du sénat en vue de lui faire des propositions sur l'engagement citoyen et l'appropriation républicaine (voir 2.1.3), l'autre à MM Sauvé et Onesta pour approfondir ce que pourrait être une réserve citoyenne<sup>57</sup>

Après les événements de janvier, le président de la République a beaucoup insisté sur les notions de liberté et d'égalité. Lors de sa 5<sup>ème</sup> conférence de presse le 5 février, un mois après les attentats de janvier, François Hollande a déclaré que « *l'essentiel, c'est l'égalité* » ; Lors du discours qu'il a prononcé le 27 mai pour l'entrée des quatre résistants au Panthéon, le mot liberté a été prononcé plus de 30 fois par le président ; en revanche, la fraternité n'a pas été mise en exergue par le président.

François Hollande a joué à nouveau un rôle de premier plan au moment et à la suite des attentats du 13 novembre. Il faut en particulier noter son intervention devant les deux chambres à Versailles le 16 novembre et son hommage aux 130 victimes des attentats le vendredi 27 novembre aux Invalides. Début décembre, sa cote de popularité est remontée.

#### 2.1.2 - Le gouvernement

Le gouvernement a mobilisé dès le 12 janvier des forces de sécurité pour protéger les lieux sensibles (gares, lieux de cultes etc.) ; les nombreuses patrouilles de l'opération Sentinelle ont entraîné non seulement des coûts supplémentaires, mais aussi une fatigue accrue des agents engagés. Les 10 000 soldats mobilisés à l'intérieur s'ajoutent à ceux mobilisés à l'extérieur.

Le gouvernement a rendu publiques le 6 mars, des propositions sur «*Égalité et citoyenneté : la république en actes*», Manuel Valls indiquant qu'il venait de réunir « *l'ensemble du gouvernement autour de deux questions déterminantes pour notre pays : la citoyenneté et*

---

<sup>57</sup> Rapport « *Pour que vive la fraternité / Propositions pour une réserve citoyenne* » (juillet 2015), <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000448.pdf>

*l'égalité* ». Le texte fait le constat d'une crise de valeurs et d'un malaise social qui ne touche pas que les banlieues, mais la France entière. Pour y remédier, il propose un certain nombre de mesures<sup>58</sup> dans le cadre d'une République « *ferme et bienveillante* ». Les principaux champs d'action proposés touchent au logement, à l'éducation, à la santé, à la lutte contre les discriminations, à la sécurité, à la langue, à la culture, aux médias, au sport et à la laïcité. Toutefois, depuis le 6 mars, ce plan d'action ne semble ni avoir été souvent mis en avant comme un outil essentiel de mobilisation des moyens de l'Etat, ni complètement mis en œuvre.

A la suite des événements de janvier, le gouvernement a aussi essayé de se rapprocher de diverses organisations de la société civile, en particulier en matière d'éducation populaire et d'insertion sociale des jeunes en difficulté. Parmi les priorités suivies d'un engagement financier, signalons **l'appui au service civique** ; l'objectif a été porté à 150 000 jeunes en 2015 (chiffre non atteint), puis 350 000 jeunes en 2018 après les événements de novembre.



Il a également développé des appuis pour lutter contre l'embrigadement djihadiste. Pour citer quatre exemples<sup>59</sup> :

- un numéro de téléphone\_vert a été mis en place pour aider les proches des jeunes en phase de radicalisation ;
- des structures d'appui à l'enfance et aux jeunes, soutenues par l'État, contribuent à la lutte contre la radicalisation<sup>60</sup> ;
- des services de police spéciaux ont été créés et les moyens du pôle judiciaire anti-terroriste ont été augmentés ;
- la loi sur le renseignement a complété certaines des mesures de la loi anti-terroriste de 2014.

En dehors des nouveaux modes de surveillance autorisés par la loi sur le renseignement, l'action de régulation d'internet se limite surtout à la demande de suppression des contenus djihadistes.

Il faut enfin noter un changement de la stratégie de communication du gouvernement après les événements de janvier. Alors que, avant les attentats de janvier, la priorité était de ne pas affoler les français, la médiatisation des attentats soupçonnés et déjoués par les services de renseignement s'est depuis décuplée. «*Le gouvernement croise les doigts pour qu'on déjoue des attentats tous les jours, car c'est un formidable écran de fumée qui cache tout le reste* » a confié un membre de l'exécutif au Monde du 23 avril 2015<sup>61</sup>.

Les attentats du 13 novembre n'ayant pu être déjoués, le premier ministre et ses ministres de l'intérieur et de la défense se sont retrouvés en première ligne face à une nouvelle donne encore plus redoutable qu'en janvier.

---

<sup>58</sup> <http://www.gouvernement.fr/partage/3596-egalite-citoyennete-la-republique-en-actes>

<sup>59</sup> <http://www.gouvernement.fr/action/la-lutte-contre-le-terrorisme>

<sup>60</sup> La Croix 9 juillet 2015 : *Des pistes pour lutter contre la radicalisation*

<sup>61</sup> Libération, 23 avril 2015 : *Les variations en com du gouvernement*, Rachid Laïrech

### 2.1.3 - Le parlement

- A l'Assemblée nationale, l'émotion étant grande tout de suite après les événements de janvier, la Marseillaise a été entonnée le 13 janvier par tous les députés. Puis les jeux partisans ont repris le dessus dès le début des débats sur la loi Macron le 26 janvier.
- Les présidents des deux chambres parlementaires ont également contribué à la réflexion sur les suites politiques post attentat à la demande du président de la République. A l'origine un seul rapport devait être remis, ce qui aurait été intéressant pour promouvoir la dynamique de coopération entre les deux chambres face aux tragiques événements que nous affrontons. Le président de l'Assemblée Nationale, Claude Bartolone (Parti Socialiste) et le président du Sénat, Gérard Larcher (Les Républicains), en conflit sur l'avenir du sénat, n'ont pas coopéré. Le 15 avril 2015, deux rapports distincts ont donc été remis au président de la République dont les titres étaient « *La Nation française, un héritage en partage* » pour le Sénat et « *Engagement citoyen et appartenance républicaine* » pour l'Assemblée Nationale.

La méthode d'élaboration des rapports a été différente. A l'Assemblée Nationale, l'ensemble des groupes parlementaires ont été associés, 27 députés étant invités à se joindre à la mission de réflexion ; deux fondations ont également eu un rôle important : la Fondation Jean-Jaurès et la Fondation pour l'innovation politique. Sept séquences d'auditions ont été menées à l'assemblée et trois déplacements auprès d'acteurs de terrain ont été effectués. Par ailleurs, des contributions ont été demandées aux organisations intéressées ; pour sa part, le Pacte Civique a envoyé deux fiches, l'une sur la fraternité, l'autre sur l'Observatoire citoyen de la qualité démocratique. Pour le Sénat, sont juste mentionnées en annexe les personnalités interviewées en commission, une courte liste de contributions et une bibliographie/sitographie.

Les contenus des deux rapports sont très différents. S'ils partagent le constat d'une France qui se replie sur elle-même et mettent en garde contre la tentation du communautarisme, leurs priorités diffèrent : le Sénat privilégie, entre autre, un renforcement du contrôle de l'immigration et de l'autorité à l'école, un dialogue « franc » avec l'Islam ; parmi soixante et une mesures regroupées autour de quatre axes forts (la jeunesse, l'engagement bénévole ou citoyen, l'énergie associative, la rénovation du sens civique), l'Assemblée Nationale propose, entre autres, le développement de la citoyenneté, le vote obligatoire et la lutte contre la « reproduction des élites ».

Députés et sénateurs ont chanté la Marseillaise après le discours du président devant le congrès à Versailles le 16 novembre. C'est pourquoi il a été difficile de comprendre que, le lendemain 17 novembre, les députés Républicains désignent trois de leurs têtes de liste aux élections régionales pour invectiver le gouvernement. Conscients de cette erreur, les députés LR ont le 18 novembre joué l'apaisement quand Manuel Valls a rendu hommage aux forces de l'ordre après l'assaut d'un appartement, où étaient des terroristes, au centre de Saint Denis. Le parlement a voté le 19 novembre 2015 la prolongation pour trois mois de l'État d'urgence mis en place le 14 novembre pour faire face au terrorisme en France.

### 2.1.4 - Les partis

A la suite des événements de janvier, et plus particulièrement lors de la grande manifestation du 11 janvier, les principaux représentants de presque tous les partis politiques français (sauf le FN) ont fait preuve d'une unité remarquable les premiers jours. Ainsi des élus de divers

partis ont défilé côte à côte le 11 janvier et Nicolas Sarkozy s'est entretenu pour la première fois depuis la fin de son mandat avec François Hollande à l'Élysée.

La plupart des partis ont réagi à chaud aux événements de janvier. A gauche, le PS a surtout repris les positions du président de la République appelant à la cohésion nationale ; la revue [Regards](#) a rassemblé diverses prises de position d'intellectuels de la gauche contestatrice et la revue [Projet](#) de janvier a mis en exergue la liberté. A droite, des élus de l'UMP ont appelé dans une tribune du Monde du 15 janvier à lutter contre la [fracture de notre communauté nationale](#) ; à l'UDI, le 15 janvier, dans le quotidien gratuit Métro, [Jean-Christophe Lagarde](#) réaffirmait le principe de laïcité en l'ancrant dans la devise nationale.

L'aspiration à l'union nationale à la suite des attentats de janvier comme de novembre semble avoir été rapidement oubliée par une partie des responsables politiques qui poursuivent à la fois leurs disputes internes et leurs attaques contre les autres partis sans toujours se hisser à la hauteur des enjeux.

Côté PS, son premier secrétaire Jean-Christophe Cambadélis a prononcé lors du congrès du parti le 5 juin une violente diatribe contre Nicolas Sarkozy<sup>62</sup>: « *Nicolas Sarkozy a lancé son OPA sur le Front national, non pour le réduire, non pour le détruire, mais pour le séduire. Nicolas Sarkozy ne souhaite pas s'allier, il veut le récupérer dans une croisade néoconservatrice contre la gauche.* » Lors de l'université d'été à La Rochelle, une réunion d'atelier a été consacrée à la [république pour la fraternité](#).

Côté droite, le parti qui a remplacé l'UMP, «Les Républicains», a lancé sa refondation le 30 mai en retombant dans des jeux partisans internes. Alain Juppé et François Fillon ont été sifflés, le son a été «malencontreusement» coupé lors du discours de Bruno Le Maire et les jeunes sarkozistes ont fait preuve de violence vis-à-vis des jeunes militants des autres courants.

On peut se demander si la nomination de Lydia Guirous comme secrétaire nationale de l'UMP en charge des valeurs de la république et de la laïcité le 21 janvier 2015, n'a pas été fortement influencée par les événements qui venaient de se produire. L.Guirous, auteur de l'ouvrage « *Allah est grand, la République aussi* », reproche aux responsables politiques de fuir les questions qui fâchent dans les « quartiers ».

De nombreux observateurs, comme Patrick Boucheron<sup>63</sup>, regrettent que les responsables politiques ne soient pas capables de proposer des politiques publiques à la hauteur des événements de janvier.

La gauche après les attentats de janvier a privilégié l'importance de l'ancrage républicain et la droite le thème de l'identité française. Après le 13 novembre, presque tout le monde s'est rallié à la priorité de la sécurité, mais avec une exploitation plus forte de ce thème à droite avant les élections régionales face à un FN qui a fait feu de tout bois sur ce sujet et sur celui de l'immigration.



<sup>62</sup> Le Point du 7 juin 2015 *Congrès du PS : pour Cambadélis, Sarkozy, c'est "Fouquet's, Rolex et Kärcher"* , Michel Revol.

<sup>63</sup> *Prendre dates. Paris, 6 janvier - 14 janvier 2015* (éditions Verdier), l'écrivain Mathieu Riboulet et l'historien Patrick Boucheron ne livrent pas leur opinion sur le 11 janvier, mais tentent de creuser ce qui s'est passé en chacun de nous ce jour-là.

## 2.2 Les syndicats

Tous les syndicats (sauf FO) ont présenté lors d'une conférence de presse le 5 juin un appel<sup>64</sup> ; fruit d'un travail commun des différents syndicats commencé dès le 20 janvier, il s'inscrit directement dans la suite des événements de janvier, ce qu'indique son titre : « *Après le 11 janvier 2015 : vivre ensemble, travailler ensemble* ». Le texte précise : « *Parce qu'elles partagent des principes républicains et des valeurs démocratiques communes, les organisations syndicales s'engagent à agir, ensemble, au-delà de leurs différences, afin que le « vivre ensemble » ait un sens pour chaque concitoyen(ne).* ». Les engagements des organisations syndicales sont développés dans un texte de huit pages, divisés en 5 chapitres. Ils se positionnent sur l'importance de l'emploi qui est la principale source d'intégration des individus dans la société, contre les discriminations au travail, pour une évolution notable des politiques d'aménagement du territoire, pour l'école et l'éducation populaire et pour la laïcité au travail. Les syndicats donnent de la laïcité cette définition : « *La laïcité, c'est la recherche du respect de toutes les convictions et pratiques religieuses, dans la limite de l'ordre public et de toutes les libertés. Elle produit un modèle du vivre-ensemble où chacun doit respecter autrui dans son identité citoyenne, et dans ses croyances ou convictions.* ».

Après le vote le 19 novembre de l'état d'urgence qui permet d'interdire des manifestations, la CGT s'est élevée contre cette atteinte à la défense des travailleurs.

## 2.3 Les institutions et les communautés religieuses

Les institutions religieuses ont participé à l'émotion des Français suite aux attentats terroristes de janvier, chacune avec sa spécificité.

La communauté juive a été traumatisée par l'attentat du 9 janvier à l'Hyper Casher. Cela a conduit certains de ses membres à étudier les possibilités de migrer en Israël. C'est ce que rapporte un rabbin de la banlieue de Strasbourg<sup>65</sup> : « *La communauté est rongée d'inquiétude. Beaucoup pensent qu'ils vont quitter la France si la sécurité des Juifs n'y est plus assurée.* » Moché Lewin, le conseiller spécial du grand rabbin de France Haïm Korsia, élargit le propos : « *Sans compter que ce n'est pas seulement la communauté juive qui est touchée, car quand un Juif est touché, les présidents Sarkozy et Hollande l'ont dit, c'est toute la France qui est touchée. Cette semaine, c'était le premier pilier de la République qui était touché, la liberté. C'est maintenant l'égalité et la fraternité qui le sont. Ce sont les piliers de la France qui sont bousculés, il faut que chacun en ait bien conscience* ».

Le dimanche 19 avril 2015, a été arrêté à Paris un islamiste radical qui avait accumulé un arsenal de guerre pour attaquer de manière "imminente" des églises de [Villejuif](#) (Val-de-Marne). Les responsables de l'Eglise catholique ont demandé de ne pas tomber dans un climat de peur<sup>66</sup>.

Sur le terrain, les groupes interreligieux et diverses autres associations continuent d'essayer d'entretenir le dialogue entre croyants de diverses religions. Ceci n'est pas toujours évident avec certains musulmans peu habitués à remettre en perspective des aspects dogmatiques de

---

<sup>64</sup> Le lien de l'action : <http://www.fsu.fr/Apres-11-janvier-2015-Vivre.html>

<sup>65</sup> Le Monde du 20 janvier 2015 : *La communauté juive tétanisée après le drame de la porte de Vincennes*, Jean-Marie Guénois.

<sup>66</sup> <http://www.pelerin.com/L-actualite-autrement/Terrorisme-les-catholiques-entre-crainte-et-confiance>

leur religion. Un membre du collectif du Pacte Civique de Lyon, qui a participé à une réunion entre musulmans pour discuter de thèmes tels que l'islamophobie et le terrorisme, a aussi noté la difficulté de débattre en profondeur. S'agit-il d'une hypersensibilité accrue de certains musulmans qui leur rend difficile de s'exprimer sereinement sur certains sujets sensibles, ou simplement d'un manque de méthode ? Cette prudente réserve pourrait se voir peu à peu dépassée comme l'a montré la réunion des responsables religieux musulmans le 29 novembre à l'IMA (voir 1.1.1).

Les événements de 2015, qui relancent les débats sur la nuisance des intégrismes religieux, devraient aussi renforcer l'intérêt des concertations des pouvoirs publics avec la Conférence des responsables de culte en France (CFCR). Quant aux religions, elles sont appelées par des responsables religieux comme des écrivains à lutter contre les courants intégristes en leur sein qui se cantonnent à des interprétations rigoristes et non contextualisées des textes sacrés.

## 2.4 – Les associations et la société civile

Des organisations de la société civile ont essayé de réagir après le 11 janvier pour mobiliser les français autour d'initiatives communes. Citons en particulier celles qui essaient de promouvoir la fraternité :

- le Pacte civique a diffusé le 19 janvier un appel « *L'esprit du 11 janvier 2015* »<sup>67</sup>
- l'appel « *Maintenant construisons la fraternité* » lancé lors d'une conférence de presse au café Procope le 4 février par l'Appel à la fraternité, le Pacte civique, le mouvement du 11, etc.; ceci a conduit à l'envoi d'une lettre à François Hollande (voir annexe 8).
- le Mouvement du 11, soutenu par des plateformes citoyennes comme les États généraux du pouvoir citoyen, a cherché à organiser des rassemblements tous les 11 de chaque mois place de la République à Paris ;
- Diverses réunions autour de la fraternité ont été organisées, en particulier à Lyon et à Paris. A Lyon, par exemple, un débat sur la notion de fraternité a été organisé par le Pacte civique le 21 mars 2015 ; à Paris, par exemple, dans le cadre de son projet *Paris en dialogue*, l'association Initiatives et Changement a organisé le 11 juin 2015, en partenariat avec le Pacte civique, une rencontre invitant nos concitoyens à repenser le parent pauvre de la devise républicaine, la fraternité.
- etc.

Aucune de ces initiatives, dont certaines ont été relayées auprès des responsables politiques, n'ont jusqu'à maintenant eu un écho suffisant pour donner lieu à un mouvement d'ensemble. La société civile reste trop timide et trop divisée et les responsables politiques trop mal à l'aise face à ces initiatives pour être capables de faire naître un mouvement qui serait relayé par des médias. Nous sommes encore loin d'une société civile qui délibère et coopère pour agir au service du bien commun et pour inventer un futur souhaitable pour tous.

Après les attentats du 13 novembre, il faut noter que les hommages aux victimes ont été multiples, mais sur un mode plus intime, le silence prenant toute sa place. Des associations et mouvements ont pris position, mais peu ont appelé à se réunir ; notons l'appel « [nous sommes unis](#) » soutenus par des membres<sup>68</sup> d'organisations et de mouvements

<sup>67</sup> Pour voir le communiqué : <http://www.pacte-civique.org/Commun>

<sup>68</sup> La signature de cet appel par JL Bianco et Bruno Cadène a attiré l'attention sur les responsables de l'Observatoire de la laïcité.





de la société civile ; le Pacte civique a organisé un débat le 8 décembre 2015 sur « [quelles réponses politique, culturelle, spirituelle face au terrorisme ?](#) ».

## 2.5 Les intellectuels

Les événements de janvier ont stimulé les réflexions de nombreux intellectuels<sup>69</sup>, en lien avec les demandes des Français et des médias d'un décryptage de ce qui s'est passé, mais aussi, plus largement, pour chercher à mieux appréhender les répercussions et les enjeux à la suite des attentats<sup>70</sup>. Les intellectuels ont proposé des analyses diverses, voire contradictoires.

La polémique en mai autour du livre d'Emmanuel Todd *Qui est Charlie ? Sociologie d'une crise religieuse* (Seuil) est significative des débats engagés à la suite des événements. De nombreuses analyses sur les défilés du 10 et 11 janvier avaient déjà conduit à reconnaître, avant celle d'E. Todd, que les trois ou quatre millions de marcheurs n'étaient pas toute la France. Ce qui fut surtout contesté, c'est la façon d'E. Todd de dénigrer ce moment de communion collective en utilisant de façon abusive certaines corrélations pour justifier certaines de ses obsessions, comme par exemple celle d'affirmer que c'est une France d'origine catholique (le catholicisme zombie) qui s'est mobilisée et qu'elle n'est pas composée de républicains tels qu'il les souhaite. [Médiapart](#) a contesté E. Todd de la façon suivante : « *Caricaturer les 4 millions de Français qui ont défilé le 11 janvier sous les traits d'une foule « convoquée par le gouvernement », de « zombies » islamophobes à l'inconscient « vichyssois », est la marque d'un texte dont non seulement le « ton » n'est pas « académique », comme Todd le reconnaît lui-même, mais dont la méthode est problématique* ».

Un [document de la LICRA](#) rend compte des réponses aux questions du sondage CNCDH post-attentats de mars 2015 qui portaient sur les manifestations et les marches qui ont fait suite aux attentats. : « *30% des personnes interrogées disent qu'elles y ont participé, 35% qu'elles n'ont pas participé, mais qu'elles l'auraient souhaité. Quant aux motivations des marcheurs déclarés, elles n'ont rien d'islamophobe ou d'intolérant envers les minorités quelles qu'elles soient. C'est l'inverse.* »

Une autre des polémiques entre intellectuels a porté sur la place et le rôle de l'Islam en France. Alexandra Laignel-Labastine, dans son essai *La pensée égarée* (Grasset, 2015) explore plus d'une décennie de ce qu'elle juge être une capitulation des « élites » face à la montée de l'islamisme radical. Après l'attentat de Saint-Quentin-Fallavier (Isère), elle a accordé un entretien fleuve à FigaroVox <sup>71</sup>. Delphine Horvilleur dans son dernier livre *Comment les rabbins font des enfants ?* (Grasset, 2015) aborde la façon dont le féminin pose problème au fondamentalisme « *en tant que figure de l'altérité par excellence* ».

La matinale de France Culture du 25 mai, avec Pascal Bruckner et Caroline Fourest, avait pour titre « *la question de l'islamisme clive les intellectuels* », abordant l'opposition entre

---

<sup>69</sup> <http://www.lefigaro.fr/livres/2015/04/27/03005-20150427ARTFIG00202--charlie-hebdo-l-edition-est-presque-40-fois-charlie.php> Le Figaro, 27 mars 2015

<sup>70</sup> Le Monde 13 mars 2015 *Le 11 janvier est aussi devenu un phénomène d'édition*, Jeremie Lamotthe. [http://www.lemonde.fr/livres/article/2015/05/13/le-11-janvier-est-aussi-devenu-un-phenomene-d-edition\\_4633065\\_3260.html](http://www.lemonde.fr/livres/article/2015/05/13/le-11-janvier-est-aussi-devenu-un-phenomene-d-edition_4633065_3260.html)

<sup>71</sup> <http://www.lefigaro.fr/vox/societe/2015/06/27/31003-20150627ARTFIG00121-alexandra-laignel-lavastine-face-a-l-islamisme-certains-intellectuels-progressistes-sont-dangereux.php>

ceux qui dénoncent une islamophobie montante et ceux qui redoutent la montée des intégrismes et des communautarismes liés à l'islam. Depuis, le débat, relayé par certains médias, a pris de l'ampleur et s'est élargi à d'autres sujets comme celui de la dénonciation des intellectuels qui feraient le jeu du FN.

De nombreux autres ouvrages publiés depuis janvier exposent des analyses diverses des leçons à tirer de ce qui s'est passé en janvier 2015. Prenons l'exemple de Patrick Weil, dans l'introduction de son livre *Le sens de la république* (juin 2015, Grasset). Pour lui, « *ce n'est pas exactement tout un peuple qui a défilé comme un seul homme* », mais tous ceux qui voulaient participer au deuil de caricaturistes connus comme Cabu et Wolinski ; par contre il pense que beaucoup de manifestants étaient indifférents à la mort de quatre juifs à l'Hyper Cacher vu l'absence de réaction populaire à la tuerie des enfants juifs à Toulouse en 2012. Par ailleurs il explique la partie de la France restée chez elle dans les quartiers de diverses manières : certains ne pouvaient dire « *je suis Charlie* » à la suite des caricatures de Mahomet, d'autres avaient peur ou honte qu'on puisse les assimiler aux tueurs, des pro-palestiniens refusaient de manifester au côté du premier ministre israélien.

Ce qui est aussi très intéressant, c'est la façon dont les auteurs essayent de répondre aux questions que tout le monde se pose en matière d'immigration, de religion, de frontières, d'identité, etc. Michel Wieviorka, dans *Retour au sens, pour en finir avec le déclinisme* (R Laffont, avril 2015), replace le terrorisme islamique dans un mouvement global qui touche presque tous les pays du monde, mais il relève aussi des difficultés propres à chaque pays, et donc en France celles liées à notre crise interne. Les mutations apparues depuis la fin des années 1970 (développement de l'islam, transformation de l'immigration...) et les tensions autour de notre modèle républicain contribueraient à la perte de sens dans notre pays. Cette perte de sens (et non l'islam) serait le point de départ de la radicalisation des tueurs. Malgré l'émotion post-événements de janvier, le « *je suis Charlie* » ne se serait pas transformé en capacité d'action. Michel Wieviorka pose comme questions sur l'après-janvier 2015 : comment retrouver à la fois un passé et un avenir ? Quelle place pour l'Occident ? Quelles idées nouvelles pour donner un nouveau sens à nos sociétés et pour entraîner un réenchâtement du monde ? Une question de plus est celle du rôle de la gauche, Libération intitulant sa tribune du 27 novembre « *Après les attentats du 13 novembre, la gauche introuvable* ».



Un autre sujet de réflexion est la mise en exergue de la République au dépend de la nation. Ainsi l'historien Gérard Noirel, dans *Qu'est-ce qu'une nation ?* (Bayard 2015) se demande si le « *nous républicains* » ne s'est pas substitué au « *nous Français* » au risque de masquer la réalité des clivages et la multiplicité des références identitaires. De son côté, Pierre Manent, dans *Situation de la France* (Desclée de Brouwer), s'interroge sur ce que la nation doit exiger des religions à un moment où l'Etat manque d'autorité ; il propose d'organiser une coexistence des religions permettant leur inscription apaisée dans l'espace public, faisant le pari d'une insertion de l'islam dans la vie européenne.

Le débat nation-République s'est ravivé après les attentats du 13 novembre, avec en plus le retour de la patrie et de ses symboles. Le plus simple serait d'utiliser le mot qui convient selon le registre qu'on souhaite utiliser dans son propos. Le mot patrie renvoie à l'état d'urgence pour une patrie en danger (voir 1.3.2).

Importante aussi est la question posée après le 13 novembre : [Comment en est-on arrivé là ?](#) Gilles Keppel dans *Terreur dans l'Hexagone, Genèse du djihad français* (décembre 2015, Gallimard) explore ce qui a conduit en France au drame du terrorisme islamiste depuis 2005. De nombreux auteurs s'inquiètent, comme lui, d'une dégradation de notre tissu social qui conduit à la montée du recrutement de djihadistes ; certains spécialistes dénoncent l'insuffisance des mesures de sécurité prises après les événements de janvier et/ou remettent en cause nos services de renseignement : réforme inopportune, manque de moyens, insuffisance de mobilisation d'intelligences pour travailler sur Internet, etc.

Le dossier du Figaro-magazine du 27 novembre met en cause des élites qui n'aimeraient pas leur pays et rend hommage à ces rares responsables politiques qui n'ont pas été écoutés alors qu'ils avaient vu juste, aux hommes de terrain qui ont sonné l'alarme, aux experts qu'on a refusé d'entendre, à ces intellectuels qu'on a voulu réduire au silence. Ce dossier se termine par une interview de Malika Sorel-Sutter<sup>72</sup> intitulée « *L'étrange défaite de nos élites face à l'immigration* » qui pose la question de migrants « *issus de sociétés où la liberté individuelle telle que nous la connaissons n'existe pas* ». Comme Nicolas Baverez et d'autres « *prophètes de malheur* », elle privilégie les analyses accusatrices aux travaux de remise en question individuelle et collective qui peuvent déboucher sur la responsabilisation des acteurs dans le cadre d'une société civique relevant les défis en privilégiant l'ouverture sur l'autre et la coopération.

En matière politique, notre réflexion devrait bénéficier de la parution des deux livres suivants : *Les Irremplaçables* (Gallimard) de Cynthia Fleury et *Le bon gouvernement* (Seuil) de Pierre Rosanvallon. Le premier ouvrage insiste sur l'importance des individus, sujets libres devant s'engager, et le second sur celle des gouvernés, citoyens devant s'impliquer pour s'approprier la démocratie (**voir en partie 5 le point 4**).

Il sera intéressant d'examiner avec plus de recul si on peut dégager une pensée de 2015 comme cela a été fait autour des événements de mai 1968. Notons enfin qu'a été publié à titre posthume le livre d'une des victimes de l'attentat du 7 janvier, Bernard Maris : « *Et si on aimait la France* » (Grasset, avril 2015).

## 2.6 Les médias

Durant les attentats de janvier, nous avons assisté à une véritable course à l'information de la part des médias. Dans ces moments d'émotion et de peur générale il était, certes, du rôle de ces derniers d'informer les citoyens, notamment pour freiner la rumeur et endiguer la panique. Cependant tous les médias n'ont pas abordé les attentats de la même façon. Europe 1 a annoncé que le preneur d'otage de l'Hyper Casher avait été arrêté alors qu'il avait été abattu pendant l'assaut ; Métronews a donné en pâture le nom d'un jeune homme de 18 ans qui était soi-disant le complice des frères Kouachi. Certaines dérives ont été plus graves : BFMTV, en pleine prise d'otage, a indiqué qu'une femme se cachait dans la chambre froide, au risque d'être découverte ; ont également été dénoncées des entraves au travail des forces de l'ordre par des journalistes ne restant pas derrière les barrières de sécurité.

Des manquements à la déontologie ont ainsi été relevés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) qui a adressé des mises en demeure à des télévisions et des radios. Le gouvernement a fait part de la pression que faisaient peser les médias sur ses services avec

---

<sup>72</sup> Auteure du livre « *La décomposition française* » paru chez Fayard

leurs demandes de réponse rapide à leurs questions, ce qui peut conduire à donner des informations inexacts ou inutiles à un moment où la priorité est la gestion des opérations.

Les médias ont-ils contribué à améliorer l'éthique du débat ? Après une couverture souvent de qualité de l'actualité tragique de janvier et du sursaut du 11 janvier, trop de médias sont retombés dans leurs travers habituels : court termisme, répétition des nouvelles anxiogènes, attention exagérée aux polémiques (à l'exemple de celle déclenchée par E Todd), approfondissement insuffisant des enjeux... Certains, plus que d'autres, ont contribué à bien poser des problèmes restés en suspens (voir partie 1). D'autres ont multiplié les portraits de djihadistes sans être sûrs de l'effet obtenu sur des jeunes fragiles.

Le livre paru sous le titre *Qui est vraiment Charlie ?* (François Bourin-*Le Monde*, juin 2015), sous la direction de Pascal Galinier (médiateur du *Monde*) et Dominique Buffier, a réuni des missives reçues par *le Monde*, appelant les médias à un travail en profondeur comme le montre un extrait de sa présentation ci-après.

Un appel lancé au Monde, une manière de dire : mettez des mots sur ce que nous vivons, donnez du sens à cette époque déboussolée, tenez-vous bien pour nous aider à tenir bon. Essayez de « *comprendre un peu plus fort, débattre un peu plus fort* », comme y invite Julie Desrousseaux. Mobilisez-vous pour dissiper la confusion et opposer les Lumières à l'obscurantisme, « *la pensée droite à la pensée tordue* », selon la formule d'Edouard Reichenbach. Bref, travaillez à lever ce que Jean-Charles Vegliante nomme superbement un « *couvre-feu* »

La presse nationale a de nouveau publié de multiples articles et tribunes nous aidant à réfléchir sur les suites du 13 novembre, privilégiant divers angles comme le montrent les titres d'articles et de tribunes publiés juste après, que nous avons regroupés en annexe 9.

## 2.7 Les acteurs internationaux

La France n'a pas été la seule atteinte par le terrorisme djihadiste généré par Daech, Boko Haram, etc. Des menaces terroristes islamistes, ayant la même source d'inspiration totalitaire, niant la diversité culturelle et religieuse, appelant à un absolu destructeur de liberté personnelle, existaient avant janvier 2015 ; cependant, les attentats en France semblent avoir marqué une étape dans l'aggravation du processus qui s'est poursuivi au Danemark<sup>73</sup>, à Tunis<sup>74</sup>, contre la Russie... On peut se demander pourquoi il y a eu plus d'émotion et de solidarité internationales en janvier et en novembre vis-à-vis de la France et moins en Tunisie par exemple.

Parmi les personnalités s'alarmant d'un climat de guerre, le pape François a été sans doute le plus pertinent quand, le 6 juin à Sarajevo, il a mis en garde la communauté internationale contre une « *troisième guerre mondiale par morceaux* ». Il a dénoncé les guerres s'appuyant sur « *des formes déviantes de religion* », sur le fondamentalisme religieux, sur « *ceux qui cherchent l'affrontement entre diverses cultures et civilisations* », puis il a fustigé l'hypocrisie des puissants qui proclament la paix tout en armant les conflits.

<sup>73</sup> <http://www.courrierinternational.com/revue-de-presse/2015/02/15/deux-attentats-trois-morts-le-danemark-sous-le-choc>

<sup>74</sup> [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/attentat-de-sousse-les-tunisiens-n-en-peuvent-plus\\_1694004.html](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/attentat-de-sousse-les-tunisiens-n-en-peuvent-plus_1694004.html)

Quant à l'Europe, la montée du terrorisme et les flux migratoires accrus n'ont pas abouti encore à une mutation politique lui permettant de s'unir autour d'une politique étrangère et de défense commune.

Thomas Gomart dans le numéro de la revue *Études* de novembre pose la question suivante : « *La politique étrangère de la France est-elle Charlie ?* ». Il n'est pas persuadé que le capital médiatique autour du 11 janvier a été transformé en capital diplomatique sur le long terme ; par contre il rappelle que les débats sur l'outil militaire conditionnent ceux sur la politique étrangère, elle-même marquée de plus en plus par les interdépendances. Enfin il note l'attitude ambiguë du Maroc qui n'a pas participé le 11 janvier au défilé à Paris, son ministre des Affaires étrangères présentant ses condoléances à l'Élysée et trois semaines plus tard déclarant que « *La France n'est pas la conscience du monde* ». Après les attentats du 13 novembre, le roi du Maroc a rencontré François Hollande à l'Élysée ; par contre, pour Ali Khamenei, guide suprême de l'Iran, les États-Unis et leurs alliés sont derrière les attentats.

Tout ceci nous rappelle que la France n'est pas une île et qu'elle a, comme d'autres pays, des ennemis qui peuvent non seulement nuire à ses intérêts partout dans le monde, mais aussi tuer des citoyens en France et essayer de déstabiliser notre pays. Ceci nous repose la question de la qualité de nos alliances extérieures et celle de la façon de rechercher la paix pour sortir des conflits avec des « *ennemis éternels* ». Face à ces enjeux, il est fondamental d'aider les citoyens à mieux comprendre la nouvelle donne géopolitique pour qu'ils puissent discerner ce qui doit être appuyé de constructif dans notre politique extérieure et ce qui doit être combattu pour défendre nos intérêts à long terme et préserver notre identité.

Les perspectives internationales ont fortement changé après le 13 novembre, la France obtenant le 20 novembre le vote à l'unanimité d'une résolution à l'ONU au Conseil de sécurité qui autorise toutes les mesures contre l'État islamique (Daech).

## **2.8 Ce qui a changé dans la tête des français depuis janvier**

Grâce au [travail de l'Observatoire France SociovisionS 2015-2016](#)<sup>75</sup>, on constate que le terrorisme a ravi de loin la première place au chômage dans nos peurs et que la proportion des français qui pensent « *qu'il y a trop d'étrangers en France* » est passée de 59% en 2014 à 65%. Si la motivation la plus fédératrice reste la défense des libertés, on note la progression de l'importance d'appartenir à une communauté avec qui on partage une histoire et des valeurs, et donc l'apparition ou la progression de mots portant sur la vie collective : solidarité, fraternité, nation, laïcité. Par ailleurs, pour la première fois depuis trente ans la différence entre la droite et la gauche n'est plus ressentie comme importante et significative que par 44% des Français.

Certaines personnes, perturbées par les événements, ont réagi en proposant une expression poétique (comme par exemple Christian Bobin), une vision spirituelle... Il s'agit, à côté de l'univers de la raison, de cultiver celui des symboles. Ceci a été encore plus fort après le 13 novembre ; des besoins de silence et de prière, de recueillement, de lumière, de symboles sont apparus.

Certains observateurs s'interrogent aussi sur les conséquences des attentats sur les comportements des français. Ainsi Gérard Mermet et Monique Bydlowski s'interrogent sur

---

<sup>75</sup> <http://www.crif.org/fr/revuedepresse/marie-jos%C3%A9-forissier-ce-qui-chang%C3%A9-dans-la-t%C3%AAte-des-fran%C3%A7ais-depuis-les-attentats-de-janvier/57708>

les conséquences des attentats de janvier sur la natalité<sup>76</sup>. Des téléspectateurs ont constaté l'effet anxiogène qu'a eu leur fascination vis-à-vis des reportages sur les drames en cours. On peut aussi se demander si les peurs suscitées par les événements n'ont pas amplifié le vote en faveur du FN aux élections régionales.

Après le 13 novembre, alors que les jours raccourcissaient, les Français en majorité se sont sentis tristes, beaucoup ayant eu des personnes connues concernées par les attentats. Chacun a réagi à sa manière, en manifestant sa solidarité par des messages, des lumières, des drapeaux, des fleurs... Un moment de communion que la cérémonie aux Invalides le 27 novembre a rendu palpable.

### **Conclusion de la deuxième partie**

Cette incomplète et rapide analyse des réactions des acteurs après les événements de 2015, peut déjà conduire à ces premières réflexions :

- au fur et à mesure que les mois s'écoulaient, les références aux événements de janvier diminuaient, mais le 13 novembre a ravivé les peurs, les émotions... ;
- les événements de janvier et de novembre ont fortement mobilisé les acteurs publics, mais trop de jeux personnels nuisent aux démarches politiques collectives ;
- les analyses des conséquences des attentats de 2015 nous obligent à penser autrement l'avenir en prenant en compte l'avis des divers acteurs ;
- faute d'un rassemblement sur des valeurs partagées et incarnées, les acteurs ont du mal à donner un sens dans la durée à leurs réactions éparses, à partager une vision commune et donc à interagir de façon constructive.

---

<sup>76</sup>

Le Figaro du 5 novembre 2015, *Alerte à la baisse des naissances*, Agnès Leclair

### 3 - Sur quelle vision rassembler ?

#### 3.1 L'esprit du 11 janvier

Au lendemain de la manifestation du 11 janvier, dans tous les journaux et sur le net s'affiche la photographie de la place de la République à Paris noire de monde reprenant des témoignages euphoriques de participants de la France entière.

*Comment ne pas être frappé par la présence de tous ces drapeaux tricolores, par ces Marseillaises entonnées sans cesse, par ces références si souvent entendues à la République, à la démocratie, à la citoyenneté ? La France semblait soudain sortir de sa délectation morose et retrouver, face à la tragédie, des raisons de vivre. (Source : La Croix du 12 janvier 2015, « DEBOUT », par Guillaume Goubert)*

On célèbre « l'esprit du 11 janvier », expression utilisée officiellement la première fois par Manuel Valls lors de son discours solennel à l'assemblée nationale le 13 janvier : « *Rester fidèle à l'esprit du 11 janvier 2015, c'est apporter les réponses aux questions que se posent les Français. Rester fidèle à l'esprit du 11 janvier 2015, c'est comprendre que le monde a changé, qu'il y aura un avant et un après.* »

L'expression « esprit du 11 janvier » a été souvent utilisée (médias, société civile, intellectuels, etc.), mais peu de tentatives pour préciser ce que recouvrait cette expression ont pour le moment eu un large écho. Citons celle de Sauvé-Onesta dans le rapport sur la réserve citoyenne : « *"L'esprit du 11 janvier", s'il fallait le caractériser, est celui d'une responsabilité, mais aussi d'une disponibilité au service des valeurs de la République.* »

Le 11 janvier est déjà considéré par certains comme un jour important de notre histoire pour les raisons suivantes :

- l'ampleur de la mobilisation : si la quantité ne fait pas tout, c'est tout de même un symbole ; si le suffrage universel compte pour exprimer des choix, la mobilisation dans une manifestation unitaire est importante pour exprimer des sentiments partagés ;
- une mobilisation pas que parisienne : des défilés partout en France, avec des chiffres inédits dans des grandes villes comme dans des bourgs. La plupart des journées qui ont fait la France ont été avant tout parisiennes, même si elles ont pu avoir un écho en province ; ici le mouvement était national au sens plein du terme, ce qui est sans précédent ;
- une impression d'unité : il n'y a pas eu de problèmes dans les défilés, des gens se sont parlés, etc. ;
- une solidarité internationale : aucune autre manifestation en France n'avait eu autant d'échos sur le plan international depuis les défilés de mai 1968.

En revanche, l'interprétation de ces défilés reste à approfondir. S'est posée, dès le début, la question des limites de ce mouvement populaire d'un week-end : 4 millions<sup>77</sup> sur 44,6 millions de citoyens, peu de concitoyens des banlieues, plus de classes moyennes et

---

<sup>77</sup> Source : le ministère de l'intérieur

supérieures, la France républicaine ouverte sur le monde plus que celle se repliant sur l'hexagone et ses peurs de l'avenir...

Pour observer ce qui reste de l'esprit du 11 janvier, il est intéressant d'étudier ce que propose Google sur ce sujet et de suivre à travers des articles les évolutions dans le temps<sup>78</sup>. Dès le 13 janvier, on se pose la question : « *Et demain ?* »<sup>79</sup>, puis on s'interroge sur l'avenir de la France<sup>80</sup>.

Une majorité de médias et d'intellectuels pensent que l'esprit du 11 janvier s'est estompé et qu'aucun réel mouvement populaire n'en a découlé. Ainsi le philosophe Régis Debray pense qu'il « *reste une émotion, peut-être une prise de conscience. Un moment de communion, donc d'illusion* ». Pour JP Le Goff, « *les défis à relever sont toujours là* ».

Comme nous l'avons vu, le gouvernement, les partis politiques et la société civile ont du mal à incarner ensemble l'esprit du 11 janvier. Ainsi le gouvernement semble avoir oublié les bonnes résolutions de son document du 6 mars 2015 : « *Egalité et citoyenneté : la république en acte* ». Ainsi le PS semble se complaire dans l'incantation verbale faute d'une vision mobilisatrice à proposer. Ainsi le mouvement du 11 qui prônait « *le développement, l'expression, la traduction, l'incarnation de la fraternité dans tous les domaines du vivre ensemble, de la pensée politique et de la vie la plus quotidienne* » n'a pas réussi à rassembler faute de moyens.

Un esprit 2015 reste-t-il possible à construire en prenant mieux en compte notre jeunesse et notre diversité ?

### **3.2 Autour de quoi rassembler ?**

#### *3.2.1- Les valeurs*

A la suite des événements de janvier, ce sont les valeurs républicaines qui ont été les plus proposées pour rassembler les français face au terrorisme et aux risques de fracture de la communauté nationale. Comme nous l'avons vu à travers nos observations, il a été plus question de liberté, d'égalité et de laïcité que de fraternité. Ont été aussi mis en exergue la tolérance, l'unité d'une nation indivisible, le sens du devoir (par exemple après la tentative d'attentat dans le Thalys et le 13 novembre, le devoir des citoyens de se mobiliser contre le terrorisme).

Frédéric Lazorthes, dans un article sur « *L'impensé de la république* »<sup>81</sup>, se demande si le recours aux valeurs républicaines sera une réponse suffisante face à la décomposition civique et s'il ne faut pas privilégier la vertu pour faire entendre sa particularité mise au service du bien commun.

---

<sup>78</sup> [https://www.google.fr/search?q=Esprit+du+11+janvier&gws\\_rd=cr,ssl&ei=fgXfVeuVHYf\\_adrEnrAO](https://www.google.fr/search?q=Esprit+du+11+janvier&gws_rd=cr,ssl&ei=fgXfVeuVHYf_adrEnrAO)

<sup>79</sup> Le dossier du La Croix du 13 janvier, *Et demain*

<sup>80</sup> Le Monde, 11 février 2015, *quel avenir pour la France du 11 janvier*  
[http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/02/11/quel-avenir-pour-la-france-du-11-janvier\\_4574475\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/02/11/quel-avenir-pour-la-france-du-11-janvier_4574475_3232.html)

<sup>81</sup> Numéro de la revue *ETUDES* de janvier 2016



### 3.2.2 – La fraternité



La fraternité, le « *parent pauvre* » de la devise française, pourrait être promue à la suite des attentats de 2015. Nous n'avons pas connu de grande manifestation autour de ce thème depuis le discours de Ségolène Royal le 20 octobre 2008. Nous avons à valoriser les divers appels (voir 2.4), des livres (*Appel à la fraternité* de Abdenour Bidar et *Fraternité, j'écris ton nom* de Patrick Viveret) et des initiatives qui leur sont liées comme le *Mouvement du 11*, le Pacte Civique, l'Appel à la fraternité....

Pour développer la fraternité entre Français, il faut en priorité s'appuyer sur l'incarnation de cette valeur sur le terrain, d'où l'importance de valoriser toutes les initiatives qui vont en ce sens; ceci pourrait se concrétiser dans le cadre de la création d'un Observatoire de la fraternité en lien avec les médias, avec les mairies; il s'agirait aussi d'appuyer la promotion de réalisations concrètes comme les journées citoyennes. Nonna Mayer propose, dans un [document de la LICRA](#) sur le racisme, de « *dépasser les lignes de clivage communautaires, travailler ensemble sur des projets d'intérêt général* ».

Certains médias essaient déjà d'aborder le thème de fraternité. Ce fut par exemple le cas de France Culture, organisatrice des rencontres de Pétrarque avec le Monde; ainsi le 23 juillet, il s'agissait de débattre du vivre ensemble et de la fraternité à un moment où le mouvement républicain populaire s'affaiblit<sup>82</sup>.

A l'université d'été du PS à La Rochelle le 30 août, le premier ministre a préféré mettre en avant la solidarité et non la fraternité. Par contre, le vendredi 27 novembre, François Hollande aux Invalides a ainsi qualifié les gestes des français après le 13 novembre : « *Et si l'on cherche un mot pour qualifier cet élan, ce mot existe dans la devise de la République : c'est le mot fraternité* ». Les responsables politiques, et en premier le gouvernement devraient appuyer les initiatives permettant de promouvoir la fraternité comme, par exemple, en décidant de faire de la fraternité la grande cause nationale 2016 (voir annexe 9).

Le Pacte civique vient, pour sa part, de lancer un groupe de travail sur la fraternité qui cherche d'une part à creuser l'importance de ce principe du vivre ensemble et des blocages dont il fait l'objet, d'autre part à examiner avec ses membres et ses collectifs locaux comment elle est mise en œuvre dans nos territoires, enfin à valoriser et promouvoir les processus fraternels avec d'autres acteurs.

La fraternité ne doit pas rester une abstraction, voilà le message principal du livre *Appel à la Fraternité* d'Abdenour Bidar. C'est à la fois une volonté et une pratique : « *Dans les mois et les années qui viennent, chacun sera placé devant ce que j'appelle la décision de fraternité. Un choix très simple: la pulsion de rejet et d'exclusion ou la volonté de réconciliation, de rassemblement. C'est une décision à prendre sur le plan personnel et collectif* ».

### 3.2.3- Le renouveau démocratique

Le thème du renouveau démocratique faisant suite aux événements de janvier a surtout été l'apanage des responsables politiques, en particulier le président de la République et le

---

<sup>82</sup> Voir : <http://www.franceculture.fr/emission-les-rencontres-de-petrarque-fraternite-que-faut-il-sacrifier-pour-vivre-ensemble-2015-07-23#xtor=EPR-32280591>.

premier ministre. Dans son rapport au président de la République intitulé « *Engagement citoyen et appartenance républicaine* », l'Assemblée nationale s'est fortement centrée sur le développement de la citoyenneté. Par contre, il ne semble pas que la société civile ait fait de la qualité démocratique une priorité de ses actions. Pourtant, après le 13 novembre, la question nous est posée de la façon de faire vivre notre démocratie dans un pays en état d'urgence et, après les élections régionales, de faire de la politique autrement.

### 3.2.4 – La culture

La promotion d'une culture rassemblant les Français n'a pas jusqu'à maintenant été retenue comme une priorité. Or le problème de renforcer notre culture collective qui nous permettra d'affronter les défis nous est posé de façon de plus en plus pressante, en particulier :

- suite au besoin de mieux définir notre identité française, et plus largement ce qu'est la France compte tenu de ce qui rassemble et divise les français;
- face aux difficultés de transmettre une culture française porteuse de sens à l'école, d'en faire respecter certains éléments clefs comme la laïcité, de maîtriser le bon usage de notre langue qui est notre premier outil pour favoriser des relations en vérité, etc. ;
- compte tenu d'un contexte international préoccupant où les mouvements migratoires s'accroissent et où les difficultés de dialogue entre cultures s'accroissent, sans compter l'exacerbation des problèmes identitaires à la suite de la montée du terrorisme islamique ;
- du fait des apports et des risques liés au développement du monde numérique, avec des rapports différents avec les NTIC selon les générations et les couches sociales ;
- surtout du fait de la perte de repères pour affronter les repliements individualistes et les peurs comme les mutations en cours. La religion chrétienne n'occupe plus une place dominante, l'Islam de France a du mal à trouver sa place compte tenu de ses divisions, les «*lumières*» constituent une référence qui s'affaiblit, l'«*intégrisme républicain*» est peu mobilisateur...

Pour préciser l'importance de cette dimension culturelle, on pourrait privilégier trois approches qui correspondent aux trois dimensions de la culture, à savoir civilisationnelles, éthiques et comportementales (voir annexe 10).

### **Conclusion de la troisième partie :**

Pour poursuivre l'analyse des suites des événements de janvier et de novembre, il sera important d'observer :

- la façon dont nous mettons en œuvre individuellement et collectivement nos valeurs républicaines, sans oublier la fraternité qui est indispensable pour relier dans notre société des communautés et des individus divers ;
- l'évolution de la lutte contre le terrorisme et de l'accueil des migrants ;
- les processus de mobilisation des citoyens et de leurs organisations comme des institutions pour construire sur le terrain du lien social en cohérence avec un récit national commun ; ce dernier doit aider à penser, juger et agir dans le cadre de communautés et réseaux ouverts sur le monde qui nous entoure.



#### ***4 - Conclusion : un sursaut ou l'amorce d'un nouveau politique ?***



Les attentats de 2015 ont profondément remis en question notre pays qui n'avait plus connu sur son sol de telles attaques en lien avec un ennemi extérieur depuis celle du 25 juillet 1995 au métro Saint Michel. La question nous est posée de la réponse à apporter à ces violences terroristes de janvier et de novembre et à leurs répliques en Europe et dans le monde, sachant que la réponse à apporter demandera du temps et des efforts compte tenu de l'étendue du mal.

Simultanément, la montée en Europe du flux des réfugiés, alimentée en grande partie par le régime sanguinaire de Bachar El Assad et par Daech, est un nouveau défi que la peur du terrorisme islamiste rend plus difficile à relever.

Pour le moment, le pouvoir politique, occupé par des problèmes de sécurité, peine à donner de la consistance au nouveau républicain et démocratique qui est nécessaire pour rassembler le pays autour d'un projet commun ; les intellectuels et les médias multiplient les analyses sans qu'en sortent une vision partagée de l'avenir à édifier ; la société civile reste dispersée, une partie des citoyens se repliant sur la vision d'une France souverainiste...

Les attentats de janvier semblaient n'avoir provoqué qu'un sursaut républicain sans suite ; ceux du 13 novembre, qui ont visé, sans distinction d'origine, notre jeunesse et notre mode de vie, nous renvoient à :

- nos capacités à délibérer et à nous rassembler pour surmonter nos clivages et à œuvrer pour tarir le recrutement des djihadistes,
- nos aptitudes à conjuguer liberté et sécurité, démocratie et état d'urgence, fraternité et diversité,
- notre volonté de donner du sens à un projet commun prenant en compte nos défaillances dans nos façons d'éduquer, de lutter contre le chômage, de résorber les fractures sociales, culturelles et générationnelles...,
- notre engagement dans l'Union Européenne pour contribuer à renforcer les politiques communes qui participent à la fois à notre sécurité et à notre insertion dans un monde en mutation ;
- nos alliances pour lutter contre Daech et contre l'islamisme.

Plus largement, c'est toute la question de la refondation d'une vision commune de l'avenir de la France dans un monde en mutation qui nous est posée. Ceci ne se fera pas sans un renouveau de notre vie politique comme l'ont rappelé les électeurs, notamment lors des élections régionales (voir le point 3 de la partie 1).

## Partie 5 : Attitudes antidémocratiques et initiatives démocratiques

### *1- Les auditeurs : les oubliés dans les grèves de Radio France*

#### **Rappel**

Une longue grève d'un mois a perturbé la diffusion des programmes de Radio France à partir du 19 mars 2015, jusqu'à la nomination d'un médiateur, Dominique-Jean Chertier. Les grévistes protestaient contre les réductions annoncées par la direction de certains moyens pour faire face au déficit du budget 2015 évalué par le PDG, Mathieu Gallet, à environ 20 millions d'Euros.

La médiation s'est terminée le 24 juillet. Un nouveau contrat d'objectifs et de moyens devrait être signé entre la direction de Radio France et l'État en novembre, avec trois mois de retard.

Cette grève de mars-avril n'est ni la première, ni la dernière. Cela a été à nouveau le cas par exemple le 25 juin 2015 : grève<sup>83</sup> de France Culture qui était bizarre pour l'auditeur, car non annoncée, sans solidarité d'autres canaux de Radio France (France Inter n'en parle pas), non expliquée.

#### **Un jeu entre acteurs oubliant les auditeurs**

Ce qui est intéressant d'observer en priorité pour l'OCQD, c'est le jeu des différents acteurs concernés par cette nouvelle grève et en premier lieu la place réservée aux auditeurs qui paient une redevance. Comme le rappelle Bruno Frappat<sup>84</sup>, « Nous l'aurons une fois de plus constaté que ceux qui veulent défendre le service public deviennent ses adversaires objectifs. Ils l'auront rendu inatteignable, muet, enfermé dans sa tour ronde. La grève des ondes n'aura pas affecté que les salariés de Radio France. Elle aura surtout affecté les abonnés à la redevance. Jamais sollicités de donner publiquement, à l'antenne, leur avis sur cette grève. Jamais appelés par quiconque à venir manifester, place de la république ou quai Kennedy, pour soutenir tel ou tel partenaire de ce feuillet du grand silence. »

Le 15 avril, Plantu dans *Le Monde* dessinait deux pirates à bord du bateau Radio France aux passagers bâillonnés observant des personnes se noyant, l'un disant « C'est quoi ces machins qui s'agitent au loin ? », l'autre répondant : « Oh rien ! Des auditeurs ! ».

Les auditeurs ont comme outil principal pour s'exprimer l'envoi de courriers au médiateur (interne) de Radio France qui les insère sur l'espace réservé sur le site de Radio France, aux journaux, aux responsables politiques, aux syndicats. C'est donc ce qu'ont fait deux membres de l'OCQD en envoyant une lettre ouverte (voir annexe 11), sans aucune réponse, juste reprise par le médiateur de Radio France sur son [site](#).

---

<sup>83</sup> Quelques techniciens CGT se seraient mis en grève. Il serait intéressant de connaître les nombres des grévistes en mars-avril, une minorité du personnel suffisant à bloquer le système.

<sup>84</sup> La Croix, Chronique du 11-12 avril 2015 intitulée « *Au service du public* ».

## Des pistes pour donner leur place aux auditeurs

Le médiateur interne de Radio France devrait pouvoir sélectionner en cas de grève des auditeurs lui ayant envoyé un courrier pertinent ; ils seraient invités à discuter avec la direction, des représentants des grévistes et des non-grévistes, puis les auditeurs sélectionneraient deux ou trois d'entre eux qui seraient porteurs de leurs avis et de leurs questions lors d'une émission diffusée durant la grève.

Les syndicats appelant à la grève devraient tenir disponible pour tout auditeur intéressés un dossier explicitant leurs revendications et les raisons pour lesquelles ils ont recours à la grève.

Les syndicats et la direction devraient publier une statistique du nombre de grévistes chaque jour, avec explicitation en cas de divergence sur celles-ci.

L'assemblée nationale et le sénat devraient organiser le débat sur les missions de service public des médias financés par les contribuables en matière d'information et de formation des citoyens et sur la place à réserver aux téléspectateurs et aux auditeurs dans la définition de leurs missions et de l'éthique à respecter.

*NB Notons cependant le travail positif de journalistes qui s'intéressent aux initiatives citoyennes. A titre d'exemple, signalons les cinq reportages de terrain diffusés dans Quartier d'été à 7H15 sur France Inter du 27 au 31 juillet : un chantier citoyen pour des jeunes de 15 à 17 ans organisé par le maire de Tremblay en France, des initiatives associatives pour accompagner les jeunes du quartier du Neuhof à Strasbourg, le rôle éducatif le club de football du quartier des Izards à Toulouse qui s'efforce d'ouvrir les jeunes sur les autres et sur le monde, l'appui d'un centre social à des adolescentes de Roubaix, un théâtre et Clichy plage proposés aux habitants de Clichy-sous-Bois.*

## 2 - Des attitudes antidémocratiques dans les communes FN du Var

Le collectif Pacte civique du Var a étudié la manière dont le FN se comporte lorsqu'il a conquis des municipalités. A cet effet, il a examiné la gestion des maires Front National de trois communes du Var, Cogolin, Fréjus et Le Luc, élus l'année dernière. Voici quelques-unes de ses constatations :



- *Une pratique raciste, discriminatoire et ethno centrée : refus de marier un couple franco-marocain (Cogolin), opposition à l'ouverture de la mosquée (Fréjus), préférence nationale affirmée par un artifice administratif pour les commerçants du marché (Fréjus, Cogolin)...*
- *Des actions contre la démocratie, la mise en cause des associations : menaces de coercition contre les directeurs d'école (Cogolin), exclusion d'associations de la vie publique (Fréjus, Cogolin), mise sous tutelle des associations sportives (Le Luc)...*
- *Une politique anti-sociale : fin de la gratuité des bus scolaires (Fréjus) ; baisse des subventions aux centres sociaux et CCAS (Fréjus, Cogolin), aux cantines, aux écoles (Fréjus), suppression de classes découvertes (Fréjus)...*

- *Et la culture ? Suppression de festivals, d'abonnements à certains journaux dans les bibliothèques municipales (Fréjus), départ d'une majorité d'artistes (Fréjus) contraints de faire de la prise en charge scolaire...*
- *L'histoire et la laïcité revues et corrigées : Eloge de Maurice Barrès (Cogolin), promotion de « l'identité provençale et chrétienne » à la Maurras (Cogolin), hommage à l'OAS (Fréjus)*
- *Le copinage et le clientélisme : augmentation des indemnités de représentation (Cogolin, Le Luc), embauche d'un conseiller précédemment condamné (Fréjus)... »*

Le Front National met en œuvre un programme autoritaire, démagogique, anti-social et d'exclusion dans ces trois communes.

### ***3 - La réserve citoyenne en délicate gestation***

La **création de la réserve citoyenne** a été annoncée par le président de la République le 5 février ; de nombreux courriers avaient été reçus dans des ministères (en particulier à l'Éducation nationale) de citoyens proposant de se mobiliser après les événements de janvier pour servir la République. Des réunions sont en cours fin 2015 dans diverses grandes villes pour donner suite aux inscriptions de 5400 volontaires retenus dont 580 sur Paris (chiffres de début décembre).

Lors de la réunion du 3 décembre à la Sorbonne de lancement de la réserve citoyenne, en présence au début de la ministre NV Belkacem, d'Edgar Morin, de Serge Karsfeld, etc., il fut rappelé l'**intérêt de la réserve citoyenne**, puis présenté les multiples façons de la mettre en œuvre depuis le primaire jusqu'aux classes préparatoires et le type varié d'interventions possibles en lien avec les directeurs d'école, les proviseurs, les principaux, les conseils de vie scolaire...

Il n'a par contre jamais été fait allusion aux propositions du [rapport au Président de la République par Claude Onesta et Jean-Marc Sauvé](#) qui se concluait en notant « *la prise de conscience, par beaucoup de nos concitoyens, de leur responsabilité, à la fois personnelle et collective, envers le projet républicain, ce bien commun précieux qui les unit au-delà de leurs différences et qu'ils entendent se réapproprier. Cette prise de conscience a été avivée par le constat que ce projet n'est pas intangible: il est vivant et, par suite, il doit être réexprimé et transmis ; il est, on l'a vu, fragile et peut être blessé. Chacun est par conséquent appelé à être concrètement acteur et serviteur du projet républicain et même, dans une certaine mesure, à se penser comme « instituteur » de ce projet.* »

Beaucoup de **réponses aux questions des réservistes qui se rebiffaient** <sup>85</sup> restaient floues :

- quand commence-t-on, alors qu'on est inscrit depuis longtemps ?
- quels sont les moyens dédiés par le ministère pour mettre en œuvre cette initiative ?
- comment on s'y prend ?

---

<sup>85</sup> Libération a mis sur son site le 4 décembre un article intitulé "La réserve citoyenne se rebiffe", le Parisien a publié le 5 décembre un article intitulé "Les réservistes de l'école, ce sont eux", privilégiant deux interviews de personnes plus jeunes que la moyenne des présents, Le Monde a publié le 5 janvier un article intitulé « La "Réserve citoyenne" à l'épreuve du réel ».

- faut-il plus s'organiser (avec le net, en réseau, à l'occasion de nouvelles réunions, en lien avec des associations ...)?

- quid des demandes des collectivités locales ?

D'où des **questions sur la délicate gestation de la réserve citoyenne** :

- Est-on dans la communication politique ou dans l'action citoyenne ?

- Comment concilier le contrôle des interventions des réservistes pour respecter la neutralité de l'institution Education nationale et la créativité permettant d'aborder les questions qui fâchent ? Comment arriver à s'exprimer « *en toutes circonstances de manière à ne choquer aucune conscience* » ?

- Comment faire coopérer des institutions technocratiques et des citoyens ayant une vision créative de l'implication citoyenne ?

- Comment éviter l'entrisme de réseaux politiques douteux ?

- Qui risque d'être retenu pour intervenir si ce ne sont des « privilégiés » (ancien professeurs, camarades de réseaux éducatifs..) en rapport avec les écoles, les lycées, les collèges...?

PS L'envoi aux réservistes le 5 janvier 2016 d'un mail de vœux de la ministre de l'Éducation nationale ne répond pas à ces questions. Elle se contente d'indiquer que « *2016 sera l'occasion de multiplier vos interventions et notre action collective* ».

#### ***4 - Propositions pour générer de meilleures institutions et « le bon gouvernement »***

Le [Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions](#) comme le **dernier livre de Pierre Rosanvallon** « *Le bon gouvernement* » (publié fin août 2015 au Seuil) permettent de poursuivre le débat sur les maux de notre démocratie et les façons d'y remédier.

Réuni à l'initiative du président de l'Assemblée Nationale Claude Bartolone, un groupe de travail co-présidé par lui-même et l'historien Michel Winock s'est réuni entre les mois de novembre 2014 et de septembre 2015 pour réfléchir sur l'avenir des institutions de la Vème République. Ce groupe comprenait onze élus, députés et sénateurs, et douze personnalités qualifiées.

Ce rapport vise à restaurer et à développer le lien entre les citoyens et leurs représentants, motif principal estimé de la perte de confiance des français dans leur système démocratique. Après une analyse de cette crise, des propositions sont faites sur cinq thèmes :

- trois sur celui du renforcement du caractère démocratique de la représentation,
- deux sur celui du perfectionnement de l'outil référendaire et des procédures d'inscriptions sur les listes électorales,
- trois sur celui d'un nouveau rôle et d'une nouvelle durée de mandat pour le Président de la République,
- six sur celui de la fondation d'un Parlement du non-cumul



- trois sur celui du renforcement des justices judiciaire, sociale et constitutionnelle.

Ce rapport n'est pas le premier qui concerne l'adaptation de nos institutions depuis 1958 à maintenant. Il nous paraît cependant utile d'en observer les suites au cours de l'année 2016, en particulier l'éventuelle mise en œuvre de certaines propositions, et aussi la façon dont certaines d'entre elles seront reprises au cours de la campagne présidentielle de 2017. Il sera aussi nécessaire de rapprocher ces propositions de celles contenues dans d'anciennes initiatives du même type, en particulier celle de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, dite Commission Jospin ; cette dernière, dans son rapport « Pour un renouveau démocratique » avait, en 2012, proposé 35 propositions dans les cinq domaines suivants : une élection présidentielle modernisée, un Parlement plus représentatif, une rupture avec la pratique du cumul des mandats, un statut juridictionnel du Chef de l'État et des ministres plus respectueux du principe d'égalité et une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts.

« Le bon gouvernement » de Pierre Rosanvallon est le quatrième volet de son enquête sur la mutation des démocraties contemporaines. Son ouvrage présente un triple intérêt pour notre Observatoire citoyen de la qualité démocratique : une problématique du pouvoir exécutif et de ses tentations technocratiques et/ou autoritaires, une analyse des rapports entre gouvernants et gouvernés, une ébauche de propositions pour rééquilibrer ces rapports. C'est cette contribution esquissée dans « Institutions et acteurs de la démocratie d'exercice » (p. 384 à 389), cette initiative courageuse d'un intellectuel pour améliorer notre démocratie que nous allons présenter et discuter ci-après.

P. Rosanvallon propose les institutions nouvelles suivantes pour un « agir démocratique » et son contrôle :

- un « Conseil du fonctionnement démocratique » qui serait le gardien des principes d'intégrité et de lisibilité dans l'exercice de notre démocratie ; organisé sur une base collégiale, avec des membres désignés après audition par les assemblées, il aurait un pouvoir d'investigation et de formulation d'injonctions contraignantes ; il veillerait aussi à la protection des lanceurs d'alerte ;
- des « commissions publiques » chargées de l'évaluation de la qualité démocratique des politiques publiques (par exemple en matière de santé, solidarité et vivre ensemble, travail et vie économique, culture, recherche et enseignement) ; elles seraient composées de personnes nommées pour leurs compétences techniques, de citoyens tirés au sort et de membres d'agences citoyennes ;
- des « organisations de vigilance citoyenne » spécialisées dans la surveillance des gouvernants qui recevraient un soutien financier de l'État correspondant aux justificatifs de leur travail.

Une Charte de l'agir démocratique validant ces nouvelles institutions serait soumise au vote des citoyens, instituant un quatrième pouvoir chargé de clarifier, contrôler et évaluer la façon dont s'exerce la démocratie au travers les actions du gouvernement national (mais pas des collectivités locales).

Il faut féliciter l'auteur pour avoir élaboré des propositions en vue d'améliorer la qualité de notre démocratie et pour avoir appelé à en débattre. D'où les observations suivantes pour délibérer :

- il conviendrait d'établir un récapitulatif préalable des problèmes nuisant à la qualité de notre vie démocratique et une analyse des institutions contribuant déjà à la promouvoir et à l'améliorer, d'où l'impression de propositions mal justifiées et pas assez reliées entre elles ;
- les interactions entre gouvernants et gouvernés doivent être approfondies, en particulier la façon pour les gouvernants d'ouvrir avec le peuple (voir sur ce sujet le travail d'Esprit Civique « [Milieux populaires et espérance républicaine, défi politique](#) ») ;
- à côté des qualités requises pour les gouvernants (parler vrai et intégrité), il y aurait lieu de décrire les capacités qui doivent être développées aussi chez les gouvernés; la notion de gouvernés resterait en fait à préciser en la reliant à celle de citoyens s'informant, se formant, s'impliquant non seulement à titre individuel, mais aussi collectif ; il faudrait ensuite approfondir la façon de les impliquer, qui devrait varier selon les processus démocratiques concernés ;
- il manque un récapitulatif préalable des problèmes nuisant à la qualité de notre vie démocratique et une analyse des institutions contribuant déjà à la promouvoir et à l'améliorer, d'où l'impression de propositions mal justifiées et pas assez reliées entre elles ;
- les interactions entre gouvernants et gouvernés ne sont pas approfondies ; en particulier il manque une analyse sur la façon pour les gouvernants d'ouvrir avec le peuple (voir sur ce sujet le travail d'Esprit Civique « [Milieux populaires et espérance républicaine, défi politique](#) ») ;
- seules les qualités requises pour les gouvernants (parler vrai et intégrité) sont décrites, les capacités à développer des gouvernés étant juste évoquées ; la notion de gouvernés resterait en fait à préciser en la reliant à celle de citoyens s'informant, se formant, s'impliquant non seulement à titre individuel, mais aussi collectif ; il faudrait ensuite approfondir la façon de les impliquer qui devrait varier selon les processus démocratiques concernés ;
- pour préciser les modes d'évaluation de la qualité démocratique des politiques publiques, il faudrait élaborer une grille d'évaluation permettant de préciser ce qu'on évalue (pas seulement les modes de détermination et de gestion des politiques publiques, mais aussi leurs modes d'élaboration et de mise en œuvre, y compris contrôle et évaluation ;
- enfin, il faut évaluer si l'éthique du débat est respectée par les acteurs de notre démocratie.

Il sera important pour l'OCQD de poursuivre l'observation du rôle de nos institutions dans l'exercice de la démocratie.

## ***5 - Les organismes de réflexion partagée sur les politiques publiques sociales***

Le Commissariat général au Plan, créé en 1945, a produit non seulement des plans mais aussi des travaux de commission ou de groupes prospectifs qui réalisaient, sur un sujet donné, une analyse concertée approfondie des politiques publiques, faisaient des propositions d'équipement ou de politiques publiques. Les commissions créées n'avaient jamais de caractère permanent.

Le changement qui a eu lieu avec la création du Conseil d'orientation des retraites (COR) est la création d'un organisme permanent dont la notoriété a conduit à la création d'une série d'organismes du même type qui se sont situés dans la mouvance du Commissariat général du plan, puis des organismes qui lui ont succédé : le Centre d'analyse stratégique, puis le Commissariat général à la stratégie et à la prospective connu aujourd'hui sous le nom de France stratégie.

Ces organismes élaborent ce qu'on peut qualifier de « travail concerté » sur une politique publique déterminée, et partagent un certain nombre de caractéristiques communes. Leur création s'est échelonnée entre 2000 et 2012. Ils sont, pour la plupart, dans le champ social et fonctionnent, comme on le verra, en réseau avec France stratégie. Ce sont :

- le Conseil d'orientation des retraites (COR), créé en 2000 ;
- le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie (HCAAM), à partir de 2003 ;
- le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), en 2005 ;
- le Haut Conseil de la famille (HCF), en 2008 ;
- la Conférence nationale de l'industrie, en 2010 (CNI), devenu en 2013 Conseil national de l'industrie ;
- le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFIPS), en 2012.

Pour comprendre leur genèse et donner une idée de leur apport et des marges de progrès possibles, il faut évoquer les raisons de la création du Conseil d'orientation des retraites<sup>86</sup> et ce qui a conduit à répliquer, au moins en partie, ses modes de travail dans de nouveaux organismes.

## **5.1 La création du Conseil d'orientation des retraites : comment le travail concerté permanent a contribué au débat public sur les réformes des retraites.**

### *5.1.1 - Les circonstances chahutées d'une naissance*

On ne cherchera pas ici à faire l'historique des réformes des retraites, ni à porter un jugement précis à leur égard. Il est clair cependant que beaucoup de chemin a été parcouru depuis l'époque où Michel Rocard annonçait que le problème pouvait faire tomber dix gouvernements. Des réformes ou des adaptations nouvelles restent nécessaires (voire, selon certains, la mise en place d'un système unifié qui serait plus simple), ce qui alimente

---

<sup>86</sup> Il doit être indiqué, comme une sorte de déclaration d'intérêt due au lecteur que cette partie du rapport est, comme les autres, le fruit du travail collectif du groupe mais qu'elle a été nécessairement influencée par le regard à la fois bienveillant et critique que Yannick Moreau, l'ancienne présidente de l'un de ces conseils, membre du groupe, porte sur leur activité. Il a nécessairement aussi été influencé par le travail réalisé. Il est également influencé par les travaux qu'elle a réalisés ultérieurement préalablement à la création de France stratégie.

l'inquiétude des plus jeunes générations et est un problème en soi ; cependant le système de retraite français offre un niveau de retraite meilleur que la plupart des pays européens et a beaucoup progressé vers l'équilibre financier et l'égalité entre les régimes.

On en était loin lorsque Lionel Jospin, Premier ministre, demanda à Jean-Michel Charpin de présider un groupe de travail pour faire des projections sur l'équilibre financier et proposer des mesures. Mené dans le temps imparti, le rapport ne put déboucher sur un accord. Non seulement les partenaires sociaux se divisaient sur les propositions mais ils n'étaient pas d'accord sur les besoins de financement. Au point qu'un rapport « concurrent » fut rédigé par le Conseil économique et social, connu sous le nom du président du groupe de travail, René Teulade, ancien ministre des affaires sociales et affirmant que les besoins de financement étaient bien moindres. Bien qu'ayant un moment failli annoncer une réforme, Lionel Jospin, fit un discours bien pensé, mais au conditionnel sur la plupart des points, sauf la création d'un Conseil d'orientation des retraites et du Fonds de réserve des retraites.

La proposition de création du Conseil d'orientation des retraites figurait dans le [rapport Charpin sur l'avenir de nos retraites](#) (1999). Elle résultait au fond d'une réponse lucide aux difficultés que rencontrait la politique des retraites depuis le Livre Blanc de Michel Rocard en 1991. Aucun organisme n'étant chargé de faire des projections des régimes de retraite concernant aussi bien des régimes dans la mouvance du ministère des affaires sociales que des régimes beaucoup plus dans celle du ministère des finances comme les pensions des cinq millions de fonctionnaires ; la seule autorité pouvant lancer un exercice de projection était le Premier ministre. L'exercice fait pour le rapport Charpin, dans une France non remise des crispations autour des réformes envisagées en 1995, avait démarré dans une certaine politisation et sous les feux de l'actualité. Il s'était poursuivi à un rythme difficile à suivre pour les organisations syndicales dont les représentants n'avaient guère le temps de faire suffisamment d'allers et retours avec leurs organes dirigeants.

Le Conseil d'orientation des retraites partait avec des atouts nouveaux et quelques gros handicaps.

Les atouts résidaient dans la permanence de l'organisme, chargé de faire un travail concerté dans la durée et des projections régulières. Une équipe petite mais suffisante dès lors que les ministères et les régimes de retraite devaient collaborer. La présence au sein de l'organisme non seulement des partenaires sociaux et d'experts mais de tous les directeurs d'administration centrale concernés, priés par le Premier ministre de siéger personnellement.

Les handicaps n'étaient pas minces : rares dans l'opinion publique et notamment chez les journalistes étaient ceux qui voyaient dans la création du COR autre chose qu'un gadget destiné à faire oublier un problème inextricable; le MEDEF estima, dans un premier temps, qu'il ne valait pas la peine d'y siéger puisqu'il s'agissait sans doute de noyer le problème.

C'était miser sans la capacité des différents partenaires réunis d'inventer de nouvelles méthodes de travail et sans le sens des responsabilités des administrations et des caisses de retraite de remettre sans tarder l'ouvrage sur le métier.

### *5.1.2 - Ingrédients de la crédibilité de la démarche pour ses partenaires et l'opinion*

- Une attention vigilante a été apportée à ce que le Conseil dispose d'un secrétaire général, de chargés de mission de très bon niveau, de locaux non luxueux, mais situés symboliquement à proximité du Premier ministre et de quelques moyens d'étude, l'essentiel étant, à ce sujet,

qu'administrations et caisses de retraite soient tenus d'apporter leur concours. Ce qui voulait dire, en l'espèce, refaire un exercice de projection qui aboutisse cette fois-ci, il fallait l'espérer, à des évaluations chiffrées partagées notamment parce que les hypothèses de travail étaient mieux comprises.

- Les éléments de méthode ont fait l'objet d'une réflexion préparée par le travail du secrétariat général et de la présidente, par des contacts bilatéraux avec certains membres et par le travail en séance.

- Comme suggéré par un syndicaliste, les documents arrivant en séance du conseil doivent avoir été vus auparavant dans un groupe de travail qui peut suggérer des amendements ou remettre en cause leur contenu. Cet élément est important pour s'assurer d'une bonne compréhension, éviter les malentendus, obliger à une écriture claire et précise, enrichir les analyses. Il donne du temps, si nécessaire, aux représentants des organisations pour échanger avec les organes responsables.

- Trois groupes de travail ont été créés, avec un équilibre des thématiques financières, sociales et sur l'équité et un travail soutenu. Les premières années, ces groupes de travail se sont réunis chaque mois. Les documents étaient naturellement envoyés à l'avance aux participants.

- La qualité technique des travaux est un élément essentiel, de même que la capacité de les expliquer et d'éviter soit une inutile technicité soit l'utilisation de termes créant un malentendu.

- Les documents arrivant en groupe de travail ne sont évidemment pas rendus publics. En revanche, tous les documents arrivant en séance plénière sont rendus publics immédiatement après la séance du conseil, sur le site internet du conseil.

- Les compte rendus de séance rédigés par le secrétariat général et diffusés aux seuls membres ne sont pas nominatifs pour éviter des prises de position destinées seulement à la prise de postures obligées. En revanche, le contenu des échanges est conservé pour mémoire, ce qui est utile pour la rédaction des rapports.

- Il n'y a pas de sujet tabou (du moins en principe) ; les contacts sont pris avec les directeurs d'administration centrale pour qu'ils s'expriment également en représentant le point de vue de leur administration, mais avec une certaine implication personnelle, ce qui dépend notamment de la qualité des relations à l'intérieur du Conseil et n'est pas forcément facile à maintenir dans le temps.

- Chaque membre garde sa liberté d'expression après la séance, mais c'est le Président qui rend compte de la teneur du conseil à la presse, avec la rédaction d'un communiqué si nécessaire qui n'est pas rédigé en conseil. Le président peut exprimer des avis personnels, à condition de bien les distinguer des positions du Conseil.

- C'est le président qui est responsable de la communication. Compte tenu de la sensibilité du sujet et de sa technicité, le travail auprès des journalistes est un élément essentiel.

- Le président et le secrétaire général répondent positivement aussi souvent que possible aux demandes d'intervention publiques qu'elles émanent de parlementaires, de syndicats, d'associations, de colloques divers, de journalistes. De même, le secrétariat général joue un rôle de centre de ressources en répondant aux demandes d'informations qui sont adressées. Chaque intervention distingue bien ce qui positionne le conseil, élément technique d'information et éventuellement point de vue personnel.

- Un programme de travail annuel est élaboré et rendu public.
- Un colloque annuel est organisé.
- L'indépendance du Conseil est respectée, mais indépendance ne signifie pas autisme. Le travail du Conseil est d'autant plus fructueux que les contacts existent avec les cabinets et les ministres, que l'inscription des sujets les plus délicats ne se fait pas sans les échanges éventuellement utiles, que les explications, lorsque c'est nécessaire, sont données sur l'évolution de la réflexion. Et cela, que le président ait été nommé par la majorité en place ou qu'il poursuive son travail avec la majorité qui suit.

### *5.1.3 - Les retraites : un sujet difficile mais assurant une forte visibilité*

L'importance politique du sujet, notamment pendant la fin du Gouvernement de M. Jospin et jusqu'à l'adoption de la loi de 2003 faisait conduire des risques majeurs pour la crédibilité des travaux mais elle leur assurait aussi une très bonne visibilité.

L'importance des enjeux, rappelés par l'existence de plusieurs réformes successives, le fait que le Conseil d'orientation des retraites assure entièrement la production des chiffres de moyen long terme non seulement sur l'équilibre financier des régimes, mais aussi sur l'égalité entre les régimes et le niveau des retraites par rapport aux niveaux des revenus d'activité a contribué également à la notoriété des travaux.

L'existence de ces travaux ne conduit pas à une sorte d'unanimité politique, qui n'est d'ailleurs pas l'objectif, ni même toujours à une bonne compréhension par les journalistes ou par l'opinion des évolutions conduites et du chemin qui devrait ou pourrait être parcouru. Mais elle répond à un besoin permanent.

## **5.2 La création des autres conseils et leur fonctionnement : essai de bilan et propositions**

La création des autres conseils est liée à la constatation de l'intérêt du mode de travail qui a été effectué au COR et à l'évolution de l'appareil de planification français.

L'intérêt de la forme de travail réalisée par le COR a convaincu divers cercles dans l'administration de proposer aux pouvoirs publics de créer d'autres conseils pour les politiques publiques sociales. La direction de la sécurité sociale a été à l'origine de la création du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie (HCAAM) en 2003, du Haut Conseil de la famille (HCF) en 2008 et du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFIPS), en 2012. Le ministère des finances, de son côté, est à l'origine de la création du Conseil de l'orientation pour l'emploi (COE) en 2005. La Conférence de l'industrie, créée en 2010 et devenue Conseil national de l'industrie, a une filiation moins certaine mais elle présente bien des traits communs avec les autres conseils.

Tous ces organismes ont sans doute vu leur naissance marquée par un contexte d'affaiblissement de l'administration qui avait été celle de la planification à la française, le Commissariat général au plan d'ailleurs transformé en Centre d'analyse stratégique (CAS) en 2006. Même si des travaux intéressants ont été effectués par le CAS, on peut estimer que cet

affaiblissement a duré jusqu'à la création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective en 2013, plus connu aujourd'hui sous le nom de France stratégie.

Il est possible aujourd'hui de décrire les caractéristiques communes de ces organismes, d'analyser leurs forces, leurs limites et leurs faiblesses et de faire quelques propositions.

### *5.2.1 - Des organismes qui partagent des caractéristiques communes*

Tous ces organismes partagent en effet un certain nombre de caractéristiques communes :

- leur objet est de construire un débat argumenté sur une politique publique déterminée, en explorant ses différentes facettes, en esquissant et en approfondissant des pistes d'évolution ;
- il s'agit d'organismes publics, indépendants, sans pouvoir de décision, rattachés auprès du Premier ministre ;
- ils intègrent dans leur composition les différentes parties prenantes à la politique publique, et notamment les administrations concernées et les partenaires sociaux, organisations syndicales et organisations d'employeurs ;
- ils adoptent des méthodes de travail alliant mobilisation de l'expertise, travail concerté et publicité de l'ensemble des documents de travail sur internet ; les travaux finaux ne représentent pas l'avis de la majorité mais une réflexion sur laquelle chacun s'accorde, incluant l'analyse des points de consensus et des points de dissensus ;
- enfin, caractéristique moins « statutaire » mais tout aussi importante, le président de ces organismes, nommé en Conseil des ministres, est reconnu pour sa compétence sur le sujet, pour sa capacité à faire vivre le débat et l'ensemble des points de vue, et plus généralement par une forme d'équation personnelle, faite d'expertise, d'expérience de gestion et de goût du débat, qui permet à l'organisme d'exister au sens plein du terme<sup>87</sup>.

### *5.2.2 - Des organismes qui se sont développés dans les quinze dernières années sans une stratégie « complète »*

Comme on l'a dit, le mouvement de création de ces organismes n'est pas dépourvu d'une certaine logique. Il s'agit d'inscrire les politiques publiques et notamment les politiques sociales dans une réflexion de longue haleine et une réflexion partagée.

Mais l'émergence des organismes est successive. Ce n'est que lorsque le chemin est bien avancé que les pouvoirs publics se préoccupent de la cohérence avec l'organisme d'études principal placé auprès du Premier ministre. Ainsi, à l'occasion de la transformation du Commissariat général du plan en Centre d'analyse stratégique, mission a été donnée à ce

---

<sup>87</sup> Certains organismes partagent une partie de ces caractéristiques mais pas l'ensemble. C'est notamment le cas du Conseil d'analyse économique (CAE), souvent considéré comme « voisin » du Conseil d'orientation des retraites ou du Conseil d'orientation de l'emploi. Mais en réalité il en diffère radicalement, car le CAE ne prévoit la participation des partenaires sociaux ni dans sa composition ni dans l'élaboration ou la discussion de ses productions. Or cet élément est une caractéristique essentielle de ces organismes, car il contribue à l'émergence d'une forme de consensus, pas forcément sur les orientations de la politique publique et sur les évolutions souhaitables, mais au moins sur les constats et les analyses partagées. Or ce n'est pas l'objectif du CAE, qui assume une production « experte » mais sans dimension concertée.

centre de réaliser une certaine coordination entre le travail des hauts conseils, d'en faire une forme de réseau. A cet effet, le directeur du Centre d'analyse stratégique fait partie de chacun des organismes et les présidents des organismes font partie du comité directeur du CAS.

Ceci ne suffit pas à faire une véritable stratégie. Les éléments nécessaires à la réussite n'ont pas fait l'objet d'une analyse précise ; si certaines caractéristiques sont bien communes, il n'a pas été tiré tout le parti possible ni de ce qui assure au COR encore aujourd'hui une meilleure notoriété qu'aux autres organismes, ni de ce que le fonctionnement en réseau pourrait apporter. Cela peut être une mission importante aujourd'hui de France stratégie de faire franchir à ce réseau une nouvelle étape.

### 5.2.3 - Une réussite globale qui n'est pas sans limites

#### Une réussite globale

Quatre éléments permettent de qualifier le bilan de ces organismes de positif.

Premièrement, leur durabilité. Le Conseil d'orientation des retraites a désormais quinze ans d'existence, le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie et le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) plus de dix ans. Ils ont survécu aux différentes alternances. D'autres organismes, dont l'utilité n'avait pas été démontrée, ont été supprimés pendant cette période, notamment à l'occasion de la réforme qui a abouti à la création de France stratégie, comme le Conseil d'analyse de la société ou le Haut Conseil à l'intégration. Bref, le seul fait que ces organismes aient perduré est en soi un indice de leur utilité.

Deuxièmement, leur audience. Qu'il s'agisse des rapports ou des colloques de ces différents organismes, et notamment du Conseil d'orientation des retraites, du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie et du Conseil d'orientation de l'emploi, ils sont tous attendus et assez fortement médiatisés. Cette audience existe même durant les périodes où il n'y a pas de projet de réforme sur la politique publique en question.



Troisièmement, l'attachement des parties prenantes à ces organismes. C'est bien sûr le cas des partenaires sociaux, syndicats de salariés comme organisations d'employeurs qui sont assidus et représentés à haut niveau dans ces instances. Ils ont en effet compris que ces organismes, qui ne sont pas des instances de dialogue social, facilitent et solidifient ce dialogue social dès lors qu'ils permettent, « à froid », de partager les données, les constats et ce faisant de dessiner les points potentiels d'accord et de désaccord. Mais les administrations sont également attachées à ces organismes qui leur permettent de dépasser une gestion quotidienne accaparante pour construire une analyse et une réflexion sur des sujets qui évoluent.

Quatrièmement, leurs résultats. Il est naturellement difficile de mesurer ces résultats, mais on peut néanmoins les évaluer au vu de l'impact de ces organismes sur les politiques publiques mais également au vu de l'acceptabilité des réformes menées dans ces secteurs par l'opinion. Sur ce point l'exemple le plus marquant est celui des retraites. C'était il y a quinze-vingt ans un des sujets les plus conflictuels ; on se souvient de la déclaration de Michel Rocard en 1991 : « avec la réforme des retraites, il y a de quoi faire sauter plusieurs gouvernements ».



Depuis, le Conseil d'orientation des retraites a incontestablement permis de faire converger les parties prenantes, au moins sur les constats, d'acclimater l'opinion en permettant une véritable pédagogie publique sur le sujet et au final de faciliter les différentes réformes intervenues sur le sujet pour préserver notre système de retraites. Dans d'autres champs, on citera, parmi d'autres, le travail de préparation de la loi de 2004 sur la santé réalisé par le HCAAM et sa réflexion sur les parcours de soins, le rapport du Conseil d'orientation de l'emploi en 2006 sur les aides publiques qui a solidifié le consensus existant sur l'efficacité des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires. Quant au travail du Haut Conseil du financement de la protection sociale, il est devenu indispensable pour avoir des visions transversales sur les questions et éviter des réformes hâtivement pensées.

Il reste que, en matière d'emploi, sujet probablement plus difficile que celui des retraites, mais qui traverse en profondeur la société française, et qui n'est d'ailleurs pas sans lien avec celui des retraites, le COE ne paraît pas avoir réussi à jouer le même rôle que le COR, ce qui mériterait un examen particulier.

A contrario, il est probable que l'absence d'un organisme de ce type pour la fiscalité n'est pas pour rien dans l'absence de documentation « finalisée » et dans l'état assez piètre du débat.

### **Des limites intrinsèques**

Ces organismes ne peuvent être conçus comme des formules magiques et leurs objectifs sont nécessairement limités. Il ne s'agit pas de créer un organisme de ce type à chaque fois qu'une question sur telle ou telle politique publique se pose. Il ne s'agit pas non plus de penser que ces organismes pourraient aller au-delà de leur rôle : ils n'ont pas à préparer directement ni même à donner leur avis sur une réforme menée par le gouvernement, faut de quoi le risque d'instrumentalisation politique existe.

Ils n'ont pas non plus, en tout cas pas tous, la capacité, au-delà du cercle des parties prenantes, à organiser un débat plus large avec les citoyens, par exemple sous la forme d'un jury citoyen ou de débats décentralisés.

#### *5.2.4 - Des marges de progression par une meilleure analyse stratégique des facteurs clés de la réussite et un fonctionnement en réseau plus actif.*

### **Progresser dans la fonction de diffusion et d'animation du débat public**

La principale marge de progression de ces organismes est dans leur participation au débat public. A l'exception du COR, qui garde une largeur d'avance sur ce point, la plupart n'ont pas pu ou pas su développer une dimension de communication qui est particulièrement importante pour faire connaître les données de ces politiques publiques et pour préparer ainsi la société à des évolutions lorsqu'elles sont nécessaires ou souhaitables.

Ceci n'est pas un hasard. Dès lors que la création de ces organismes s'est faite sans vision bien structurée, il n'était pas perçu la nécessité d'une présence dans le débat public. Il n'était pas évident, non plus, de trouver des présidents et des équipes ayant non seulement les qualités de fond nécessaires, mais aussi le goût et le temps disponible pour s'investir dans ce qui est la tâche exigeante d'écrire et de s'exprimer oralement (non seulement dans des rapports et des colloques, mais aussi dans des documents et des médias se prêtant à l'attention d'un plus vaste public). Il fallait d'ailleurs quelques moyens supplémentaires que seul le COR a demandés et eus. En quelque sorte, il aurait fallu que cette fonction de participation au débat

public soit donnée plus explicitement aux divers organismes qu'elle ne l'a été. Et qu'il en soit tiré les conséquences sur les nominations en créant des binômes président, vice-président chaque fois qu'un président pour des raisons de temps ou de goût ne souhaitait pas s'investir dans les fonctions de « vulgarisation » et de participation au débat.

### **Mieux analyser les conditions de la réussite : cinq facteurs clés**

- **Une volonté politique et une capacité de l'organisme d'entretenir le dialogue avec les politiques.** Cette volonté et cette capacité sont évidemment nécessaires lors de la création de l'organisme, mais elle doit être constante ensuite, pour garantir un lien suffisamment étroit entre l'organisme et le ministre principalement en charge de la politique publique, voire le Premier ministre.

- **La bonne temporalité.** Il faut qu'il y ait une volonté partagée d'une certaine forme de temps long. Le travail concerté nécessite du temps. La bonne temporalité exige également que l'organisme ne soit pas créé ou mobilisé uniquement dans la perspective d'une réforme précise. En revanche, il faut également que l'organisme, notamment par les thèmes de travail dont il se saisit, produise des analyses et des rapports qui d'une manière ou d'une autre ont une résonance dans l'actualité.

- **La volonté de dépasser une simple fonction d'observatoire.** Le fonctionnement du conseil doit permettre et même susciter le débat et la confrontation des points de vue. La maturation de la réflexion sur une politique publique impose de dépasser le simple constat, même partagé, pour explorer le champ des possibles et identifier sur chaque point les convergences et les divergences.

- **Une forme d'autonomie.** L'organisme doit trouver le juste positionnement entre une proximité, au sens neutre du terme, avec le pouvoir politique, et une réelle autonomie, qui lui permet de publier ses productions sans interférence excessive du Gouvernement, ce qui n'exclut pas bien entendu les échanges préalables. De même, il ne faut pas que le Gouvernement souhaite influencer excessivement la composition de l'organisme, et notamment sur l'identité de son président, en particulier par des remplacements systématiques en cas d'alternance. Il faut également que les pouvoirs publics acceptent de ne pas trop instrumentaliser les travaux de l'organisme, notamment par l'exploitation excessive dans le cadre d'une communication politique sur une réforme. Enfin, l'organisme ne peut être trop dépendant des travaux et analyses de l'administration, il doit pouvoir, par le biais d'un secrétariat général doté de ressources humaines expertes, produire ses propres analyses. C'est la condition même de sa crédibilité.

- **Un espace et un souhait de communication,** en particulier en direction du grand public. Les productions de l'organisme ne devraient pas rester confinées au débat d'experts. Cela implique une véritable volonté de communication qui doit se traduire par un site internet vivant et agréable, utilisable comme une ressource par les universitaires et les chercheurs, des relations presse structurées, l'organisation de colloques etc. Sans cette dimension, le conseil n'existera pas suffisamment, et perdra à la fois en influence vis-à-vis des pouvoirs publics et en capacité à faire progresser le débat public dans l'opinion.

Pour le résumer autrement, ces organismes ont besoin, pour réussir, d'un bon « humus » administratif, démocratique et politique. Administratif, car il faut un minimum d'adhésion des administrations, et une certaine volonté de leur part de contribuer à élaborer l'intérêt général

avec l'ensemble des parties prenantes. Démocratique, car il faut à la fois de l'intérêt « public » sur le sujet, indépendamment d'une réforme prévue ou projet, et une certaine maturité dans l'opinion pour que le sujet puisse être débattu sereinement. Politique enfin, car il faut que les politiques, et particulièrement le gouvernement, acceptent de « lâcher la bride », pour que l'organisme puisse exister et être crédible.

### **Le rôle à jouer par France Stratégie**

Le décret de 2013 qui a créé le Commissariat général à la stratégie et à la prospective<sup>88</sup> a prévu que cet organisme travaille en réseau avec les organismes qui viennent d'être mentionnés. Il coordonne leurs travaux, réunit les présidents, est consulté sur les projets de textes concernant leurs missions et est informé avant leur parution de leurs programmes de travail et des lettres de mission adressées par le Premier ministre.

Chaque président étant nommé directement par décret, il ne dépend pas du commissaire. Ceci n'a pas manqué au moment où le principe du fonctionnement en réseau avait été adopté pour la première fois lors de la création du Centre d'analyse stratégique de créer une tension entre des organismes qui avaient leur pleine indépendance et le Centre d'analyse stratégique. Cette époque doit en principe être bien révolue.

Chaque conseil peut éprouver, alors notamment que les moyens publics sont mesurés, à quel point la mutualisation de certains moyens publics a un intérêt. Les sites internet des conseils ont besoin d'être actualisés et rendus plus performants pour la recherche. Les fonctions de communication peuvent gagner à une réflexion commune incluant des outils de communication qui ne sont pas utilisés actuellement comme twitter. Les travaux de fond peuvent bénéficier d'une approche commune sur certaines questions comme les hypothèses économiques qui peuvent servir de cadre aux débats.

Il est compréhensible que France Stratégie n'ait pas fait de ce travail en réseau sa première priorité. Il serait logique qu'après avoir ancré ses travaux dans une relation avec les pouvoirs publics d'une densité toute autre que celle qui existait dans la dernière période du Commissariat général du Plan ou durant l'existence de France stratégie et avoir montré sa capacité à investir de nombreux champs, il fasse du bon fonctionnement et de la visibilité de ce réseau une tâche importante de la période à venir.

### **5.3 Conclusion : d'autres terrains d'application et d'autres modalités de débat public ?**

L'essoufflement est toujours une menace pour les organismes de travail concerté. Il sera évité d'abord par une réflexion vivante de chacun d'entre eux qui leur permette de saisir à chaque période les enjeux essentiels pour orienter leurs travaux, de conduire un dialogue avec les autorités politiques qui les respectent souvent d'autant mieux qu'ils sont pertinents et d'avoir une expression publique suffisamment dense.

---

<sup>88</sup> Décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective

Ils peuvent trouver un souffle nouveau s'ils acceptent de jouer collectif pour un dixième de leur activité et si France stratégie s'investit dans cette mission et convainc les pouvoirs publics de l'impliquer suffisamment dans leurs relations avec les Hauts conseils.

Il faut laisser ouverts au moins deux sujets. Le premier est de savoir si la réflexion concertée doit ou non être étendue à d'autres questions. La réponse n'est pas évidente : il est évident que la fiscalité gagnerait à un travail de longue haleine. Mais il n'est pas certain que les pouvoirs publics aient l'audace de faire une telle création, ni que le réseau ne puisse croître trop sans menacer un certain équilibre entre France stratégie et son réseau.

Le second sujet est de savoir s'il ne faudrait pas que les Hauts conseils développent d'autres formes de débat que les débats classiques. La participation des présidents ou des membres du secrétariat général, comme le COR le fait, aux débats où sa présence est sollicitée pourrait être relayée par d'autres formes de débat suscitées, comme des jurys citoyens ou des États généraux. La réponse n'est pas plus évidente car il n'est pas certain qu'il faille donner des missions trop vastes à ces organismes.

Le troisième sujet concerne l'ancrage territorial de France stratégie et de son réseau. Il est frappant de voir que tous les organismes membres du réseau de France stratégie font leurs colloques à Paris. Et France stratégie reste sans doute trop parisien.

## 6 - Les lanceurs d'alerte

Dans le précédent rapport de l'OCDQ portant sur 2014, nous avons présenté un état des lieux des initiatives en cours afin de protéger les lanceurs d'alertes, vigies de notre démocratie. Quelles ont été les réelles avancées en 2015 sur le sujet tant en France qu'à l'international ?

### 6.1 Évolution de l'état d'esprit vis-à-vis des lanceurs d'alerte en 2015

Les lanceurs d'alerte peuvent alternativement être vus pour les uns (Hubert Védrine) comme des « *propagandistes soft de la tyrannie de transparence* » ou pour les autres (William Bourdon) comme « *les antigones de notre temps* », ces héros de nos sociétés numérisées du 21ème siècle. Parallèlement, les médias relayant les divulgations sont considérés comme des complices de recel ou comme de réels « *lanceurs d'alerte institutionnels* » (William Bourdon) lorsqu'ils sont eux-mêmes investigateurs et/ou protègent leurs sources. Tous se rejoignent, par contre, pour souligner qu'ils apparaissent comme un indicateur d'une crise de notre système politique. En tout état de cause, le contexte juridique en 2015 est on ne peut plus confus voire contradictoire portant même à penser à une forme de double jeu de la part de l'Europe et de ses membres.

Ainsi, certains lanceurs d'alerte sont inculpés pour espionnage économique :

Premier exemple : Hervé Falciani , révélateur du scandale *Swissleaks* ayant permis de découvrir des milliers d'évadés fiscaux et condamné en Suisse à 5 ans de prison pour ce motif en 2015 alors même que les fichiers sont reconnus comme « *exacts et n'ayant rien de fictifs* » et sont utilisés par le fisc français pour récupérer des millions en régularisation d'impôts !



*L'ex-informaticien français de la banque genevoise HSBC, Hervé Falciani, à l'origine du scandale «SwissLeaks», qui a permis de découvrir des milliers d'évadés fiscaux dans le monde, a été condamné en Suisse par défaut (il ne peut être extradé) à 5 ans de prison pour espionnage.*

Deuxième exemple : Antoine Deltour risque cinq ans de prison pour « *violation du secret des affaires* ». Ce Français de 29 ans, auditeur à l'antenne luxembourgeoise du cabinet PricewaterhouseCoopers (PWC) entre 2008 et 2010, est lui à l'origine du *LuxLeaks* ; il est poursuivi pour avoir copié 28000 pages de documents internes décrivant comment des multinationales installées au Grand-Duché organisent les exils



fiscaux des multinationales. Bruxelles s'est saisi de ses fichiers et les a exploités : « *Nous considérons le matériel LuxLeaks comme des données de marché, ce qui signifie que nous pouvons les utiliser* », a déclaré la commissaire à la Concurrence, Margrethe Vestager. Une mobilisation citoyenne sur internet s'est organisée pour dénoncer l'iniquité des poursuites : [appel à soutien de la pétition](#)– [liste des personnalités de soutien](#) - [Pétition de soutien sur change.org](#) A noter également qu'un mois plus tôt, en septembre 2015, le Parlement de Strasbourg remettait à Antoine Deltour le prix du citoyen européen de l'année ! L'Europe est-elle devenue le pays emprisonnant ses citoyens d'honneur ?

La Section Allemande de l'Association Internationale des Juristes contre les Armes Nucléaires (IALANA) et la Fédération des Scientifiques Allemands (VDW) ont décerné le prix de Lanceur d'Alerte 2015 au Pr Gilles-Eric Séralini (France) et Brandon Bryant (US) :

- le Docteur Gilles-Eric Séralini a reçu ce prix pour son étude<sup>89</sup> sur les rats démontrant la toxicité et le caractère cancérigène de l'alimentation à base d'OGM produit par la firme Monsanto.
- l'ex-opérateur de drones Brandon Bryant a reçu aussi «le prix du lanceur d'alerte 2015» pour ses révélations faites sur le programme militaire sur lequel il travaillait ; il a dénoncé le fait que les responsables qui donnent l'ordre de tuer ne différencient pas les cibles (militaires ou simples citoyens).

## 6.2 Mises en danger et avancées sur le statut des lanceurs d'alerte

### 6.2.1 - En France : Impact de la loi Macron et le volet « secret des affaires »

En janvier 2015, Le ministre de l'économie français, Emmanuel Macron, a essayé de glisser un amendement "secrets des affaires" dans son projet de loi dit « de relance économique ».

**Cet amendement a très vite été dénoncé par les journalistes (Elise Lucet, Edwy Plenel, AFP, le Monde, TF1 etc..) et [transparency international](#)** , car il aurait réduit considérablement leur capacité d'enquête. *"Sous couvert de lutte contre l'espionnage industriel, le législateur instaure comme nouvelle arme de dissuasion massive contre le journalisme un secret des affaires dont la définition autorise ni plus ni moins une censure inédite en France"*

En effet, la définition donnée au secret des affaires étant très large, il pouvait concerner potentiellement toutes les informations non rendues publiques allant bien au-delà du secret industriel. Les conséquences que pourrait avoir cet amendement sur la protection des lanceurs d'alertes, alors même que cette protection est encore récente et très lacunaire aurait risqué de considérablement affaiblir ce droit.

La proposition de cet amendement était d'autant plus étonnante que le Président de la République avait annoncé mardi 20 janvier un futur projet de loi sur la transparence de la vie économique ! Face à cette très large protestation, François Hollande a jugé qu'il n'était "ni opportun, ni judicieux" de maintenir le projet en l'état et l'a retiré le 30 janvier 2015.

### 6.2.2 - Impact du projet de loi européen « secret des affaires »

Si le volet relatif au "secret des affaires" a finalement été retiré de la loi Macron, l'Union européenne est elle en train de légiférer sur la question. Durant l'été 2015, Bruxelles a initié un projet de directive nommé « *secret des affaires* » sur « *la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites* ». Elle vise à renforcer la lutte contre l'espionnage industriel sous prétexte de « guerre économique ».

---

<sup>89</sup> Ses travaux ont fait l'objet de vives critiques par ailleurs.

[Le texte, proposé en novembre 2013 par la Commission européenne](#), cherche à définir cette notion juridique complexe au niveau européen, afin d'harmoniser les différentes lois nationales et d'améliorer la compétitivité des entreprises en les protégeant contre la divulgation de leurs "secrets économiques", menace soit disant croissante selon la rapporteuse du texte, la Française Constance Le Grip, du Parti populaire européen. Une entreprise pourrait donc attaquer en justice toute personne qui ferait des révélations considérées comme préjudiciables pour son activité ;

Les eurodéputés **Eva Joly, Pascal Durand, Aurélie Filippetti, Christian Paul, Michèle Rivasi et Corinne Lepage** ont vivement réagi en exprimant leur mécontentement qualifiant cette proposition de «*Loi du silence étendue à l'ensemble des activités des entreprises à qui l'on offre la possibilité de mettre sous scellés n'importe quel type d'information, [donnant] aux multinationales les moyens de contrôler l'information*».

L'eurodéputé et porte-parole des Verts **Pascal Durand** estime encore que «*le texte est tellement général et ses définitions si floues qu'il permettra aussi bien à un groupe pharmaceutique de s'opposer à la mise en place de brevets qu'à une entreprise automobile de cacher une délocalisation. Le risque social est grand*».

**Elise Lucet**, célèbre journaliste sur France télévision et réalisatrice du documentaire «*cash investigation*» a quant à elle lancé cette [pétition sur Change.org \( qui a recueilli plus de 300 000 signatures en dix jours, l'un des records du site de pétitions en ligne ! \) pour stopper cette directive](#) qui permettrait aux entreprises de poursuivre en justice les journalistes et leurs sources s'ils diffusent des informations que ces entreprises préféreraient cacher ; certains scandales, comme Luxleaks, le Médiateur etc., ne pourraient donc plus être révélés.

En dépit de cette levée de boucliers, le mardi 16 juin 2015, la commission juridique du Parlement européen a posé la première pierre du socle juridique de la directive, en l'adoptant par 19 voix pour, deux contre et 3 abstentions, après y avoir apporté quelques améliorations, notamment pour protéger les journalistes et les lanceurs d'alerte, "*désormais exclus du champ d'application de la directive, si leurs révélations contribuent à l'intérêt général*". Sachant que ce serait aux personnes incriminées de prouver leur bonne foi, le risque d'auto-censure face aux menaces et au coût des poursuites serait grand, y compris chez les journalistes ; même ainsi amendée, cette directive est un réel frein aux lanceurs d'alertes.

En tout cas ce vote à une si forte majorité ouvre la voie à une adoption du texte par l'ensemble des eurodéputés, peut-être même en première lecture, avant la fin de l'année : les négociations avec les États et la Commission européenne ont d'ores et déjà commencé. La France serait alors bien obligée de s'y plier... La loi Macron sortie par la porte rentrerait ainsi par la fenêtre.

La société civile reste toujours très mobilisée pour que cesse ce parcours de projet de directive jugé «*liberticide*» – le mouvement est mené en France par le collectif de journalistes «*informer n'est pas un délit*», soutenu par les syndicats français et européens, l'Association européenne des Droits de l'Homme ainsi que Julian Assange, le fondateur de Wikileaks, etc.

Projet de loi à suivre en détail dans son évolution et surtout son application.

### 6.2.3 - Nouvelles initiatives

A noter par contre une possible avancée dans le secteur audiovisuel : pour contraindre Vincent Bolloré à respecter l'indépendance éditoriale du groupe Canal, la ministre de la Culture et de la Communication souhaite légiférer, le CSA n'ayant pas toujours les moyens d'opérer. Afin de mieux encadrer la liberté d'expression dans l'audiovisuel, ce projet de loi permettrait d'étendre le statut de lanceur d'alerte au secteur des médias.

La ministre veut aussi réformer les comités d'éthique qui sont, selon elle, «*inopérants car à la solde de l'actionnaire*». L'idée serait de leur garantir une plus grande indépendance.

## 6.3 Vers un nouveau statut des lanceurs d'alerte en France ?

Une proposition de "loi globale relative à la protection des lanceurs d'alerte" a été déposée le 3 décembre 2015 à l'Assemblée nationale

Rappelons que six lois ont été adoptées ces dernières années entre 2007 et 2013 comportant [des dispositions relatives aux lanceurs d'alerte](#) :

- les faits de corruption, pour les salariés du secteur privé : [loi du 13 novembre 2007](#)
- la sécurité sanitaire des médicaments et produits de santé : [loi du 29 décembre 2011](#)
- tout risque grave pour la santé publique ou l'environnement : [loi du 16 avril 2013](#)
- les conflits d'intérêts (relatifs à une liste d'élus et fonctionnaires) : [loi du 11 octobre 2013](#)
- tout crime ou délit, pour les salariés des secteurs public et privé : [loi du 6 décembre 2013](#)

A ce jour, en France, la loi datant du 16 avril 2013 se contente d'autoriser « *toute personne* » à diffuser « *de bonne foi* » une information si sa méconnaissance « *lui paraît faire peser un risque grave sur la santé publique ou sur l'environnement* ». Bien piètre bouclier protecteur lorsque l'on sait le danger auquel s'expose le lanceur d'alerte !



L'hétérogénéité des dispositions disparates, sinon contradictoires, nuit à la lisibilité et à l'efficacité de cette protection. **Une loi-cadre vient d'être proposée le 03 décembre 2015 par le député socialiste Yann Galut** (projet de loi [consultable ici](#)) afin d'homogénéiser mais aussi renforcer le dispositif existant qui place la France à la traîne des pays européens en terme de mise en conformité avec un droit européen dont [la Cour européenne de Strasbourg a tracé les contours](#) en février 2008. Fruit d'un et demi de travail entre le député, transparency international et Anticor, la proposition de loi entend empêcher que les lanceurs d'alerte « soient les sacrifiés du système », car les salariés ou fonctionnaires concernés « mettent en péril leur sécurité personnelle, leur situation professionnelle, leur vie familiale ».

L'article premier redéfinit et élargit la définition du lanceur d'alerte : « *Est qualifié de lanceur d'alerte toute personne physique qui signale ou révèle, de bonne foi, une information relative à un crime, un délit, une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général, dont elle*



*acquiert la connaissance dans le contexte d'une relation de travail, rémunérée ou non, passée ou présente, qu'elle soit dans le secteur public ou dans le secteur privé » ; cette définition calquée sur les recommandations du Conseil de l'Europe, « paraît suffisamment large pour inclure des alertes sur des faits qui ne sont pas forcément illégaux, mais qui pourraient le devenir car éthiquement graves » , comme le souligne Nicole-Marie Meyer fervente cheville ouvrière de transparency international dans ce projet.*

Le lanceur d'alerte devra avoir dénoncé préalablement le dysfonctionnement « *par voie interne*», avant de se tourner, si son signalement est resté vain, vers l'extérieur.

Sont également définies les conditions de la protection du lanceur « *contre toutes mesures de rétorsion faisant suite à son signalement ou sa révélation*».

Enfin, il faut que le lanceur d'alerte puisse être indemnisé en cas de sanction abusive prononcée à la suite d'une révélation de dysfonctionnement.

Le député propose également la création d'une **Agence nationale de l'alerte** chargée de « *recueillir et de traiter les informations* » relatives à un crime, un délit, ou à un risque grave pour l'intérêt général. Créée sur le double modèle de la Haute autorité pour la transparence et de défenseur du Droit et inspirée de celle existante en Angleterre depuis 1998 et financée sur le budget de l'État, l'agence serait en outre chargée de conseiller et de protéger le lanceur d'alerte, et au besoin de prendre en charge les frais de procédure judiciaire auxquels le lanceur d'alerte doit faire face, généralement confronté à une armée d'avocats recrutés par l'entreprise ou l'administration qu'il dénonce.

Nous ne pouvons qu'espérer que ce projet de loi ne soit pas détricoté en 2016 lors de ses divers passages dans l'hémicycle, sous la pression des lobbies et des grandes entreprises. Même si certains ministres et députés semblent soutenir le projet, le chemin vers son vote final est encore long. A suivre donc dans notre prochain rapport OCQD 2016 !

Ce projet de loi permettrait peut-être à ce que les 36% de salariés français ayant eu connaissance de faits délictueux dans leur environnement professionnel sortent de leur mutisme (lire l'étude de technologia [« FRAUDES, MALVERSATIONS, LANCEURS D'ALERTE... COMMENT RÉAGISSENT LES SALARIÉS FRANÇAIS ? »](#) et écouter les émissions radio associées).

#### **6.4 En conclusion**

L'année 2015 a donné lieu sur les lanceurs d'alerte à des agissements très contradictoires tant au niveau national qu'europpéen.

En France, notre président propose un projet de loi sur la transparence économique tout en essayant de passer l'amendement « *secret des affaires* » !

L'Europe, elle, a proposé la directive « *secret des affaires* » augmentant considérablement les risques d'attaques contre les lanceurs d'alerte alors même qu'elle incite depuis 2007 les états à implémenter nationalement ses recommandations concernant la protection des lanceurs d'alerte et que le Parlement de Strasbourg remet à Antoine Deltour le prix du citoyen européen de l'année !

Plus de cohérence et de sens seraient vivement appréciés en la matière afin de donner un message clair aux lanceurs d'alerte, vigie de nos démocraties.

## ***7 - De multiples initiatives avant les élections de 2017***

Prenant la suite de nombreux travaux de réflexion, une série d'initiatives visant à redonner un pouvoir réel aux citoyens ont été initiées au cours des derniers mois afin que les échéances législative et présidentielle de 2017 ne constitue pas la répétition caricaturale et potentiellement tragique, soit d'un nouveau 21 avril 2002 où l'extrême droite serait plus encore en position de force, soit d'affrontements de plus en plus « hors sol » entre des candidats issus d'une classe politique non renouvelée. Se revendiquant de la société civile, elles se distinguent des créations de nouveaux partis politiques tels que « Nouvelle Donne » ou « Nous Citoyens », évoquées dans la partie 2.

Ces nombreuses initiatives - qui portent aussi bien sur le renouvellement de la forme que du fond lors des élections de 2017 - donnent une impression d'éparpillement, voire de compétition, ce qui risque de tuer dans l'œuf le processus de renouveau démocratique. C'est la raison pour laquelle un rassemblement d'organisations citoyennes, les [Etats généraux du pouvoir citoyen](#), ont proposé dans un premier temps de créer un espace commun d'audition et de rencontre entre ces diverses initiatives, afin de voir dans quelles conditions elles pourraient converger vers des propositions communes et bénéficier collectivement de leur énergie.

### **Projets centrés sur des primaires ouvertes**

- La Primaire
- Projet de primaires citoyennes
- Appel pour une primaire à gauche
- Demande adressée au parti socialiste d'appliquer l'article de ses statuts lui enjoignant d'organiser une primaire de la gauche
- Projet de primaire pour la gauche plus radicale et les écologistes (cf. tribune dans Libération de Julien Bayou)
- Projet de primaire écologiste
- Préparation d'une éventuelle candidature de Nicolas Hulot
- Jury Citoyen 2017 : Construire une alternative citoyenne
- Conférence citoyenne 2017
- Projet porté par Jacques Attali
- Etc.

### **Projets de renouvellement du processus démocratique**

Projet G 1000, Mouvement pour une sixième république, Mouvement commun, Nous la majorité, Oser la démocratie, Projet Positiva, Suites françaises du projet de pouvoir constituant mondial ( cf serment de Paris), Mouvement bleu blanc zèbre, Projet politique du mouvement des Colibris, Proposition d'un processus d'élection sans candidats (Pouvoir citoyen en marche), Territoires en mouvement (2017 : 577 candidats pour faire bouger la France), We sign it, Partagir, Anticor, Pacte civique, Démocratie ouverte, Nous rassemble, La République des citoyens, La plateforme, Pouvoir d'agir en marche (ex EGPC), La vague citoyenne, etc.

L'OCQD essaiera de suivre en 2016 ce que deviennent les initiatives dont nous avons actuellement connaissance, et d'autres.

## Conclusion : notre démocratie à l'épreuve exige une autre approche du politique

En 2015, notre démocratie a été à l'épreuve, notamment pour les raisons suivantes :

- Les attentats de janvier et de novembre 2015 ont révélé des menaces portant atteinte tant à notre sécurité qu'à notre identité ; ils n'ont pas jusqu'à maintenant généré une dynamique autour d'un projet commun permettant de construire des rapports plus confiants entre citoyens, entre élus et entre citoyens et élus.
- La montée du Front national et l'apparition du tripartisme - en décalage avec nos institutions adaptées au bipartisme droite-gauche - fragilisent notre démocratie représentative.
- Les flux accrus de « migrants » ont mis en évidence la coupure entre une France ouverte et dynamique et une France repliée et résignée. La difficulté de l'Union européenne à affronter ce problème contribue à affaiblir la confiance en sa capacité à faire face aux défis, en particulier à ceux qui dépassent les capacités de chaque nation.
- La perspective des élections présidentielles perturbent déjà notre vie politique compte tenu de leur importance dans notre régime oligarchique. Alors qu'il est demandé de faire de la politique autrement (par exemple aux dernières élections régionales), trop de responsables politiques privilégient les manœuvres politiciennes pour conserver le pouvoir ou en conquérir plus ; ceci contribue à la dégradation du débat public.

Le délitement de notre démocratie conduit à un rejet croissant du monde politique, ce qui se traduit par la montée de l'extrême-droite, l'importance de l'abstention et du vote blanc, etc. Parmi les autres facteurs conduisant à la perte de confiance dans la politique, il y a non seulement la montée du chômage et la dégradation du tissu social, mais aussi la perte de crédibilité des promesses électorales et la montée des doutes sur la capacité de l'État à faire respecter la loi sur des points essentiels (comme la sécurité des personnes et de leurs biens sur tout le territoire) ; à cet égard, la multiplication des jeunes islamistes comme les émeutes des gens du voyage conduisent à se demander si les autorités ne sont pas trop laxistes vis-à-vis des communautarismes.

Les facteurs d'optimisme restent fragiles, mais il faut noter des réformes qui introduisent des améliorations comme la parité aux élections départementales, de multiples mouvements civiques qui animent le débat démocratique, des initiatives citoyennes créatives, des organisations et des militants qui continuent à œuvrer malgré les difficultés. C'est avec eux qu'il faut explorer ce que pourrait signifier faire de la politique autrement.

Notre rapport 2016 continuera à porter son attention sur les avancées et les reculs en matière de qualité démocratique ; en particulier, il observera le fonctionnement des collectivités territoriales et l'action des nouveaux élus, la préparation de l'élection présidentielle de 2017. Il est urgent de construire une « *société civique* » afin d'affronter les mutations en cours, de régénérer notre culture démocratique et d'inventer un projet politique qui nous mobilise. C'est ce que tente de réaliser le Pacte civique en lien avec des organisations partenaires et en s'appuyant sur l'OCQD dont les observations l'aident à discerner pour proposer et agir.

## Liste des annexes

### **Partie 1 : Le résultat des élections départementales et régionales 2015**

ANNEXE 1 : A la rencontre d'élus du conseil régional Rhône-Alpes

### **Partie 3 : Réformes**

ANNEXE 2 : Fin de vie : quelques définitions

ANNEXE 3 : Des affaires concernant la fin de vie

ANNEXE 4 : Statistiques et rappels historiques sur la fin de vie

ANNEXE 5 : Résultats, à ce jour, sur la fin de vie

### **Partie 4 : Les suites politiques des attentats de janvier et de novembre**

ANNEXE 6 : Les 7 laïcités françaises, selon Jean Baubérot

ANNEXE 7 : Pétition « change.org » sur la loi renseignement

ANNEXE 8 : Lettre au président de la République

ANNEXE 9 : Titres d'articles publiés par les quotidiens, juste après les événements du 13 novembre 2015\_

ANNEXE 10 : La culture en tous ses états

### **Partie 5 : Attitudes antidémocratiques et initiatives démocratiques**

ANNEXE 11 : A notre muette radio publique

Toutes les annexes peuvent être téléchargées sur :

<http://www.pacte-civique.org/OCQD>