

## **La qualité démocratique en question(s)**



# RAPPORT 2016

« *2016 : La qualité démocratique en question(s)* »

Rapport rédigé par l'équipe

de l'Observatoire citoyen de la qualité démocratique,

*animée par Jean-Claude Devèze,*

*assistée par Charles Cusseau,*

*composée de Patrick Brun, François Dress, Bénédicte Fumey, Claude Henry, Marcel Lepetit, Raoul Marmoz, Yannick Moreau, Claire Papy, Martine Parant, François Peyredieu du Charlat, Jacques Remond*

*Avec les contributions de collectifs locaux du Pacte civique de Lyon, de Grenoble, de Nantes et de Toulon.*

Lundi 13 mars 2017

## Résumé :

Le rapport de l'Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD), consacré à l'année 2016, traite peu des échéances électorales de 2017 ; il a été juste fait référence à une note de l'OCQD donnant une description du **paysage pré-électoral fin septembre 2016** et montrant la richesse et la complexité de ce paysage, en particulier du fait de la multiplication des organisations citoyennes, **et à une analyse fin février** montrant que rien ne se passe comme prévu.

On retrouve cette richesse et cette complexité quand on examine la **qualité de la vie démocratique de nos communes** et qu'on essaie d'analyser à partir d'exemples divers (Saillans, Kingersheim, Grenoble, etc.) ce qui la caractérise.

Des observations plus tranchées, critiques vis-à-vis du gouvernement, sont présentées pour les deux dossiers suivants : l'examen de la **loi travail** qui a permis de proposer des critères d'analyse de la qualité démocratique de son processus d'élaboration et d'approbation ; l'étude sur « **les migrants, l'Etat et les communes** » qui montre que l'Etat a été incapable de présenter et faire discuter sa politique migratoire, ce qui a laissé de nombreuses communes désemparées réagir selon les rapports de force entre accueil et peurs.

A un moment où le rôle des élus est l'objet de nombreuses controverses, il a été rencontré des **élus d'Ile de France au parlement européen**.

Le rôle des élus renvoie au débat sur l'avenir de nos institutions. Il a été juste essayé, à partir d'une analyse des suites données aux rapports Balladur, Jospin et **Bartolone-Winock**, d'évaluer leur influence sur les changements institutionnels.

Cette année, le rapport a analysé peu **d'initiatives démocratiques** nouvelles, se centrant sur une année très "riche" en matière de **lanceurs d'alerte**.

Pour la première fois, nous avons présenté où nous en étions sur nos réflexions en matière de **méthodologie pour observer la qualité démocratique**, méthodologies très diverses selon les dossiers abordés.

Pour conclure, nous nous sommes interrogés si, dans une époque où on privilégie les nombres et le quantitatif, la qualité démocratique n'était pas trop oubliée ; ceci a conduit à titrer notre rapport 2016 **la qualité de la vie démocratique en question(s)** en nous référant à la fois à la remise en question des comportements irresponsables de nombreux élus et citoyens et à la nécessité d'approfondir les questions que posent sa promotion.

## SOMMAIRE

<b>Résumé :</b> .....	3
<b>Introduction</b> .....	5
<b>Partie 1 : La préparation des échéances électorales 2017</b> .....	6
<b>Partie 2 : La loi travail</b> .....	9
<b>Partie 3 : La qualité de la vie démocratique dans des communes</b> .....	33
<b>Partie 4 : Les migrants, l'Etat et les communes</b> .....	49
<b>Partie 5 : Initiatives démocratiques</b> .....	644
<b>Partie 6 : Autres sujets abordés</b> .....	788
<b>Partie 7 : Méthodologie en matière de qualité démocratique</b> .....	866
<b>Conclusion :</b> .....	888
<b>Liste des annexes</b> .....	900

## Introduction

Ce **quatrième rapport annuel de l'OCQD** poursuit son apport original aux processus de discernement et d'implication citoyenne que le Pacte civique, organisation transpolitique, cherche à promouvoir en coopération avec ses adhérents et ses partenaires.

Sont à nouveau explorés des **champs abordés dans les rapports précédents** : les échéances électorales, l'analyse de réformes, la description d'initiatives porteuses de qualité démocratique.

L'équipe de l'OCQD a, au surplus, entrepris d'approfondir et d'améliorer les **approches méthodologiques** pour mieux cerner les facteurs et les indicateurs permettant de juger de la qualité démocratique. Cela a été en particulier le cas avec l'analyse du processus ayant abouti à la loi travail et avec l'essai de dégager des facteurs favorisant une vie municipale citoyenne. Il reste souvent difficile cependant de distinguer ce qui génère des progrès démocratiques : processus politiques pertinents compte tenu du contexte et des acteurs concernés, capacités déterminantes de certains acteurs, recours à des méthodes innovantes, etc.

De **multiples autres sujets et processus** auraient mérité une observation rigoureuse en terme de qualité démocratique, en particulier :

- trois lois, celle sur les « Territoires Zéro Chômeur » votée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale le 10 février 2016, celle portant sur l'égalité et la citoyenneté qui a été adoptée par l'Assemblée Nationale le 22 décembre 2016 et celle permettant la [modification le 22 novembre 2016 de la loi du 16 janvier 1978](#) sur l'information, les fichiers et la liberté ;
- des projets de loi qui ont avorté comme celui sur la déchéance de nationalité ;
- l'évolution du dossier Notre-Dame des Landes dans la durée ;
- le bilan en terme d'approche de la démocratie de Nuit debout (voir le numéro des Temps modernes [Nuit debout et notre monde](#) de novembre-décembre 2016) ;
- la façon dont les élus et les citoyens sont associés aux grands choix de politique européenne et étrangère comme aux décisions d'engagement sur des opérations extérieures.

### **AVERTISSEMENT METHODOLOGIQUE**

*Le travail qui suit ne prétend pas à l'exhaustivité. Il a été écrit par un petit groupe de citoyens tentant de « s'éclairer » dans un monde complexe, et pour ce faire utilisant diverses sources (presse et radio nationales principalement, travaux universitaires, débats, interviews), avec le recours à une grille d'observation adaptée à chaque problème.*

***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.***

*Ecrivez-nous sur : [contact@pacte-civique.org](mailto:contact@pacte-civique.org)*

## Partie 1 : La préparation des échéances électorales 2017

### I Le paysage pré-électoral fin septembre 2016.

L'OCQD a réalisé une description du paysage pré-électoral fin septembre 2016 qui couvrait les thèmes suivants :

1. Les candidatures pour la présidentielle
2. Des acteurs qui cherchent à promouvoir des candidats pour les législatives
3. Des acteurs pour qui la priorité est la réappropriation citoyenne
4. Des acteurs qui travaillent sur les projets et les programmes politiques
5. D'autres acteurs se situant hors échéances électorales

En annexe, il était proposé deux schémas (un complet et un simplifié) qui permettent d'avoir une vue d'ensemble de ce paysage (voir annexe 1).

Ce document ne cherchait pas à donner un avis sur des candidatures, des initiatives et des mouvements citoyens, mais d'observer ce qui se passait pour apporter une appréciation sur la qualité démocratique de la préparation des élections de 2017. Ce premier travail a permis de faire fin septembre 2016 les observations suivantes :

- Le paysage pré-électoral apparaît, à ce jour tout au moins, plus présidentiel que législatif, ce qui conforte l'image de l'élection présidentielle comme étant l'élection reine qui formate le paysage politique. Cela est d'autant plus problématique que cela rend difficile le nécessaire rééquilibrage entre les pouvoirs de l'exécutif, du parlement et du citoyen. « Corriger » cette asymétrie apparaît difficile compte tenu du fait que nos institutions ne sont plus forcément bien adaptées d'une part pour faire de ces élections un processus constructif, d'autre part pour favoriser l'exercice continu et interactif de la démocratie.
- Les partis politiques et leurs candidats occupent le terrain médiatique et politique face à des tentatives trop dispersées de la « société civile » d'exister dans cette précampagne ; les tentatives de celle-ci de s'appuyer sur les technologies de l'information et de la communication permettent cependant un certain travail en réseau des citoyens.
- Le paysage politique a du mal jusqu'à maintenant à se renouveler, aussi bien sur les idées et les méthodes que sur les personnes.
- Le tripartisme, voire quadripartisme, en train de s'installer remet en cause un système conçu pour une alternance droite-gauche.
- Cette campagne n'a pas, jusqu'à maintenant, permis d'assainir le climat politique et de lutter contre le scepticisme d'une majorité des citoyens, voire leur rejet du politique, mis à part celui de quelques minorités militantes.

Il avait été cependant noté deux points positifs :

- l'émergence et le renforcement des mouvements citoyens qui essaient de se relier, de travailler en réseau, de s'inscrire dans la durée (voir par exemple l'intérêt pour des municipales citoyennes de la Belle démocratie en quatrième partie) ;
- l'ampleur des questionnements sur notre avenir politique qui touche divers publics, intéresse les médias de qualité, va faire l'objet de livres comme ceux des convivialistes, des jours heureux et du Pacte civique<sup>1</sup>.

En septembre 2016, des questions restaient à approfondir en termes de qualité démocratique des processus en cours comme les suivants :

- Intérêt et limites du recours à des primaires de partis en termes d'organisation du processus, de qualité du débat démocratique, de valeur et représentativité des candidats désignés, de modalité de revitaliser les partis de gouvernement...
- Intérêt et limites des tentatives d'émergence de candidatures citoyennes (comment un élu soutenu par les citoyens pourra exercer la fonction présidentielle sans parti, sans relations internationales, sans soutien d'élus... ?),
- Intérêt et limites des candidatures en marge des partis et/ou s'appuyant sur la création de mouvements pour l'émergence d'un leader qui rassemble sur une vision et un projet permettant un renouvellement politique,
- Poids disproportionné de la campagne pour la présidentielle par rapport à celle pour les législatives,
- Longueur de la campagne présidentielle par rapport à un mandat de cinq ans,
- Prise en compte de ceux qui ne veulent pas ou plus voter.

## **II Le paysage pré-électoral fin février 2017 : rien ne se passe comme prévu**

Le rapport de l'OCQD 2016 étant publié en mars 2017, il est prématuré en février après les primaires de la droite (et du centre) et de la Belle Alliance Populaire de porter une appréciation globale sur la qualité du processus électoral en cours, avec une présidentielle entrée dans sa dernière ligne droite et des législatives dont la préparation en est encore en gestation.

Cependant au début 2017, le paysage des candidats potentiels apparaissait déjà profondément bouleversé, au regard de ce qui était attendu :

- à droite, la primaire a sélectionné un candidat, François Fillon, que personne n'attendait, au terme d'une élection qui a manifestement mobilisé une part significative de son électorat (plus de 4 millions de votants), mais qui est affaibli, voire déstabilisé, par l'affaire des emplois fictifs ou non de plusieurs membres de sa famille;

---

<sup>1</sup> Sont parus en janvier 2016, « *Éléments d'une politique convivialistes* »(ed. le bord de l'eau), en novembre 2016 « *Et nous vivons des jours heureux* » (ed. Acte Sud) et en janvier 2017 « *Relever le défi démocratique* » (Chronique sociale).

- à gauche, le renoncement du chef de l'Etat en exercice, François Hollande, au terme de son premier mandat, est un fait sans précédent dans l'histoire de la Vème République, suivi de la démission, puis de la défaite de son premier Ministre à la primaire de la gauche ; ce qui est également une première dans l'histoire de nos institutions ;
- au centre de l'échiquier politique, l'émergence de la candidature directe à l'élection présidentielle du récent ministre de l'Economie, Emmanuel Macron, après sa démission fin août 2016 et le lancement de son mouvement En Marche six mois plus tôt est un autre fait inédit dans l'histoire de l'élection présidentielle française.

En France, à la fin février 2017, on pouvait caractériser le processus électoral en cours par les traits suivants :

- d'un côté, en refusant de reconduire les « sortants », en mettant fortement en question les partis politiques traditionnels, en faisant apparaître des têtes et des mouvements nouveaux, y compris issus de collectifs citoyens, l'électorat semble exprimer une volonté d'unir certains courants politiques et plébisciter un fort renouvellement de ses représentants aux plus hautes responsabilités du pays, ce qui ne fera pas nécessairement reculer le fort taux d'abstention ;
- de l'autre côté, les programmes de réforme présentés par les candidats sont soit déjà fixés, pour ne pas dire figés pour les candidats de droite, d'extrême droite et d'extrême gauche, soit potentiellement évolutifs à gauche ou encore mal connus au centre de l'échiquier politique.

Ce qui explique que l'opinion, fortement volatile à moins de deux mois du premier tour de la présidentielle, ne soit pas en mesure d'anticiper quels vont être les thèmes structurant le débat démocratique. On risque d'une part de ne pas disposer à la fois d'un bilan sérieux du quinquennat qui s'achève et d'un débat constructif sur les projets pour redresser la France, d'autre part de manquer d'une claire vision des enjeux et des priorités de réforme à engager dans notre pays pour lui redonner confiance dans son avenir.

Ce qui fait dire à un éditorialiste de la presse écrite, que nous avons affaire à une campagne « *invertébrée et indéchiffrable* », aux yeux « *d'un électorat plus volatil et déboussolé que jamais. Voilà pourquoi la campagne paraît si inquiétante. Tout semble possible, même le pire* »<sup>2</sup>.

Enfin, il faut souligner que cette élection française se déroule dans un paysage mondial et européen passablement chahuté, avec les mauvaises surprises du Brexit et de l'élection de Donald Trump aux Etats-Unis, la crise institutionnelle grave au Brésil, les guerres au Proche Orient, la tension armée en Ukraine, la crise des migrants et des réfugiés en Europe, sur fond de montée des populismes et des nationalismes dans nombre de pays. Ce sont autant de faits qui donnent l'impression d'un chaos mondial grandissant. D'un autre côté, le dérèglement climatique, la montée des inégalités et d'une conscience écologique et sociale élargie font grandir l'aspiration à un autre type de croissance et un nouveau modèle de développement durable et équitable.

Les rapports de force et les dynamiques issus des élections permettront-ils le basculement vers cette invention du futur désirable, durable et démocratique pour lequel le Pacte Civique agit ?

---

<sup>2</sup> Gérard Courtois – Le Monde du 8/02/2017



## Partie 2 : La loi travail : une loi élaborée démocratiquement ?

### Quels critères pour apprécier la qualité démocratique de la préparation d'une loi ?

L'Observatoire de la qualité de la vie démocratique a décidé d'approfondir en 2016 sa réflexion sur les critères à utiliser pour apprécier si une décision est prise de manière démocratique. La réflexion est ici menée sur l'adoption d'un texte de loi, en l'espèce la loi travail. On part de l'analyse du texte en grand 2.

Nous pensons qu'il faut combiner au départ deux séries d'éléments :

**a)** définir des critères de qualité démocratique d'une loi. Les critères d'appréciation sont, en principe, largement réutilisables d'un texte de loi à l'autre ;

**b)** appliquer ces critères et donner pour chacun une notation pour apprécier la cohérence et la lisibilité du texte de loi lui-même compte tenu des divers éléments de son élaboration, des concertations préalables, de sa méthode d'adoption...Ceci permet d'établir ce que l'on pourrait appeler une « notation de première analyse », parce que qu'elle comporte peu de recul historique et très peu d'éléments comparatifs avec d'autres textes du même domaine ou de domaines voisins ou d'autres pays.

Il est plus difficile d'apprécier si des dynamiques démocratiques sont à l'œuvre ou peuvent se greffer. La prise en compte de ces données de contexte peut conduire (ou non) à réviser la notation de première analyse avec une « notation dynamique ». D'où la proposition d'un troisième élément.

**c)** prendre en compte une comparaison avec d'autres textes ou des réformes dans d'autres domaines ou d'autres pays pour s'interroger sur les perspectives d'avenir des textes portant sur le problème étudié.

### 1. Définition de critères et d'une échelle de notation.

Le but est de favoriser l'objectivité dans l'appréciation.

Ont été recherchés des critères<sup>3</sup> permettant d'apprécier le caractère démocratique, valables en particulier pour la loi examinée ici comme test et, sauf raison particulière, réutilisables pour d'autres textes. Le choix des critères doit conjuguer l'analyse du déroulement de la procédure et l'analyse du comportement des acteurs. On donne ci-dessous une liste de critères commentés.

---

<sup>3</sup> Voir annexe 1-Le travail du groupe sur les critères de la vie démocratique et la préparation de l'analyse de la loi Travail (y figure une autre liste de critères possible avec l'indication des raisons qui ont conduit à préférer les critères retenus)

## 1 – La préparation et la concertation en amont

Les acteurs sont, d'une part, le Gouvernement et, d'autre part, ce que nous appellerons les *partenaires initiaux* de la loi, ceux avec qui sera normalement organisée une concertation (dans le cas de la loi Travail, les organisations patronales et syndicales). Parmi les points à examiner : l'existence et la prise en considération de rapports antérieurs sur le sujet, la qualité du "jeu" entre l'Élysée, Matignon et les ministres concernés, la concertation entre le Gouvernement et les partenaires (incluant bien sûr les consultations obligatoires prévues par les textes réglementaires), la diffusion en amont des éléments qui permettront à l'opinion de comprendre les objectifs de la réforme et de sa portée.

## 2 – L'élaboration du texte

Les acteurs étant toujours les mêmes, des *décisions* se prennent. Il faut toujours qualifier la concertation entre tous les acteurs, mais il faut aussi juger du texte lui-même : cohérence politique globale, cohérence "technique", opportunité et pertinence des arbitrages voire revirements d'arbitrages.

## 3 – L'arrivée du projet dans la sphère publique

Il faut examiner la qualité de la *communication* du Gouvernement vers les parlementaires et vers le "grand public". On doit aussi se poser la question de la qualité de l'information donnée par les médias et de la communication des opposants et des soutiens. Enfin, en ce qui concerne les instituts de sondages, il faut se demander si les questions posées sont pertinentes ou biaisées (le biais pouvant aussi bien relever d'intentions que d'incompétences).

## 4 – La période intermédiaire entre la diffusion du projet et les débats parlementaires

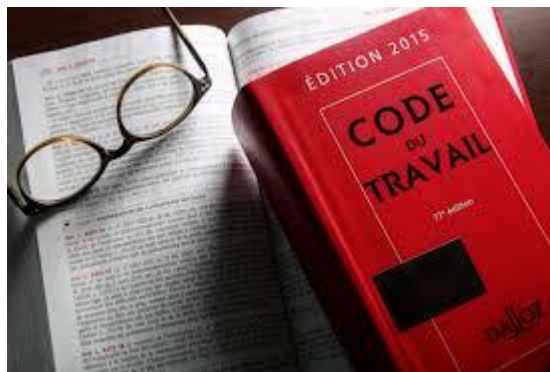
C'est la période (ou plutôt les périodes – car l'entre-deux scrutins parlementaires est également visé) où ceux qui veulent faire modifier (ou qui rejettent) la loi, et qui n'ont pas pu arriver à leurs fins dans les concertations et négociations antérieures s'expriment publiquement<sup>4</sup>, prennent l'opinion à témoin, lancent des pétitions, éventuellement organisent manifestations et grèves. Une partie de ces "mouvements" relève de la liberté d'expression et échappe donc à toute appréciation sur la qualité démocratique. Par contre, il faut analyser tout ce qui fausse le processus : informations biaisées, modifications et ré-écritures furtives, "mauvaise gestion" des manifestations par les autorités.

## 5 – Le travail parlementaire et les scrutins

---

<sup>4</sup> Le « débarquement » dans l'opinion se fait souvent plus tôt. Mais il est particulièrement important à ce moment là. Pour la loi Travail, c'est au moment où une version du projet de loi (d'ailleurs dépassée) a été rendue publique à l'initiative non du Gouvernement mais sans doute d'un participant à une réunion interministérielle que la question a quitté le stade des concertations discrètes pour devenir un problème public.

Travail en commission, débats pléniers, procédure d'adoption. L'analyse n'est pas facile, car des péripéties telles que la multiplication des amendements ou le recours à l'article 49-3 doivent être appréciées non seulement sur la forme constitutionnelle – en principe respectée – mais aussi sur l'esprit – éventuellement pervers. En outre, pour une loi conflictuelle, il faut distinguer entre la redite parlementaire d'arguments déjà longuement développés sur la place publique, prérogative à laquelle trop de parlementaires recourent et la présentation de considérations réellement neuves.



## 6 – L'aval après adoption

Explications à l'opinion, oppositions résiduelles, décrets d'application...

Pour chacun des critères, il est proposé de donner une note sur une échelle assez resserrée assortie d'un code couleur :

0	-si franchement détestable
1	-si mauvais
2	-si médiocre
3	-si passable (ou non insignifiant)
4	-si bon
5	-si excellent

Il est sous-entendu que la notation se fera en principe entre 1 et 4, les notes 0 et 5 étant réservées exceptionnellement aux appréciations détestables ou excellentes.

## 2. La loi et sa préparation

### 1) Analyse du texte de la loi

La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels<sup>5</sup> comporte sept titres.

---

<sup>5</sup> Le projet de loi avait un titre différent : « visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs » ; il a été adopté en conseil des ministres du 31 mars 2016.

◆ Le titre Ier, intitulé « Refonder le droit du travail et donner plus de poids à la négociation collective », prévoit la « refondation » du code en donnant une place plus large à la négociation collective et réécrit les dispositions relatives à la durée du travail dans cette perspective.

Le chapitre I prévoit la création d'une commission proposant au Gouvernement une nouvelle rédaction pour les dispositions du code du travail relevant de la négociation collective<sup>6</sup> et qui n'ont pas encore été réformées par la loi elle-même. Cette commission devra travailler de manière articulée avec le Haut Conseil du dialogue social où sont représentées toutes les organisations professionnelles et syndicales. La nouvelle rédaction devra faire une place centrale à la négociation collective ; il n'est pas certain qu'une place aussi importante que celle qui a été donnée aux accords d'entreprise pour les règles concernant la durée du travail sera faite pour les autres sujets mais cette part, dans l'esprit de la loi, devrait être accrue.

Le chapitre III, qui l'un des chapitres essentiels, adopte pour toutes les règles du code du travail relatives à la durée du travail (le titre I du code) une présentation des règles nouvelles distinguant :

- les dispositions d'ordre public, c'est à dire celles auxquelles aucun accord collectif ne pourra déroger ;
- le champ de la négociation collective qui couvre les dispositions qui peuvent être adoptées par un accord ainsi que les règles qui régissent le rapport entre l'accord d'entreprise par rapport à l'accord de branche. Ces règles ne sont pas nécessairement les mêmes pour toutes les dispositions mais c'est souvent l'accord d'entreprise qui est mentionné en premier, lui donnant souvent la priorité par rapport à l'accord de branche ;
- les dispositions supplétives qui s'appliquent lorsqu'il n'y a pas d'accord.

Ce faisant, il modifie pour la plupart des dispositions mettant en cause la répartition entre ce qui est négociable ou non et le niveau auquel cette négociation est possible.

La référence aux principes retenus par le comité Badinter qui, selon le projet déposé au Conseil des ministres, devait servir de base aux travaux de la commission mentionnée au chapitre I a disparu du texte voté. Cette référence avait l'intérêt d'associer à cette réforme le nom d'une grande personnalité juridique de gauche, et, pour certains, d'apporter aux partenaires sociaux l'éclairage donné par des principes généraux<sup>7</sup>. Le risque existait cependant que l'énoncé de ces principes introduise une référence supplémentaire conduisant à des évolutions de jurisprudence impossibles à anticiper et c'est ce risque qui a prévalu pour les députés.

---

<sup>6</sup> Ne relèvent pas de la négociation collective les dispositions qui organisent les services de l'Etat (Inspection du travail...) et les juridictions du travail et celles qui définissent certains types de règles auxquelles il n'est pas possible de déroger, par exemple pour les conditions de travail.

<sup>7</sup> Ces principes généraux n'étaient pas en eux-mêmes nouveaux, comme l'expliquait le rapport remis par M. Badinter ; figurant dans des textes divers ou déjà reconnus par les tribunaux, leur rappel en tête du code du travail n'était pas nécessairement neutre dans la portée qui leur serait donnée par la jurisprudence, rassurant les uns et soulevant chez les autres la crainte d'interprétations trop constructives de la jurisprudence. Un point de vue favorable à la formulation de ces principes en tête du code du travail est donné par des articles d'Olivier Dutheillet de Lamothe.

La contestation de la loi a pour une bonne part porté sur le fait que la négociation d'entreprise peut, dans des cas plus fréquents qu'auparavant, prévoir des dispositions différentes et éventuellement moins favorables que celles figurant dans l'accord de branche<sup>8</sup>.



◆ Le titre II, intitulé « Favoriser une culture du dialogue et de la négociation », comporte des dispositions rendant les règles de négociation plus souples, renforçant la loyauté de cette négociation et la légitimité des accords collectifs, organisant la restructuration des branches professionnelles et donnant des moyens nouveaux aux acteurs du dialogue social.

Cette partie du texte a été peu contestée mais elle comporte des dispositions importantes permettant notamment, en concertation avec les partenaires sociaux, de restructurer les branches aujourd'hui beaucoup trop nombreuses pour constituer de bons cadres de négociation inter-entreprises. Il existe 50 branches en Allemagne. Les 800 branches existant en France devraient être progressivement regroupées en 200 voire 100 branches ; ce travail est fortement engagé aujourd'hui.

◆ Le titre III, intitulé « Sécuriser les parcours et construire les bases d'un nouveau modèle social à l'ère du numérique », comporte des dispositions qui visent à adapter le droit du travail à l'ère du numérique, à la généralisation de la « *garantie jeunes* » et à la mise en place du *compte personnel d'activité*.

Le compte personnel d'activité<sup>9</sup> se situe dans la ligne des réflexions et des réformes menées depuis une vingtaine d'années par Alain Supiot et Jean Boissonnat sur les droits de tirage sociaux : puisque la plupart des salariés travailleront dans plusieurs entreprises au cours d'une



vie, il faut que certains droits sociaux soient non pas attachés à une seule entreprise mais « portables » d'une entreprise à une autre ; c'est ainsi qu'est né, par exemple le compte formation. Le compte personnel d'activité, lui, regroupe une série de droits inscrits au compte pénibilité et au compte formation avec divers droits nés notamment d'activités bénévoles. Un *droit à des services en ligne* est associé à ce compte. Le compte personnel d'activité peut

<sup>8</sup> Depuis plusieurs années, le principe de faveur selon lequel les accords pouvaient seulement ajouter à la loi ou aux accords de niveau supérieur des dispositions plus favorables a connu des entorses de plus en plus importantes. En droit français, une loi de 1982 et les lois du 4 mai 2004 et 20 août 2008 ont accentué cette évolution tout d'abord avec la reconnaissance, sous certaines conditions, des accords collectifs dérogatoires à la loi. Puis en admettant, sauf dans certaines matières expressément visées, la possibilité de déroger à une convention collective de branche à la condition que cette convention de branche n'en dispose pas autrement. Le principe de faveur peut d'ailleurs s'appliquer de manières assez diverses selon que l'on compare seulement deux dispositions entre elles ou deux textes qui peuvent comporter des dispositions les unes plus favorables et les autres plus défavorables.

<sup>9</sup> Le compte personnel d'activité s'étend aux fonctionnaires qui n'étaient pas auparavant concernés par le compte formation.

être une réforme importante, d'autant plus que chaque salarié pourra de manière associée à son compte, être informé de ses droits et des possibilités s'offrant à lui, mais sa portée n'apparaît pas dès aujourd'hui très consistante.

La garantie jeunes prévoit la généralisation en 2017 de la garantie donnée aux jeunes de 18 à 25 ans qui n'ont ni emploi ni formation ni en étude d'un accompagnement intensif de formation et d'insertion dans l'emploi avec une allocation, dès lors que le contrat passé avec le jeune est respecté.

Sur le *numérique*, le texte prévoit, par exemple, un *droit à la déconnexion* qui est une disposition importante faisant suite aux travaux de la commission Mettling.

Ces dispositions sont consensuelles.

◆ Le titre IV, intitulé « Favoriser l'emploi », comporte des dispositions destinées à faciliter la vie des très petites entreprises (TPE) et à favoriser l'embauche, à renforcer la formation professionnelle et l'apprentissage ainsi qu'à préserver l'emploi. C'est dans ce chapitre que figurait la disposition relative aux licenciements économiques introduite à la demande de M. Macron après la première concertation avec les syndicats, ce qui a soulevé l'ire syndicale. Mais le texte adopté, s'il codifie les précisions apportées par la jurisprudence pour l'application du texte antérieur, a écarté les modifications que le projet de loi voulait adopter.

◆ Enfin, les trois derniers titres comportent des mesures de nature à moderniser la médecine du travail, à renforcer la lutte contre le travail illégal et des dispositions diverses.

On notera que la disposition relative au barème des indemnités de licenciement, qui était l'une des dispositions les plus contestées, a finalement disparu.

## **2) La préparation du texte de loi**

### **2.1. Éléments de contexte**

*Il est arrivé que des textes importants soient présentés presque par surprise.*

L'exemple du *contrat nouvelle embauche*, annoncé par le Premier ministre, M. de Villepin, le 8 juin 2005 dans sa déclaration de politique générale et adopté par ordonnance le 4 août 2005 est connu. Il permettait à l'employeur d'une entreprise de moins de 20 salariés, pendant une période de deux ans après l'embauche, de ne pas préciser (dans la procédure initiale) le motif de licenciement. L'OIT<sup>10</sup> a déclaré le texte illégal en 2008 et la disposition a été abrogée. L'exemple du *contrat première embauche* est également connu. Il concernait tous les jeunes de moins de 26 ans embauchés dans une entreprise de plus de 20 salariés et permettait un licenciement pendant les deux premières années sans avoir à fournir de motif de licenciement. La création du *contrat première embauche* a été annoncée par M. de Villepin le 16 janvier 2006 et insérée dans une loi pour l'égalité des chances en cours de discussion au Parlement qui a été votée avec application de l'article 49-3 de la Constitution le 31 mars 2006. Les partenaires sociaux n'avaient même pas été informés avant l'annonce du Premier ministre et

---

<sup>10</sup> Après des jurisprudences contradictoires des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

la procédure retenue a coupé court à toutes les consultations obligatoires. Mais, compte tenu des manifestations qui s'étaient développées, le Président de la République a annoncé à la télévision qu'il allait promulguer le texte mais qu'il demandait au Gouvernement de modifier le texte ; celui-ci a été peu après abrogé.

*C'est à la suite de ces épisodes*, qui ont montré à quel point la volonté non seulement d'aller vite mais aussi de se passer d'un dialogue avec les organisations syndicales, faisait courir des risques du point de vue de la solidité juridique des procédures et de l'acceptabilité sociale et politique, que le Gouvernement a fait voter en 2007 la disposition proposée par M. Larcher, alors ministre du travail, disposition qui figure à *l'article L.1 du code du travail* et qui oblige, lorsqu'une réforme en droit du travail qui n'est pas en dehors du champ de la négociation collective est envisagée, à proposer aux partenaires sociaux de négocier un accord entre eux avant de légiférer.

Par rapport à l'élaboration de lois qui respectait mal le dialogue social du temps de M. de Villepin, le mode de préparation et d'adoption des textes de droit du travail, pendant une grande partie de la législature 2012-2017, a pris en compte la disposition Larcher. Conformément à la volonté affichée de s'appuyer sur le dialogue social<sup>11</sup>, et quitte à prendre du temps pour l'élaboration des textes, les gouvernements ont cherché, conformément à l'article L. 1 du code du travail, à faire précéder l'adoption des textes par un accord professionnel dont le Gouvernement et le Parlement tiennent alors un grand compte pour préparer et voter la loi<sup>12</sup>. La démarche a été fructueuse pour les premiers textes : la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi et la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale présentées par M. Sapin ont été précédées par des accords<sup>13</sup>. Si la négociation sur le dialogue social dans l'entreprise a échoué<sup>14</sup>, cette négociation a permis de faire avancer les esprits sur l'amélioration des rapports en entreprise, notamment par le regroupement des obligations de négocier devenu trop nombreuses, ce qui a permis d'aboutir à une loi substantielle en 2015 (loi Rebsamen, le 17 août).

On peut critiquer la méthode retenue pour la loi Travail sur divers points, mais compte tenu de

---

<sup>11</sup> Comme cela avait été indiqué pendant la campagne présidentielle, un projet de loi constitutionnelle tendant à inscrire dans la Constitution le principe posé par la loi Larcher, ce qui donnerait à son respect une sanction plus lourde, a été déposé par le gouvernement et enregistré par l'Assemblée nationale le 14 mars 2013.

La constance de François Hollande pendant tout son quinquennat sur le sujet s'appuie sur sa propre conviction : « Le dialogue social (...) est le point de passage qui transforme les idées en projets et les projets en actes. Il permet de faire des choix, de prendre des décisions, de les partager, en les assumant pleinement (...) Aucun changement d'ampleur ne peut voir le jour ni surtout s'appliquer dans la durée, qui n'ait été discuté, le cas échéant négocié, avec le soin nécessaire ». Préface au livre de Jacky Bontems et d'Aude de Castet, en collaboration avec Michel Noblecourt : *Le Moteur du changement : la démocratie sociale*, Fondation Jean Jaurès, septembre 2015

<sup>12</sup> On parle d'ailleurs de « transposition » lorsque le Parlement intervient après l'adoption d'un accord national interprofessionnel, sans que cela oblige juridiquement à respecter les termes exacts de l'accord.

<sup>13</sup> Accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi du 11 janvier 2013 et accord sur la formation professionnelle 14 décembre 2013

<sup>14</sup> Le constat de cet échec a été fait le 31 juillet 2014.

la durée du débat qui s'est étendue sur plus d'une année<sup>15</sup>, on ne peut pas parler de précipitation.

## 2.2. La préparation du projet de loi : le processus

On peut discuter du respect formel intégral de l'article L. 1 du code du travail pour la loi El Khomri, les partenaires sociaux, ayant indiqué leur intention de ne pas négocier<sup>16</sup> sans que toutes les formalités aient été respectées. On peut estimer que la première concertation a été fragmentée et insuffisamment approfondie. On peut sérieusement contester la dérive qui a consisté, à la demande de M. Macron, alors ministre de l'économie, et de M. Valls, alors Premier ministre, à *introduire tardivement dans le projet de texte du gouvernement et après la concertation avec les partenaires sociaux deux nouvelles dispositions relatives au barème prudhommal des indemnités de licenciement et aux licenciements économiques*. Ces deux dispositions, dès que leur existence a été révélée, ont fait alors l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux, remettant d'ailleurs en jeu l'ensemble du texte.

*Le processus qui a abouti au projet de loi a été inséré dans un dialogue social continué.* Il a été annoncé par le Gouvernement à la 4ème des conférences sociales le 19 octobre 2016. Il a fait, dans ses diverses parties, l'objet de *plusieurs rapports* dont, pour le premier titre, les rapports demandés par M. Valls, un premier à Jean-Denis Combrexelle (8 septembre 2015), un second à Robert Badinter<sup>17</sup> sur « *les principes essentiels du droit du travail* » (janvier 2016). Ces rapports ont permis de recueillir pendant leur préparation l'avis des organisations syndicales sur les sujets traités et ont donné lieu à une publicité permettant de faire une certaine information de l'opinion publique et des medias. Le rapport de Jean-Denis Combrexelle avait été précédé par le rapport de Terra Nova écrit par Gilbert Cette et Jacques Barthélémy (3 septembre 2015), rapport qui a eu un écho dans les milieux suivant ces questions de près. Le rapport Badinter avait été précédé d'un petit ouvrage (juin 2015) rédigé avec M. Antoine Lyon-Caen dans lequel l'ancien ministre et le professeur prenaient parti pour une démarche visant à une simplification drastique du code du travail notamment par la mise en exergue des principes fondamentaux sur lesquels il se fonde ; cette proposition de simplification était inattendue pour la plupart des juristes qui prennent d'habitude la défense du texte du code du travail.



<sup>15</sup> Si on considère la date du premier rapport Badinter / Lyon-Caen (juin 2015) et celle de l'adoption définitive de la loi (21 juillet 2016)

<sup>16</sup> Dans son avis du 17 mars 2016, le Conseil d'Etat a estimé que l'article L. 1 a été respecté. Cet avis est parfois critiqué parce que le document d'orientation prévu par l'article L1 n'a pas été présenté par le Gouvernement.

<sup>17</sup> Sur les changements apportés par le numérique, un rapport a été demandé à M. Mettling ; sur les procédures de la négociation collective, un rapport a été rédigé par M. Cesaro ; sur la restructuration des branches, un rapport a été demandé à M. Quinqueton.



La préparation de ce texte voulu par le président et le premier ministre a-t-elle bien pris en compte les enjeux et le contexte ? On peut fortement en douter. Sans même tenir compte de l'erreur commise en introduisant sans concertation dans le texte deux dispositions qui ne pouvaient que poser des problèmes à l'ensemble des syndicats, il paraît clair que le projet a été bâti dans une *période de fragilité gouvernementale*, par une équipe affaiblie, précédé de *débats qui n'étaient pas suffisants au regard des enjeux en cause* ; par ailleurs, le Gouvernement n'avait *aucun des moyens de communication nécessaires en cas de crise*. Celle-ci était prévisible, plusieurs syndicats de salariés étaient plus dans des périodes de jeu tactique que de construction coopérative.

### **2.3. Un débat insuffisant au regard des enjeux et un affrontement mal préparé**

Le débat sur le droit du travail et sur l'emploi existe depuis des années en France. Il est légitime et n'oppose pas seulement le patronat et les syndicats, les syndicats entre eux, les économistes et les juristes, les économistes entre eux et les juristes entre eux. Mais ce débat est mal noué. Il devrait, au moins en partie, être mené au Conseil de l'orientation de l'emploi (COE) qui a été créé en 2005 pour être un lieu de rassemblement des données sur l'emploi permettant de faire un diagnostic partagé sur la situation de l'emploi, les causes en jeu et les remèdes possibles. Or, même si le COE fait un travail intéressant et a notamment publié un rapport de qualité comparant les politiques pour l'emploi pour les différents pays, il aborde plus souvent les questions que les partenaires sociaux sont d'accord pour traiter que les sujets qui pourraient fâcher. Il n'a notamment pas réussi à nouer un débat impliquant, avec les syndicats et les administrations, les économistes et les juristes, ces derniers trouvant d'autres lieux d'échange pour des débats cependant trop éclatés pour éclairer vraiment l'opinion.

Le dialogue social a une histoire riche en France mais il est fragile en raison d'une certaine inconséquence des acteurs : les gouvernants sont cyclothymiques, alternant les louanges du dialogue social et les propos plus musclés dont les débuts de la campagne pour les présidentielles donnent un aperçu ; les partenaires sociaux ont plus tendance à privilégier leurs intérêts immédiats que l'intérêt général ; *quant à la culture sociale, elle est souvent réduite au sein des medias et donc de l'opinion*.

La réforme préparée par le Gouvernement donnant une place plus importante à la négociation d'entreprise est une réforme cohérente avec les évolutions qui se déroulent depuis une trentaine d'années, mais elle représente un changement d'échelle. La réforme s'inscrit dans le courant qui depuis la loi Larcher (2007) fait une place majeure à la démocratie sociale, associant au maximum les partenaires sociaux à l'élaboration de la loi. Elle est en cohérence avec la mise en place de la loi de 2008 qui a modifié les règles de mesure de la représentativité et, en se fondant sur les élections dans les entreprises, donne une légitimité plus grande aux partenaires sociaux. Elle est, plus largement, en cohérence avec l'évolution qui, depuis 1982, avec les lois Auroux, développe la négociation d'entreprise et élargit, notamment par des lois de 2004, 2008, 2013, la place des accords pouvant être dérogoratoires aux accords de branche, réorganise pour le renforcer le dialogue social dans l'entreprise (loi Rebsamen 2015). Ceux qui la défendent soutiennent qu'elle crée un cadre adapté au besoin de donner des marges d'action aux entreprises tenant compte des conditions concrètes de leurs marchés et de leur compétitivité ainsi que des arbitrages que les salariés peuvent vouloir contribuer à faire entre temps de travail, salaires, emploi. Mais le pas franchi par la loi Rebsamen reste important ; il n'est pas consensuel chez les juristes et pas nécessairement compris par certains économistes qui privilégient, par rapport au développement du dialogue sociale, des mesures estimées par eux directement efficaces dans une optique instrumentale. L'opinion n'y était pas préparée alors que le débat sur l'opportunité de la réforme était

parfaitement légitime<sup>18</sup>. D'autant plus que la multiplication des CDD, surtout en début de carrière (85% des salariés français sont en CDI, mais 87% des nouvelles embauches se font en CDD), fragilise l'image de l'entreprise comme lieu crédible de négociation.

La réforme a divisé les syndicats dès lors que le sujet est devenu très politique. La négociation d'entreprise est un cadre bien accepté par certains syndicats, notamment la CFDT, mais fortement craint par FO qui n'a pas assez d'effectifs pour être très présent dans de nombreuses entreprises et diversement accepté par la CGT. Lors de la période où M. Thibault était à la tête de la CGT, le courant dominant dans cette centrale faisait de la négociation sociale un élément majeur et de l'entreprise un lieu de mesure de la représentativité et de négociation légitime, mais, depuis la succession de ce dernier, la CGT est plus partagée. A partir de mars 2016, elle a privilégié l'objectif de montrer sa combativité. Sachant en effet que les résultats électoraux dans les entreprises risquent de faire passer la CFDT devant elle lors de la prochaine mesure de la représentativité en 2016, elle attache une particulière importance aux votes de représentativité dans les très petites entreprises de la fin de l'année 2016.

La conjoncture sociale et générale était très difficile depuis l'arrivée du Gouvernement Valls, le contexte des attentats et le projet sur la déchéance de la nationalité ayant heurté. La troisième conférence sociale (juillet 2014) s'est déroulée difficilement, sans la CGT et FO révoltées par le fait que le Premier ministre ait, à la demande du Medef qui menaçait de boycotter cette conférence, reporté l'application d'une partie des critères de pénibilité de la loi retraite. Le projet sur la déchéance de nationalité a, par ailleurs, heurté de nombreux syndicalistes.

Ce qui a posé un problème plus immédiat fut l'ajout de dispositions sensibles relevant d'une autre logique que le cœur de la réforme. Un minimum de prudence aurait conduit à ne pas rajouter aux dispositions préparées par le ministère du travail d'autres dispositions pouvant poser problème. C'était sans compter le souhait du ministre de l'économie et du premier ministre d'enrichir le texte avec quelques dispositions appréciées par certains économistes et supposées contribuer directement à la lutte pour l'emploi<sup>19</sup>. C'était assembler les deux logiques du droit du travail et de l'emploi : selon la logique du rapport Combexelle, le droit du travail et la situation de l'emploi étant des réalités complémentaires, il convient de donner aux entreprises les atouts de leur mobilisation pour l'emploi en leur ouvrant larges les portes de la négociation ; par contre, il n'y aurait pas de vision instrumentale du type telle mesure rapporte x milliers d'emplois (selon certains économistes, une mesure donnée est susceptible de rapporter des dizaines de milliers d'emplois).

---

<sup>18</sup>- Parmi les juristes on citera notamment l'avis d'Alain Supiot exprimé dans la longue préface à l'édition 2016 de son rapport à la Commission européenne de 1999, Au delà de l'emploi, aux éditions du Seuil. L'ouvrage propose en 1999 la création d'un état professionnel des personnes et la mise en place de droits de tirage sociaux, concepts féconds. La préface critique vivement en 2016 la loi Travail. On remarquera juste que s'il estime que le rapport Combexelle ne croit pas au dialogue social parce qu'il en montre les faiblesses aujourd'hui, il nous paraît tordre un peu le point de vue de ce dernier qui cherche plutôt à montrer qu'il faut regarder avec lucidité les faiblesses actuelles pour mieux les corriger ; mais ceci n'enlève rien à l'analyse critique elle-même. Parmi les syndicalistes, on citera le livre de Jean-Claude Mailly : « Les apprentis sorciers ; l'in vraisemblable histoire de la loi travail », aux éditions Les liens qui libèrent, 2016

<sup>19</sup>- Le ministre de l'économie y tenait d'autant plus qu'il avait plaidé à l'automne 2014 pour présenter une nouvelle loi comportant des mesures sur le numérique et des mesures de réforme du droit du travail bis, libérant, selon lui, la France d'entraves inutiles et renforçant en outre sa place dans le travail législatif.

Parmi les mesures censées être favorables à l'emploi, le Conseil constitutionnel avait annulé le barème des indemnités de licenciement prévu par la loi Macron parce qu'il avait estimé que l'on ne pouvait avoir des barèmes différents en fonction de la taille des entreprises. Par ailleurs, le ministre de l'économie souhaitant pouvoir faire valoir à de grandes entreprises une nouvelle définition du licenciement économique ne tenant compte que de la situation des établissements en France et le Premier ministre voulant un texte ambitieux, le texte a été enrichi ou alourdi (selon le point de vue que l'on adopte sur ces ajouts) de dispositions compliquant son adoption.

Ce qui a aussi posé problème, enfin, c'est la menace à peine voilée de recourir au 49-3 figurant dans une interview de la ministre du travail (février 2016) modifiée dans ce sens par le cabinet du Premier ministre publiée avant même que le Gouvernement rende le texte public.

La préparation du texte par le Gouvernement a abouti ainsi à un cumul de prises de risque.

La démarche du rapport Combrexelle qui est reprise par les dispositions du titre I introduit non seulement une prolongation du mouvement antérieur, mais aussi un changement d'échelle : distinguer pour tout le champ concernant la durée du travail dans un premier temps, puis à terme pour toutes les dispositions du code du travail<sup>20</sup> le champ de l'ordre public social, les modalités d'intervention de la négociation collective et les dispositions supplétives qui s'appliquent en l'absence d'accords de branche ou d'entreprise permet certainement des rédactions plus claires que dans le droit antérieur et peut se défendre pour ceux qui estiment, sans négliger l'intérêt de l'accord de branche, qu'il est important que puissent se négocier au niveau de l'entreprise des dispositions qui sont peut-être moins favorables dans certains domaines mais plus dans d'autres et qui tiennent mieux compte des particularités du travail dans l'entreprise ou la région. Cette disposition est un vrai changement dans une société marquée par une multiplication des CDD à l'embauche, le CDI n'étant plus perçu que la très grande majorité des salariés comme la norme, alors qu'il représente encore 85% des emplois de salariés. La réforme se fait ainsi dans une société où l'entreprise n'est pas perçue, en tout cas d'emblée, comme un cadre de travail et donc de négociation rassurant.

Il semble que les risques liés à ce projet aient été largement sous-estimés par un Gouvernement plus sensible aux réactions des syndicats, déjà familiarisés avec la négociation sociale, qu'aux risques vis à vis d'une opinion peu préparée. Il n'a pas été anticipé que la réforme puisse devenir un objet politique majeur.

S'ajoutaient, en plus au dernier moment, les dispositions sur les indemnités de licenciement et sur les licenciements économiques qui n'étaient pas jugés acceptables par les syndicats de salariés.

#### **2.4. Quelques dates du calendrier évènementiel**

L'ensemble de la loi, sauf les deux dispositions rajoutées au début de l'année 2016, a fait l'objet d'une première concertation qui, sans être consensuelle avec tous les syndicats, est restée sereine et n'a d'ailleurs pas beaucoup fait parler d'elle.

---

<sup>20</sup> Autres que celles qui, par nature, sont hors du champ de la négociation collective. Par exemple, les textes définissant l'organisation de l'administration du travail ou ceux fixant les conditions de travail.

## Le tournant de la mi-février 2016

C'est le 17 février, après la 1ère concertation, qu'une version du texte (alors dépassée) fait l'objet d'une fuite et est publiée dans le Parisien. Le 18 février, paraît dans les Echos une interview de la ministre du travail comportant la mention relative au débat parlementaire (« nous prendrons nos responsabilités »). On est alors en plein débat sur la déchéance, trois semaines après la démission de Mme Taubira. Aucun syndicat ne peut accepter que des dispositions aient été rajoutées après la concertation. L'interview donnée par Laurent Berger le 20 février étant sans concession, il devient évident que le projet ne pourra pas être voté si le gouvernement ne rallie pas au moins les syndicats modérés.

Le 19 février, une pétition<sup>21</sup> en ligne est lancée par Caroline de Haas, militante féministe, qui va recueillir rapidement un nombre inédit de signatures, ayant atteint le 1er mars en moins de 15 jours le million. Aucun dispositif de communication n'étant prévu du côté du Gouvernement, la première bataille de l'opinion est perdue en quelques jours.

## La 2ème concertation et les manifestations publiques (mars 2016)

La présentation du texte au Conseil des ministres est reportée du 9 au 24 mars pour permettre une 2ème concertation qui aura lieu entre le 7 et le 14 mars.

Le mois de mars se déroule sous le signe de manifestations lancées par les auteurs de la pétition (9 mars), la plupart des syndicats (y compris CFDT, UNSA, CFE-CGC, CFTC et une organisation étudiante la FAGE) qui souhaitent faire connaître leurs revendications le 12 mars. Les principales revendications des organisations « réformistes » ayant été entendues, ces organisations soutiendront désormais le texte du Gouvernement même si la presse ne mentionnera le plus souvent que la position de la CFDT<sup>22</sup>. En revanche, le patronat estime que le texte a été vidé de sa portée et est devenu nuisible compte tenu d'un projet de taxation des CDD<sup>23</sup>.

## La poursuite des manifestations, Nuit debout et les grèves (printemps 2016)

Le projet de loi est adopté par le Gouvernement le 24 mars mais les manifestations continuent, mais les manifestations continuent. Celle du 30 mars organisée par les syndicats qui demandent le retrait du texte ; en parallèle le mouvement Nuit debout est créé ; occupant chaque soir la place de la République à Paris et s'étendant à d'autres villes.



<sup>21</sup> Cf annexe 2. Pétition contre la loi travail

<sup>22</sup> Il est vrai que la CFE-CGC changera de direction et de position en cours de route et que l'UNSA, assez liée au parti socialiste lui-même divisé, n'aura pas toujours une position claire.

<sup>23</sup> Ce projet ne sera pas maintenu car il avait plus sa place dans la négociation de l'assurance-chômage

Les manifestations se poursuivent et deviennent plus violentes en avril. Elles se poursuivent également en mai, mois pendant lequel elles s'accompagnent de grèves et de blocage des raffineries ; le 14 juin, elles concernent plus de 50 villes de France. Le caractère violent de certains manifestants est d'autant plus critiqué par une partie de l'opinion que la France est en période d'état d'urgence et que l'EURO se déroule en France ; l'attitude de la police est, par ailleurs, contestée par certains manifestants. Si la qualité de la gestion des manifestations est aussi un élément d'appréciation du caractère démocratique d'un processus de décision, il n'est



pas possible, dans le cadre de cet examen, de porter un jugement sur la manière dont les événements déclenchés pour contester la loi ont été gérés par l'Etat.

La mobilisation syndicale est conduite par FO et la CGT qui demandent le retrait du projet de loi. Le thème prioritaire de FO est celui du rejet de l'inversion des normes, thème qui sera

retenu par l'opinion. De fait, c'est la CGT qui retient l'attention en reprenant le thème<sup>24</sup> ; mettant ses forces dans la bataille avec pour objectif une démonstration de force, elle déclenchera, comme en 2010, des actions spectaculaires comme le blocage des raffineries.

### L'adoption du projet de loi

Le texte sera voté le 21 juillet 2016 après une déclaration d'urgence à aboutir, d'où l'utilisation du 49-3. Si l'opposition interne d'une partie du PS était attendue ; le vote négatif de certains députés de l'opposition n'allait pas de soi. L'utilisation du 49-3 réduira fortement les débats parlementaires, mais le travail en commission aboutira à des changements significatifs sur les dispositions qui avaient le plus fait débat (indemnités de licenciement et définition des licenciements économiques notamment) ; il conduira également à la suppression de la référence aux principes que le rapport Badinter avait proposé de retenir. Le Conseil constitutionnel n'annulera que des dispositions mineures tout en indiquant qu'il se réservait de reprendre son examen si la procédure des questions prioritaires de constitutionnalité est utilisée<sup>25</sup>.



<sup>24</sup> La CGT a été très proche de la CFDT pour la réforme de la représentativité et était d'accord pour développer la négociation d'entreprise pendant la période où M.Thibault a été à la tête de l'organisation, mais les conflits internes à la CGT se sont accrus depuis son départ et la ligne est devenue moins nette jusqu'à ce que le congrès d'avril 2016 donne une nette priorité à une stratégie essentiellement revendicative.

<sup>25</sup> Cette analyse du travail parlementaire est limitée, faute de temps pour l'approfondir.

### 3. Appréciation du caractère démocratique de la préparation de la loi et de son processus d'adoption

#### - Critère 1 : préparation en amont et concertation en amont

##### a) La préparation générale

- points positifs : le *texte est ancré dans une pratique de concertation du Gouvernement* et des organisations patronales et syndicales depuis le début de la législature qui s'est illustrée par les conférences sociales annuelles ; il est *ancré dans un projet de démocratie sociale* qui donne aux accords collectifs une place importante dans le contenu du droit du travail, qu'il s'agisse de la loi dont il est recherché qu'elle s'appuie sur des accords collectifs préalables ou de la place respective de la loi et des accords sociaux qui donne une place prééminente à ceux-ci. Ce projet de démocratie sociale repose sur *une base plus large que ce qui est apparu au moment de la loi travail*, cette ligne de force étant d'autant plus puissante que les alternatives donnant une large place à des lois ignorant la démocratie sociale se sont révélées peu puissantes politiquement ou économiquement. Le texte a été préparé par une série de réflexions dont les rapports Combrexelle et Badinter ne sont que les derniers et les plus connus.



- points négatifs : l'évolution se fait sur *un fond de culture sociale faible des responsables politiques et des medias*. Elle se conduit dans une *absence de clarté sur la part de continuité entre les politiques menées par les gouvernements de droite et de gauche, chacun jouant sa partition instantanée plutôt que d'essayer de construire une part de continuité admise et de divergences normales*. Elle *n'est pas éclairée par un travail commun dans la durée* : le conseil d'orientation de l'emploi s'est plus attelé à des questions certes intéressantes mais secondaires qu'à l'éclairage des lignes de force de ce que pouvait être une adaptation de notre droit du travail aux exigences démocratiques et économiques. Le débat entre les économistes ou entre les juristes et entre les uns et les autres s'est poursuivi sans qu'il soit décanté. La préparation générale est insuffisante eu égard aux enjeux de la réforme.

##### b) Les rapports précédant immédiatement la loi.

Le rapport Combrexelle<sup>26</sup> fera sans doute date, car il est le premier rapport au Gouvernement comportant une conception novatrice complète et juridiquement bien outillée du code du travail, faisant de plus une large place à la négociation collective. Il a donné lieu à une concertation normale avec les partenaires sociaux. Mais il est plus issu d'une réflexion personnelle du président de la commission forgée par l'exercice de la fonction de directeur de

<sup>26</sup> Voir les rapports de Terra nova : « réformer le droit du travail » de Jacques Barthélémy et Gilbert Cette (2015) et de l'Institut Montaigne : « Sauver le dialogue social ; priorité à la négociation d'entreprise » (2015).

la direction générale du travail que d'un débat mûri par les différents membres de la commission pouvant en relayer les conclusions ; le président de la commission, conscient de la diversité des forces conduisant à l'inflation des normes législatives, était habitée par la conviction que le droit du travail doit connaître des évolutions profondes pour mettre les entreprises dans une meilleure situation pour affronter avec des partenaires sociaux qui travaillent vraiment ensemble les enjeux de compétitivité et de qualité du travail. Par ailleurs, le président de la commission est au même moment président de la section sociale du Conseil d'Etat ; si cette fonction ne l'a pas empêché de présenter largement son rapport aux médias et dans différents publics, elle ne pouvait lui permettre de tenir un rôle majeur dans l'éclairage de la situation qui a suivi le rapport puisqu'il était conduit à préparer l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi. Le rapport Badinter a été bien reçu, mais il a promu une approche qui a suscité chez les juristes une perplexité qui n'est restée discrète qu'en raison de l'aura de son auteur. Il a pu servir à montrer que des personnes aussi engagées que Robert Badinter et Antoine Lyon-Caen estimaient nécessaires de revoir l'écriture du code du travail et faire passer le thème de la réforme de ce code d'un « monopole » d'une droite libérale à un éventail d'opinions beaucoup plus vaste.

### **c) L'insertion dans un débat de qualité avec les partenaires sociaux.**

On peut dire que le travail avec les partenaires sociaux s'est déroulé dans d'excellentes conditions pendant le premier gouvernement de la législature. Il y avait une bonne compréhension entre Matignon et l'Elysée, un Premier ministre à l'écoute des partenaires sociaux (J.M. Ayrault), un ministre du travail dont l'expérience était reconnue à la fois par les partenaires sociaux et les médias (M. Sapin) et un interlocuteur d'expérience à Matignon (C. Devys). Les choses sont devenues plus difficiles avec l'arrivée de M. Valls. Les décisions ont parfois été impulsives, sous une pression insistante du patronat, ce qui a conduit à un raidissement des syndicats ; le portage de certaines dispositions de droit du travail relatives, par exemple au travail du dimanche par le ministre de l'économie dans la loi Macron, a forcément affaibli le ministère du travail et le ministre, M. Rebsamen, qui a lui-même parfois paru moins bien préparé à ses fonctions que son prédécesseur. Cependant, une loi portant notamment réforme du dialogue social a été votée en 2015 dans un climat assez paisible avec un contenu important comportant le regroupement des négociations obligatoires et de l'information consultation ainsi que la possibilité pour l'accord d'entreprise de modifier le contenu des négociations obligatoires dans l'entreprise. Cette loi n'aurait pas pu intervenir paisiblement si elle n'avait pas été élaborée dans un climat social qui demeurait serein.

*En résumé, la préparation générale a été insuffisante par rapport aux enjeux de la réforme, sur un fonds de culture sociale faible des politiques et des médias allant parfois jusqu'à une forme d'amnésie sociale. Pourtant les rapports précédant immédiatement la loi, notamment le rapport Combexelle, sont d'un intérêt significatif mais leur portée a été insuffisamment perçue. Certes, une pratique de concertation entre le Gouvernement et les organisations patronales et syndicales a été respectée, mais de façon moins constructive dans la période précédant la loi.*

**Sur le critère 1, le processus peut recevoir une couleur orange et une note de 2.**



## **- Critère 2 : Elaboration du texte (expérience des acteurs, qualité des travaux préparatoires, travail interministériel et avec la présidence)**

Il y a sans doute eu un vrai bashing à l'encontre de Myriam El Khomri de la part de certains journalistes cherchant l'erreur que pouvait commettre une ministre femme, jeune, d'origine maghrébine et ayant assez peu d'expérience, du moins en droit du travail ; ses fonctions antérieures lui avaient cependant permis de connaître les politiques de l'emploi, ce qui n'est jamais relevé par les commentateurs. Il faut reconnaître que la ministre avait moins d'expérience qu'un Michel Sapin et qu'elle n'avait pas d'emblée l'autorité à l'intérieur du gouvernement, ni une connaissance personnelle des leaders syndicaux, ni un poids personnel vis à vis des médias. Dans une période normale, tout aurait pu dépendre de ses qualités personnelles, mais il n'est pas certain que sa nomination ait pris en compte le fait que le gouvernement comptait encore faire dans le domaine du droit du travail une réforme importante. La difficulté des questions liées aux questions sociales semble avoir été également sous-estimée lorsque le Premier ministre décide de fusionner les fonctions de directeur de cabinet adjoint et de conseiller social et lorsqu'il remplace en octobre (à sa demande) un conseiller social d'expérience (Gilles Gateau<sup>27</sup>) par un conseiller qui en a moins.

*Cette mise en place des acteurs posera problème*, le casting ainsi adopté rendant sans doute le Gouvernement trop sensible aux pressions que peuvent exercer précisément ceux qui connaissent le moins l'état d'esprit des partenaires sociaux et mesurent mal l'ambition des réformes préparées parce qu'ils s'intéressent moins à la négociation sociale<sup>28</sup> qu'à des réformes instrumentales qualifiées parfois de mesures structurelles. L'influence du ministre de l'économie et l'ardeur du Premier ministre à charger la loi, n'étant pas pondérées par des contrepoids de qualité, la « barque » se trouvera alourdie après la fin de la concertation, et ce jusqu'à ce que le texte soit renégocié.

Le texte qui n'avait pas été mal préparé par des services compétents ; a par contre été mal équilibré politiquement, des responsables politiques chargeant le texte sans prendre en compte une vision des équilibres possibles à respecter dans la négociation. Ils ne prennent pas conscience non plus des répercussions des discussions sur la déchéance de la nationalité qui exacerbent la sensibilité des militants et de l'affaiblissement du Gouvernement au moment où il prend des décisions les moins consensuelles en son sein. La correction de l'interview de la ministre du travail est, par ailleurs, une faute politique.

**En résumé**, le *Gouvernement a sous-estimé à la fois la difficulté et la sensibilité des problèmes liés aux questions sociales et l'importance du casting gouvernemental (ministres et conseillers) dans la conduite du processus.*

**Sur le critère 2, le processus recevra la couleur rouge et la note 1 (la bonne rédaction du texte lui-même, de son exposé des motifs et de l'étude d'impact lui évitant la note minimale).**



<sup>27</sup> Il rejoindra Air France qui rencontre de grandes difficultés sociales.

<sup>28</sup> Nous entendons par « négociation sociale » un processus de dialogue ouvrant à une transformation des règles du jeu socio-économique et du comportement des acteurs visant à construire des compromis positifs entre les parties prenantes, au nom de l'intérêt général.



### **- Critère 3 : Conduite par le Gouvernement de la concertation et de l'explication à l'opinion**

La concertation a été normale à une exception d'importance près : l'absence de concertation à la suite du changement de pied consistant à rajouter deux mesures importantes a été en effet un problème majeur jusqu'à leur suppression exigée par les syndicats unanimes.

Par ailleurs, le Gouvernement n'avait prévu aucun dispositif, aucun moyen financier et aucune équipe de communication. Ceci résulte en partie du durcissement de la rigueur budgétaire et du mauvais souvenir laissé par l'abus des sondages lors du quinquennat précédent. Mais *la cause principale de l'insuffisance du dispositif de communication est la sous-estimation des risques du projet*. Personne ne réalise que pour les médias et pour l'opinion l'évolution qui s'est faite sur la place de la négociation sociale est très faiblement perçue. Et que, pour les raisons indiquées plus haut, il n'est nullement évident que l'évolution projetée soit comprise. Le climat politique général et le casting mis en place font le reste : *la ministre du travail et le Premier ministre feront de leur mieux, mais ils sont inaudibles sur le point clé de la réforme*. Alors que les anti-loi travail font valoir tout ce qui sera désormais possible par un « simple accord » d'entreprise, il faudrait pouvoir expliquer que l'accord d'entreprise n'est pas une formalité et que d'ailleurs, sur bien des sujets, le droit applicable restera ce qui est défini par la loi en l'absence d'accord ou par l'accord de branche. Mais une telle explication ne peut s'improviser et, justement, *rien n'a été préparé qui puisse tenir par « gros temps »*. Même si le Gouvernement a mené avec détermination la deuxième concertation et a su alors faire valoir des arguments, la communication a été largement insuffisante.

*En résumé, et malgré certains aspects positifs, l'absence de concertation avant le rajout de dispositions importante et le rajout lui-même ont été des erreurs lourdes. L'absence de préparation d'une communication à la hauteur des enjeux en a été une autre*. Mais il n'est pas certain que toutes les responsabilités soient du côté du Gouvernement dans la difficulté de l'opinion à comprendre la loi<sup>29</sup>.

***Sur le critère 3, le processus peut recevoir un feu rouge et la note 1.***



### **Critère 4 : Jeu des syndicats et autres acteurs, rôle des médias et réseaux**

- Les syndicats ont soutenu des positions assez contrastées tout au long de ce débat, qui s'est transformé en conflit au printemps 2016.

La CFDT et les syndicats réformistes se sont prêtés au jeu de la concertation, comme les autres syndicats, Force Ouvrière et la CGT, sur la base du projet de loi de l'automne 2015. Mais, la CFDT s'est cabrée devant l'introduction de dernière minute des deux dispositifs nouveaux, que nous avons évoqués ci-dessus, et a exigé avec fermeté un certain nombre de modifications, puis ayant obtenu satisfaction, elle ne s'est plus opposée à la poursuite du processus législatif.

Concernant FO, il ne peut lui être reproché d'avoir, sur cette loi comme sur les autres réformes où sa faiblesse dans les entreprises le handicape (notamment la réforme de la mesure de la représentativité), cherché à protéger ses intérêts immédiats. Du moins, peut-on se

---

<sup>29</sup> Certains journalistes ont en permanence jugé que les syndicats étaient tous opposés à la loi alors que certains l'avaient approuvé après négociation.

demander si, en suivant cette orientation sur les voies de l'adaptation du droit du travail, jusqu'à faire une présentation simplificatrice de la loi, FO préserve vraiment l'avenir. Si ce syndicat a su faire image, simplificatrice mais marquante autour de l'idée d'inversion des normes et a devancé la CGT pour réclamer le retrait de la loi, ce qu'il n'avait pas demandé lors de la première concertation, cette position maximaliste n'a pas beaucoup redoré son blason.

C'est finalement la CGT qui a pris la tête du mouvement. Elle l'a mené l'œil rivé sur les prochaines élections dans les TPE. Faute de lignes claires, elle veut s'imposer comme le syndicat le plus revendicatif. Ce faisant, elle n'a pas donné l'image d'un partenaire recherchant le dialogue et donc donné des arguments à ceux qui appellent de leurs vœux un rôle diminué pour les syndicats.

A l'inverse, le Medef en considérant pour peu de choses le projet de loi dès lors qu'il n'avait pas satisfaction sur certains points ne donne pas une image claire de la place qu'il entend donner à la négociation sociale. Il a persévéré dans l'attitude qu'il a souvent adoptée depuis le début du quinquennat : surenchère, critique et chantage.

Il n'est pas certain, par ailleurs, que Nuit debout et la pétition aient fait émerger des courants porteurs pour la vie démocratique ; on doit, en effet, observer que la pétition a vu tout son succès bâti sur une vision peu engageante des accords collectifs : le terme « il suffit d'un accord... » est l'expression même d'une grande méfiance à l'égard de la négociation sociale et de l'intérêt pour les salariés « d'échanger » certains avantages contre d'autres, qui peuvent être parfois le maintien d'une commande, et donc de l'emploi.

Plus largement, apparaît en creux une absence de continuité entre les porteurs de la démocratie sociale qui s'appuient sur la négociation collective et les porteurs du développement de la société civile qui s'appuient sur la vie locale et associative. De même, apparaissent en creux des rapprochements, peut-être artificiels, entre des mouvements qui font de la loi le seul vrai rempart et ceux qui sont dans une dynamique largement antiétatique et/ou largement « anticapitaliste » ; posent problème des alliances entre compagnons de lutte occasionnels, les uns donnant à l'Etat un rôle prééminent et les autres une place restreinte voire nul.

Quant à la presse, elle a eu du mal à comprendre ce long texte et à suivre une période qui est devenue agitée. On ne peut pas dire qu'elle se soit caractérisée par une culture sociale lui permettant de bien situer les enjeux. Par ailleurs, elle n'a pas relativisé les événements en montrant que le nombre de manifestants pendant la discussion de cette loi était bien inférieur à celui que la France a connu à d'autres moments, notamment le vote de la loi retraite (8.500.000 manifestants en 2010 durant les 8 rassemblements<sup>30</sup>).

En résumé, la plupart des partenaires sociaux ont suivi une logique autocentrée, sans accepter le minimum d'ouverture que nécessite un dialogue (ou une confrontation) démocratique, tandis que l'information par la presse a été déficiente sur la mise en perspectives.

***Sur le critère 4, le jeu des acteurs recevra une couleur rouge et la note 1.***



---

<sup>30</sup> Si on cumule le nombre de participants aux huit manifestations organisées par les syndicats

## **Critère 5 – Travail parlementaire**

L'usage de l'article 49-3 de la Constitution n'était pas juridiquement impossible. Contrairement à ce qui s'est passé parfois, aucun député de l'opposition ne s'est rallié. Les tensions du gouvernement avec une part de sa majorité (les « frondeurs ») le conduisaient à l'utilisation de cet article ou à l'abandon de ses principales dispositions. En revanche, la manière dont la menace de son utilisation a été insérée dès la présentation de la loi par un article de Mme El Khomry sur une initiative de Matignon a été une erreur de communication et a compliqué le débat parlementaire avant qu'il ne soit commencé.

Il ne sera pas proposé de notation, car l'examen parlementaire n'a pas l'objet d'un examen approfondi de notre part.

## **Critère 6 – La suite après l'adoption du texte.**

Même si la majorité des décrets de la loi Travail sont aujourd'hui parus, il est prématuré de vouloir procéder à une évaluation de son impact réel à la fois sur la négociation dans les entreprises, les branches ou au niveau interprofessionnel, et sur la réforme du code du travail. D'autant qu'il n'est pas exclu, et qu'il est même probable, que la prochaine législature aura à remettre l'ouvrage sur le métier.

## **4. Comparaison avec d'autres textes ou des réformes dans d'autres domaines pour mettre en perspectives.**

Donner une appréciation à chaud, dans l'année même qui a vu le vote d'une loi a un intérêt. Proposer une image avec des notations, quitte à simplifier un peu, peut être utile. Mettre en perspectives est tout aussi nécessaire. Le texte qui précède a rappelé quelques éléments de l'histoire sociale récente. Il est important aussi de se demander si tel échec ou telle réussite paraît porteur d'avenir.

Pour prendre un exemple, le rapport Charpin en 1999 sur l'avenir des retraites a paru déboucher sur un échec puisque le désaccord de plusieurs syndicats importants, y compris sur l'existence d'un problème financier à résoudre et la nécessité de réformes, a conduit le gouvernement de Lionel Jospin à renoncer à faire une réforme des retraites qu'il avait pourtant préparée. Cet échec, survenant quatre ans après les crispations de 1995, pouvait faire douter de la capacité de la société française à affronter les problèmes liés à une évolution démographique de grande ampleur. Pourtant, de cet échec sont nées des améliorations de méthode qui ont aidé significativement à franchir des étapes très importantes pour améliorer la solidité financière du système et son équité. La création du Conseil d'orientation des retraites proposée par le rapport Charpin et mise en œuvre par le gouvernement de Lionel Jospin a permis que les travaux techniques soient effectués de manière transparente et que les travaux de projection, autrefois politisés dès leur lancement, se réalisent aujourd'hui de manière beaucoup plus fluide dans un travail partagé dont toutes les données sont sur la table. Les modalités de discussion de fond n'ont eu ni pour objet, ni pour effet de supprimer les désaccords politiques éventuels, mais ont contribué à réduire les faux problèmes, les suspicions inutiles. Les alternances politiques n'ont pas abouti à des revirements spectaculaires qui ont fait ressembler certains domaines politiques, comme la politique pénale, à un faire et défaire stérile, mais plutôt à ce que chaque famille politique imprime une marque propre tout en conservant une continuité non négligeable.

On peut dès lors se demander si le domaine de la réglementation du travail fait plutôt partie de ces champs de bataille où les énergies successives semblent s'annuler vers un no future pour

les entreprises, les salariés et les chômeurs, otages d'un dialogue social insuffisant et d'évolutions législatives mal venues au jour et vieillissant mal.

On peut faire valoir certains éléments d'optimisme.

- Il existe une continuité entre la loi Larcher (2007) qui a imposé au gouvernement de proposer aux partenaires sociaux de négocier avant de réformer de sorte que le Gouvernement ne réforme par la loi que si les partenaires sociaux ne souhaitent pas négocier, loi qui a généralement été appliquée<sup>31</sup>.
- Les partenaires sociaux ont négocié la loi qui a profondément modifié les critères de représentativité des syndicats (2008) en se fondant non plus sur une présomption actée en 1945 mais sur le cumul des résultats aux élections dans les entreprises pour apprécier la représentativité dans les branches et au niveau national ;
- de même, les lois sur la sécurisation de l'emploi (2013), la formation professionnelle (2014) et le dialogue social (2015) qui ont été votées depuis, et dont la plupart l'ont été après une invitation à négocier, suivie d'une négociation effective dont le législateur, qui reste souverain, s'est largement inspiré pour réformer.
- C'est d'ailleurs ainsi que les premières réformes de droit du travail ont été adoptées sous le présent quinquennat, le président de la République ayant même affiché le projet d'inscrire dans la Constitution les principes posés par l'article L. 1, ce à quoi il a dû renoncer faute de pouvoir faire voter une réforme de la Constitution.

Par ailleurs, on peut faire valoir que la réécriture de la première partie du code du travail dessine une voie intéressante. Certes, elle permet, pour certaines dispositions, aux accords d'entreprise de déroger aux accords de branche, ce qui heurte les syndicats qui sont plus forts dans les branches que dans les entreprises et, plus largement, ceux qui estiment que cette évolution est un contresens. Mais on peut aussi faire valoir que ces possibilités sont encadrées par des conditions de majorité stricte de telle sorte que sont sanctuarisées, article par article, des dispositions dites d'ordre public parce qu'aucun accord ne peut y déroger. Il faut ajouter que article par article, sont, en outre, fixées les dispositions qui s'appliquent lorsqu'aucun accord n'a été conclu, de telle sorte que les syndicats ne soient jamais obligés de négocier ; il leur suffit de s'en tenir à la partie supplétive qui représente une sorte de point d'appui et de môle de résistance. Ce mode d'écriture est d'ailleurs beaucoup plus clair que celui qui résultait des dispositions antérieures sur les nombreuses possibilités de dérogation déjà existantes.

Le pari sous-jacent est d'ancrer le dialogue social au plus près des lieux de travail que sont les entreprises et les branches professionnelles pour rapprocher notre système de relations sociales de ce qui est considéré comme une réussite de la démocratie sociale en Allemagne et dans les pays scandinaves.

De même, le paysage des branches en France, particulièrement touffu et peu propice à l'élaboration d'un droit conventionnel de qualité, est en train d'évoluer rapidement, sous l'impulsion commune des Gouvernements successifs. De 800 branches, on devrait passer dans les prochaines années à 100 ou 200 branches, ce qui rapprocherait grandement la France de pays comme l'Allemagne et pose autrement le rapport entre les niveaux de négociation.

On pourrait aussi tabler sur le fait que si le Conseil d'orientation de l'emploi a été

---

<sup>31</sup> Comme l'article L. 1 du code du travail n'a pas de valeur constitutionnelle, c'est l'avis du Conseil d'Etat donné avant la loi qui se prononce sur ce point et si aucun de ces avis n'a reconnu de violation de l'article L1, notamment parce que les Gouvernements n'ont pas voulu s'exposer à des avis négatifs aujourd'hui publics et hier souvent connus, certains avis ont sans doute été assez indulgents notamment sur le strict respect de la procédure prévue, par exemple sur l'existence d'un document d'orientation.

étonnamment silencieux pendant des travaux préparatoires qui concernaient pourtant largement son domaine ; à l'exception du rapport sur les comparaisons internationales dans le domaine des politiques de l'emploi, il s'est très peu investi dans le sujet pourtant essentiel de l'évolution du droit du travail, de l'analyse des débats économiques et juridiques qu'il soulève ; cette attitude pourrait et devrait évoluer. On peut voir dans la nomination comme vice-président du COE de l'ancien directeur de cabinet de Madame El Khomry, très intéressé par ces questions, une ouverture en ce sens.

On peut aussi noter que le niveau assez faible de certains débats économiques est un appel à des approches renouvelées et que les juristes paraissent plus nombreux à aborder certaines question de manière ouverte.

On peut espérer par ailleurs que le débat sur l'épaisseur du code du travail, dont certains aspects sont surréalistes, pourrait perdre de son acuité avec une évolution de l'usage du numérique permettant de fournir aux entreprises et aux salariés beaucoup plus facilement la liste des dispositions qui leur sont applicables.

On peut faire valoir que des actes qui ont du sens ont été posés avec la création du compte personnel d'activité (CPA), les dispositions sur le droit à la déconnexion numérique et des réflexions importantes engagées sur des sujets tels que les évolutions du travail liées au développement du numérique.

On peut enfin penser que peut se poursuivre une évolution faisant place à une part de continuité non négligeable, y compris entre des gouvernements issus de majorités différentes, mais soucieux de favoriser la négociation d'entreprise parce qu'ils estiment que c'est à ce niveau que peuvent se négocier les meilleurs équilibres économiques et sociaux sans livrer pour autant les salariés au seul pouvoir du patronat par le jeu des dispositions d'ordre public et des dispositions supplétives ainsi que l'encadrement des accords dérogatoires d'entreprise.

Mais l'avenir n'est pas écrit. La loi travail peut être une parenthèse dans des évolutions allant dans des sens assez différents. Le gouvernement n'a pas posé d'acte majeur donnant de fortes chances à un débat mieux éclairé sur le droit du travail.

La déception la plus grande que l'on peut avoir à l'égard de la politique vis-à-vis du travail de ce quinquennat est peut-être précisément de s'être enlisée dans des désaccords interministériels de second ordre et une communication médiocre après une période fondée sur des analyses plus pertinentes et sur l'élan des premières grandes conférences sociales. Il n'y a pas eu ni consensus sur une vision réellement porteuse d'avenir, ni inscription dans la durée de méthodes de délibération.

Il est vrai qu'il n'est pas le seul responsable. Le temps (2008) où CGT et CFDT avaient des positions communes sur des questions aussi importantes que la représentativité syndicale a laissé la place à une période où les conflits internes à la CGT rendent son évolution difficile à discerner, aucun signe de réduction de l'excessif fractionnement syndical ne se dessinant. L'évolution du syndicalisme patronal ne va pas davantage dans le sens du dialogue social. Le rapport Combrexelle est d'ailleurs sur ce point très lucide : s'il continue à se fonder sur le dialogue social pour trouver des équilibres sociaux et économiques, c'est parce que son auteur estime que c'est malgré tout la seule voie féconde et estime que son développement reste possible.

Michel Rocard n'avait pas réformé les retraites, mais son Livre Blanc (1991) a fait date. Lionel Jospin n'a pas réformé les retraites mais, en créant le Conseil d'orientation des retraites (2000), il a permis de satisfaire à l'une des conditions majeures d'une politique de réforme

des retraites.

Les gouvernements de cette législature ont beaucoup plus modifié le droit du travail que les Français ne le réalisent : ils connaissent la loi El Khomry et méconnaissent assez largement les évolutions du début du quinquennat ; ils ont des visions très diverses, mais surtout floues de la loi El Khomry.

Si l'avenir montre une fécondité de la période plus grande que le constat assez sombre que l'on peut faire sur la qualité de la méthode démocratique utilisée pour la loi El Khomry, cela résultera moins d'innovations de méthode, (à part les grandes conférences sociales dont les résultats se sont cependant amenuisés avec l'arrivée d'un nouveau Premier ministre et les difficultés de la fin de la législature), que d'une validation que le temps apportera à la confiance dans le dialogue social et, en particulier, dans l'articulation entre la loi nécessaire, les accords de branche très utiles et une place plus grande mais encadrée au dialogue social d'entreprise.

Rien n'est joué dans cette affaire, les désaccords sur la place du droit négocié dans l'entreprise restant très vifs et la capacité, d'une manière plus générale, de notre pays de comprendre l'importance de promouvoir la démocratie sociale est encore trop faible.

**Notre approche ne conduit pas, pour la présente loi, à modifier l'appréciation instantanée de son accouchement. Son utilité est d'inciter à ne pas en rester à une vision figée sur les péripéties douloureuses au printemps 2016.**

## Regard croisé sur la loi travail

*Bénédicte Fumey*

Dépassant le processus d'élaboration de cette loi que nous étudions dans cette seconde partie, ce regard croisé vise à soulever un questionnement quant au bienfondé politique de son vote en fin de législature avec un « passage en force ». Le vote de cette loi n'a pas pris en compte la volonté croissante des citoyens de participer aux processus de décision concernant les réformes et transitions à mener dans notre pays.

Une disposition de cette loi a généré de forts mécontentements : celle relative à la hiérarchie des normes qui vise pourtant à favoriser le dialogue social en soutenant la négociation en entreprise et ainsi à se rapprocher du terrain et des agents économiques les plus concernés.

Alors pourquoi un tel soulèvement ? Les acteurs politiques ont certainement oublié deux éléments de contexte essentiels :

-Le nombre de licenciements nets, en hausse chaque année, a conduit à un chômage de masse, constat aggravé par les tendances fortes de robotisation et surtout de délocalisation dans les pays à bas coûts. Ce climat anxigène n'offre pas un cadre propice à la négociation au niveau de l'entreprise, les directions générales ayant tendance à abuser de leur pouvoir de négociation en leur faveur en utilisant le « chantage à l'emploi ». Contrairement à ce qu'intuitivement nous pourrions penser, il ne paraissait donc pas judicieux de se rapprocher des entreprises qui sont certes les plus proches des réalités de terrain mais aussi les plus vulnérables.

-La tendance à rogner les avantages des salariés dans un contexte de tension salariale<sup>32</sup> (par exemple en mettant des charges sociales sur certaines prestations versées par les Comités d'Entreprise à leurs salariés) alors que les actionnaires et certains hauts salaires gardent tous leurs avantages engendre un ressentiment grandissant face aux absences d'augmentations de salaires équitables.

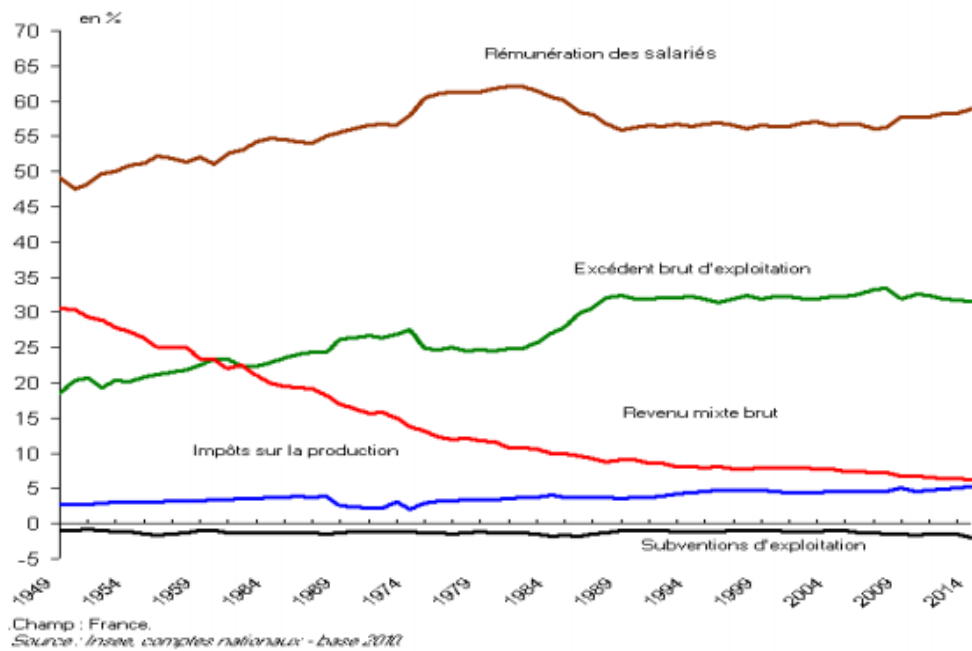
Ces éléments, tout comme la majeure partie des propositions ayant soulevé réprobation (en particulier le barème indicatif des indemnités de licenciement) ont donc accru le sentiment d'une loi à la solde d'intérêts financiers. Cela explique la participation très large aux manifestations de profils variés (outre les bases syndicales classiques, d'étudiants, de chômeurs, voire de retraités, etc.)

Si une loi de réforme du marché du travail était attendue par de nombreux acteurs économiques, salariés inclus, malheureusement les dispositions de la loi choisies sans large concertation, doublé d'un recours au 49.3 jugé de moins en moins légitime pour gouverner, ont engendré un rejet qu'une implication de l'ensemble des parties prenantes, société civile et active incluse (étudiants, actifs, chercheurs d'emplois, etc.) aurait pu éviter. A ceci s'est ajouté la mauvaise estimation du contexte politico-économique de défiance citoyenne face aux inégalités croissantes comme face au gouvernement. Plus que la manifestation d'une

---

<sup>32</sup> Depuis les années 1980, les fruits de la croissance économique et des gains de compétitivité n'ont été que très peu partagés avec les salariés qui n'ont reçu que de très faibles augmentations de salaires en comparaison avec la rémunération du capital (actionnaires).

dérive dans un processus démocratique, cette loi parait surtout avoir été une maladresse politique majeure du quinquennat Hollande.



Comme le montre le graphique ci-dessus, la part des salaires dans la valeur ajoutée n'a cessé de baisser depuis le début des années 80. Dans le même temps la part des dividendes dans la Valeur ajoutée n'a cessé de progresser.

**Rapport complet** [https://collectif-roosevelt.fr/wp-content/uploads/2015/09/Atelier-RTT\\_Fiche-Croissance-et-gains-de-productivite%20A9.pdf](https://collectif-roosevelt.fr/wp-content/uploads/2015/09/Atelier-RTT_Fiche-Croissance-et-gains-de-productivite%20A9.pdf) – p 4/5



## Partie 3 : La qualité de la vie démocratique dans des communes

### **Introduction : intérêt d'une analyse de la qualité démocratique des communes.**

Comme nous l'avons souligné dans notre rapport de 2015, la réforme territoriale du quinquennat 2012-2017, avec ses avancées et ses limites, n'est pas allée jusqu'à faire de l'intercommunalité l'entité de base de la gestion locale, avec des conseillers intercommunaux directement élus au suffrage universel.

La commune reste encore une des institutions qui garde une image positive auprès des citoyens. De leur côté, de nombreux maires s'accordent pour désigner ce mandat de maire comme le plus gratifiant et celui qui permet le mieux un véritable contact entre l'élu et ses concitoyens. Cependant, s'il apparaît être le plus valorisant sur le plan humain, les élus communaux voient la difficulté de l'exercice de leurs mandats s'accroître d'année en année, en particulier du fait du partage des compétences avec les niveaux supérieurs de territorialité, et d'abord ceux de l'intercommunalité. Être maire n'est pas être démuné de pouvoir ; un nouvel équilibre se cherche entre le principe inscrit dans la Constitution de la Vème République (son article 72 prône une « *libre administration* ») et la réalité quotidienne de cet exercice. Pour le moment, l'entrée en vigueur des lois Maptam (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles- 27 janvier 2014) et Notre (Nouvelle organisation territoriale de la République-7 aout 2015) n'a pas permis de le trouver.

Ces nouvelles lois poussent les communes à coordonner leurs moyens d'agir principalement avec les intercommunalités : transfert du Plan local d'urbanisme des communes à l'intercommunalité, poids des notables et des alliances de communes dans les instances de coopération intercommunale en l'absence de minorités de blocage, transfert d'agents communaux à l'intercommunalité en fonction des transferts de compétence, fin de l'obligation d'avoir un Centre communal d'action sociale (CCAS) pour les communes de moins de 1500 habitants (il s'agit d'une première étape avant la suppression complète de ces centres et leur remplacement par des Centres intercommunaux d'action sociale), etc. A cela s'ajoute la baisse des dotations de l'Etat dont dépendent en grande partie des communes en manque de ressources propres, ce qui renforce leur dépendance financière.

Ce nouveau régime technique, juridique et financière de coopération rend plus difficile la participation citoyenne dans le processus de décision, tant que la possibilité d'élire les responsables des intercommunalités ne sera pas reconnue aux citoyens. En termes de qualité démocratique, le problème n'est pas celui d'un transfert de compétences en soi, mais d'abord le fait qu'il soit réalisé au profit d'échelons territoriaux qui ne sont pas gouvernés par des équipes issues du suffrage universel direct.

Il a été jugé intéressant, dans ce contexte, d'observer des évolutions en terme de qualité démocratique dans des communes qui ont été plus présentes dans l'actualité du fait de l'originalité de leurs démarches. Il sera proposé en conclusion une liste de facteurs pouvant influencer positivement sur l'évolution de la qualité démocratique à la fois dans les communes et dans les intercommunalités, compte tenu des nouvelles exigences de coopération entre les différents échelons territoriaux.

## 1. L'émergence d'un pouvoir citoyen à Saillans (voir le site de Saillans)

La commune dans la Drôme de Saillans (1250 habitants) est innovante depuis 2012, en particulier sur les points suivants : émergence d'une liste citoyenne ; nouvel équilibre des pouvoirs entre le maire, les élus, les citoyens, les commissions ; recours à des méthodes d'éducation populaire.

### 1) L'émergence de la liste citoyenne

Comme le soulignent Elisa Lewis et Romain Slitine, auteurs du livre *Le Coup d'Etat Citoyen* (La découverte, 2016), l'expérience innovante de Saillans est liée au « culot » des membres de la nouvelle équipe municipale qui n'avaient aucune expérience politique au préalable.

Cette liste a émergé suite à un « ras-le-bol » généralisé envers la personne du maire qui prenait ses décisions sans consulter les habitants. C'est le projet de construction d'un supermarché risquant d'affecter les petits commerces de la commune qui fut l'élément à l'origine de nombreuses réunions sur la gestion municipale. A la suite de ces débats, huit groupes de travail (environnement, vivre-ensemble, sport etc.) se sont constitués pour que chacun puisse y exposer ses idées, ce qui a permis l'émergence d'une liste électorale citoyenne « *Autrement pour Saillans* » au début de l'année 2014.

Une centaine d'habitants ont établi une charte de valeurs communes et désigné une liste et sa tête à présenter aux élections, liste composée en fonction des disponibilités et des motivations de chacun ; ils ont ensuite réalisé un schéma de fonctionnement de leur municipalité idéale (voir schéma de Territoires Hautement Citoyens ci-après).



Leur liste portait essentiellement trois idées fortes :

- la transparence et l'accès de tous à l'information,
- la collégialité au sein de l'équipe municipale pour éviter que le maire et le premier adjoint n'accaparent le pouvoir,
- la participation des citoyens à la gestion de la commune.

Le 23 mars 2014, la liste citoyenne remporta les élections avec 56,8% des voix (participation de 80%).

## 2) Les réalisations

La liste élue en 2014 à Saillans a « *totalemment repensé le fonctionnement de la mairie, en s'appuyant sur des méthodes d'animations issues de l'éducation populaire* ». Trois projets essentiels sont au cœur de ce dispositif qui participe amplement au renouveau démocratique :



- Une équipe municipale au fonctionnement renouvelé

La prééminence du maire fait de lui le chef de l'exécutif local et le président de l'assemblée délibérative. Afin de lutter contre la concentration des pouvoirs du maire, « *pratique quasi-monarchique* » (Loïc Blondiaux), la liste municipale de Saillans a mis en place des binômes qui « *se partagent les responsabilités. La décision ne se prend plus seule* », au sein de l'équipe municipale. Le maire et son premier adjoint sont interchangeables ; les élus sont invités à écouter humblement leurs concitoyens.

Par ailleurs les indemnités des élus ont été fixées collégalement, à un niveau modeste, en prenant en compte leurs autres revenus et leurs pertes financières liées à l'exercice de leur mandat.

- La volonté de travailler au quotidien avec les habitants

« *L'élu, c'est d'abord quelqu'un qui écoute ses habitants et qui travaille sur la base de leurs attentes, et non pas une personne qui décide des projets à partir de ses propres représentations.* » (Tristan Rechid, membre du conseil des sages de Saillans)

Des groupes d'action-projet (GAP) ont été créés pour permettre aux citoyens qui désirent s'impliquer de manière opérationnelle de le faire sur des projets concrets, comme l'éclairage public, le composteur collectif etc.



Deux fois par mois, l'équipe municipale organise « *un comité de pilotage public* » et « *une réunion de travail ouverte aux habitants avec l'ensemble des élus* ».

Un conseil des sages (animé par Tristan Rechid qui a inspiré le processus dès le début) a également vu le jour. Il effectue une « **veille de participation** », ses membres étant présents dans les différentes instances afin de vérifier que les choses se déroulent bien de manière collaborative. Ils participent également à la formation des citoyens et des élus aux techniques d'animation collective.

- La redynamisation du marché local

Dorénavant, chaque année est organisée une semaine de l'économie locale et ce, afin de « *mettre en mouvement les différents acteurs économiques de Saillans. Près de 157 activités sont recensées sur Saillans et c'est plus de 90 personnes qui se sont impliquées concrètement en tenant un atelier, une conférence, une table ronde ou tout simplement une animation dans le village.* »

Cela permet notamment aux producteurs et artisans de la région de se faire connaître des habitants. La mutation du marché bio en mai 2016 en un Marché d'été fonctionnant en circuit court va de pair avec l'action précédente, car elle permet également de valoriser la production et l'artisanat local, bio ou durable.

### **3) L'efficacité, la durabilité et l'impact de cette innovation citoyenne**

L'équipe municipale, le maire et les citoyens impliqués font montre d'une véritable envie de modifier les pratiques démocratiques. Cependant, ces personnes motivées se retrouvent souvent isolées. Le manque de temps et/ou de motivation constituent un frein majeur : peu de citoyens participent dans la durée, peu sont volontaires, peu votent et beaucoup de personnes tirées au sort déclinent l'offre de s'impliquer. L'efficacité de la formule dans la durée doit donc encore être prouvée.

Un autre problème survient du fait de manque de dialogue avec les élus de l'opposition, plus attachés aux anciennes méthodes. Certains de ces derniers sont tentés de dégrader les débats au sein du conseil municipal et/ou d'attiser les tensions dans la commune.



Vincent Beillard, le nouveau maire, dénonce la poursuite du « *phénomène de baronisation* » dans les communes avoisinantes, ce qui contribue à l'isolement de la commune, notamment au sein de l'intercommunalité. Ceci est d'autant plus dommageable que cette dernière a de plus en plus de prérogatives sur les communes qui le composent.

Par contre, l'expérience démocratique de Saillans a eu un réel impact, qu'il soit politique, méthodologique ou médiatique, inspirant de nombreux citoyens séduits par son exemple.

Un projet d'extension/reproduction de cette démarche est conduit par *La Belle Démocratie*, anciennement Processus Vogüé, ceci dans l'objectif de permettre une véritable « *réappropriation du pouvoir* » par les citoyens dans leurs communes. Il s'agit de relier et d'impliquer les citoyens en partant de la base et grâce à des organisations citoyennes. Pour ce faire, *La Belle Démocratie* s'est dotée d'une nouvelle charte-Manifeste qui prône « *la création d'une société vivante, solidaire et bienveillante* » et qui déclare que le « *bien-être de l'individu est l'unité de base de toute expérience collective* ».

Cette initiative a pour ambition de faire travailler ensemble ses adhérents afin de rédiger son programme et d'« *inventer ensemble les moyens d'en finir avec la politique-spectacle* » ou encore de lutter contre « *toutes les formes de simulacre démocratique qui étouffent le pouvoir citoyen* ».

Une fiche pratique « *Créez une Assemblée locale* » a été proposée afin d'aider les groupes d'habitants à multiplier l'exemple de cette commune (voir le site : <http://www.seraphinesmood.com/index.html>). Dans une même optique, nous pouvons retrouver l'association « La Turbine à graine », association d'éducation populaire qui se présente comme une boîte à outil en terme de formation citoyenne. Ceci afin d'appuyer tous ceux qui cherchent à s'inspirer de Saillans, que ce soit des communes de la Drôme, d'Aucelon dans la vallée de la Roanne ou des collectifs comme une association établie autour de Béziers dénommée Partagir.

## 2. Une élaboration dans la durée entre un maire et ses concitoyens (Kingersheim) (présentation du dispositif sur : <http://www.ville-kingersheim.fr/>)



L'action dans la durée de Jo Spiegel, maire de Kingersheim (13000 habitants), permet d'aborder le lien entre transformation personnelle, transformation de la collectivité communale, transformation citoyenne :

### 1) La méthodologie d'émergence d'une ville citoyenne

La liste présentée par le maire a été élue en 1989 et réélue en 1995, 2001, 2008 et 2014 sur un programme de transition économique, écologique et démocratique et sur le projet de « *mettre à contribution un maximum de citoyens pour le changement et passer d'une démocratie d'affrontement à une démocratie apaisée.* »

Le renouveau démocratique de Kingersheim s'inscrit dans une démarche globale nommée *Les Etats-Généraux Permanents de la Démocratie*, décrits ainsi par Joe Spiegel : « *Ils constituent un état d'esprit qui revendique scrupuleusement l'élévation du débat public, invite chaque habitant reconnu dans sa singularité à devenir coproducteur et copropriétaire de l'intérêt général, et encourage à la pratique d'une grammaire démocratique articulée autour de 4 niveaux d'exigence : l'information, le débat, l'élaboration et l'implication. La démocratie n'est pas ; elle naît.* »

### 2) Les réalisations

Les élus de Kingersheim et leur maire ont progressivement promu divers dispositifs tels que :

- La Maison des citoyens

Présenté comme l'organe central de Kingersheim, la Maison des citoyens est le lieu « *où s'exercent les fonctions essentielles de la démocratie : la délibération, l'élaboration et la coproduction avec les habitants, la décision politique et l'implication citoyenne.* » Elle est également un lieu de formation à la pratique démocratique et à la fabrique de citoyenneté. Les citoyens impliqués s'y retrouvent. Elle dispose d'une agora (une salle de capacité de 100 personnes) qui « *accueille toutes les réunions officielles nécessaires à la vie démocratique et institutionnelle de la commune* » et « *toutes les rencontres importantes organisées dans le cadre des Etats-Généraux Permanents de la Démocratie* », en particulier les conseils



participatifs et les ateliers de travail sur la citoyenneté (réseau d'échange réciproque de savoirs...). Le journal municipal fournit de multiples informations et permet aux citoyens comme à l'opposition municipale de s'exprimer.

Voir à ce sujet le très bon schéma de « Territoires hautement citoyens » sur le lien suivant : <http://www.territoires-hautement-citoyens.fr/maison-de-la-citoyennete-kingersheim/>

#### - La journée citoyenne

Suivant l'exemple de Berwiller, chaque année, un samedi au printemps, les habitants de la commune se mobilisent pour participer avec le soutien des services municipaux « à des *petits chantiers d'entretien, d'amélioration et d'embellissement des espaces et des équipements publics* », ceci dans l'objectif d'améliorer le cadre de vie et l'environnement, de cultiver les liens intergénérationnels, sociaux et de valoriser le patrimoine commun.



#### - Les conseils participatifs tirés au sort

Créés à chaque fois qu'un projet est mis en agenda par la ville dans le cadre du contrat municipal ou par les habitants, ils réunissent « *le collège des élus et leurs collaborateurs, les habitants volontaires et ceux tirés au sort, les experts et les partenaires associatifs et socio-économiques.* » Ceci permet d'assumer « *la phase décisive, de réflexion, de débat, de maturation et de coproduction* ». (Jo Spiegel) Actuellement au nombre de 60 conseils participatifs, ils permettent de mobiliser un ensemble de ressources humaines, le citoyen y étant un acteur essentiel dans la prise de décision.

### 3) L'efficacité, la durabilité et l'impact de cette démarche citoyenne

Jo Spiegel s'est aussi investi depuis 2004 dans des responsabilités dans la région de Mulhouse, en particulier depuis 2014 comme animateur de la transition énergétique et du Plan climat territorial de Mulhouse Alsace Agglomération. Par contre, il a démissionné du PS en 2015, car il estime que ce n'est pas des partis que viendra le changement.

Il est depuis 27 ans le maire d'une commune votant pour sa liste diverse gauche aux élections municipales (en mars 2014, sur 53% de suffrages exprimés, Jo Spiegel a obtenu 59% de ceux-ci) et plutôt à droite aux autres élections (par exemple, à l'élection présidentielle de 2012 58% des suffrages exprimés pour Nicolas Sarkozy).

On peut aussi juger l'efficacité de la démarche de dialogue démocratique à la capacité de la commune de traiter des dossiers difficiles comme l'intégration des roms ou la construction d'une mosquée.



Jo Spiegel diffuse et valorise dans les médias la démarche qu'il conduit avec ses concitoyens à Kingersheim : nombreuses interviews et articles, livres collectifs (*Faire (re) naître la démocratie*, Chronique sociale, 2013 co-écrit avec Pierre Olivier Archer, Jean Laversanne, Guillermo Martin, Patrick Plantier ; *Le complexe d'Elie, politique et spiritualité*,

avec Marion Muller-Colard, 2015). Par ailleurs, il est aujourd'hui sollicité par de nombreuses villes et agglomérations françaises et étrangères pour **son expertise dans deux domaines qu'il affectionne particulièrement : la haute qualité démocratique et la haute qualité environnementale. Enfin il coopère avec de nombreux mouvements** comme le Pacte civique et comme *Pas sans nous* avec qui il a soutenu en 2016 la création d'un fonds d'initiative citoyenne.

### **3. Une nouvelle équipe face à l'ambition du renouveau (Grenoble), (présentation du dispositif sur : [www.grenoble.fr](http://www.grenoble.fr))**

En 2014, la liste conduite par Eric Piolle a battu au second tour la liste de gauche sortante (sur les 59% de suffrages exprimés, la liste UG-EELV a obtenu 40% des voix, la liste DVG 27%, la liste UD-UMP 24% et la liste FN 9 %).

#### **1) L'approche pour conquérir la mairie :**

Eric Piolle, ancien cadre dirigeant à Hewlett-Packard, fut désigné en interne pour conduire la liste « *Grenoble, une Ville pour Tous* » du Rassemblement citoyen de la gauche et des écologistes. Ce mouvement regroupe de nombreuses formations politiques comme EÉLV, le Parti de gauche, Les Alternatifs, la Gauche anticapitaliste, ainsi que deux associations locales, le Réseau citoyen et l'ADES.

La liste d'Eric Piolle prônait la transition économique, écologique et démocratique, le renouveau de la vie démocratique étant obtenu grâce à la promotion d'un pouvoir citoyen. Il s'agissait de « *mettre à contribution un maximum de citoyens pour le changement et passer d'une démocratie d'affrontement à une démocratie apaisée* ».

#### **2) La mise en œuvre du programme :**

Des institutions nouvelles ont été créées, comprenant trois piliers centraux autour desquels la démocratie participative tente de s'exercer :

##### **a) Les conseils citoyens indépendants.**

Au nombre de sept, chacun composé de 40 membres (20 volontaires, 20 tirés au sort), ils « *fonctionnent comme une commission extra-municipale et peuvent à chaque conseil municipal poser une question au maire.* »

Des réunions inter-Conseils Citoyens indépendants se tiennent chaque année (le 19 mars pour l'année 2016) dans lesquelles les citoyens peuvent réfléchir collectivement sur les enjeux partagés par l'ensemble de ces conseils et définir des pistes d'actions.



Quatre conseils citoyens politiques de la ville (appelés « tables des quartiers ») viennent les compléter. Composés de trois tiers (représentants d'associations, citoyens tirés au sort et volontaires), ils s'occupent de questions plus spécifiques comme les travaux de l'ANRU sur les quartiers prioritaires.

Ce dispositif permet aux citoyens d'interpeller directement leurs élus et de les interroger, les alerter sur des problèmes qu'ils constatent ou des sujets qu'ils estiment importants. Ils participent de ce fait au conseil municipal où, les acteurs extérieurs ne s'expriment habituellement pas. S'ils ne sont pas d'accord avec la politique menée par la ville, ils peuvent ainsi le faire savoir sans passer forcément par les membres de l'opposition dans lesquels ils peuvent ne pas se reconnaître.

b) Le droit à l'interpellation et la « votation citoyenne ».

Chaque grenoblois de plus de 16 ans peut interpeller ses élus par des pétitions (2000 voix doivent être recueillies). Cela permet aux personnes ne faisant pas partie des institutions citées plus haut de s'exprimer auprès des instances dirigeantes. Si ces dernières décident après débats de ne pas en tenir compte, les citoyens auront toujours la possibilité de la faire prendre en compte lors de la semaine annuelle de « votation citoyenne ». Si elle recueille 20 000 voix (le score obtenu par la liste au moment des élections), les élus seront alors tenus de la respecter.

Un peu à la manière d'un référendum local, la population est ainsi sollicitée (pour l'instant une semaine par an). Il s'agit d'une démarche de co-construction et donc pas forcément d'un désaveu de la politique exercée par le maire et son équipe.



*« Les représentants traditionnels perdent peut-être un pouvoir de décision immédiat, mais en réalité, nous gagnons collectivement en pouvoir d'agir et de transformation. »* (Eric Piolle, maire de Grenoble).

c) Le budget participatif.



Comme son nom l'indique, une partie du budget de la ville (ici 800 000€ par an) est gérée par les citoyens, réunis en « conseils citoyens indépendants » dans chaque quartier de la ville. Concrètement, chacun peut présenter un projet qui est ensuite évalué en fonction des possibilités et de son intérêt par les services de la ville. Une « votation citoyenne » détermine ensuite si le projet sera réalisé ou non.

Déterminer le budget est le cœur de la décision politique de nos jours, que ce soit à l'échelle locale ou nationale. Le fait d'en soumettre une partie au vote citoyen, avec obligation pour la ville de suivre sa décision, permet aux citoyens de décider d'investissements les concernant.



### 3) L'efficacité de la formule dans la durée

Une première critique vient de l'opposition de droite comme d'élus de la liste de gauche sortante qui regrettent le peu d'ouverture de la majorité pour coopérer sur certains dossiers alors que les conseillers des listes battues ont souvent des compétences supérieures à certains responsables nouvellement élus.

Une seconde critique porte sur l'effet d'annonce que privilégie la municipalité. Si les objectifs de réforme sont intellectuellement séduisants, sur le terrain, il en va autrement. De nombreuses décisions ont été prises sans véritable consultation, d'où les nombreuses manifestations de résistance.

D'autres critiques, plus polémiques, comme celle de Jean-Paul Portello (syndicaliste) sur le site médiapart ou des auteurs des articles « *Grenoble « rouge-verte » : une alternative institutionnelle ?* » et « *Grenoble : Comment la mairie Les verts/PG confirme l'impasse réformiste* » sur le site Alternative libertaire, fustigent le maire, le désignant comme principal responsable du bilan mitigé d'une expérience très médiatisée. De « *nombreuses promesses de campagne se seraient ainsi retrouvées sacrifiées sur l'autel de la realpolitik* », les mesures engagées de la mairie « *visant avant tout à parfaire un plan de communication à l'échelle nationale* ». Les multiples institutions démocratiques seraient ainsi pilotées directement par la mairie et « *totalelement dénuées de pouvoirs réels* ». Ils accusent le maire d'avoir été incapable de réformer en profondeur la mairie, de ne pas avoir tenu ses promesses de campagne et d'avoir « *succombé à l'austérité* ».

#### **Regard croisé du collectif Pacte civique de l'Isère**

Renvoyant à l'intervention de Paul Bron (élu de l'opposition *Rassemblement de gauche et de progrès*) lors du conseil municipal du 19 décembre 2017, le collectif du Pacte civique de Grenoble et de l'Isère partage ses critiques à l'égard de la gestion budgétaire par la majorité actuelle. Alors que la situation financière de la ville s'est aggravée depuis le début de la nouvelle mandature, aggravation que la baisse des dotations de l'Etat ne peut entièrement expliquer, Paul Bron dénonce la volonté du maire de promouvoir une nécessaire « transition écologique » sans la faire reposer sur un modèle économique viable. Il dénonce également un manque de transparence sur les questions budgétaires, la municipalité étant notamment restée muette quant à la composition de la « commission communale des impôts directs ». Enfin, il déplore une volonté manifeste du maire et de son équipe à agir seul, à ne pas chercher le compromis, ni même à engager ne serait-ce que la moindre discussion avec ses opposants. La proposition de Paul Bron de créer un « pacte d'entente municipal » afin de faire front commun pour régler les problèmes de la ville est restée lettre morte.

Par ailleurs, si les objectifs de réforme sont intellectuellement séduisants, il en va tout autrement pour leur concrétisation sur le terrain : de nombreuses décisions ont été prises sans véritable consultation, d'où de nombreuses manifestations de résistance.

Enfin, il faut noter que, depuis 6 mois, les CRS doivent être présents à chaque séance du conseil municipal.

#### **Deux élus quittent la majorité** (article du Dauphiné libéré datant du 11 janvier 2017) :

Dans cet article, les trois groupes d'opposition reviennent sur ces trois années de mandat et réagissent au départ de deux élus qui vont former leur propre groupe « Ensemble la gauche ». Pour le Rassemblement de gauche et de progrès, ce départ reflète « la brutalité et le sectarisme » de la majorité, une « stratégie de manipulation » médiatique et des débats inexistantes. Le groupe LR-UDI, lui, dénonce « une trahison des engagements pris au cours de la campagne ». Enfin, les élus FN considèrent que la majorité a créé une « fracture avec les Grenoblois », ce qui se ressent désormais au sein de la majorité.

#### 4) Impact et reproductibilité de l'expérience.

La diffusion de ce « modèle démocratique » de ville citoyenne est pour le moment limité, et ce pour trois raisons au moins :

- La première vient de notre culture jacobine et centralisatrice qui limite les capacités d'initiative des collectivités locales : « *Le droit français en matière de démocratie directe au niveau local est très restrictif* » (Pascal Clouaire, adjoint à la démocratie locale). Romain Rambaud, professeur des universités, spécialiste du droit électoral, déclare à ce sujet qu'« *à Grenoble, on est un peu en dehors de la légalité* » comme, par exemple, quand la municipalité autorise les mineurs et les étrangers à participer aux institutions nouvellement créées qui leur permettent de signer des pétitions conduisant à des décisions. De plus, la commune (Grenoble comptait en 2013 160 215 habitants<sup>3</sup> et son agglomération 508 201 habitants) a vu son pouvoir diminuer du fait des nouvelles lois de décentralisation qui confèrent aux communautés d'agglomérations plus de prérogatives (SCOT, PLU notamment). Or, les décisions à ce niveau se prennent par l'ensemble des communes qui la composent, tous les maires ne voyant pas forcément d'un très bon œil les expériences citoyennes de Grenoble.

- La seconde raison tient au caractère clivant de la liste élue avec 40% des voix au second tour. Peut-on dire que la ville est citoyenne quand elle se monte incapable de délibérer avec les représentants d'autres sensibilités politiques ? La liste élue, qui n'avait que peu travaillé au préalable avec la diversité des mouvements citoyens, associe-t-elle réellement les citoyens et leurs organisations à ses décisions et à leur mise en œuvre ? La reconduction ou non de la majorité actuelle sera un bon indicateur de la façon dont son caractère clivant a été apprécié.

- Enfin, la troisième et dernière raison est d'ordre budgétaire. La municipalité, qui s'est retrouvée plus d'une fois en difficulté financière pour maintenir certains services et emplois, pourra-t-elle mobiliser des financements significatifs pour faire de Grenoble une ville citoyenne ?

### 4. Une expérimentation progressive du budget participatif (Paris)

#### 1) Présentation du dispositif (lien : [www.budgetparticipatif.paris.fr](http://www.budgetparticipatif.paris.fr))

Promesse de campagne d'Anne Hidalgo, le budget participatif a été mis progressivement en place. Il a été voté en 2016 pour la troisième fois permettant de décider de 100 millions d'investissement dont 10 millions d'euros pour les écoles et les collèges et 30 millions d'euros pour les quartiers populaires. Une nouveauté de 2016, le budget participatif des écoles et des collèges, a rencontré un franc succès : 83% des écoles élémentaires ont pris part au dispositif, 66 155 enfants ayant participé directement au vote entre mai et juin 2016 ; le thème « *une école plus connectée* » est arrivé largement en tête.



C'est près de 5% du budget d'investissement de la capitale (soit un total de 500 millions d'euros sur cinq ans) qui se retrouvent entre les mains des Parisiens. Chacun peut déposer en ligne une proposition

d'investissement pour son arrondissement, son quartier ou, pour les enfants, son école. Critères à respecter: les propositions doivent être d'intérêt général, bénéficier à l'ensemble des habitants de la zone concernée et entrer dans le champ des compétences de Paris.

Les projets d'arrondissement (65 millions du budget participatif) et les projets de la ville (35 millions) sont sélectionnés par 21 commissions avant d'être soumis au vote des citoyens parisiens. Ce sont près de 90 000 parisiens qui ont voté et décidé de l'attribution des 11 projets retenus pour la ville ; parmi eux, une action visant à rendre la ville plus propre, le développement d'espaces de travail public, des abris pour SDF, des ludothèques, de la nature en ville, etc.

Tout cela doit permettre une plus grande participation et implication citoyennes dans le processus de décision d'investissements et, dans un premier temps, favoriser l'apprentissage de la prise en compte des contraintes techniques, juridiques et financières de la collectivité confrontée à la promotion de l'intérêt général.

## **2) Intérêt et limites de ce dispositif.**

Selon les points de vue, on trouvera que 100 millions de budget participatif par an est important comme innovation démocratique ou négligeable compte tenu des enjeux de l'avenir de la ville.

Le budget participatif est considéré par certains élus et chercheurs comme un « gadget participatif » : les offres institutionnelles de participation octroyées par le haut donnent lieu à « *une technocratie de la participation* », cette « innovation démocratique » ne remettant pas en cause l'équilibre des rapports de forces entre sensibilités politiques différentes. Il ne suffit pas « *de réunir les gens et de remplir des cahiers pour faire de la démocratie participative. C'est l'opposé de ce qu'est la participation, qui ne peut s'inscrire que dans un principe de responsabilisation des acteurs.* »

La dimension participative citoyenne, mise en avant dans ce type de dispositif, constitue une amorce d'implication citoyenne, intéressante, mais à mieux évaluer pour voir comment elle peut déboucher sur une implication dans la durée des citoyens à la gestion de leur ville et à la préparation de son avenir.

L'Observatoire citoyen de la qualité démocratique avait présenté dans son rapport sur l'année 2015 le début de la démarche parisienne en matière de budget participatif ; il devra continuer, avec les militants du Pacte civique de Paris à la suivre et à l'évaluer.

## **3) Reproductibilité de l'expérience.**

Ce type d'initiative dépend de la volonté des listes qui se présentent aux élections d'en faire une priorité, de leur capacité d'honorer leurs promesses et de les inscrire dans une évolution constructive d'implication citoyenne.

## 5. D'autres initiatives communales porteuses d'enseignement

Nous sommes bien conscients que les observations partielles sur seulement quatre communes ne recouvrent pas toute la richesse et la complexité de l'amélioration de la qualité démocratique sur le plan local. C'est pourquoi il est proposé ci-après trois autres exemples de situations particulières dans des communes qui peuvent nous aider à enrichir nos observations et nos réflexions. Nous aurions pu reprendre aussi des communes déjà observées dans notre rapport OCQD de 2014 comme Loos en Gohelle pour son « *projet participatif de résilience* » ou Grigny pour son « *budget participatif* ».

### 1) Nantes et l'implication des citoyens dans la décision de faire une chaufferie.

Le Collectif 44 du Pacte civique (voir annexe) a mesuré, à la lumière d'un projet de chaufferie, la difficulté d'une participation citoyenne à la décision d'un investissement. Si la participation active des citoyens dans des décisions liées à la vie quotidienne des nantais sont plutôt bien conduits par la municipalité grâce aux efforts dû à l'adjoint au maire en charge de la citoyenneté, il apparait un déficit de démocratie participative dans un projet de chaufferie sur Rezé initié par la Métropole. Comme dans le cas de l'agglomération de Grenoble, on retrouve la difficulté de décision par des acteurs politiques d'horizons divers dans le cadre des 23 communes composant la Métropole nantaise. Le Collectif 44, pas convaincu de la qualité du processus ayant conduit à la décision de réaliser cette chaufferie, se réjouit de la proposition de la Collectivité de mettre en place un groupe de suivi des conséquences de ce projet.

### 2) Communes FN du Var et vie associative :

Dans le rapport 2015 de l'OCQD, nous avons observé « *des attitudes antidémocratiques dans les communes FN du Var* ». Les tensions entre les associations locales et les mairies FN de ce département restent très vives. Ces dernières exercent des pressions sur des associations : la mairie de Cogolin a souhaité que les danses orientales à la fête du coq en 2014 soient supprimées par l'association organisatrice, menaçant d'un recours en justice l'association Place Publique après des accusations de clientélisme.

La politisation de ces associations, avérée ou non, et les besoins de faire des économies budgétaires sont les principaux arguments utilisés par les maires de communes FN du Var ou d'ailleurs pour justifier leurs actions. Julien Sanchez, maire de Beaucaire, a ainsi pu déclarer : "*Je ne suis pas maso, donner une*



*subvention à des gens qui font des déclarations politiques contre nous et leur faire cadeau d'un joli local de 150 m2 estimé à 10.000 euros de revenus locatifs par an, ça me pose problème.*" Ceci a entraîné la fermeture d'une association de soutien scolaire.

L'argument financier, compte tenu des baisses de dotations de l'Etat, pourrait être un argument recevable : des communes non FN faisant face à des problèmes identiques sont

forcées de faire des choix. Cependant, en parallèle de ces coupes budgétaires, nous avons par exemple dans la commune à gestion FN de Fréjus la création d'un service de la vie associative qui s'engage fortement en faveur du handicap alors que le financement des centres sociaux a diminué de près de 67% et l'enveloppe générale des dotations de 25%.

Par ailleurs des actions d'entraves passives de mairies FN ont également lieu, par exemple pour empêcher les associations de pouvoir se réunir dans divers locaux ; c'est le cas de la Ligue des Droits de l'homme de Fréjus qui ne put accéder au local de la maison des associations puisque leur convention a mis du temps à être renouvelée en novembre 2015, celui de l'ASTI et celui du centre social Les Tournesols qui ne purent participer au forum des associations de la ville. Par ces actions, des communes FN empêchent délibérément les citoyens engagés de mener à bien leurs démarches en faveur de l'intérêt général, et ce au nom de leur volonté de mainmise accrue sur la gestion des villes où ils ont obtenus aux dernières élections la majorité.

### **3) Sevrans et la politique du maire face à l'islamisme radical.**

Cette ville de Seine-Saint-Denis, dont le maire est Stéphane Gatignon (proche des écologistes), traverse des difficultés du fait de ressources budgétaires limitées alors qu'elle doit gérer une commune ayant près de 90% de la population d'origine étrangère et un taux de chômage de 17%.

6 à 8 jeunes de la commune partis faire le « djihad » étant morts en Syrie, des habitants ont décidé de faire une lettre à la mairie afin de dénoncer son inactivité face à la propagation de l'islamisme radical qui finit par envahir la ville. Parmi les signataires, on trouve Nadia Remada, fondatrice de « *La Brigade des mères* », association qui cherche à empêcher la radicalisation de leurs enfants. Ces mères fustigent une certaine complaisance de la mairie envers les islamistes radicaux, et ce pour des raisons électorales : « *Il y a deux ans, ils [les membres de l'équipe municipale] voulaient ramener l'armée pour gérer la ville et aujourd'hui, le maire dit que tout va bien* ». Ce discours se retrouve également parmi les élus de l'opposition : Clémentine Autain, conseillère municipale Front de gauche, déclare à ce sujet : « *On n'a pas le sentiment d'un maire qui prend le problème à bras-le-corps, il est très absent du terrain.* »

De son côté, la mairie explique que Sevrans « *fait l'objet d'un programme spécifique de formation de 90 agents municipaux financé en partenariat avec l'Etat* », mais que la démarche est longue et peine encore à trouver des résultats. Il a par ailleurs tenu à rappeler dans sa lettre du 29 septembre 2016, en réponse à l'émission de Bernard de La Villardière, les actions qu'il a mené : des mosquées clandestines ont été fermées et murées par les services de la ville ; il a maintenu une école de confession musulmane afin d'éviter une déscolarisation des enfants (ce qui aurait renforcé le communautarisme et les ruptures avec la société selon lui) ; il s'efforce également, à chaque attentat et à chaque action de l'Etat Islamique, de réunir les responsables de chaque confession afin de réfléchir et de travailler ensemble pour mieux coordonner les actions en direction de la population.

Enfin, le maire appelle à « *se serrer les coudes, favoriser les discussions, stimuler la solidarité et la reconnaissance mutuelle* », conditions nécessaires pour faire émerger du lien et du dialogue, sans lesquels toute tentative de débats et d'actions démocratiques est amené à échouer.

# **Réflexion sur les facteurs de qualité démocratique dans des communes**

De premiers facteurs, à améliorer et à compléter, sont proposés ci-après pour réfléchir à ce qui influe sur la qualité de la vie démocratique des communes :

- Rôle des minorités agissantes et des organisations citoyennes dans les campagnes électorales (composition des listes municipales, élaboration d'un programme, mise en œuvre en cas de succès à l'élection) : le cas de Saillans, qui illustre bien cette possibilité de changement dans la vie municipale, est à suivre pour évaluer dans la durée l'impact sur la qualité de la vie démocratique ; pour Grenoble, les avis divergent sur la qualité de l'implication d'organisations citoyennes dans le changement de majorité et dans la gestion municipale actuelle.
- Rôle joué par une personnalité exemplaire et/ou à fort charisme ou leadership, innovante comme un maire (Jo Spiegel à Kingersheim), un animateur ou un formateur (Tristan Rachid à Saillans),
- Eléments catalyseurs d'une recherche de plus d'exigence démocratique : contestation de l'action de l'ancien maire (Saillans), nécessité de mieux prendre en compte de nouvelles orientations comme l'écologie et le renouveau citoyen (Grenoble), implication des citoyens à travers des budgets participatifs (Paris), mode de participation des habitants aux décisions d'investissements (communauté urbaine de Nantes), volonté d'implication de l'ensemble des acteurs (Kingersheim).
- Sources d'inspiration tirées d'initiatives exemplaires comme celles de Porto Allegre pour les budgets participatifs, de Grande-Synthe pour l'accueil des migrants (voir partie 4 du rapport), etc. Il serait intéressant d'analyser aussi la dimension historique dans certains cas comme celui de Grenoble où des maires et leurs équipes furent innovants.
- Capacité d'innovations en matière de participation et d'implication citoyennes : cette capacité a été forte dans les cas de Saillans et de Kingersheim, sans doute moindre dans les autres cas observés ci-dessus.
- Renforcement du lien social : le cas de Sevrans affronté à la montée de l'islamisme montre la difficulté pour une municipalité d'agir de façon pertinente et continue en ce domaine.
- Pédagogie des communes et de leurs élus : les journaux municipaux (Kingersheim) et les sites des communes (Saillans) jouent un rôle majeur, compte rendu de mandat, présentation du budget, effort écologique, etc.
- Outils collaboratifs et plateforme citoyenne : cela a joué un grand rôle pour le budget participatif de Paris.
- Formation des élus et des citoyens : cette priorité semble largement sous-estimée, mais indirectement des apprentissages se font mieux sur le terrain là où existent des dynamiques citoyennes.
- Qualité de l'approche des « questions qui fâchent » : sécurité, accueil des migrants, repas à la cantine scolaire, construction et gestion d'un lieu de culte, civilité des

habitants, budget municipal sous tension. Kingersheim semble mieux réussir en ce domaine que Sevrans, mais les tailles des communes et les contextes sont différents.

A l'avenir, il faudrait compléter la réflexion par l'approfondissement de l'influence des facteurs institutionnels et financiers, moins maîtrisables par les communes, et notamment de la qualité de la coopération démocratique entre les communes dans le cadre des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Dans nos exemples, ils ne semblent pas avoir été favorables à la participation citoyenne.

Après cette analyse des facteurs influant sur la qualité de la vie démocratique dans les communes, il est intéressant de rechercher des critères et des indicateurs pertinents de qualité démocratique communale, d'où une première esquisse :

- taux de participation aux élections municipales (intercommunales demain ?), et son évolution ;
- représentativité des élus par rapport à la population : âge, sexe, classes sociales, etc.
- qualité et adéquation aux besoins des outils pour informer les citoyens ;
- place accordée aux élus de la majorité et des listes minoritaires, aux employés municipaux et aux citoyens: dans les débats au conseil, dans les outils d'information, dans l'élaboration des décisions d'investissement ;
- montant et modalités du budget participatif ;
- qualité des services aux usagers de la mairie ;
- capacité d'innovation de la commune et de l'intercommunalité : méthodes démocratiques, formations civiques, soutien aux initiatives citoyennes, etc.

Enfin, un panorama pourrait être dressé de la situation et de l'évolution de la vie démocratique de l'ensemble des communes et des intercommunalités françaises en se référant à des indicateurs globaux portant sur les résultats aux élections, les problèmes rencontrés par la liste élue (nombre de démissions de maires et de conseillers, nombre de mises sous tutelle du préfet, fermetures de services municipaux, etc.), les réalisations (investissements, fêtes, initiatives type budget participatif, information des habitants, etc.), les évolutions des budgets (écoles, soutien aux associations, etc.), les initiatives en faveur des jeunes (emploi de jeunes en service civique, investissements pour des équipements culturels et sportifs, etc.).

## **Evolution en cours du fait des regroupements de communes, des métropoles, des régions**

En renforçant le pouvoir d'initiative et d'action des régions, des métropoles et de façon plus générale des intercommunalités, le quinquennat 2012-2017 aura remodelé de manière assez sensible le visage institutionnel de la France des territoires, même si l'absence d'élection directe des Présidents de ces échelons de notre organisation territoriale en limite encore la perception par les citoyens.

Les premiers effets de ces réformes récentes sont déjà visibles : la réduction de plus d'un millier du nombre des communes (passant de 36 658 au 1/01/2015 à 35 498 au 1er janvier 2017) et du nombre d'intercommunalités (passant de 2581 en 2012 à 1266 début 2017), soit une réduction de moitié<sup>33</sup>. La France compte désormais 15 métropoles qui couvrent 25% de la population (en attendant l'adoption définitive de la prochaine loi sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. qui devrait faire passer leur nombre à 22), 14 communautés urbaines (6% de la population), 218 communautés d'agglomération (35%) et 1019 communautés de communes (34%). C'est dire si la structuration de fait intercommunal aujourd'hui en France ne peut plus être ignorée dans l'évaluation de la qualité de notre vie démocratique.

De plus, un autre fait doit être considéré. A la suite de ces réformes, un pas de plus a été franchi pour soutenir « l'alliance des territoires » entre eux, et avec l'Etat. Car, deux types de pactes ont été conclus très récemment : entre l'Etat et les régions d'une part et les métropoles d'autre part.

Le premier a été signé le 30 mars 2016 avec l'Association des Régions de France (ARF). En créant une « plateforme Etat- Régions », ce type de pacte essaie de nouer des engagements réciproques pour permettre aux élus régionaux, aux services de l'État et à ses opérateurs de travailler ensemble, en confiance, au plus près des besoins et initiatives territoriales. Il a d'abord débouché sur un partenariat renforcé avec Pôle Emploi, pour la mise en œuvre du plan «500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi ». Un Acte II a été cosigné en juin 2016 entre l'Etat et l'ARF, portant notamment sur les clauses de revoyure des Contrats de Plan Etat/Régions (CPER), et comportant un volet régionalisé du Programme d'Investissement d'Avenir (PIA3).

Le second partenariat, appelé pacte "État-métropoles", a été signé en juillet 2016. Ce pacte définit une stratégie nationale de développement des métropoles, fondée sur l'innovation. A fin 2016, des premiers pactes ont été conclus entre l'État et les métropoles de Rouen-Normandie et du Grand Nancy. D'autres ont été signés début 2017 avec Montpellier, Toulouse, Grenoble et Lille.

La qualité démocratique territoriale doit donc désormais être observée et évaluée, pas seulement au niveau communal, mais à tous les échelons territoriaux sous l'angle de qui est appelée désormais « l'alliance des territoires », mais aussi sous l'angle de la qualité de la coopération entre les services de l'Etat déconcentré, des Régions et des intercommunalités au service du bien commun.

---

<sup>33</sup> D'après le ministère et le secrétariat chargé des collectivités territoriales, cité par Le Monde du 20/01/2017. On peut suivre également l'évolution du nombre des communes et des intercommunalités sur le site de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) : <http://www.adcf.org>



## Partie 4 : Les migrants, l'Etat et les communes

Les années 2015 et 2016 ont vu arriver en France un nombre de migrants beaucoup plus important que les 200 000 habituels. L'État a été lent à réagir. Des municipalités, heureusement, ont pris des initiatives pour accueillir ces nouveaux venus : migrants, étrangers, exilés, réfugiés. Ces mots ne sont pas interchangeables. Face aux étrangers qui arrivent en France, l'État français fait comme les autres le tri entre ceux qui pourront prétendre au statut de réfugié, et les migrants économiques, voire climatiques, dont le séjour en France n'est pas légitime. Les militants préfèrent le terme d'exilé pour désigner ceux dont ils défendent les droits. Le texte qui suit utilisera le mot « migrants » quand il s'agit de considérer l'ensemble. Notre thèse ne prend en compte que les éléments survenus en 2016.

### I. Un État longtemps défaillant

Quelle politique migratoire attendre de l'État ?

1. Qu'il expose clairement sa politique migratoire en relation avec les engagements pris aux Conseils européens ;
2. Qu'il accorde sa protection à ceux qui demandent l'asile conformément au droit international ;
3. Qu'il traite avec humanité ceux qui n'ont pas encore pu demander l'asile, qui ne souhaitent pas le demander ou qui sont déboutés du droit d'asile ;
4. Qu'il facilite l'intégration des immigrés en situation régulière ;
5. Qu'il utilise les médias pour faire de la pédagogie et sensibiliser les Français à la réalité des migrations et au vécu des migrants, afin de faire tomber les fantasmes et les peurs ;
6. Qu'il mette en place un vrai débat politique avec les parlementaires et la société civile.

La réponse donnée à ces attentes est abordée ci-après.

#### 1) La politique migratoire n'a pas eu de visibilité au moins jusqu'à la fin de l'été 2015

Pas de déclaration de principe à la façon Angela Merkel <sup>34</sup> La France paraissait à la remorque des décisions européennes, sans que l'on explique clairement aux Français quelle avait été sa contribution aux Conseils européens où l'accent était mis sur la fermeture et le contrôle des frontières maritimes avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (voir encadré Europe). Comme l'UE, la France a d'abord une politique de contrôle des frontières, renforcée par les attentats et la menace terroriste.

Le 12 septembre 2015, le ministre de l'intérieur réunit les maires désireux d'accueillir des réfugiés. Le gouvernement surfe alors sur l'élan de solidarité provoqué par la photo du petit Aylan Kurdi publiée le 2 septembre. Le



---

34 Conférence de presse d'Angela Merkel et de François Hollande, Berlin 24 août 2015 : « L'Allemagne est un pays qui respecte la dignité de tout individu. C'est inscrit dans notre Constitution et cela vaut pour chaque personne qui entre sur notre territoire et qui y séjourne »

discours de Bernard Cazeneuve n'est pas celui d'une vraie politique migratoire, avec une approche globalisée des migrations : il est dans l'urgence et ne parle, certes avec humanité, que *des femmes et des hommes, nos frères persécutés, venus de pays touchés par la barbarie*, qu'il faut accueillir. C'est une application stricte du droit d'asile, et les déboutés seront reconduits *dans des conditions d'humanité*, dit-il. Cette réunion de travail précise avec les maires les rôles respectifs de l'État et des communes, essentiellement pour l'hébergement des demandeurs d'asile : l'État aidera financièrement les communes qui créeront des places d'hébergement et en créera lui-même de nouvelles. Le discours de Manuel Valls, premier ministre, qui clôtura cette réunion va dans le même sens.

Après le Conseil européen du 14 septembre 2015, Bernard Cazeneuve annonce que la France s'engage à accueillir 30 000 « relocalisés » en 2 ans. Mais malgré ses promesses, seuls 2322 sont effectivement arrivés<sup>35</sup> en France en décembre 2016. Les Français n'ont guère entendu parler de ces migrants venus d'Italie ou de Grèce. En fait de migrants « relocalisés », ils ont surtout vu ceux que le gouvernement envoyait dans toute la France après les démantèlements successifs de la « jungle » de Calais qui ont commencé en ce même automne 2015.

## **2) L'État français accorde sa protection avec parcimonie**

La France reçoit peu de demandeurs d'asile : en 2015, elle a recueilli seulement 6 % des demandes d'asile européennes. 80 075 demandes ont été enregistrées à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), dont 74 468 premières demandes (mineurs non accompagnés<sup>36</sup> inclus) et 5 607 réexamens. 62 057 décisions ont été prises (hors mineurs), soit une augmentation de 19,2 % par rapport à 2014<sup>37</sup>. En 2016, le nombre de demandeurs d'asile a atteint 85 244, soit une hausse de 6,5 % sur un an, à comparer à l'augmentation de 12 % dans l'ensemble de l'UE<sup>38</sup>.

La France accorde aussi peu l'asile, moins que la moyenne des pays européens : en 2015, l'Ofpra et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ont accordé à 26 000 demandeurs d'asile le statut de réfugiés ou la protection subsidiaire, soit moins du tiers des demandes. Cela représente seulement 10,4 % des demandes satisfaites en Europe (250 000 réfugiés et 80 000 protections subsidiaires)

Pourquoi si peu de demandes d'asile en France ? Il est certain que de nombreux exilés arrivés en France ne souhaitent pas y demeurer et considèrent notre pays comme un lieu de transit vers l'Angleterre qui leur semble préférable pour diverses raisons : langue, regroupement familial, possibilité de travailler sans avoir le statut de réfugié, absence de carte d'identité ...). Cela explique l'attraction exercée par la région de Calais.

Mais l'État n'a pendant longtemps pas fait grand-chose pour accueillir dignement les exilés et rester fidèle à l'image de la France Terre d'asile qui fut la sienne en d'autres temps. Loin de

---

35 Le Monde, 17 décembre 2016

36 Les mineurs isolés, qu'on appelle maintenant mineurs non accompagnés sont nombreux parmi les migrants. Ils bénéficient jusqu'à leur majorité d'une protection spéciale en raison des Droits de l'enfant. (Voir plus loin sur le démantèlement du bidonville de Calais et sur le centre humanitaire d'accueil pour réfugiés de Paris)

37 Ministère de l'intérieur 8 juillet 2016, il existe d'autres sources avec lesquelles les rapprochements ne sont pas toujours évidents.

38 Ministère de l'Intérieur, 16 janvier 2017, données provisoires

donner aux migrants la possibilité d'accéder à leurs droits, il les en empêche souvent, tout particulièrement à la frontière italienne<sup>39</sup>.

Au stade du dépôt de la demande d'asile, l'Etat n'a pas souvent été capable d'expliquer aux exilés qui arrivaient sans projet précis les procédures à suivre pour demander l'asile. A Calais et ailleurs, ce sont des associations qui l'ont fait. Les lenteurs de l'État à recevoir les demandes d'asile des exilés mettaient ceux-ci en infraction avec la loi, car il y a un délai de trois jours à respecter. Si leur demande d'asile est jugée irrecevable, ils se retrouvent hors la loi et « criminalisés » comme le disent les associations qui les soutiennent. Ils peuvent vivre dans la clandestinité, mais aussi être arrêtés, avec comparution immédiate et être placés en centre de rétention, et expulsés avec une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Ici se pose la question de la liste des « pays sûrs », ceux dont les ressortissants n'ont pas besoin de la protection internationale ; elle est pour l'instant établie par chaque Etat-membre, on parle de l'harmoniser au niveau de l'Union européenne. La France expulse par exemple vers le Soudan, où les populations souffrent de la guerre et de la famine liée à la sécheresse.

Depuis la réforme du Ceseda (voir le premier encadré), l'Ofpra fait des efforts pour traiter plus rapidement les demandes d'asile. Mais le nombre de places en CADA (Centres d'accueil pour demandeurs d'asile), déjà insuffisant avant l'afflux récent de réfugiés, n'a pas été suffisamment augmenté (voir encadré). L'État n'assure donc pas leur hébergement comme il le devrait. Des associations y suppléent.

Si la demande d'asile est rejetée par l'Ofpra, puis par la CNDA, le débouté se retrouve dans la situation de celui qui n'a même pas pu déposer sa demande d'asile (voir plus haut)

### **3) Le démantèlement des camps n'est pas une politique migratoire.**

L'État a longtemps laissé les migrants qui sont entrés en France dans une situation indigne. Il a été incapable d'accueillir ceux qui arrivent en leur proposant un hébergement d'urgence et en leur expliquant les procédures de demande d'asile - cela est fait par les associations, ou certaines municipalités – (voir plus loin). Il a laissé s'installer et grandir des campements improvisés et indignes, à Calais, à Paris, à Vintimille et ailleurs.

Les capacités d'hébergement d'urgence sont très insuffisantes en France depuis des décennies. Les migrants se trouvent ainsi en concurrence avec les SDF, parce qu'il n'y a pas assez de places en Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou en Accueil temporaire service de l'asile (ATSA). Le gouvernement a souvent fait des promesses, mais peu de places d'hébergement sont effectivement créées. Il est enfin sorti de son inertie en inventant les centres de mise à l'abri. C'était à l'approche de l'hiver 2015, pour relocaliser les migrants chassés de Calais.

---

39 En 2016, selon les informations rendues publiques par voie de presse, la préfecture des Alpes-Maritimes aurait interpellé près de 35 000 personnes sur l'ensemble du département des Alpes-Maritimes, ce qui représenterait une augmentation de plus de 40% par rapport à l'année 2015. La grande majorité de ces interpellations a eu lieu à la frontière franco-italienne. Selon la préfecture des Alpes- Maritimes, neuf personnes interpellées sur dix auraient été renvoyées en Italie. On peut en déduire qu'au moins 30 000 mesures de non admission auraient été prononcées en 2016 dans ce seul département, ce qui représente presque 70% de l'ensemble des mesures de refus d'entrée prononcées sur l'ensemble du territoire (rapport d'Amnesty International France, Février 2017).

L'État a décidé, le 21 septembre 2015, de démanteler une partie du camp de Calais, en recourant à un grand déploiement de forces de police. A partir du 20 octobre 2015, ce que certains ont appelé des « rafles »<sup>40</sup>, d'autres des « brutalités indignes » ont envoyé par 50 des exilés vers des « centres de répit ». La circulaire du 20 novembre 2015 décidait la « création de centres de mise à l'abri pour les migrants de Calais » et faisait appel à toutes les préfetures de France. On parle couramment de relocalisation pour cette dispersion des migrants de Calais au nom de la sécurité et de la salubrité et compte tenu des capacités d'accueil préparées. A ne pas confondre avec la relocalisation/réinstallation des migrants d'Italie et de Grèce décidée juste avant au Conseil européen.



En 2016, il y eut d'autres démantèlements partiels de la jungle de Calais, avant celui du 24 au 28 octobre, qui se veut définitif. La préfecture du Pas-de-Calais estimait alors que 6 486 migrants vivaient dans la « jungle » de Calais (6901 en août), tandis que l'association l'Auberge des migrants en comptait 8500. En quelques jours, 5 000 personnes ont été évacuées et accueillies dans toutes les places qui étaient prévues, 450 centres d'accueil et d'orientation qui pourront aller même jusqu'à 9 000 places.

A Paris aussi, les campements improvisés ont été évacués : celui d'Austerlitz le 17 septembre 2015, celui de Stalingrad et de la rue de Flandre le 4 novembre 2016 après avoir fait l'objet de plusieurs interventions policières musclées pendant l'été. 3800 migrants ont été répartis dans divers centres d'accueil de la région Île de France.

Cette politique a fait la une de l'actualité et le gouvernement a communiqué en octobre 2016 pour la présenter comme opération « humanitaire ». Interrogeons-nous sur sa qualité humaine et démocratique

- respect des droits humains :

- la dignité : certes la « mise à l'abri » sortait les exilés de conditions de vie indignes, mais les associations présentes à Calais ont témoigné en 2015 de la brutalité de la destruction du camp et de l'embarquement des exilés dans les bus. Le 12 octobre 2016, onze associations ont déposé un recours au tribunal administratif de Lille pour contester les conditions d'évacuation de la jungle prévue prochainement. La date de l'évacuation a été repoussée et les choses se sont mieux passées que les fois précédentes. Les associations ont tenu à être présentes sur les lieux lors du démantèlement et du départ des bus. A noter cependant que les forces de l'ordre avaient préalablement écarté certains témoins potentiellement gênants, journalistes ou responsables associatifs. Depuis le démantèlement, les contrôles au faciès sont constants dans le secteur de l'ancienne jungle de Calais. Et les migrants voulant partir en Angleterre se cachent ailleurs, dans des conditions très précaires que le froid aggrave.
- la liberté : les « centres de répit » peuvent être conçus comme des centres de tri.

<sup>40</sup> Le site Passeurs d'hospitalité (<https://passeursdhospitalites.wordpress.com/tag/calais/page/53/>) utilise l'expression "Rafles et solidarités" pour les évènements du 22 octobre 2015 à Calais.

Le site Migration- sans - papiers ([https://paris-luttes.info/+migrations-sans-papiers-+?debut\\_articles\\_rub=24#pagination\\_articles\\_rub](https://paris-luttes.info/+migrations-sans-papiers-+?debut_articles_rub=24#pagination_articles_rub)) a utilisé plusieurs fois le mot rafle pour Calais, Paris ou des interventions en Europe ainsi que l'expression "expulsion de masse".

Certains migrants les redoutent, et préfèrent ne pas y aller de peur d'être expulsés. Un tiers d'entre eux sont des « dublinés » et redoutent d'être renvoyés dans le pays où on a pris leurs empreintes. Les zones d'attente, les centres de rétention sont des lieux de privation de liberté. Les méthodes pratiquées pour l'embarquement dans les avions sont souvent, elles aussi, attentatoires aux droits fondamentaux.

- les droits des personnes fragiles : femmes avec enfants et surtout mineurs non accompagnés. Le Défenseur des droits et les associations ont plusieurs fois alerté sur leur sort, en octobre 2016 tout particulièrement. L'absence de solution sérieuse pour les 1290 mineurs isolés de Calais a été la raison principale du report de l'évacuation du camp. Après le démantèlement du camp, il restait 1 500 mineurs isolés à Calais, qui voulaient pour la plupart rejoindre des parents au Royaume-Uni. Ils ont été acheminés vers des centres d'accueil pour mineurs isolés (CAOMI). Des contacts ont été pris au plus haut niveau avec le Royaume-Uni pour que les Britanniques accompagnent ces mineurs dans ces centres et puissent prendre leur part pour ensuite les accueillir au Royaume-Uni.
- la pratique du « délit de solidarité » : plusieurs personnes qui ont aidé des exilés sans papiers ont fait l'objet d'inculpations, que ce soit à la frontière italienne, à Paris, ou à Calais. Simplement parce qu'elles avaient transporté, mis à l'abri, nourri, rechargé le téléphone portable de migrants épuisés.

- improvisation :

Il faut attendre le démantèlement d'une partie du camp de Calais en octobre 2015 pour que l'État crée enfin des centres de mise à l'abri, devenus centres d'accueil et d'orientation (CAO), qu'on appelle parfois centres de répit. Même improvisation pour les mineurs isolés.

- manque de concertation :

- avec les migrants : ont-ils reçu les explications leur permettant de choisir leur orientation : où les emmenaient les bus ? Qu'est-ce qui allait se passer par la suite?
- avec les municipalités devant recevoir des CAO : elles ont trop souvent été mises devant le fait accompli, sans laisser le temps aux élus de préparer leurs concitoyens à accueillir les exilés.
- à l'intérieur des communes d'accueil : la situation varie d'une commune à l'autre selon les circonstances et les convictions politiques des élus (voir plus loin)

L'arrivée de ces migrants dans la France profonde et le battage médiatique ont suscité des réactions diverses, amplifiées par le contexte du terrorisme et de la précampagne électorale.

#### 4) L'intégration des immigrés se fait mal.

L'administration en charge des régularisations ou des naturalisations est lente, compliquée et tatillonne. Elle est parfois humiliante pour les personnes qui se présentent au guichet, ou qui attendent dans le froid de la nuit l'ouverture des préfectures.

Le CAI (Contrat d'accueil et d'intégration) fonctionne mal. Les formations linguistiques pour l'apprentissage du français sont très insuffisantes.

La crise du logement – logement social et hébergement d'urgence – peut localement créer une certaine concurrence entre d'une part, les migrants, et d'autre part, les sans domiciles fixes ou les résidents qui attendent



depuis longtemps un logement social. Concurrence qui peut être instrumentalisée par l'extrême droite, mais aussi désamorcée par les élus locaux qui prennent le temps d'expliquer la situation aux habitants de leur commune.

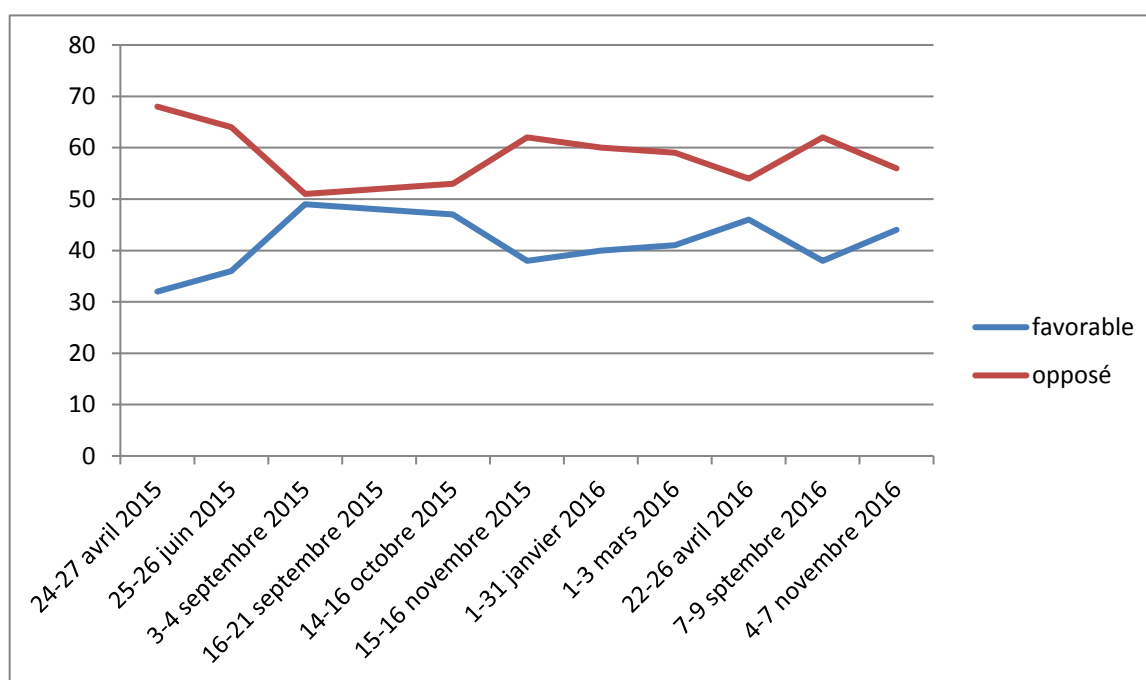
La scolarisation des enfants et des mineurs isolés n'est pas toujours assurée. Certains maires les ignorent, ce qui est illégal.

## 5) L'État suit l'opinion dominante en esquivant le fond de la question migratoire

La question des migrants divise les Français. En cette période préélectorale, la position du Front national et d'une partie de la droite est à la fois la cause et la conséquence de la politique de l'État. Tous les discours de François Hollande, de Manuel Valls et de Bernard Cazeneuve parlent du contrôle des frontières et de la nécessité de limiter notre accueil aux seuls réfugiés politiques. Ils font face à l'urgence, tant bien que mal, sans parler, dans une vision mondialisée, des migrations à venir au vu du contexte démographique, économique et climatique. Face à la montée du FN et d'une partie de la droite hostiles aux migrants, le gouvernement promet de renvoyer ceux auxquels le statut de réfugié est refusé et il n'ose pas s'appuyer sur les Français prêts à accueillir plus d'exilés.

### 5.1. Les sondages

Les sondages<sup>41</sup> montrent une certaine stabilisation des opinions en réponse à la question suivante : *Êtes-vous favorable ou opposé à ce que les migrants qui arrivent par dizaine de milliers sur les côtes grecques et italiennes soient répartis dans les différents pays d'Europe et à ce que la France en accueille une partie ?* D'avril 2015 à novembre 2016, les avis favorables ont oscillé entre 32 % en avril 2015 et 49 % en septembre 2015 (voir graphique ci-dessous), après la publication de la photo du petit Aylan. Les attentats de 2015 et 2016 ont toujours fait remonter les avis opposés, sans doute par peur, qu'il y ait des terroristes potentiels parmi les migrants. Début novembre 2016, juste après le démantèlement des camps et la répartition des migrants dans la France profonde, 44 % des Français y étaient favorables. C'est encourageant : les migrants relèvent moins du fantasme et deviennent des personnes réelles, la politique migratoire du gouvernement semble enfin prendre forme. Ces mêmes sondages montrent un réel clivage politique sur la question.



41 Sondages IFOP, novembre 2016

## 5.2. Les opposants à l'accueil des migrants

La répartition et l'arrivée des migrants dans les communes ont déclenché les hostilités chez certains élus ou chez les habitants. Une des plus spectaculaires fut l'affiche de Béziers. Le Front national a sorti en septembre 2016 une Charte - ma commune sans migrants - que les conseillers municipaux FN ont essayé de soumettre au vote dans les conseils municipaux où ils siégeaient. Il y eut de fort belles réponses à cette provocation comme celle de Daniel Breuiller, maire (EELV) d'Arcueil.



## 5.3. Les soutiens aux exilés

Les associations jouent un rôle essentiel. D'après l'une d'entre elles, plus de 2/3 des Français estiment que notre accueil n'est pas digne de notre pays (Cimade 02.09.16). Il y a des décennies que des associations comme la Cimade, France Terre d'asile, le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti), Welcome, etc. accueillent des migrants et défendent leurs droits. La mort du petit Aylan, le 2 septembre 2015, comme les appels du pape ont suscité en septembre un élan de générosité. Beaucoup de familles étaient prêtes à accueillir des migrants. Des municipalités aussi, on le verra. Mais les préfectures ne leur envoyaient personne. Pour les nouveaux venus qui campent où ils peuvent, ce sont des personnes comme des associations ou des collectifs qui accueillent : des bénévoles apportent des repas chauds, accompagnent aux douches municipales, donnent des cours de français, soignent ceux qui en ont besoin, expliquent ce qu'il faut faire pour sortir de l'illégalité et



demander l'asile, hébergent. Dans le camp de Calais, par exemple, un centre d'accueil juridique a été construit et a fonctionné grâce aux initiatives croisées de collectifs anglais et français. Pour les exilés, cette hospitalité donne de notre pays une meilleure image que celle que prend trop souvent l'Etat.

L'Appel de Calais, le 20 octobre 2015 a mobilisé de nombreuses personnalités du monde de la culture.

## 6) Le débat de fond sur les migrations n'a pas eu lieu.

L'Etat n'a pas mis en place les moyens d'un grand débat dont il dispose, comme il l'avait par exemple fait en 2013 pour préparer la loi de transition énergétique (voir le rapport 2013 de l'OCQD). La question migratoire en vaut pourtant la peine : elle n'est pas près d'être résolue pour des raisons démographiques et climatiques, et la population est pour le moins partagée. Il faut préparer l'avenir. Lors des journées citoyennes de 2013, ou des conventions de citoyens sélectionnés par tirage au sort réunis en d'autres circonstances, les citoyens ont fait preuve d'une grande maturité sur des sujets controversés, et la délibération a été fructueuse.

Le débat doit aussi avoir lieu au niveau européen : un Etat seul n'est pas en mesure de trouver la solution. Le sujet concerne les pays de l'Union européenne, et ses 510 millions d'habitants. Ce n'est qu'à ce niveau que des solutions humanitaires peuvent être prises et qu'une politique d'accueil à moyen terme pourra être définie.

## 2. Certaines municipalités plus accueillantes

### 1) Les relations compliquées entre l'État et les municipalités

Face aux défaillances de l'État, et parfois en faisant du forcing contre ses réticences ou ses interdictions, de nombreuses municipalités ont décidé d'être des refuges pour les migrants. Dès 2015, il s'est créé pour l'accueil des réfugiés des réseaux de villes solidaires en France et en Europe ou de territoires refuges. Quand Bernard Cazeneuve a invité les maires à bâtir avec lui une politique d'accueil, 622 sont venus à sa réunion du 12 septembre. Certains ont témoigné de ce qu'ils faisaient dans leur commune. Les municipalités ont alors créé des cellules de crise réunissant les services et les associations susceptibles d'accueillir dignement des étrangers. Certaines n'ont servi à rien, ou presque. Pour qu'elles fonctionnent, il aurait fallu que plusieurs conditions soient remplies :

- première condition : que la ville dispose de lieux d'accueil immédiatement utilisables, ou aménageables. Une commune qui ne proposait que dix places d'hébergement intéressait moins la préfecture que celle qui disposait de cent places. Et s'il y avait des travaux à faire pour transformer des locaux désaffectés, il a souvent fallu beaucoup de temps pour que les décisions soient prises et les travaux réalisés.

- deuxième condition : que la concertation annoncée le 12 septembre 2015 par le ministre de l'intérieur entre les villes et les préfets soient effective. Dans plusieurs communes, l'État a installé des migrants dans des locaux disponibles sans en informer préalablement les maires. Ce qui était vrai en 2015 l'est resté en 2016, mais la situation s'était améliorée au moment des démantèlements des camps de Paris et Calais de l'automne 2016 : informés à temps, les maires ont eu la possibilité de préparer la population et les associations à accueillir. Et aussi, dans certains cas, à mobiliser les habitants contre l'arrivée des migrants jugés indésirables

- troisième condition : que l'administration prenne en considération la réalité des capacités humaines d'accueil de certaines villes, au lieu de saper leur travail d'hospitalité par son obsession de la sécurité et du tri entre migrants légitimes et illégitimes. Loin de s'appuyer sur ces initiatives locales, des préfectures ont entravé l'action des municipalités. Nous présentons ci-après, parmi d'autres, les initiatives de trois municipalités<sup>42</sup> : Briançon, Grande Synthe et Paris.

### 2) Briançon

Le 5 septembre 2015, un collectif *Pas en notre nom* se constitue à Briançon. Cette ville frontalière 12 000 habitants, a une tradition de transit et d'accueil, au sein, notamment, de sa MJC. Le maire (PS) Gérard Fromm propose d'héberger trente migrants. Dans la nuit du 6 au 7 novembre 2015, un bus en amène 21 de Calais : 12 Soudanais, 4 Tchadiens, 2 Erythréens, et un couple d'Iraniens avec leur enfant. Ils sont chaleureusement accueillis par la municipalité et les associations qui font appel à la population : sur le site de la ville, un formulaire « *je souhaite aider les réfugiés* » propose à chacun différents moyens de participer à l'accueil. Des liens se créent avec les habitants : cours de français, et d'arabe donnés par les arabophones, balades en ski vilipendées par le FN local... Mais pour l'État, ce lieu n'est qu'un centre de répit pour mettre à l'abri pendant l'hiver. Trois injonctions de partir ailleurs arrivent en mars. La population se mobilise, le maire proteste dans un courrier au ministère de l'intérieur : « *Dans la mesure où 60 places de CADA doivent ouvrir prochainement dans le Briançonnais,*

---

<sup>42</sup> De nombreuses communes comme Bellenaves (Allier) ou Gelos (Pyrénées atlantiques) ont fait l'objet de reportages encourageants sur le sens de l'hospitalité et les initiatives de leurs municipalités et de leurs habitants, les exemples contraires comme celui de Forges-les-Eaux étant plus rares.





*ne serait-il pas plus pertinent d'envisager l'orientation de ceux qui souhaitent rester à Briançon vers ce CADA plutôt que de les déplacer à nouveau? » Cette lettre, restée sans réponse, a été suivie d'une longue trêve jusqu'au 26 mai, date à laquelle sont parvenues six nouvelles « orientations » successives. Nouvelle mobilisation contre ces départs, sans plus de résultats. En août 2016, il restait cinq des vingt et un migrants arrivés en*

novembre : le couple iranien et trois soudanais. Ils ont un statut de réfugiés et sont en formation. Les autres sont dispersés : trois mineurs sont scolarisés et hébergés en maison d'enfants à Gap, treize adultes sont dans différents CADA ; l'un d'entre eux a obtenu le statut de réfugié, deux refusés ont formé un recours. Des Briançonnais gardent le contact. Et Briançon venait d'accueillir six nouveaux réfugiés : une famille de Syriens.

### 3) Grande - Synthe

Grande-Synthe est une commune de 21 000 habitants, dans la banlieue de Dunkerque, à 40 km de Calais. Une station service attire depuis 2006 des migrants espérant monter dans des camions vers l'Angleterre, pour la plupart des Kurdes irakiens. Son maire, Damien Carême (EELV) a dû engager un bras de fer avec l'État pour accueillir dignement les migrants présents sur son territoire. Il voit la situation s'emballer en 2015 au fur et à mesure que les bidonvilles de Calais sont barricadés ou évacués par la police : les migrants passent de quelques dizaines à plus 2 500 en décembre. Ils sont 190 en août quand le maire fait appel à l'État pour remplacer « *Un camp de la honte !* » par un camp de réfugiés digne de ce nom. En réponse, l'État renforce la police et essaie de dissuader le maire (refus du ministère de l'Intérieur qui craint l'appel d'air et la mainmise des passeurs). Damien Carême décide alors avec Médecins sans frontières de construire un camp, en espérant que les pouvoirs publics prennent « *leurs responsabilités* ». La construction d'un tel camp coûte près de 4 millions d'euros d'investissement et près de 4 millions d'euros pour le faire fonctionner chaque année.

Malgré la mise en demeure de la Préfecture de sécuriser le camp, Damien Carême s'obstine, quitte à devenir pénalement responsable de ce qui se passe sur place. Depuis le 7 mars 2016, ce camp ouvert accueille 1 300 personnes dans des petits cabanons en bois chauffés. Douches, sanitaires et points d'eau complètent le tableau. Le 30 mai, Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat durable et Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, se sont rendus à Grande-Synthe, dans le Nord, pour signer un partenariat concrétisant l'engagement de l'Etat en faveur du camp de La Linière.

Il s'agit d'un camp ouvert, à vocation humanitaire et non de contrôle policier, même si le maire cherche, avec succès, à repérer et éliminer les réseaux de passeurs liés à Grande-Synthe (Ils avaient, par exemple, taxé l'entrée des douches dès leur installation par la mairie, en août). Anne Hidalgo a affirmé<sup>43</sup> vouloir *vraiment s'inspirer de ce qu'a fait le maire de Grande-Synthe, en reconnaissant la place de l'autre. Les associations ont joué un très grand rôle dans cette reconnaissance, qui passe par un accueil inconditionnel où l'on ne demande pas « Qui êtes-vous ? » avant de donner l'entrée au camp de réfugiés, même s'il faut aussi faire comprendre qu'une demande d'asile passera ensuite par une procédure plus formelle... Oui, la Grande-Synthe est un modèle, notamment par le travail associatif et l'appel aux*

43 Face à face Anne Hidalgo, Etienne Balibar : *L'Europe au défi des réfugiés*, organisé par Médiapart au Festival d'Avignon le 23 juillet 2016).

*bénévoles... Je souhaite m'appuyer sur cette mobilisation citoyenne. A l'échelle de la ville, on arrive encore, parce que nous sommes à taille humaine, à créer ces éléments de cohésion et d'altérité indispensables pour vivre collectivement »*

Et les habitants de Grande Synthe, qui compte 24 % de chômeurs, comment réagissent-ils? Accueillir tous ces migrants, *n'est-ce pas un suicide politique ? Non*, affirme le maire, *pas si j'affirme des valeurs et si j'explique*. Damien Carême a la conviction de préparer l'accueil des migrants à venir, dans sa commune comme cela se fait aux niveaux européen et mondial<sup>44</sup>. Et de citer l'Abbé Pierre : *« N'attendez pas que les gouvernants fassent ce que vous voulez, mais montrez-leur la direction »*.

#### 4) Paris

20 à 80 migrants y arrivent chaque jour. La Ville de Paris a créé dès janvier 2015 une équipe de maraude spécifique consacrée à l'évaluation et à l'orientation des réfugiés avec Emmaüs-solidarité (dispositif Corne de l'Afrique), élargie par la suite. Paris n'ayant rien fait de déterminant auparavant, Anne Hidalgo, maire (PS) de Paris, a souhaité le 9 juin 2015 la création d'une maison des migrants qui a été rejetée par le gouvernement.



En octobre 2015, un document de 32 pages présente *« la mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés »*. Il rappelle que *la Ville a mobilisé ses services pour répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables et que plusieurs Conseils d'arrondissement se sont déclarés « arrondissements solidaires » ... Paris déploie son action autour de trois principes forts et indissociables :*

- aucune hiérarchie ne doit être faite entre les personnes à la rue.
- la mobilisation de Paris est celle des Parisiens, ainsi qu'en témoigne le magnifique élan de solidarité : à preuve, la fréquentation très importante de la plate-forme *« jemengage.paris.fr »*, ou encore le succès de la grande conférence citoyenne organisée le 10 septembre 2015 à l'Hôtel de Ville et qui a permis de recueillir une centaine d'engagements concrets de la part du monde associatif, universitaire de l'entreprise... Cette approche incarne une nouvelle conception de l'action publique, inclusive et participative...
- la réponse à l'urgence est indissociable de la préparation de l'avenir... L'accueil d'urgence dans des conditions dignes et l'intégration des réfugiés... constituent deux dimensions intimement liées de notre action...

*Ces principes se déclinent aujourd'hui en 18 engagements de la Ville de Paris, rendus possibles grâce à l'investissement d'une centaine d'acteurs institutionnels, associatifs, et sur la base de nombreuses contributions citoyennes. Quatre piliers :*

1. rendre la Ville de Paris exemplaire dans son domaine de compétence (4 engagements)
2. soutien actif de la Ville de Paris à ses partenaires, principalement l'État, dans la conduite de leurs missions (6 engagements)

---

<sup>44</sup> Damien Carême, lors d'une réunion organisée le 16 décembre à Bourg la Reine sur le thème *Accueillir les migrants. Quand la mobilisation citoyenne bouscule les politiques publiques*. Pour les mobilisations européenne et mondiale, voir par exemple <http://www.europe-en-france.gouv.fr/L-Europe-s-engage/Nos-villes-bougent-avec-l-Europe/L-agenda-urbain-pour-l-UE> et conférence de l'ONU Habitat III, Quito, 20 octobre 2016

3. accompagner la forte mobilisation citoyenne (5 engagements)

4. promotion des droits humains sur le plan international (3 engagements)

Chaque fois que cela est possible, ces engagements concernent, au-delà des réfugiés statutaires, l'ensemble des migrants venus chercher refuge à Paris...

Tous les adjoints de l'exécutif parisien sont d'ores et déjà mobilisés, dont Dominique Versini<sup>45</sup>.

Anne Hidalgo a continué d'aiguillonner le gouvernement en annonçant le 31 mai 2016 que la Ville de Paris allait créer en septembre 2016 un camp humanitaire, une « bulle d'accueil de court séjour pour les migrants ». Elle espère « entraîner l'État » dans son projet. Dominique Versini, l'adjointe à la solidarité et Eric Lejoindre, maire du 18<sup>e</sup> arrondissement sont allés à Grande-Synthe pour comprendre comment le maire avait travaillé et comment fonctionnait son campement.

L'ouverture du lieu d'accueil, initialement prévue pour début octobre a été retardée pour laisser le temps à l'État de relocaliser les exilés de Calais et de démanteler, une fois de plus, le camp de Stalingrad (19<sup>e</sup> arrondissement).

Le « centre humanitaire d'accueil pour réfugiés »<sup>46</sup> a finalement ouvert le 10 novembre 2016 à La Chapelle, boulevard Ney. La Ville de Paris et l'État se partagent les frais du centre (frais d'installation : 6,6 millions d'euros pour Paris, et 1,3 million pour l'État ; frais de fonctionnement annuels, dont les salaires des 120 salariés : 1,4 millions pour Paris, 7,2 millions pour l'État). Construit pour 400 hommes seuls<sup>47</sup> arrivés depuis peu en France, il a



d'abord été sous employé, faute de personnels suffisants pour assurer les admissions, alors que de longues files de migrants attendaient à ses portes. Mais il était complet mi-décembre, et une extension à 200 places supplémentaires est prévue pour le début 2017. Un autre centre pour les familles et les femmes devrait ouvrir en janvier 2017 à Ivry-sur-Seine.

Le centre est un lieu de transit où les migrants ne peuvent rester que cinq à dix jours maximum, car 50 à 80 migrants continuent d'arriver chaque jour à Paris. Anne Hidalgo avait promis un accueil inconditionnel à l'entrée. Mais la convention qui lie Paris et l'État précise que pour séjourner dans le centre, il faut passer par le Centre d'examen de situation administrative (CESA) situé dans les bureaux du boulevard Ney de la Préfecture de Paris. Celle-ci ne propose que cinquante rendez-vous par jour cinq jours sur sept. Ce goulet d'étranglement refoule de nombreuses personnes et fait peur à celles qui risquent de se retrouver dans des lieux de privation de liberté avant d'être expulsés. Le cas des « dublinés » est le plus délicat et divise Paris et l'État. A la sortie du centre, ceux qui veulent ou peuvent demander l'asile vont en CADA, ou en CAO, en résidence universitaire s'ils sont étudiants.

---

45 Dominique Versini a fondé le SAMU de Paris et a été ministre dans le gouvernement Raffarin

46 Articles de Louise Couvelaire et Maryline Baumard, Le Monde, 11/11/2016, 19/11/2016 et 17/12/2016

47 Les mineurs isolés sont orientés vers d'autres structures

Les déboutés de l'asile relèvent du Samu social, le 115. Mais toutes ces structures d'accueil ont déjà fait le plein.

Depuis l'ouverture du centre de la Chapelle désormais saturé, Paris ne veut plus de migrants dans ses rues. Pourchassés, ils se cachent ou vont de l'autre côté du périph', à l'entrée de Saint-Denis sur la dalle qui couvre l'autoroute A1. Le 14 décembre, la police en a compté 700 ; prévoyant le démantèlement de ce nouveau camp, ils n'étaient plus que 300 quand 200 policiers ont démantelé le camp le 16 décembre.

Des tensions apparaissent entre la ville de Saint-Denis et celle de Paris, qui est devenue le principal pôle d'attraction des migrants depuis le démantèlement « définitif » de Calais.

## Conclusion

La répartition des tâches entre l'Etat et les villes a donné lieu à une évolution « laborieuse ». C'est l'État qui, avec l'UE, contrôle ses frontières, applique la loi avec plus ou moins de rigueur et d'humanité, cependant que l'hospitalité anime l'accueil de bon nombre de villes. La politique migratoire de la France est longtemps restée floue, s'adaptant à celle de l'UE<sup>48</sup> sans toutefois prendre la part de réfugiés que la France s'était engagée à prendre. L'État a ouvert ses frontières avec précaution et donc parcimonie ; il contrôle beaucoup les personnes pour faire le tri entre les migrants légitimes et les illégitimes qu'on refoulera. Lent dans l'accueil et prompt dans la répression, il a souvent entravé les initiatives au lieu de les soutenir. Des municipalités, plus accueillantes et inventives ont les premières formulé et mis en œuvre une politique respectueuse des droits des migrants. Alors que pour les migrants venus chercher refuge en France, l'État avait plus le visage de la répression que celui de l'accueil, de nombreuses municipalités et associations ont pratiqué l'hospitalité. Il a fallu attendre l'automne 2016 et le démantèlement de Calais et autres campements sauvages pour que des centres d'accueil soient enfin ouverts en grand nombre aux exilés.

Au total, un Etat longtemps peu courageux pour aborder de front la question des exilés et encore peu disposé à traiter de façon transparente la question des migrations comme un phénomène s'inscrivant dans la durée. Un carton rouge au gouvernement qui a procrastiné, qui a essayé de ne pas aborder de fond les réalités, qui a été peu pédagogue, qui a flirté avec le non-respect des droits de l'homme comme ceux des réfugiés et qui a découragé beaucoup de bonnes volontés.



Un carton vert pour beaucoup de communes qui se sont appuyées sur des associations et des bonnes volontés pour accueillir (et rouge pour quelques communes et des habitants pris de peur qui n'ont pas joué le jeu).



---

<sup>48</sup> Voir le chapitre 15 « *La fraternité en actes : les migrant* » du livre Pacte civique de janvier 2017 « *RELEVER LE DEFI DEMOCRATIQUE* ».



## Les droits des exilés

### 1. Les obligations internationales

La Convention de Genève relative au statut des réfugiés (1951) complétée par le Protocole de 1966 définit le **droit d'asile**. « *Aucun État contractant n'expulsera ou ne refoulera en aucune manière un réfugié, contre sa volonté, vers un territoire où il craint d'être persécuté.* »

Ces textes définissent les droits des personnes auxquelles le statut de réfugiés a été reconnu – parmi eux, le droit à l'hébergement- . Mais il faut souvent un temps très long pour avoir accès à la possibilité de demander le statut de réfugié. Temps du non-droit durant lequel les exilés vivent dans des campements improvisés où les conditions de vie sont indignes.

Peut-on garantir des droits indépendamment du statut de réfugié ? C'est ce qu'affirment les organisations humanitaires, et certains élus locaux qui ont parlé d' « accueil inconditionnel ». D'autres textes fondent ces droits :

- L'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) : « 1. Toute personne a le **droit de circuler librement** et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat. 2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ». Les **droits économiques et sociaux** font par ailleurs l'objet de nombreux articles de la DUDH et du Pacte de décembre 1966.
- La Convention de l'ONU sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles (1990)
- La Charte mondiale des migrants, proclamée le 4 février 2011 à Gorée reste un texte militant.
- La Convention internationale des droits de l'enfant (1989) est importante pour la protection des mineurs isolés.

### 2. La loi française

Deux lois viennent d'enrichir le code de l'entrée et du séjour des étrangers et des demandeurs d'asile (Ceseda) : réforme du droit d'asile le 28 Juillet 2015 et réforme du code de l'entrée et du séjour des étrangers le 7 mars 2016.

Ce code apporte des précisions sur les zones d'attente et les centres de rétention, que peuvent désormais visiter des journalistes et des représentants du HCR. Même amélioration du contrôle des parlementaires sur la politique migratoire et l'action de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Le Ceseda précise mieux les droits des étrangers les plus fragiles - mineurs isolés, femmes avec enfants- . Il semble vouloir accélérer les procédures d'examen et d'enregistrement des demandes d'asile, ce qui serait une bonne chose si l'administration en était capable. Or ce n'est pas le cas pour ce qui se passe en amont de l'Ofpra. Et comme il est prévu de pénaliser les étrangers qui ne présentent pas leur demande d'asile dans les délais fixés, on met ces personnes dans une situation de non-droit qui s'ajoute à leur précarité matérielle. A noter que le Ceseda réformé ne prévoit toujours pas la possibilité de travailler pour les demandeurs d'asile.

Le Ceseda respecte, bien sûr, les directives et règlements européens, en particulier ceux de Dublin. C'est ainsi que les migrants « dublinés » doivent être renvoyés dans le pays d'Europe où leurs empreintes ont été enregistrées.

## Une Europe forteresse

### L'afflux croissant des migrants<sup>49</sup>

En 2015, 1.255.640 personnes, principalement Syriens, Afghans et Irakiens, ont déposé une première demande de protection internationale dans l'un des 28 pays de l'UE, et 35% d'entre elles l'ont fait en Allemagne (source : Eurostat). Près de 925 000 étaient toujours à l'étude en fin d'année. Le total des demandes d'asile est en hausse de 123% par rapport aux 562.680 enregistrées en 2014. Il s'agit là des seuls migrants qui ont déposé une demande d'asile.

Il y a aussi tous ceux qui sont entrés clandestinement en Europe, avec ou sans passeurs, et tous ceux qui ont perdu la vie en Méditerranée: plus de 10 000 personnes depuis 2014.

### La politique de l'Union européenne

Face à ces arrivées de migrants, l'Europe se barricade et la répartition de ceux qui ont survécu au voyage fait l'objet de marchandages politiques souvent sordides. Si Angela Merkel s'est en 2015 distinguée des autres dirigeants de l'Union par son ouverture et ses convictions, elle a durci sa politique migratoire fin 2015. Les Conseils européens de 2015 ont « élaboré une stratégie visant à endiguer l'afflux sans précédent de migrants auquel l'Europe est confrontée ».

Le conseil des 25/26 juin prévoit trois volets :

- la relocalisation/réinstallation de 160 000 personnes pour soulager l'Italie et la Grèce, États membres de première ligne où arrivent les migrants (la répartition dans les différents pays a été faite au Conseil du 20 juillet). Création de hot spots dans ces États de première ligne pour assurer rapidement l'identification et l'enregistrement des migrants et le relevé de leurs empreintes digitales, pour savoir qui a besoin de protection internationale.
- le retour/réadmission/réintégration pour ceux qui ne remplissent pas les conditions requises. Mise en œuvre intégrale de la directive « retour » avec l'aide de Frontex. Établir éventuellement une liste commune de l'UE recensant les « pays sûrs ».
- la coopération avec les pays d'origine et de transit : la Turquie et l'Afrique (sommet de La Valette en décembre).

Le Conseil européen des 17/18 décembre 2015 constate que « la mise en œuvre de la stratégie visant à endiguer l'afflux exceptionnel des migrants est insuffisante et doit être accélérée ». Il décide de durcir son action : « Pour protéger l'intégrité de l'espace Schengen, il est indispensable de reprendre le contrôle des frontières extérieures. Les défaillances, notamment en ce qui concerne les "hot spots", la relocalisation et les retours, doivent être rapidement corrigés.... Mettre en action le "corps européen de garde-frontières et de garde-côtes". La Commission présentera rapidement le réexamen du système de Dublin; entre temps, les règles existantes doivent être appliquées.... »

Avec la Turquie : plan d'action commun dès le 29 novembre 2015. La déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 dit que : « L'UE a commencé à verser les trois milliards d'euros ... en faveur des réfugiés en Turquie ..., et les travaux ont avancé en ce qui concerne la libéralisation du régime des visas et les négociations d'adhésion... Afin de démanteler le modèle économique des passeurs et d'offrir aux migrants une perspective autre que celle de risquer leur vie, l'UE et la Turquie ont décidé ce jour de mettre fin à la migration irrégulière de la Turquie vers l'UE... Tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui partent de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016 seront renvoyés en Turquie. Cela se fera en totale conformité avec le droit de l'UE et le droit international, excluant ainsi toute forme d'expulsion collective... ». La mise en œuvre de cette déclaration est malmenée par l'évolution interne de la Turquie et de la guerre au Moyen Orient

---

49 Cet « afflux » que certains brandissent comme une menace pour l'Europe est jugé relatif par ceux qui considèrent le nombre de réfugiés à l'échelle mondiale : plus de 60 millions de personnes ont dû fuir leur lieu de vie en 2015. Les réfugiés et les migrants concernent surtout les États du sud Sud (Alternatives Economiques- hors-série n°109)

## Partie 5 : Initiatives démocratiques

### Introduction

La promotion de la qualité démocratique dans notre société s'opère avant tout par un travail de transformation personnelle du citoyen et collectif de nos organisations et de nos collectivités. Ces dernières sont de plus en plus productives dans la mise en œuvre de nouvelles méthodes démocratiques. Par contre, il est regrettable que ces dernières ne soient pas mieux diffusées grâce à des apprentissages dans le cadre de réseaux de formations civiques.

Signalons que le Pacte Civique met à la disposition des organisations citoyennes des formations dans ce domaine à l'exemple de Démocratie et spiritualité qui propose un apprentissage à l'éthique du débat et à la construction des (dés)accords féconds.

Un autre domaine d'innovation démocratique est celui des organisations qui s'appuient sur le numérique comme [Lui Président](#) qui permet de faire le point sur les engagements tenus par le président Hollande durant le quinquennat. Plus largement, c'est la démocratie numérique qui progresse en France et dans le monde (voir réunion du [4e sommet du Partenariat pour un gouvernement ouvert](#) qui s'est tenu à Paris du 7 au 9 décembre 2016).

Parmi les multiples initiatives démocratiques, cette année nous avons privilégié les sujets suivants :

- -Travaux pour lutter contre les idées fausses et les idées reçues.
- -La promotion du bénévolat.
- -Lanceurs d'alerte
- -Apprentissage des méthodes démocratiques.
- -Communication et politique

### 1. Travaux pour lutter contre les idées fausses et les idées reçues.

En ces temps où se multiplient les désinformations, les rumeurs, les thèses complotistes, il est entrepris tout un travail pour les contrer en essayant de rétablir la vérité de l'information.

C'est en particulier le cas avec les travaux :

- du collectif de Lyon et du Rhône du Pacte civique qui a publié en octobre 2016 UN LIVRET sur "*idées fausses, idées reçues*" (mettre lien avec site PC) ;

-du MNCP coordonné par Jean-François Yon : « *Chômage, précarité : halte aux idées reçues !* » (édition de l'atelier)

- <https://www.atd-quartmonde.fr/produit/en-finir-avec-les-idees-faussees-sur-les-pauvres-et-la-pauvrete/>

- <http://www.la-croix.com/France/Exclusion/Une-Autre-campagne-pour-endiguer-les-contreverites-sur-les-pauvres-2017-01-05-1200814879>



## 2. La promotion du bénévolat dans la métropole de Lyon.

### TOUS UNIS TOUS SOLIDAIRES

#### TUTS C'EST QUOI?



Depuis 2015 le collectif TOUS unis, TOUS solidaires fait découvrir le bénévolat aux habitants de la Métropole Lyonnaise, de manière différente, concrète et via des expériences de terrain. Le dispositif bénéficie d'un rayonnement métropolitain grâce aux forts soutiens de la Ville et de la Métropole de Lyon.

Le collectif composé de 16 associations volontaires propose, via un site internet ([www.tousunistoussolidaires.fr](http://www.tousunistoussolidaires.fr)), une **simplification de la mise en relation** d'habitants désireux de s'engager bénévolement, avec des associations de la métropole Lyonnaise. La plateforme permet aux bénévoles d'associations de publier une "offre d'expérience bénévole" en invitant un citoyen à venir **tester le bénévolat** avec lui.

C'est une manière **simple et authentique** de découvrir à la fois l'association, le bénévolat mais surtout de concevoir et partager l'expérience d'un bénévole.

#### NOS OBJECTIFS :

- ✓ Permettre aux citoyens de **tester le bénévolat** pour le découvrir concrètement
- ✓ Mettre en valeur la **diversité épataante du tissu associatif** de la Métropole Lyonnaise
- ✓ Aider les associations, fondations, ONG et autres réseaux solidaires à **gagner en visibilité**
- ✓ S'intégrer dans le paysage actuel et utiliser l'**outil numérique pour simplifier la mise en relation** des associations et des citoyens.

En 2015, sur l'ensemble des « bénévoles d'un jour », **40% se sont réellement engagés bénévolement** à la suite de l'expérience. C'est un moyen pour les associations de recruter durablement par l'action !

#### AUJOURD'HUI :

Du 1er au 31 Octobre 2016, nous avons été 125 associations, ONG, de "réseaux citoyens" à nous mobiliser pour proposer plus de **2 100 expériences bénévoles** aux citoyens de la métropole. Cette année, les **entreprises** se sont jointes à l'aventure en proposant à leurs salariés de tester le bénévolat sur leur temps de travail, une piste à approfondir!

Cette année **particulièrement**, les associations ont offert de réelles rencontres **individualisées** ; menant dans certains cas à l'engagement immédiat des « bénévoles d'un jour » dans l'association!

#### **Association ALYNEA !**

« TUTS a permis le recrutement de **4 nouveaux bénévoles** pour le soutien scolaire d'enfants hébergés dans un Centre d'hébergement et de réinsertion sociale. De plus cet apport inespéré a provoqué une réorganisation très salubre de cette activité. »

*Unis-Cité !*

« Grace à TUTS, nous bénéficions de **3 nouveaux bénévoles** pour accompagner nos volontaires du Service Civique. »

L'opération 2016 à peine achevée, le collectif organisateur TUTS se penche déjà sur 2017, pour continuer à faire vivre le bénévolat à un maximum de citoyens!

CO-ORGANISÉ PAR

AVEC LE SOUTIEN DE



### 3. Lanceurs d'alerte

2016 a été une année très "riche" au sujet des lanceurs d'alerte (LA) :

- promulgation de la loi « Sapin 2 » visant à instaurer un statut pour protéger les lanceurs d'alerte ;
- affaire dite des « Panama Papers » relançant le débat tout autant sur le caractère fondamental de l'alerte que sur l'importance pour les LA de bénéficier d'un réel statut protecteur

Nous vous proposons également de suivre les destins des divers LA présentés lors de [notre dernier rapport de l'OCQD](#) de l'année 2015 qui est en libre accès sur notre site.

#### 1/ Nouvelle loi « Sapin2 »

Comme indiqué l'année dernière, le statut des lanceurs d'alertes (LA) reposait sur des lois diverses et variées, souvent incompatibles et incohérentes entre elles, et, en tout état de cause, très incomplètes pour parvenir à un véritable statut du LA digne de ce nom.

Pour rappel : six lois avaient été adoptées ces dernières années entre 2007 et 2013 :

- 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](#)

Les enjeux :

En dépit de tout cela, la France n'offrait toujours pas de statut global, pas de protection ni de réparations suffisantes, ni de sanctions pénales contre les auteurs de représailles contre les LA, et encore moins d'agence dédiée pour recueillir et traiter les nombreux signalements. Pas étonnant que, selon un sondage réalisé en 2015 par Transparency International, 39% des salariés gardent le silence par peur des représailles. Or, comme nous le verrons en point N°2, l'actualité nous a prouvé qu'il n'y a jamais autant eu besoin de protéger les LA !



Présenté en Conseil des ministres le 30 mars 2016, le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique avait donc pour but de mettre la France au niveau des meilleurs standards internationaux dans le domaine de la transparence, et de la lutte contre la corruption"

Il est à noter que ce projet fait suite aux travaux de décembre 2015 du député PS Yann Galut, lui-même ayant travaillé en étroite collaboration avec la société civile et notamment Transparency International France, Anticor et Sherpa pour transformer ses propositions en

amendements à la loi Sapin II (*voir ces travaux de recommandations présentés en annexe 01*).

Tout au long de 2016, plusieurs tentatives ont eu lieu pour vider la loi de son contenu au cours de ses lectures dans les divers hémicycles, ce qui a provoqué de nombreuses réactions de la société civile et de ses associations se sentant les plus concernées par ce sujet.<sup>50</sup>

Ainsi une 1<sup>ère</sup> pétition sur powerfoule a vu le jour dès le 21 avril 2016. En jeu : la définition même du lanceur d'alerte qui pourrait ne pas prendre en compte le signalement de menaces ou préjudices pour l'intérêt général et ne protégerait donc pas un futur Antoine Deltour qui dénonçait récemment des manœuvres d'optimisation fiscale au Luxembourg...; ceci pose la question des sanctions pour ceux qui tentent d'empêcher les lanceurs d'alerte de signaler une menace ou pire, lancent des représailles à leur encontre, etc. (*voir annexe 2*)

Toujours sous la gouverne efficace et compétente de Transparency International France, Marie Nicole Meyer a su coaliser un lobbying citoyen encore plus large, représenté par 16 associations, offrant ainsi un front uni afin d'agir de façon encore plus déterminée tout au long du processus de négociation de cette loi. Le Pacte Civique s'est tout naturellement associé à 15 autres ONG pour soutenir les diverses signatures de communiqués de presse et appel à pétitions

Comité de soutien :



<sup>50</sup> « Loi Sapin II. Le Sénat limite la protection des lanceurs d'alerte » - Ouest France - 05 juillet 2016  
« ?Protection des lanceurs d'alerte : Petit guide pour la mise en oeuvre d'un cadre national » - Le Conseil d'État - août 2016

Voici un exemple de lobbying en faveur des lanceurs d'alertes qui s'est manifesté par un communiqué de presse du 2 novembre 2016<sup>51</sup> et par une conférence de presse du 7 novembre 2016<sup>52</sup>.

Une pétition (*voir copie de la pétition en annexe 04 Consulter en ligne*) ou quant à elle, souhaitait rappeler les points sur lesquels la coalition d'ONG souhaitait peser afin que le statut ne perde son utilité /efficacité, à savoir :

1. Une définition large et globale des lanceurs d'alerte
2. Des canaux de signalement clairs, accessibles et sécurisés
3. La confidentialité et la possibilité d'anonymat
4. La conservation de l'emploi
5. La réparation intégrale des dommages financiers et moraux et prise en charge des frais de procédure
6. Des sanctions pénales pour entrave au signalement et pour représailles
7. La création d'une agence nationale indépendante de l'alerte.

Finalement, ont été promulguées [le Vendredi 9 décembre : la loi n° 2016-1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et la loi organique n° 2016-1690 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.](#)

**En voici les principales avancées** (*source transparency international*) :

- La loi Sapin II crée un statut général du lanceur d'alerte, c'est-à-dire un socle commun pour la protection des lanceurs d'alerte alors que cohabitaient jusqu'à présent des dispositions différentes, dispersées dans plusieurs textes de loi selon le domaine concerné (corruption, santé, crime etc.). Hissant la France au niveau des meilleurs standards internationaux en la matière, le dispositif accorde une protection aux individus qui signalent ou révèlent non seulement une violation de la loi, nationale ou internationale, mais aussi « une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général ».



---

<sup>51</sup> Les ONG en appellent à la responsabilité des sénateurs : ne détruisez pas le dispositif de protection des lanceurs d'alerte dont la France doit enfin se doter avec la loi Sapin 2.

« Les ONG regrettent très vivement que la commission des lois sénatoriale ait mis à bas le dispositif équilibré adopté par l'Assemblée nationale - fruit du travail du gouvernement et des deux chambres, lors de l'examen du projet de loi « transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie publique » (*lire la suite en annexe 03-a*).

<sup>52</sup> Conférence de presse du 07 novembre faisant suite à pétition. A quelques jours du vote définitif de la loi Sapin 2, la protection des lanceurs d'alerte est considérée en danger. Lors de son dernier passage au Sénat, le dispositif de protection des lanceurs a été mis à bas. Face à l'urgence de la situation, Transparency France et la coordination des ONG se mobilisent (*lire la suite en annexe 03-b*).

- En adoptant une définition large, incluant le principe de précaution, un individu pourrait bénéficier du régime de protection créé par ce dispositif<sup>53</sup> même si son alerte concerne une situation ne présentant pas de caractère illégal, qu'il s'agisse de la prévention de dommages irréversibles ou d'un montage fiscal certes légal mais nocif pour l'intérêt public.

- La loi propose un système de remontée des signalements sécurisé et par paliers, afin de garantir à la fois la protection du lanceur d'alerte mais aussi celle de la personne éventuellement mise en cause<sup>54</sup> : il ne faudrait pas que l'un préfère se taire par peur des représailles ni que l'autre soit publiquement exposé avant que le caractère fondé de l'alerte ne soit établi. Pour assurer la mise en œuvre du dispositif, elle impose dans un premier temps aux personnes morales de droit public (administrations de l'Etat, communes de plus de 10.000 habitants et EPCI dont elles sont membres, départements ou régions) et aux personnes de droits privé de plus de 50 salariés de se doter de procédures de recueil des alertes utilisables par leurs personnels, mais aussi leurs collaborateurs extérieurs et occasionnels. Toute personne qui voudrait faire remonter un signalement devra donc d'abord en informer sa hiérarchie, directe ou indirecte, le référent désigné (le déontologue ou le destinataire du dispositif d'alerte), ou l'employeur (palier 1 : la voie interne). En cas d'absence ou d'inefficacité du dispositif interne, ou en cas de compromission des hiérarchies dans l'objet de l'alerte (ex. Volkswagen), le lanceur d'alerte pourrait immédiatement passer à la voie externe (palier 2 : le régulateur).

- En l'absence de réaction du destinataire de l'alerte interne dans un délai « raisonnable », le lanceur d'alerte pourra s'adresser à l'autorité judiciaire, administrative ou aux ordres professionnels (palier 2 : le régulateur). Enfin, en dernier ressort, et sans traitement dans un délai de trois mois par ces autorités, le signalement pourra être rendu public (palier 3). Cependant en cas de danger grave et imminent ou « en présence d'un risque de dommages irréversibles », il est possible d'alerter immédiatement le régulateur ou le public. Chercher à « faire obstacle » à toute divulgation peut avoir de graves conséquences : sont prévues des sanctions pénales (deux ans d'emprisonnement et 30.000 euros d'amende si la confidentialité de l'alerte n'est pas respectée, 1 an d'emprisonnement et 15.000 euros d'amende pour entrave à la transmission d'un signalement), des sanctions civiles (nullité de plein droit des sanctions ou mesures discriminatoires directes ou indirectes prises à l'encontre du lanceur d'alerte, 30.000 euros d'amende pour procédure abusive en diffamation contre un lanceur d'alerte) et des mesures de réparation (dommages et intérêts et réintégration dans l'emploi).

- Le Défenseur des Droits (DDD) joue un rôle clé dans la mise en œuvre de ce dispositif. Il oriente, si besoin est, le lanceur d'alerte vers l'organisme compétent pour recevoir l'alerte. Il peut accorder, sans préjudices de l'aide juridictionnelle perçue, une avance sur les frais de procédure si le lanceur d'alerte intente une action en justice. Enfin, indépendamment de toute éventuelle action en justice engagée, si le lanceur d'alerte fait face à de graves difficultés financières qui compromettent ses conditions d'existence, le DDD peut lui accorder un secours financier temporaire.

- La loi prévoit toutefois plusieurs conditions pour bénéficier de cette protection: si le champ de l'alerte ne se restreint pas à la relation de travail de l'individu, le lanceur d'alerte doit en revanche avoir eu personnellement connaissance des faits qu'il révèle. Aussi, le signalement

---

<sup>53</sup> En revanche sont exclus du régime de l'alerte, qui crée une irresponsabilité pénale pour la divulgation de secrets protégés par la loi, les faits relevant du secret de la défense nationale, du secret médical ou de la relation client-avocat.

<sup>54</sup> Cette souplesse de la procédure devra toutefois être confirmée par la jurisprudence, sur la base des orientations orales données par le Ministre et le rapporteur lors de l'examen du projet de loi dans l'hémicycle.

doit être de bonne foi et désintéressé : l'individu ne doit pas être motivé par la perspective d'un avantage personnel ou d'un gain pécuniaire. Enfin, le lanceur d'alerte devra prouver qu'il a respecté les paliers (signalement effectué via la voie interne d'abord, puis externe en cas d'ineffectivité) décrit à l'article 8. Ambitieux mais équilibré le dispositif offre aussi des garanties contre les dénonciations abusives. Tout d'abord en assurant l'anonymat des personnes visées par l'alerte jusqu'à ce que le caractère fondé de celle-ci soit établi. Ensuite en élargissant le champ d'application de la peine prévue à l'article 226-10 du code pénal pour dénonciation calomnieuse (cinq ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende) aux alertes rendues publiques.

**Voici, en parallèle, des recommandations d'amélioration de la loi** (*source transparency international*) :

- S'assurer que le Défenseur des Droits dispose des moyens et ressources nécessaires pour traiter les alertes;
- Autoriser la saisine directe du Défenseur des Droits par le lanceur d'alerte, sans préalable de la voie interne, à l'instar des autres victimes (droits de l'enfant, discrimination, déontologie des services de renseignement) ;
- Inscrire dans la loi les conditions d'un recours direct au régulateur (palier 2) : si le Ministre comme le législateur ont réaffirmé dans l'hémicycle la possibilité de saisine directe du régulateur sans passer par la hiérarchie (en cas d'absence ou d'inefficacité d'un dispositif interne, ou en cas d'implication des hiérarchies dans le délit), cette volonté du législateur devrait figurer dans la loi ;
- Préciser le rôle des instances représentatives du personnel et associer les organisations syndicales à la procédure ;
- Instituer des sanctions pénales pour représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte, considérées comme des crimes dans de grandes lois étrangères (ex : Suède depuis 1766) et en tant que tels sévèrement sanctionnés (jusqu'à 250 000 dollars et dix ans de prison depuis le Sarbanes Oxley Act de 2002, USA ; ou l'UK Bribery Act, 2011) ;
- Mettre en cohérence le nouveau statut sectoriel créé à l'article 16 pour les lanceurs d'alerte financiers, dérogeant au socle commun institué par la même loi (saisine limitée à deux régulateurs : l'AMF et l'ACP) ;
- Rétablir les avancées des lois sectorielles abrogées (notamment de la loi du 16 avril 2013) ;
- Mettre en oeuvre une politique interministérielle ambitieuse destinée à faciliter la réalisation des signalements sur le fondement

En conclusion, cette loi, sans être parfaite<sup>55</sup>, ne répond pas encore pleinement aux demandes des ONG, mais apporte néanmoins déjà un socle commun au statut du LA. Il conviendra de poursuivre ce lobbying citoyen pour en améliorer le contenu et notamment la portée de la protection du LA au cours des prochaines années.

### **3. les nouvelles affaires en 2016 :**

#### **1) « Les Panama Papers »**

Et pour ceux qui en doutaient encore, l'affaire des Panama Papers nous donne un bel exemple de l'importance que représente la protection du LA.

---

<sup>55</sup> Vous trouverez en annexe N° 05 une analyse critique complète sur les autres volets : anticorruption, lobbying etc... de cette loi « sapon 2 » réalisée par Transparency International.

## Qu'est ce que les « Panama Papers » ?

## PANAMA ★ PAPERS

-Le Monde et 108 autres rédactions dans 76 pays, coordonnées par le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ), ont eu accès à une masse d'informations inédites qui jettent une lumière crue sur le monde opaque de la finance offshore et des paradis fiscaux.

-Les 11,5 millions de fichiers proviennent des archives du cabinet panaméen Mossack Fonseca, spécialiste de la domiciliation de sociétés offshore, entre 1977 et 2015. Il s'agit de la plus grosse fuite d'informations jamais exploitée par des médias.

-Les « Panama papers » révèlent qu'outre des milliers d'anonymes de nombreux chefs d'Etat, des milliardaires, des grands noms du sport, des célébrités ou des personnalités sous le coup de sanctions internationales ont recouru à des montages offshore pour dissimuler leurs actifs.

## Qui est derrière les Panama Papers ? Qui est le LA ?

Dans ce cas-ci, le LA a préféré garder l'anonymat en utilisant un pseudo (John Doe ) pour communiquer avec le Consortium international des journalistes d'investigation afin de ne pas vivre le calvaire d'Antoine Deltour et des autres LA reconnus pour leur « utilité sociétale » mais pour autant inculpés

John Doe a expliqué sa démarche à travers un manifeste qu'il a rédigé et mis à disposition des médias, appelant de ses vœux à un statut protecteur de LA



Extrait de « **La révolution sera numérique** » (lire annexe 6): « Ceci étant dit, j'ai observé les uns après les autres les lanceurs d'alerte et les activistes voir leur vie détruite après avoir contribué à mettre en lumière d'évidentes malversations, aux Etats-Unis comme en Europe. Edward Snowden est bloqué à Moscou, exilé par la décision du gouvernement d'Obama de le poursuivre en justice à la faveur de la loi sur l'espionnage (« Espionage Act »). Pour ses révélations sur la NSA, il mérite d'être accueilli en héros et de recevoir un prix important, pas d'être banni.

Bradley Birkenfeld a obtenu des millions pour ses informations sur la banque suisse UBS – mais le Département de la justice de la justice américain lui dans le même temps infligé une peine de prison.

Antoine Deltour est actuellement en procès pour avoir fourni des informations à des journalistes sur la façon dont le Luxembourg signait en secret des accords fiscaux de complaisance avec des multinationales, volant tout bonnement aux Etats voisins des milliards en revenus fiscaux. Et il y a bien d'autres exemples encore.

Les lanceurs d'alerte légitimes qui mettent au jour d'incontestables malversations, qu'ils agissent de l'intérieur ou de l'extérieur du système, méritent l'immunité contre les représailles gouvernementales, un point c'est tout. Tant que les gouvernements n'auront pas mis en place des protections juridiques pour les lanceurs d'alerte, les autorités dépendront de leurs propres ressources ou du travail des médias pour accéder aux documents.

En attendant, j'appelle la Commission européenne, le parlement britannique, le Congrès américain et toutes les nations à adopter les mesures qui s'imposent non seulement pour protéger les lanceurs d'alerte, mais aussi pour mettre un terme aux abus mondialisés des registres du commerce. »

Tout comme pour Antoine Deltour, certains pays européens sont plus que « ravis » d'avoir accès à ces informations : [Le Danemark va acheter une partie des « Panama papers » pour traquer les fraudeurs fiscaux](#)

## 2) Qu'en est-il de nos lanceurs d'alertes les plus connus?

### A - Antoine Deltour et Raphaël Halet (LukLeaks)

Tout aussi incroyable que cela puisse paraître, en dépit des très nombreuses pétitions dans le monde entier qui ont vu le jour en 2016 pour les soutenir, d'un [site très riche dédié à cet effet](#), du soutien de [personnalités réunies dans une tribune dans libération](#) et d'ONG de renom telle la [ligue des droits de l'homme](#), de manifestations partout en Europe, les deux anciens employés de la firme PwC, Antoine Deltour et Raphaël Halet, ont été condamnés le 29 juin 2016 par le Tribunal du Luxembourg à respectivement : douze mois de prison avec sursis et 1 500 euros d'amende, et neuf mois de prison avec sursis et 1 000 euros d'amende dans [le procès LuxLeaks](#).



Malgré ces condamnations, le tribunal a toutefois reconnu que les révélations de ces deux anciens collaborateurs de PwC « ont contribué à une plus grande transparence et équité fiscale », que les deux prévenus « ont agi dans l'intérêt général et contre des pratiques d'optimisation fiscale moralement douteuses », et sont donc « aujourd'hui à considérer comme des lanceurs d'alerte ».



Faisant appel de cette décision, ils ont été rejugés en décembre 2016 ; le réquisitoire du tribunal est encore plus sévère (18 mois avec sursis pour chacun des deux LA) : si le tribunal a reconnu aux deux Français le statut de « lanceur d'alerte », il a néanmoins constaté que celui-ci ne les protégeait pas, ni en droit national ni en droit européen. Nous sommes en attente de la délibération mais nous constatons d'ores et déjà l'importance de travailler à un statut des LA des plus protecteurs.



Conclusion : Cette attitude quasi « schizophrénique » des tribunaux avait déjà été soulevée lors de notre dernier rapport de l'OCQD ; cette condamnation ne fait que la confirmer !



## B - Stéphanie Gibaud

Stéphanie Gibaud a connu une lente descente aux enfers en 2016, menacée d'expulsion de son appartement l'abritant avec son fils faute de pouvoir en assumer les frais.

C'est grâce au soutien des [citoyens mobilisés à travers une cagnotte](#) ayant rapporté plusieurs dizaines de milliers d'€ qu'elle a pu rester chez elle et « survivre ».

Sur un plan d'observation de la qualité démocratique d'un état, Il paraît difficilement acceptable qu'un état, alerté de la situation de cette LA et ayant largement fait usage des données relaxées par cette dernière laisse la charge de son sauvetage financier à la générosité de sa société civile.

Le soutien financier que devra procurer le statut du LA est plus que jamais nécessaire et d'actualité.

La société civile s'est aussi mobilisée pour faire reconnaître la valeur de l'action et de l'engagement citoyen de cette LA. Héloïse de Neuville, journaliste engagée est à l'origine de la [pétition sur Change.org](#) pour que la Légion d'honneur lui soit attribuée. Cela n'est toujours pas à l'ordre du jour ; elle déplore que cette distinction soit donnée à des personnalités politiques françaises et internationales aux actions douteuses voire sulfureuses (..) contribuant ainsi à, selon elle, décrédibiliser cette distinction napoléonienne d'un autre temps.



## C - Irène Frachon

Qualifiée « d'intraitable lanceuse d'alerte » de par sa pugnacité, Irène Frachon qui, rappelons le, a dénoncé en 2009 la dangerosité du Mediator mis en vente par les Laboratoires Servier et utilisé par plus de 300.000 patients comme antidiabétique mais aussi coupe-faim, ne décolère pas en raison du cynisme dont fait preuve le laboratoire pharmaceutique Servier. *« Le labo se paye les meilleurs avocats qui repoussent le procès. Je n'en connais pas l'épilogue »* mais pendant ce temps, *« Les gens que la maladie handicapée n'ont plus d'appartement, plus de revenus, Ils sont menacés d'expulsion. Ça me sidère ! »*

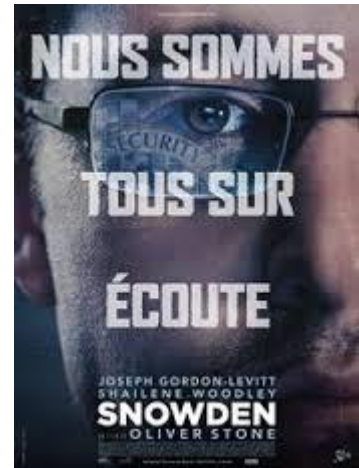
Plus positivement, Irène Frachon a inspiré un film retraçant sa vie et son périple : « la fille de brest ». Réalisé par Emmanuelle Bercot (elle-même fille de chirurgien cardiologue), elle réussit, avec réalisme mais aussi une intense émotion, à convaincre du bien-fondé de la lutte de cette lanceuse d'alerte



Irène frachon : *« Je n'avais pas deviné que ce film serait nécessaire, aussi, pour contrer le déni de réalité – sur les blessures infligées, sur le nombre de morts – qui frappe non seulement le laboratoire criminel ( Servier) mais également la majeure partie d'une certaine nomenclature médicale, soudée derrière la firme »*

## D - Edward Snowden

Sur le plan juridique, peu de choses ont changé ; ce dernier encourt toujours jusqu'à trente ans de prison aux États-Unis pour espionnage, vol et utilisation illégale de biens gouvernementaux ; la Maison-Blanche est toujours hostile à l'amnistie en dépit d' énièmes campagnes lancées simultanément par Amnesty International, l'American Civil Liberties Union (ACLU) et Human Rights Watch (HRW) visant à obtenir la grâce d'Edward Snowden. Ces actions ont été relayées par la sortie au cinéma le 21 juillet 2016 de *Snowden*, le biopic d'Oliver Stone consacré au lanceur d'alerte



Une multitude de personnalités américaines, dont l'acteur Danny Glover ou l'écrivain Joyce Carol Oates, ont appelé Barack Obama<sup>56</sup> à faire preuve de clémence envers l'exilé, arguant que le président américain disposait d'une plus grande marge d'action en fin de mandat. [La pétition en ligne pardonsnowden.org](http://La.pétition.en.ligne.pardonsnowden.org) compte pour l'instant quelques 170 000 signatures. Malgré tous les efforts des pro-Snowden, [la Maison-Blanche a toutefois fait savoir qu'elle souhaitait toujours condamner le lanceur d'alerte](#). Par voie de conséquence il est toujours réfugié en Russie.

Il essaie néanmoins d'être le plus « utile et actif » possible depuis son lieu d'exil, donnant ses avis d'expert en technologie de communication ; ainsi juge-t-il d'intrusives les actions tant d'Obama vis-à-vis de son bras de fer auprès d'Apple pour obtenir le chiffrement de ses téléphones que de la France pour ses mesures jugées liberticides votées après les attentats (loi dite de « surveillance »).



A noter qu'en France, il fait même partie des programmes électoraux de certains candidats aux élections présidentielles! JL Mélançon n'a-t-il pas proposé la nationalité française à E. Snowden (et Julian Assange) s'il était élu ?

## Conclusion

En 2016, l'actualité principale demeure le vote de cette loi instaurant le « début » d'un statut visant à protéger le lanceur d'alertes.

Les nouvelles affaires révélées en 2016 (Panama Papers), tout comme les situations personnelles des divers LA sont de parfaits exemples démontrant l'aspect crucial de la création et de l'amélioration du statut du LA. Il conviendra de rester très mobilisé les prochains mois afin de continuer à le faire évoluer et ainsi combler les lacunes encore existantes.

---

<sup>56</sup> Notons qu'il a gracié Chelsea Manning le 17 janvier 2017.

Les biopics sortis en 2016 sur des LA démontrent une évolution positive de leurs images, voire même une forme d'héroïsation allant crescendo. Ces derniers jouissent d'un soutien réel des citoyens à travers le monde, en dépit des lois les condamnant encore trop souvent.



A noter aussi l'apparition du [salon de la lanceuse et du lanceur d'alerte](#) (2eme année) confirmant leur soutien populaire. Ouvert à tous, rassemblant anciens lanceur d'alerte, scientifiques, écrivains, juristes, etc. ; le salon veut apporter des solutions, soutiens, idées sous un format de conférences débats tout au long des 2 jours

**Il y a encore un décalage important entre la perception qu'ont les citoyens informés et engagés de l'utilité sociétale des lanceurs d'alertes et le soutien réel (institutionnel, politique, juridique, économique etc.) dont ils jouissent effectivement dans nos démocraties, de la part de nos Etats démocratiques.**

## 5. Communication et politique

### Fallait-il publier avant la fin du quinquennat « *un président ne devrait pas dire ça...* » ?

La publication le 12 octobre 2016 du livre de Gérard Davet et Fabrice Lhomme « *Un président ne devrait pas dire ça...* » pose la question de savoir s'il fallait publier cet ouvrage à cette date, en pleine campagne préélectorale.

En faveur de cette publication, il est reconnu que le livre fournit aux lecteurs de nombreux éléments de compréhension sur la personnalité de François Hollande et sur sa passion pour la politique ainsi que des éclairages intéressants sur les principaux dossiers (le livre a permis d'avoir son point de vue sur deux sujets abordés dans le rapport : la loi travail et les migrants).

Par contre, cette publication avant la fin du quinquennat semble critiquable en termes de déontologie de la communication politique. Si on ne peut reprocher aux deux journalistes d'affirmer « *nous devons l'écrire* », on peut se demander si c'était à publier à ce moment sensible d'une campagne électorale qui s'engageait, la candidature de François Hollande à un deuxième mandat étant toujours d'actualité. Par ailleurs, le quinquennat était encore à 10 mois de sa fin quand s'achevèrent les entretiens, ce qui rend abusif le sous-titre du livre « *Les secrets d'un quinquennat* ». Enfin, comme l'indiquent le titre comme le sous-titre, les journalistes sont conscients qu'un président ne devrait pas leur dire tout ça, sachant que des « secrets » vont être publiés sans qu'il ne les revoie compte tenu du contrat passé avec eux.

La question de déterminer si ce livre est une contribution positive à la qualité de notre démocratie reste posée. La réponse semble plutôt négative pour les raisons suivantes :

- comme indiqué ci-dessus, la publication trop rapide du livre renforce l'impression que tout peut se dire et s'écrire sans prendre le recul nécessaire pour examiner les effets que cela peut avoir sur notre vie politique. Un président « normal » devient alors bien ordinaire lorsqu'il laisse publier ses confidences pour sacrifier à la mode d'une transparence généralisée.
- le contrat passé entre François Hollande et les journalistes est déséquilibré et, plus grave, imprudent : « *conseillers restés à la porte, relecture refusée* » ; par contre belle est la part faite aux journalistes d'investigation qui poussent un président « *à se livrer à ce point* » sans langue de bois.
- le buzz après la sortie du livre a plus mis en valeur les dimensions politiciennes et les révélations que l'intérêt du récit politique dévoilant la vérité de ce qu'a vécu le président. Ceci rejoint malheureusement les travers d'une presse à sensation telle que revendiquée en quatrième de couverture : « *A l'arrivée, des révélations incroyables, des secrets éventés, des déclarations stupéfiantes* ».

Dans les remerciements finaux<sup>57</sup>, les journalistes oublient François Hollande qui leur a permis d'écrire ce livre ! Certes, le président, souvent seul le soir dans son palais, avait besoin de s'exprimer auprès de proches, mais était-ce judicieux de choisir pour cela deux journalistes avec qui entretenir « *une étrange relation, émaillée d'agacements réciproques et de fortes tensions* » ?

---

<sup>57</sup> Juste un remerciement d' « *avoir joué le jeu* » est émis lors du dernier entretien du 25 juillet 2016.

Ce livre constitue une preuve de plus de la trop grande fascination du président de la République à l'égard du journalisme. Son désir d'établir une complicité et une connivence avec des journalistes, voire une relation amicale, semble à ce stade s'être plutôt retourné contre lui et, plus généralement, contre l'image de la sphère politicomédiatique. De même, les journalistes, par ailleurs impliqués dans l'affaire « Fillon-Jouyet », ont plus privilégié leurs intérêts personnels que l'intérêt général. Enfin le journal *Le Monde* n'a jamais clarifié sa position par rapport à la décision de publier si vite ce livre.

Nous proposons de mettre un carton rouge à François Hollande qui a laissé des journalistes publier un travail qui aurait eu toute sa place au moins un an après la fin de son mandat.



Par ailleurs les journalistes qui ont tenu à publier trop rapidement leur livre et *le Monde* qui les a laissé faire méritent à notre avis un carton orange.



## Partie 6 : Autres sujets abordés

De nombreux autres sujets ont été abordés par des membres de l'OCQD sans avoir été forcément approfondis. Nous proposons ci-après deux de ceux-ci :

### I Préalables et suites du rapport Bartolone/Winock

Dans le cadre de notre objectif de l'Observatoire d'observer toutes les initiatives qui peuvent aider à l'amélioration de la qualité de notre démocratie, nous avons remarqué en son temps l'initiative prise en 2014 par le président de l'Assemblée Nationale de faire travailler un groupe qu'il avait constitué avec l'aide de l'historien Michel Winock sur le thème de « *Refaire la Démocratie* ». Lorsqu'en octobre 2015 le rapport produit sur ce thème par ce groupe fut publié, nous en avons donc pris connaissance et nous sommes demandés comment présenter les observations que le citoyen pouvait en faire afin d'avancer dans le processus proposé.

Nous avons alors constaté que cette démarche n'était pas la première dans l'histoire récente puisque, pour rester dans notre millénaire, deux autres initiatives du même type avaient été déjà lancées.

La première en juillet 2007 par le président de la République Nicolas Sarkozy qui avait confié à l'ancien Premier ministre Edouard Balladur, la présidence d'un « *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République* » qui produisit le rapport « Une Vème République plus démocratique » traitant le sujet en trois chapitres : Un pouvoir exécutif mieux contrôlé, un Parlement renforcé et des Droits nouveaux pour les citoyens.

La seconde en juillet 2012 par le président de la République François Hollande qui confiait à l'ancien Premier ministre Lionel Jospin la présidence d'une « *Commission chargée de la rénovation et de la déontologie de la vie publique* » pour traiter de sujets tels que le meilleur déroulement de l'élection présidentielle, le calendrier des élections législatives, le statut juridictionnel du Président de la République, la suppression de la Cour de justice de la République, la réforme des modes de scrutin applicables aux élections législatives et sénatoriales en reflétant mieux la diversité des courants de pensée et en renforçant la parité hommes/femmes, non cumul des mandats et des fonctions ministérielles et enfin la prévention des conflits d'intérêt. Le rapport fait par cette Commission « *Pour un Renouveau Démocratique* » fut remis au Président de la République en novembre 2012.

Nous nous sommes donc interrogés sur les suites de ces précédents rapports afin de montrer comment ils avaient pu, ou non, déjà modifier le paysage institutionnel avant le dernier travail lancé par Claude Bartolone.

L'objectif que nous nous sommes alors fixé a été de regarder les seules modifications constitutionnelles provoquées par ces trois rapports, car c'est là une observation possible pour un citoyen ordinaire alors que si nous avons pris en compte la recherche des éventuelles modifications par la voie législative ou réglementaire nous n'aurions pu le mener à bien seuls compte tenu de sa complexité. Et demander ce travail à un spécialiste n'est pas dans la mission que notre Observatoire s'est donné.

Nous avons alors constaté que les deux derniers rapports « *Refaire la Démocratie* » et « *Pour un Nouveau Démocratique* » n'avaient eu aucune suite constitutionnelle et que seul le rapport « *Une Vème République plus démocratique* » en avait eu.

Pour tout de même actualiser cette observation nous avons choisi la démarche suivante : en partant des propositions de « *Refaire la Démocratie* » structurées autour de cinq axes (rééquilibrer les pouvoirs, moderniser le parlement, favoriser le nouveau démocratique, l'Europe et la justice) nous avons recherché dans les deux rapports précédents les propositions qui pouvaient être considérées comme relatives aux mêmes thèmes pour tenter de voir s'il y avait une progression dans les propositions ou seulement des redites ou des compléments.

L'annexe 1 joint à la suite décrit donc cette observation détaillée comparative entre les différents rapports.

Quelles conclusions peut-on tirer de cette observation ?

La première est que les deux derniers rapports n'ont eu aucune suite constitutionnelle ; seul le premier, « *La Vème République plus démocratique* » en a eu. Est-ce une caractéristique française de faire des rapports et de les laisser ensuite dans un tiroir ?

La deuxième conduit à constater qu'il n'y a pas non plus un usage ancré dans nos pratiques publiques de se forcer à faire un bilan régulier des propositions faites au citoyen et qu'ainsi les rapports faits peuvent être vite oubliés.

La troisième constate que, pour ce qui concerne le seul rapport ayant eu des suites constitutionnelles « *La Vème République plus démocratique* », sur 51 propositions faites, 34 ont été plus ou moins utilisées et 17 refusées, soit un taux de succès des deux tiers ! Pas si mal ?

D'où notre question : a quand une prise en compte de propositions institutionnelles intéressantes dans le cadre d'un processus interactif plutôt qu'une commande d'un nouveau rapport sur cette thématique ?

A nous citoyen de demander que l'initiative et le descriptif de ce processus interactif soit co-construit entre les élus et les citoyens sous des formes à imaginer et à tester. Une manière active de participer à la prochaine élection présidentielle.

NB Dans le livre « *Relever le défi démocratique face à un monde en mutation* » (Chronique sociale, janvier 2017), des responsables du Pacte civique ont indiqué que, à leur avis, la précipitation est mauvaise conseillère en matière de réforme institutionnelle et qu'il faut mener de front l'amélioration du comportement des élus et des citoyens et celle de nos institutions.

## II La qualité du travail de députés européens d'Ile de France

L'Europe est pour le Pacte civique une conviction profonde pour de nombreuses raisons. Nous n'en citerons ici que deux :

- La mondialisation qui continuera à se développer ne peut que rendre plus difficile la progression de l'influence d'un pays comme la France certes connu et riche, mais d'une taille, dans ce nouveau cadre, trop petite pour peser : son appartenance à un groupe plus vaste et de même culture, l'Europe, peut seule l'aider à ne pas disparaître des premiers rangs et à peser dans les débats tendus d'un monde en mutation.
- La France appartient depuis toujours à cet ensemble territorial qu'est l'Europe, qui a réussi depuis plus de 60 ans à bâtir progressivement sa présence dans le monde par une reconnaissance réciproque entre ses membres de leurs qualités, leurs richesses et leurs cultures très proches. Et cette Europe doit encore travailler à poursuivre cette construction vers une communauté politique qui permettra à chacun des pays à la fois de progresser lui-même et de partager cette force commune et existentielle avec ses frères de l'Europe.

Pour réaliser cette Europe, un Parlement européen a été créé avec ses membres, les députés européens, élus dans des circonscriptions particulières par des scrutins particuliers. Sur quelles problématiques considèrent-ils qu'ils ont été élus ? Comment exercent-ils leurs mandats tant au parlement européen que vis-à-vis de leurs électeurs et des citoyens membres de leurs circonscriptions ? Voilà des questions que se sont posées à la fois le groupe Europe du Pacte civique et son Observatoire de la qualité démocratique—OCQD. Car il nous est vite apparu que le parlement européen et ses députés sur leur territoire étaient des acteurs essentiels pour, à la fois , faire connaître l'Europe, ses objectifs et ses travaux décidés avec l'accord des gouvernements nationaux et en développer le fonctionnement démocratique.

Pour tenter de répondre à ces questions, ces deux groupes ont pensé utile de rencontrer des élus du parlement européen pour les leur poser et en débattre avec eux. Pour faciliter ce travail, il a été choisi de demander à rencontrer les députés élus dans une seule circonscription, proche des responsables du Pacte civique qui se sont investis sur ce projet, la circonscription d'Ile de France (voir en annexe 3 Partie 6 *Lettre du Pacte civique de février 2016 adressée aux députés européens*). Cette circonscription comprend 15 députés :

**Patrick LE HYARIC**, Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique et membre en France du Front de Gauche

**Pervenche BERES**, Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement Européen et membre en France du Parti Socialiste

**Guillaume BALAS**, idem

**Christine REVAULT D'ALLONNES-BONNEFOY**, idem

**Pascal DURAND**, Groupe des Verts/Alliance libre européenne et membre en France d'Europe Ecologie.

**Eva JOLY**, idem

**Marielle de SARNEZ**, Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe et membre en France du Mouvement Démocrate.



**Jean-Marie CAVADA**, idem et membre en France de Génération Citoyens

**Alain LAMASSOURE**, Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et membre en France des Républicains

**Rachida DATI**, idem

**Philippe JUVIN**, idem

**Constance LE GRIP**, idem

**Aymeric CHAUPRADE**, non inscrit et membre en France du Front National,

**Marie-Christine BOUTONNET**, Groupe Europe des Nations et des Libertés et membre en France du Front National

**Jean-Luc SCHAFFHAUSER**, idem et membre en France du Rassemblement Bleu Marine

Nous n'allions pas interviewer l'ensemble de ces 15 députés et nous avons donc choisi d'en rencontrer quelques-uns des différentes sensibilités politiques. Nous avons choisi Patrick LE HYARIC pour le Front de Gauche, Pervenche BERES, Guillaume BALAS et Christine REVAULT D'ALLONNES-BONNEFOY pour le parti socialiste, Pascal DURAND pour Europe Ecologie, Philippe JUVIN et Constance LE GRIP pour Les Républicains, Marielle de SARNEZ pour le Mouvement Démocrate et Marie-Christine BOUTONNET pour le Front National, soit neuf députés sur les 15 de la circonscription. Nous leur avons envoyé une lettre (annexe n°1 ci-jointe) fin février 2016 pour leur expliquer notre démarche et leur demander de nous recevoir. Et nous les avons relancés par mail à partir de mai 2016 pour terminer les dernières relances début décembre 2016. Les retours de ces 9 députés ont été les suivants :

- Rencontre avec Patrick LE HYARIC le 10 novembre 2016.
- Retour de Pervenche BERES du 13 octobre 2016 par mail de son assistante : « ...*l'agenda est malheureusement complet pour le moment, car Mme Bérés est coordinatrice de la commission ECON, ce qui multiplie les réunions ; de surcroît elle a un très important rapport qui ne sera voté qu'en décembre.. Vous pouvez néanmoins suivre toutes ses activités sur son site : <https://www.pervencheberes.fr/>...* »
- Retour de Guillaume BALAS : rencontre le mercredi 5 octobre 2016 avec son assistant qui nous a décrit les activités du député.
- Retour de Christine REVAULT D'ALLONNES-BONNEFOY : réponse écrite du 4 octobre 2016 aux questions posées dans la lettre.
- Retour de Pascal DURAND : déjà en liaison avec le Pacte Civique, Pascal DURAND a été rencontré en avril 2016 par deux animateurs du Pacte qui en ont fait un compte-rendu.
- Retour de Philippe JUVIN : son assistante répond par mail le 6 octobre 2016 que « ...*malheureusement il ne sera pas en mesure de vous rencontrer en raison d'un agenda très chargé...* »
- Retour de Constance LE GRIP : rencontrée le 20 janvier 2017 dans les locaux de l'Union Européenne, bd St Germain à Paris.
- Retour de Marielle de SARNEZ : plusieurs fois relancé, son assistant nous propose le 3 janvier de nous faire rencontrer « *une personnalité politique de notre mouvement qui connaîtrait très bien les institutions européennes et qui aurait davantage de disponibilités....* » Nous ré insistons pour une rencontre directe à laquelle l'assistant

nous répond le 4 janvier « .....qu'il en reparlera avec Marielle de Sarnez à son retour de congés, mais ne peux en aucun cas s'engager... » Depuis aucune nouvelle.

- Retour de Marie-Christine BOUTONNET : aucune réponse au premier mail et à toutes les relances.

Nous ne publierons pas ici les comptes rendus de ces entretiens mais nous proposons ci-dessous une synthèse.

En préliminaire, il faut souligner que ces députés ont des activités dans leur circonscription d'Ile de France et des activités au Parlement européen : assistance aux séances plénières, aux travaux des commissions auxquelles ils appartiennent, souvent deux, activités dans diverses délégations plus ou moins rattachées à l'Europe. Il peut s'y ajouter leur activité de base, professionnelle ou associative, qu'ils peuvent avoir conservée et des activités plus ou moins prenantes dans leur parti politique et dans le parti où ils sont rattachés au Parlement européen.

Nous décrivons maintenant ces activités dans leurs trois principaux lieux : la circonscription, le parti et le Parlement européen.

### **La vie dans la circonscription**

La circonscription Ile de France est de très grande taille et diverse dans sa composition : très urbaine, avec une capitale et de nombreuses villes, des zones urbaines plus ou moins structurées, mais aussi de grandes zones rurales ou forestières.

Cette circonscription est aussi double, et donc particulière, car elle couvre à la fois la région Ile de France et les français installés à l'étranger. Cette dernière représentation est intéressante et utile mais elle entraîne à l'évidence la nécessité de disposer d'autres moyens pour l'exercer que ceux nécessaires pour couvrir une circonscription territoriale classique, ce qui complique donc le travail des députés de la région Ile de France.

Dans un agenda fort chargé, l'organisation du contact du député européen avec la population de sa circonscription est donc difficile. Il faut qu'il montre une disponibilité qui le rende abordable par tous et lui permette de répondre aux sollicitations. Et cette disponibilité est particulièrement difficile à vivre quand on constate que très peu de personnes savent véritablement ce que les élus européens accomplissent, ce qui conduit certains d'entre eux à estimer qu'ils deviennent l'objet d'une figure fantasmée, inatteignable, comme membre d'une élite dirigeante !

Au cours de la campagne électorale, ils travaillent avec divers militants de partis politiques, syndicats, associations, acteurs de la société civile et de l'ESS. Ces campagnes permettent de beaux moments de débats en donnant l'occasion de rencontrer citoyens et acteurs institutionnels et associatifs dans les meetings, des réunions thématiques ou informelles et dans le porte à porte... Le secteur éducatif et de la jeunesse est souvent privilégié : réunions dans des lycées, grandes écoles et actions pratiques dans cet univers sous diverses formes : des jeunes de ces établissements sont emmenés au Parlement, et des séances d'information sont faites dans les lycées au niveau BTS/3<sup>ème</sup> qui veulent souligner l'importance d'un débat politique avec les jeunes sur l'Europe, ce qu'elle leur apporte aujourd'hui et comment l'enrichir demain. Des dispositifs existants comme les Master européens et le programme Garantie Jeunesse sont évidemment utilisés dans ce but.

Alors que les réunions les plus prisées sont celles qui fustigent l'Europe et qui prônent le souverainisme, celles organisées par des pro-européens ne soulèvent plus les foules et la majorité des présents sont déjà des convaincus, ce qui est peu utile. Aujourd'hui les députés rencontrés ont des difficultés à bien vendre l'Europe compte tenu de la propre difficulté de

celle-ci à surmonter les problèmes et à proposer des solutions. Ils essaient donc de répondre aux demandes de réunions et non de les organiser ex nihilo eux-mêmes, ce qui peut les conduire à faire des comptes rendus des sessions parlementaires, des bilans intermédiaires ou finaux de mandat, avec une explication des actions du groupe politique auquel ils appartiennent. Par ailleurs ils peuvent être conduits à rédiger et à diffuser des billets d'actualité.

Ces difficultés sont aggravées par le manque d'intérêt des journalistes et des médias : ainsi France 3 IDF n'invite pas les députés européens pour parler de l'actualité européenne, les sujets faisant de l'audience et du buzz concernant rarement le cas pour le travail des députés au parlement européen.

Le choix d'avoir une permanence sur le lieu de la circonscription où on est élu, ou à Paris plus central, est compliqué. Pour créer et garder le contact le député se déplace le plus possible, en répondant à de nombreuses invitations, à des réunions, des tables-rondes et en saisissant diverses occasions comme nous l'avons vu.

L'exercice d'un mandat de député européen exige aussi une grande mobilité territoriale avec, par exemple, des AR Paris/Bruxelles tous les jours pour sauvegarder la vie familiale. Le lundi, jour sans commission/groupe divers est souvent privilégié pour être sur le terrain. La présence à la fois à Strasbourg et à Bruxelles et sur le territoire de la circonscription est difficile à gérer et il faut jongler entre l'une ou l'autre selon l'appréciation de l'urgence.

### **La vie dans le parti**

Il y a peu de partage organisé entre les élus d'un même bord pour couvrir ensemble la circonscription. Un élu peut être membre de la section de son parti localement, conseiller régional d'IDF, président de son groupe au conseil régional, et faire des comptes rendus de mandat dans des réunions publiques qui peuvent rassembler une cinquantaine de personnes.

Normalement le député est membre du groupe des députés de son parti au Parlement européen et y retrouve ses colistiers élus du parti auquel il appartient.

Le parti ne demande que trop rarement aux députés de venir parler de l'Union Européenne, mais les députés sont aussi tenus dans une certaine ignorance et sans vrais liens entre eux et les services administratifs de l'Union européenne. Un exemple est cité : celui des aides européennes aux logements sociaux qui n'est ni communiqué, ni expliqué aux élus qui peuvent ainsi découvrir a posteriori dans leur circonscription des applications intéressantes de ce dispositif.

Les députés européens cherchent aussi à entretenir une liaison avec les membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat de leur groupe politique qui y ont souvent un groupe Europe.

### **La vie au Parlement européen**

Dans le travail législatif, certains députés privilégient l'intérêt de leur pays. D'autre part il faut reconnaître que la capacité du Parlement européen est elle-même limitée face aux autres institutions européennes qui ont l'initiative des lois, la Commission et le Conseil européen. Si des allers-retours sont possibles entre ces Institutions et le Parlement, les possibilités de modifications sont très limitées et l'avancement des travaux des députés est très tributaire des quelques personnes du Parlement en charge du sujet abordé.

D'autant que les nombreuses missions d'un tel mandat nécessitent beaucoup de temps pour une prise de connaissance des sujets parfois complexes, puis pour participer aux discussions en commissions à Bruxelles et à Strasbourg, alors qu'il faut aussi prendre régulièrement la mesure de cette circonscription très peuplée et très diverse tant dans ses caractéristiques sociologiques que structurelles qu'est l'Ile de France.

Membre ou suppléant, les députés européens rencontrés participent à deux ou trois commissions ou délégations du Parlement comme la commission de l'emploi et affaires sociales, celle de l'environnement, santé publique et de la sécurité alimentaire, celle des transports et tourisme (TRAN), la commission d'enquête sur la mesure des émissions dans le secteur automobile (EMIS) créée suite au scandale Volkswagen, la commission des libertés civiles et des affaires intérieures (LIBE), la commission des affaires constitutionnelles, des affaires juridiques et de la femme, la commission d'enquête sur les Panama Papers, ils peuvent avoir aussi des délégations comme celle pour les relations avec la Palestine, la délégation à l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée. Dans ces commissions et délégations, il faut beaucoup d'efforts et de temps pour y tenir sa place et pouvoir influencer sur ses travaux.

Les députés sont aidés dans leur travail, chacun, par des assistants. Certains sont accrédités au Parlement européen, parfois partagé avec un autre député et les autres sont fixés sur le territoire de la circonscription. Leur provenance est assez diverse : spécialistes de l'Europe et de son fonctionnement, issus du secteur privé ou du monde de la communication pour en apporter la connaissance, etc. Ils préparent les dossiers et les interventions du député et les propositions de loi qu'il présentera au Parlement européen.

Députés et assistants passent une semaine par mois à Strasbourg où les rapports sont discutés en commissions, présentés ensuite au Parlement et soumis au vote le jeudi.

On peut souligner deux principaux axes de travail pour un député européen :

- participer aux débats du Parlement européen lui-même sur les propositions de la Commission, donc à Strasbourg.
- participer au travail des commissions sur des projets choisis par celles-ci, ce qui peut aboutir à un rapport d'initiative soumis à la discussion du Parlement européen et au vote des propositions faites dans ce rapport. Ce travail, plus situé à Bruxelles, est actuellement le principal car il n'y a plus de grandes propositions de la Commission. Un exemple est donné, celui du rapport sur la supervision finance/banque.

Le mandat actuel d'un député est difficile à gérer, car il est peu souvent saisi par la Commission sur des projets de textes, ce qui conduit les groupes politiques à lancer des travaux sur des sujets d'actualité (migrations, transition écologique, climat...) via des commissions ad hoc qui produisent les rapports qu'il faut ensuite « conduire » au Parlement européen.

Le député peut être lui-même chargé, une fois par mandat, d'un rapport au Parlement par la commission à laquelle il appartient, ce rapport devant déjà être voté en commission pour être présenté au Parlement européen. Dans ce cadre il travaille avec ceux qui oeuvrent sur les mêmes sujets et rencontre les responsables de la ou des commissions concernées.

Certains députés constatent un développement du caractère technocratique de l'Union européenne au détriment de son caractère démocratique avec le poids trop limité du rôle du parlement européen que la Commission essaie encore de restreindre, avec la fabrication d'études critiques, d'études d'impacts sur la législation existante, etc.

Aujourd'hui, ce sont via des évènements marquant comme les « Panama Papers » que le Parlement européen traite de sujets comme l'évasion fiscale que certains députés avaient tenté de mettre à l'ordre du jour depuis des années...

Sur le plan de la communication, des députés utilisent les newsletters numérique/sites créés par les divers partis avec des comptes rendus réguliers, la tenue à jour de leur blog pour revenir sur leurs engagements et leur action au sein du Parlement européen. Ils tiennent parfois un journal papier trimestriel ou biennuel : « La Lettre de... ». Certains se disent parfois assailli par des cascades de mails impossibles à gérer.

Les réseaux sociaux permettent aux citoyens d'interpeller directement les députés, par exemple des pétitions sur des plateformes, et ainsi d'influencer les actions de l'élu. Ces réseaux peuvent aussi utiliser le système des pétitions avec l'aide de la Commission qui est chargée de les étudier et de les proposer à l'ordre du jour du Parlement Européen.

En conclusion de cette petite enquête, on peut constater que l'exercice du mandat de député européen est un exercice difficile. Il l'est encore plus quand la circonscription est non seulement très grande, comme c'est le cas pour tous, mais très peuplée et très diverse comme celle de la région Ile de France/français de l'étranger. Il l'est aussi parce que les sujets concernant l'Europe sont mal connus, mal communiqués et entraînent donc plus de la critique de la part du citoyen que de l'intérêt. Il l'est encore parce que le parlement ne donne pas à ses députés beaucoup d'éléments de communication et d'explication sur les travaux de ses commissions comme de son Assemblée plénière. Il faudrait donc valoriser vis-à-vis de l'opinion le travail du Parlement Européen qui est mal connu ou caricaturé.

Le député européen a donc encore du travail pour faire connaître son existence et ses travaux, mais il doit aussi avoir la conviction que son lien avec le citoyen est indispensable à son activité au Parlement Européen et qu'il lui faut de l'obstination pour y parvenir ! Heureusement, la cause européenne est intéressante à promouvoir et le travail avec des députés d'autres pays souvent fructueux !

## Partie 7 : Méthodologie en matière de qualité démocratique

Depuis le lancement des travaux de l'OCQD, nous nous heurtons à la difficulté de mieux définir ce qu'est la qualité démocratique dans diverses situations (élections, décisions prises en cas d'urgence comme un afflux de réfugiés, réformes concrétisées par une loi, gestion d'une collectivité locale, etc.) et dans divers espaces (commune, intercommunalité, métropole, département, région, France, Europe...). S'il existe des grilles intéressantes d'analyse de la qualité démocratique d'un pays comme celle de [l'IDEA](#), ou un essai de l'OCQD de proposer des critères à prendre en compte pour l'analyse du Grenelle de l'environnement, on manque de références méthodologiques adaptées à la diversité des sujets d'observation de la qualité démocratique.

Nous avons décidé cette année de réfléchir aux facteurs et indicateurs permettant à des observateurs indépendants de mieux approcher ce qu'est la qualité démocratique dans deux dossiers : la loi travail et la vie démocratique dans des communes.

De cette première approche, nous tirons déjà quelques enseignements :

- comme nous l'avions pressenti depuis le début de nos travaux en 2012, chaque dossier ou chaque entité sur lesquels portent nos observations nécessitent une approche spécifique en matière d'observation de la qualité démocratique et, si possible, de son évolution ;
- il est nécessaire de bien définir ce que nous entendons par facteurs pertinents tirés de nos observations (voir le cas des facteurs influant sur la qualité de la vie démocratique communale abordée), par critères (voir le cas du processus ayant conduit à l'approbation de la loi travail) et par indicateurs (normalement chiffrés comme le taux d'abstention lors d'une élection ou comme le taux de refus d'implication de citoyens tirés au sort) ; facteurs, critères et indicateurs peuvent être utilisés dans des grilles d'observation ;
- il faut aussi distinguer ce qui se prête à l'élaboration d'indicateurs quantitatifs indiscutables (par exemple un taux d'abstention), à ce qui relève d'une appréciation qualitative basée sur des observations les plus objectives possibles (par exemple détermination de critères pour analyser le Grenelle de l'environnement ou la genèse et le vote de la loi travail) ;
- une approche qualitative approfondie peut permettre de proposer pour chaque critère retenu une notation discutée en équipe ;
- il peut être intéressant pour un dossier controversé de proposer dans le rapport des regards croisés mettant en valeur des approches différentes d'une même réalité ;
- le choix des dossiers retenus par l'OCQD, souvent lié à un intérêt pour un sujet d'actualité de membres de l'équipe, doit aussi prendre en compte leur intérêt en matière d'appréciation de la qualité démocratique ; ceci pose la question de choisir des dossiers qui permettent d'avoir assez de recul (par exemple pour une loi, pour sa genèse, pour sa mise en application etc.) ;
- il faut tenir compte des moyens disponibles pour l'observation en termes de ressources humaines mobilisables, de facilité d'accès à des sources d'information, de capacité à discuter des éléments rassemblés avec des personnes ressources et entre membres de l'OCQD.

Enfin, un autre sujet étudié par l'OCQD est l'intérêt d'élaborer un baromètre de la qualité de la vie démocratique en France en vue d'aboutir à une publication annuelle mieux médiatisée.

## Conclusion :

Nous avons pris comme titre de notre rapport « **la qualité démocratique en question(s)** » car il nous est apparu important de souligner la remise en question de celle-ci par trop d'acteurs et la nécessité de se poser des questions sur la façon de l'améliorer comme le montre ce rapport.

Il ne faut pas cependant céder à une sorte de pessimisme systématique, des initiatives intéressantes pouvant être notées : progrès de la vie municipale citoyenne de certaines communes, multiples initiatives des mouvements citoyens, vote à l'unanimité de la loi pour expérimenter les territoires zéro chômeur, etc. Quant aux avancées dans la reconnaissance des lanceurs d'alerte sont jugées importantes ou faibles selon les observateurs.

Par contre, on ne peut manquer de noter une croissance des difficultés à faire vivre une démocratie de qualité, difficultés qui ne sont pas pour rien dans le rejet par les citoyens des anciens leaders politiques :

- les premiers débats de la campagne électorale 2017 ont laissé une place marginale au thème de l'amélioration de la qualité de notre vie démocratique, des candidats se limitant trop souvent à proclamer qu'ils sont prêts à travailler avec la société civile et à mettre en œuvre des mesures supplémentaires pour améliorer la situation, d'autres voulant changer la constitution sans préciser leur façon de relever le défi démocratique ;
- la loi travail a mis en évidence la difficulté à poursuivre un vrai dialogue social sur un sujet qui fâche et à mettre en œuvre une pédagogie adaptée pour aboutir à une loi bénéficiant d'un soutien suffisant des acteurs concernés comme de l'opinion publique ;
- l'attitude prudente, voire peu courageuse, du Gouvernement n'a pas facilité l'accueil des migrants et des réfugiés par les bonnes volontés, en particulier dans les communes, même si la deuxième partie de l'année 2016 a été marquée par des actions importantes comme le démantèlement du camp à Calais ;
- l'existence d'une minorité de députés PS de moins en moins convaincus de la politique menée, exacerbées par un débat contreproductif sur la déchéance de nationalité, comme une opposition soucieuse de ne jamais donner une majorité au gouvernement ont rendu difficile la fin de la législature et impossible toute réforme constitutionnelle ;
- pire, cela conduit, comme dans le cas de la loi égalité et citoyenneté à cumuler dans un texte de loi des multiples mesures hétérogènes, voire incohérentes<sup>58</sup>.

Après la fin de quinquennat, il sera intéressant de faire un **bilan sur les comportements et décisions influant sur la qualité de notre vie démocratique nationale** comme les mesures

---

<sup>58</sup> Voir [l'article de Jean-Pierre Le Goff](#) : « le plus frappant en l'affaire est l'accentuation systématique du côté répressif d'un arsenal législatif déjà bien fourni en matière de lutte contre le sexisme, le racisme, les discriminations..., comme si, avant une défaite électorale annoncée, la gauche voulait créer une situation où tout retour en arrière soit rendu difficile. L'incantation de nobles valeurs et de bons sentiments s'accompagne d'une sorte de folie normative et d'une volonté renforcée de punir tout ce qui de près ou de loin est moralement incorrect. »



prises pour la moralisation de la vie publique, le renforcement du service civique et la création de la réserve citoyenne, les initiatives soutenues par *la France s'engage*, etc. Certaines mesures devront être analysés avec du recul comme celles concernant la limitation du cumul des mandats, le compte engagement citoyen dans la loi travail, la protection des lanceurs d'alerte. En parallèle, il devra être analysé les conséquences des décisions non prises comme celles concernant le vote des étrangers aux élections locales, le rétablissement d'une dose de proportionnel pour les élections législatives, la réforme du conseil de la magistrature, la suppression de la cour de justice de la République, etc.

Ce qui précède explique l'importance pour le Pacte civique de favoriser par ses travaux notre mutation démocratique en lien avec **l'émergence d'une nouvelle culture politique** ; ceci a conduit trois des animateurs du Pacte civique, Jean-Claude Devèze, Jean-Baptiste de Foucauld et Pierre Guilhaume, à publier « *Relever le défi démocratique face à un monde en mutation* » (Chronique sociale, janvier 2017).

L'Observatoire citoyen de la qualité démocratique continuera à améliorer la pertinence de ses méthodologies ; il cherchera à enrichir ses apports en s'ouvrant à de nouveaux membres prêts à explorer de nouveaux sujets et à mieux diffuser ses rapports pour faire progresser nos capacités citoyennes d'observation et de discernement.

## Liste des annexes

### Partie 1 :

ANNEXE : **Schémas Paysage Electoral**

### Partie 2 :

ANNEXE : **Le choix des critères à appliquer pour apprécier une loi**

### Partie 3 :

ANNEXE : **La question de la chaufferie de Rézé**

### Partie 5 :

ANNEXE 1 : **Lanceurs alertes proposition transparency international 18 sept 16**

ANNEXE 2 : **1ere pétition loi sapin 2 powerfoule**

ANNEXE 3a : **Communiqué de presse du 5 novembre 2016**

ANNEXE 3b : **Communiqué de Presse Lanceurs d'Alerte Sapin2 02/11/2016**

ANNEXE 4 : **2eme pétition loi sapin 2 powerfoule**

ANNEXE 5: **Manifeste de Joe Doer panama papers**

### Partie 6 :

ANNEXE 1 : **Préalables et suites du rapport Bartolone/Winock**

ANNEXE 2 : **Lettre aux députés européens d'Ile de France**

Toutes les annexes peuvent être téléchargées sur :

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