

**Rapport 2017 :  
« Restaurer la confiance : un enjeu  
démocratique »**





**Première de couverture** : la Victoire de Samothrace, l'un des chefs-d'œuvre les plus célèbres du musée du Louvre, a fait l'objet d'une restauration en 2013-2014. Cette déesse ailée, messagère de la Victoire se tient à la proue d'un vaisseau conquérant ; elle est représentative de la splendeur du monde hellénistique, de son héritage politique et artistique.

**Quatrième de couverture** : La statue restaurée dont le coût a été financé, pour un quart, par le mécénat populaire.



# RAPPORT 2017

## « Restaurer la confiance : un enjeu démocratique »

Rapport rédigé par l'équipe

de l'Observatoire citoyen de la qualité démocratique,

*animée par Jacky Richard,*

*assistée par Charles Cusseau,*

*composée de Manuel Bamberger, Claude Bertrand, Patrice Bony, Alexis Chéron, Jean-Claude Devèze, François Dress, Bénédicte Fumey, Clothilde Harout, Rabee Homayouni, Anne Hélène Le Gaennec, Laurent Grandguillaume, Marcel Lepetit, Raoul Marmoz, Yannick Moreau, Martine Parant, Monika Sander, Jacques Remond.*

*Avec les contributions de Patrick Lassus du collectif local du Pacte civique de Nantes, du collectif de Lyon et de l'ensemble des collectifs qui ont répondu au questionnaire sur la démocratie numérique.*

vendredi 09 mars 2018



## Avant-propos :

Au moment où l'Observatoire citoyen de la qualité démocratique du Pacte civique publie son rapport 2017, il n'est pas inutile de revenir sur sa jeune histoire.

L'OCQD a été mis en place en juin 2012 à l'initiative du Pacte Civique, dont il est un des quatre ateliers (avec les ateliers Europe, Emploi et Fraternité). Pierre Guillaume et Jean-Claude Devèze en furent les premiers animateurs, déterminés et exigeants.

Le premier rapport annuel a couvert l'année 2013 et a été publié en février 2014. Aujourd'hui paraît le cinquième rapport de l'OCQD.

L'Observatoire est qualifié de "**citoyen**" pour marquer son caractère non institutionnel et pour indiquer que les problèmes qui se posent à nos sociétés ne peuvent être résolus par les seuls élus et experts : il faut mobiliser toutes les énergies citoyennes.

Son objet est la "**qualité démocratique**". Cette formulation veut signifier que l'un des premiers critères de jugement des processus politiques et sociétaux observés doit être la qualité du processus démocratique autant que le "fond", politique ou idéologique.

En outre, la démarche amitieuse du Pacte civique de répondre aux défis de notre temps par un déploiement à tous les étages des valeurs de créativité, de sobriété, de justice et de fraternité suppose une forte participation des citoyens, des corps intermédiaires et des responsables politiques qui doit être, selon nous, organisée et favorisée par la mise en œuvre rigoureuse de l'éthique de la délibération et de la discussion. Il est important d'observer à cet égard ce qu'il en est des diverses politiques publiques.

**La motivation fondamentale de l'OCQD** repose sur l'idée simple qu'en démocratie, **observer, c'est déjà agir**. La démocratie est une pratique difficile, qui s'appuie sur des institutions mais aussi sur des comportements et des grilles d'analyses. L'OCQD mène des observations réalisées par des citoyens sur la manière dont la démocratie est vécue et mise en œuvre en France.

Interroger les acteurs de terrain et comprendre ce qui les anime, relever les bonnes pratiques, mais aussi les échecs, conduire une observation critique de quelques processus représentatifs, c'est contribuer efficacement à l'amélioration de la qualité de la vie démocratique.

Cette action suppose une **méthodologie**. L'introduction des rapports 2013 et 2014 comportait un avertissement méthodologique : « Ce travail ne prétend pas à l'exhaustivité ni à l'impartialité. Les méthodes adoptées reposent plus sur la confrontation de diverses sources que sur la mise en œuvre de grilles méthodologiques qui auraient demandé des moyens beaucoup plus importants. Des travaux passés ou en cours ont été utilisés pour enrichir nos observations. »

Cette approche, toujours pertinente, a cependant évolué et le rapport 2016 comportait un chapitre de "réflexion sur la méthodologie", sur les critères précis permettant de déboucher, au moins pour certains sujets, sur une **notation démocratique** des différentes étapes d'un processus de décision et d'évaluation. Le rapport 2017 a capitalisé cette avancée et s'est efforcé, chaque fois que cela paraissait utile et nécessaire de pratiquer cette notation démocratique, étant entendu que le rapport peut aussi

porter sur des sujets qui appellent plus une réflexion générale qu'une évaluation notée.

S'agissant des modalités concrètes de la notation, l'OCQD retient la palette de quatre couleurs, évitant la facilité des trois couleurs (vert, orangé, rouge) qui favorise les compromis faciles sur la couleur intermédiaire :

- vert: satisfaisant, voire très satisfaisant
- jaune: globalement satisfaisant, malgré quelques réserves
- orange: insatisfaisant malgré des éléments positifs
- rouge: franchement insatisfaisant, voire détestable

Cet avant-propos est aussi l'occasion d'annoncer, parmi les chantiers de l'OCQD pour 2018, le projet d'un **baromètre de la qualité démocratique et de la santé sociale**. Vaste entreprise dont nous parlerons lors du prochain rapport de l'OCQD pour 2018 !

**Jean-Baptiste de Foucauld et Pierre Guilhaume**

Coordonnateurs du Pacte civique



# SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>7</b>
<b>RESUME .....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>15</b>
<b>BILAN DU PREMIER SEMESTRE DU QUINQUENNAT .....</b>	<b>17</b>
<b>OBSERVATION DE LA DEMARCHE «TERRITOIRES ZERO CHOMEUR DE LONGUE DUREE ».....</b>	<b>47</b>
<b>LA DEMOCRATIE NUMERIQUE .....</b>	<b>65</b>
<b>RESTAURER LA CONFIANCE ENTRE L'ETAT-SERVICE PUBLIC ET LA SOCIETE .....</b>	<b>93</b>
<b>CONFIANCE-DEFIANCE EN DEMOCRATIE .....</b>	<b>105</b>
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>133</b>



# Résumé

Le rapport de l'Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD) a retenu cette année comme ligne de force de ses observations et réflexions ; « Restaurer la confiance : un enjeu démocratique ». Ce fil directeur unit les cinq thèmes de travail qui sont présentés dans le rapport pour 2017 :

- le bilan premier semestre du nouveau quinquennat ;
- l'observation de l'expérimentation « Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée » sur dix territoires;
- une réflexion sur la démocratie numérique, suivie de propositions ;
- une prise de position sur le fonctionnement et le devenir des services publics au regard de la qualité démocratique
- une réflexion approfondie sur la confiance et défiance aujourd'hui.

**Le 1<sup>er</sup> thème choisi tenait à cœur de l'OCQD.** Après une élection présidentielle atypique, l'Observatoire se devait d'engager **l'examen du premier semestre du nouveau quinquennat** au regard des critères démocratiques que l'OCQD s'est donné. L'un des critères majeurs d'appréciation est la conformité des actions effectuées par Emmanuel Macron et son gouvernement avec le programme annoncé par le candidat, pendant la campagne électorale, et par le président, dans son discours d'investiture du 15 mai 2017 ainsi que dans son discours devant le Congrès le 3 juillet, puis celui du Premier ministre devant l'Assemblée nationale le 4 juillet. **Les éléments d'appréciation portent sur la conformité aux engagements, la qualité de la préparation des décisions, la qualité de la concertation, la clarté de la communication.**

Plusieurs actions du pouvoir exécutif et de sa majorité parlementaire sont abordées dans le cadre de ce bilan : ordonnances réformant le code du travail ; loi sur la confiance dans la vie politique ; politique internationale et européenne ; projet de loi de finances pour 2018 ; climat, écologie, alimentation ; politique migratoire ; réforme de l'accès à l'université ; politique du logement.

Lorsqu'il a été possible de porter un jugement, une appréciation visuelle, sous la forme d'un petit drapeau de couleur, a été donnée : sur 23 drapeaux, 8 sont verts, 1 jaune, 9 oranges et 5 rouges.

Il ne s'agit que de l'évaluation du 1<sup>er</sup> semestre du quinquennat avec toutes les limites d'une période, par construction, coupée de sa continuité temporelle. Mais nombre d'engagements portaient précisément sur les six premiers mois... Quoiqu'il en soit, l'OCQD poursuivra assurément ce travail en 2018.

**Les autres thèmes d'observation de l'OCQD ne sont pas moins importants.**

**En premier lieu, le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD)** est, pour l'OCQD, une véritable **pépite**. Son caractère particulièrement innovant, remettant en cause les approches habituelles de « lutte contre le chômage de longue durée » a conduit très rapidement ses promoteurs à privilégier une approche « expérimentale », mobilisant tout un ensemble d'acteurs. Les voies administratives classiques étant fermées, c'est finalement par la voie parlementaire que le projet TZCLD a pu finalement être mis en œuvre pour une première expérimentation : la loi du 29 février 2016 a été votée à l'unanimité des deux assemblées, fait démocratique assez rare. Ce qui est ici observé, c'est la genèse de ce projet et son démarrage en s'intéressant particulièrement **aux tensions et équilibres démocratiques trouvés tout au long de son déroulement entre les différentes parties prenantes** : citoyens porteurs du projet et associations le soutenant (dont le Pacte Civique), représentation parlementaire, exécutif locaux, administrations de l'Etat territorial.

**En deuxième lieu, l'OCQD** a souhaité approfondir cette nouvelle forme d'expression démocratique permise par **la technologie numérique** qui ne se borne pas à favoriser l'émergence d'un vecteur extraordinairement puissant d'informations mais qui est devenu **un mode d'organisation de l'information** qui impacte et formate **le contenu même** de l'information, donc de l'opinion, **et donc de la démocratie**. Si l'OCQD a décidé d'en faire un élément de son rapport annuel, c'est qu'il souhaite proposer son appréciation sur la **démocratie numérique** qui invente de nouvelles formes de citoyenneté et bouleverse l'expression démocratique.

**La démocratie numérique prospère dans un contexte favorable à la démocratie délibérative et à la démocratie participative.** Mais, en même temps, l'OCQD est très sensible au risque sournois que le numérique porte comme menace permanente et subreptice aux libertés fondamentales et au respect de la vie privée qui saperaient alors les fondements-mêmes de la démocratie. A cela s'ajoutent les incertitudes engendrées par la multiplication des **objets connectés**, le développement croissant d'applications d'**intelligence artificielle** et de tout ce qu'il est convenu d'appeler « l'humanité prolongée ». **Deux dangers majeurs guettent l'expression démocratique : la fracture numérique** qui laisse des citoyens à l'écart des potentialités du numérique **et la toute-puissance des algorithmes** qui en expose, à l'excès, toute une catégorie d'autres. Face à **cette ambivalence du numérique**, l'OCQD se doit d'avancer des propositions (**il en expose cinq**) qui tracent les contours d'une nouvelle citoyenneté au sein de laquelle le numérique aurait toute sa place à condition que ses potentialités en faveur de l'expression démocratique soient valorisées et que les dangers qu'il représente soient conjurés.

**En troisième lieu, l'OCQD** estime que, pour restaurer la confiance dans la vie publique et rendre les actes conformes aux engagements, le rôle de l'Etat au long cours doit être sérieusement repensé et l'évolution des missions du service public, pilotée autrement. L'OCQD considère qu'il est de sa mission de porter un diagnostic sur la situation existante et de présenter la vision des transformations majeures qui en découlent.

La transformation doit s'inscrire dans le dépassement de modèles tentants mais qui sont loin, en France tout au moins, d'avoir fait leurs preuves et notamment pas celui du modèle libéral appliqué au service public. L'évaluation du succès par le rendement à court terme a compromis la capacité à se projeter sur le long terme, qu'il s'agisse de l'individu, de l'entreprise, de l'appareil économique, de l'environnement ou de la société elle-même. Simultanément, et c'est heureux, d'autres initiatives collectives, non étatiques se développent au service de l'intérêt général.

Ces réflexions débouchent sur la proposition d'**une grille d'observation de la transformation de l'Etat et des services publics** en retenant **dix critères** regroupés sous deux angles d'observation du fonctionnement de l'Etat-service publics : l'efficacité de long terme et la qualité démocratique.

**Enfin, last but not least, l'OCQD propose, en cinquième partie de son rapport**, une réflexion de fond sur **le couple confiance-défiance** en France avec une approche comparative.

**Une analyse de la défiance politique institutionnelle ouvre un champ extrêmement vaste** : défiance envers la démocratie elle-même, défiance envers les institutions politiques françaises, à articuler avec le déficit de représentativité et l'impuissance à résoudre les problèmes majeurs du pays, défiance envers le système électoral, avec notamment la conviction souvent exprimée que le vote de l'électeur ne change rien, défiance envers le personnel politique ...

**L'OCQD propose quelques éléments de réponse à deux questions** très intriquées : pourquoi la défiance ? et pourquoi tant de défiance en France aujourd'hui ? Le rapport donne des causes de la défiance spécifiques à tel ou tel type d'objet de défiance. Il existe aussi des causes plus générales. L'OCQD a souhaité éclairer la question par des comparaisons, soit entre diverses "facettes" de la défiance, soit avec d'autres pays du monde démocratique.

Les citoyens peuvent-ils réellement restaurer la confiance en réformant les institutions et en obligeant les responsables à changer leurs comportements et leurs pratiques ? Ceux qui pensent ainsi constatent vite la vanité de leurs efforts et sont bientôt découragés.

**L'OCQD estime modestement qu'il existe une autre voie** qu'il croit proche d'une certaine conception de la citoyenneté et qui lui semble porteuse d'une efficacité, discrète mais déterminée et persévérante : se changer soi-même, en s'efforçant d'entraîner ses proches dans la même voie, avant de répercuter ces changements sur les institutions. La pratique du raisonnement logique et la responsabilité politico-citoyenne de chacun sont certainement deux domaines où peut s'exercer cette voie du changement personnel grâce à la lucidité critique.

\*

\* \*

Au terme d'une année d'observation citoyenne de la qualité démocratique, l'OCQD veut faire passer comme message que la grande majorité des réformes en France s'appuie sur deux familles de méthodes, le plus souvent opposées et qui produisent les unes et les autres des échecs en termes de gestion des problématiques nationales car les unes et les autres sont bâties sur la méfiance et sans que tout soit mis « sur table ».

**D'une part**, il y a les grandes décisions qui ressortissent de négociations entre les grandes organisations représentatives des employeurs et des salariés ou des professions concernées où règne le rapport de force que chacun connaît et respecte tout en espérant le faire évoluer, à la marge, en sa faveur.

**D'autre part**, il y a la méthode de travail et de préparation de la décision des ministres qui s'appuient **sur la force des experts** qu'ils soient internes (corps techniques de fonctionnaires) ou externes (cabinets de consultants). Cette méthode consiste à analyser, sous un angle souvent spécifique, un

problème que l'actualité place sur le devant de la scène, **sans qu'il puisse être resitué dans sa globalité ni dans le temps long.**

Les deux méthodes ont en commun de vouloir agir en ignorant la complexité, la diversité et la légitimité de multiples points de vue, sans doute, souvent minoritaires, mais dont la connaissance et le traitement, notamment **par des techniques participatives maintenant éprouvées**, améliorent la solution globale, donnent des marges de négociation contre les lobbies de tous ordres et finalement bonifient la décision et la parole publiques.

**C'est l'émergence et la pratiques de ces processus participatifs et délibératifs que l'OCQD appelle de ses vœux** notamment dans les champs de l'économie, de l'écologie, de la santé, de la solidarité, de l'éducation... Ils sont de nature à favoriser un **compromis constructif** et à recréer du lien et de la confiance grâce à la méthode innovante qu'il met en œuvre.

\*

\* \*

# Introduction

La France a un nouveau Président de la République dont la jeunesse et la forte visibilité contribuent à donner au pays un regain d'optimisme et de vitalité. Acceptons ce nouveau climat même si nous n'oublions pas le rôle que joue, dans cette embellie sur la scène française, l'impact d'une croissance économique ragaillardie, à ce jour, exogène à l'action du Président et du Gouvernement.

Cependant de nombreuses interrogations subsistent. Elles sont inhérentes au désarroi, au dépit et aux déficits d'intégration sociale constatés dans le pays dont les chiffres de l'abstention et des votes « blancs et nuls » sont l'expression manifeste<sup>1</sup>. C'est tout l'intérêt d'une réflexion sur la défiance, celle qui se manifeste avec insistance et que l'OCQD, depuis plusieurs années, cherche à comprendre, mais aussi sur la confiance, celle qui peine à s'établir et pourtant que l'on appelle de nos vœux.

La défiance tout d'abord. Elle concerne le système tout entier, les processus représentatifs et participatifs, le fonctionnement des instances politiques, la protection des libertés publiques, les ressorts de l'économie (intérêt général et intérêts particuliers, conflits d'intérêts), la politique sociale, la santé (comme en témoigne par exemple la défiance croissante envers la vaccination), l'écologie planétaire, etc.

Il faut certainement distinguer la défiance du simple mécontentement. La défiance vient de très loin ; d'une organisation de la société française, hiérarchisée, fragmentée, élitiste, potentiellement conflictuelle, qui mine les relations sociales, la confiance en l'avenir et favorise le repliement sur soi, sur les avantages acquis et le corporatisme. Le manque de transparence de la prise de décision, les incapacités intégratrices du système éducatif, la faiblesse structurelle du dialogue social, l'échec persistant des politiques en faveur de l'emploi, secrètent et entretiennent cette défiance.

**Et pourtant, au Pacte civique et à l'OCQD, on ne peut se satisfaire de cette situation. Alors, la confiance : comment la restaurer ?**

**C'est la ligne de force du rapport 2017 qui a cherché et trouvé des raisons légitimes et documentées d'espérer.**

Tout d'abord, il convient sans doute de poursuivre et approfondir les réformes profondes déjà engagées et qui, il faut le dire, vont dans le bon sens : assurer le respect du principe de parité dans les processus électoraux mais aussi dans les autres modes de désignation, limiter le nombre de mandats électifs, cumulés ou successifs, moraliser la vie politique.

Ensuite, favoriser une refondation démocratique qui s'appuie sur des procédures de consultation, de contrôle, d'évaluation. Un effort de créativité mais aussi de réalisme est à faire en la matière.

Enfin, faire partager l'idée qu'il y a une définition sociologique de la confiance fondée sur le comportement prévisible et attendu de l'élu, du responsable, quel qu'il soit. Les critères de la confiance sont, dans cette perspective, et pour reprendre l'analyse de D. Schnapper (2), la compétence, l'honnêteté et la proximité.

---

<sup>1</sup> L'ensemble représente plus d'un tiers des inscrits.

<sup>2</sup> Voir sa contribution sur le site « Trust Management Institute » (TMI) <http://www.trust-management-institute.org/recherches/nos-publications>

Plus précisément, l'équipe de l'OCQD a sélectionné quatre sujets, observés selon sa méthodologie, tout au long de l'année 2017 et a analysé, en cinquième lieu, le phénomène éponyme de son rapport : « confiance et défiance aujourd'hui ».

L'équipe de l'OCQD vous souhaite une bonne lecture mais surtout, forme le vœu que les matériaux qui vous sont présentés dans ce rapport soient des sujets de débats sur le terrain avec des retours au Pacte civique sur son site : [www.pacte-civique.org/](http://www.pacte-civique.org/) OCQD



**Partie 1 :**  
**Bilan du premier semestre du quinquennat.**



## Introduction

Porter une appréciation sur la contribution des politiques publiques à l'émergence d'une société plus démocratique, telle est la mission que s'est donné l'OCQD. L'appréciation repose, depuis ses premiers rapports, sur une analyse de la préparation et du contenu des décisions.



Après une élection présidentielle atypique - s'il en fut -, l'occasion était trop belle d'appliquer notre méthode – et pour tout dire la tester à nouveau - sur l'action conduite pendant une période qui est tout sauf anodine : celle du démarrage du quinquennat.

C'est dans cet esprit que l'OCQD a engagé l'examen du bilan du premier semestre au regard de critères démocratiques que s'est donnés l'OCQD et rappelés en introduction du présent rapport. Il l'a fait, éloigné des passions partisans et imperméable aux postures de séduction ou aux accès de critiques virulentes. Pour cela, il s'est posé quelques questions simples :

- Ce qui a été annoncé comme devant être réalisé dans les six premiers mois, a-t-il été fait ?
- Des décisions qui ont pu être prises sont-elles contraires à celles qui avaient été annoncées ?
- Les décisions ont-elles été précédées du débat public correspondant à leur importance ?
- Les concertations avec les partenaires institutionnels ou sociaux ont-elles été réellement conduites ?
- Le débat parlementaire a-t-il été de qualité ?
- La pédagogie du projet de réforme a-t-elle été suffisante à l'intention des parties prenantes concernées dont les citoyens, en tant que tels ?

A ces critères assez objectifs, utilisés à titre principal, nous ajoutons un examen de cohérence et de sens qui s'en tient aux points les plus importants, au regard du respect des droits et principes fondamentaux. Cette méthode n'interdit évidemment pas d'examiner si le contenu du projet de texte (loi, ordonnance, décret...) va dans le sens des valeurs du Pacte civique.

Un dispositif simple de notation selon trois couleurs (rouge, orange, vert) est retenu dans le cadre du présent exercice.

Mais avant d'établir le bilan du 1er semestre du quinquennat, **encore faut-il présenter les orientations qui ont été, pendant la campagne électorale, les engagements majeurs du candidat** ainsi que les premières décisions du nouveau Président de la République.

Que l'on partage ou non les orientations ou les décisions prises, on ne peut les comprendre qu'au regard du dessein politique et des choix de méthode initiaux. **Elles ont été présentées dans le discours d'investiture** du 15 mai 2017, **puis devant le Congrès** le 3 juillet. **Le discours de politique générale** du Premier ministre a été tenu le lendemain devant le Parlement.

## Quatre orientations clairement affichées :

### -> **Rendre confiance aux Français**

« La France doute d'elle-même » ; la première exigence sera de rendre aux Français la confiance en eux. Les voies pour permettre cette «renaissance » sont rappelées au plan économique, institutionnel, européen et international.

-> **Faire jouer à la France le rôle éminent qu'elle doit avoir dans le monde pour « apporter chaque fois que nécessaire une réponse aux grandes crises contemporaines : crise migratoire, défi climatique, dérives autoritaires, excès du capitalisme mondial et terrorisme ».**

-> **S'appuyer sur l'Europe qui nous est indispensable et proposer, en accord avec l'Allemagne, des réformes audacieuses pour lui redonner force et cohérence.** Les réformes intérieures sont souvent guidées, paradoxalement, par la nécessité de redonner de la crédibilité à l'Europe.



-> **S'appuyer sur un calendrier et une méthode caractérisés par la rapidité et le souci d'efficacité** afin :

- d'imprimer un rythme rapide en s'appuyant sur une large majorité souhaitée, puis réunie ;
- de faire une grande place à l'autorité et à une certaine centralisation du pouvoir.

Cela se traduit, dès l'entrée en fonction, par une place limitée donnée aux syndicats et par l'expression d'une fibre peu girondine du Président qui n'a jamais été élu local, quitte à pratiquer, au besoin, un pragmatisme vis-à-vis des syndicats et des élus locaux. Ces deux tendances posent malgré tout question.

A partir de cette analyse, l'OCQD a élaboré, au sens propre du terme, un tableau des mesures projetées, avec le calendrier annoncé. Ce « mapping » a été un élément important de sa méthodologie afin de déterminer le choix des politiques dont l'évaluation va être retenue. Plus les annonces étaient précises et datées, plus il était aisé d'assurer le suivi du bilan.

**L'OCQD a choisi d'analyser un nombre limité de mesures.** Il était, en effet, impossible d'être exhaustif. Des pans entiers de politiques publiques n'ont pas été auscultés par l'OCQD. Ainsi en va-t-il des politiques de sécurité intérieure, de défense, de justice, de santé publique, de la culture... Nous avons dû faire des choix et décidé de retenir un **panel de 8 politiques publiques**. Celles-ci ont été retenues en raison des critères mentionnés ci-dessus mais aussi, tout simplement, parce qu'elles ont mobilisé l'exécutif dès juin-juillet 2017. Il s'agit :

- 1 - Des ordonnances réformant le code du travail
- 2 - Du projet de loi de finances pour 2018, par nature, révélateur de choix politiques majeurs
- 3 - Du Climat, de l'écologie et de l'alimentation
- 4 - De la politique européenne et internationale

5 - De la politique migratoire et la situation des plus démunis sur notre territoire

6 - De deux mesures emblématiques dans le domaine de l'éducation et la réforme de l'accès à l'université

7 - Des lois pour la confiance dans la vie politique

8 - De la politique du logement

# 1 - Les ordonnances réformant le code du travail

## Le contexte :

Le candidat Macron a clairement affiché sa volonté de « **provoquer un choc de confiance** » et de **prendre des mesures** de grande importance **par ordonnances** publiées avant la fin de l'été 2017. Compte tenu de l'ampleur des mesures annoncées, cette promesse a soulevé à la fois scepticisme et inquiétude. L'inquiétude des syndicats était d'autant plus grande que le futur président ne concédait dans son programme, qu'un rôle restreint aux syndicats. Six mois plus tard, on n'y voit pas beaucoup plus clair sur le rôle qu'il entend donner aux organisations syndicales.



Pierre Olivier Clément Via Getty Images

Par-delà le dessein global de réduire les rigidités du code du travail pour favoriser l'emploi, les objectifs annoncés étaient triples :

- Décentraliser le dialogue social au plus près des entreprises
- Réduire la négociation interprofessionnelle à quelques sujets clés
- Restreindre le rôle des branches.

## Notre questionnement :

Une analyse un peu précise des mesures est ici impossible car les textes abordent de nombreuses questions. Nous ne chercherons pas davantage à porter une appréciation fine sur la portée des cinq ordonnances. Nous nous sommes limités à **quatre questions** qui sont autant de critères utilisés dans notre appréciation :

- La **démocratie politique et citoyenne** a-t-elle été respectée ?
- La **démocratie sociale**, entrée dans le droit positif depuis la Constitution de 1946, est-elle excessivement affaiblie ? Rappelons ce que dit **son préambule** : « *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ».
- **Le travail préparatoire et la concertation avec les partenaires sociaux** ont-ils été effectués dans des conditions de rapidité **telles que sa qualité et sa pérennité soient assurées** ? -
- Enfin, **ces cinq ordonnances**, devant continuer à protéger les droits individuels et collectifs des salariés, sans paralyser la vie des entreprises, **portent-elles atteinte aux équilibres fondamentaux de notre droit du travail** ?

## Appréciation de l'OCQD :

### 1- Faire une réforme aussi importante par ordonnance ne va pas de soi.

Le recours aux ordonnances n'est pas rare sous la Vème République. Elle a concerné des réformes très importantes comme le droit des sociétés, le droit de la filiation ou le statut général des fonctionnaires. Le recours à cette procédure a été clairement annoncé, pendant la campagne électorale. Nous ne l'estimons pas contraire à nos principes de démocratie politique. Cette méthode, si elle réduit l'intervention du Parlement, est loin de la supprimer, **puisque deux lois encadrent le recours aux ordonnances** : une **loi d'habilitation en amont**, définissant assez précisément l'objet des mesures concernées, a été votée, avec droit d'amendement par les députés ; une **loi de ratification, en aval**, qui a été également amendée par l'Assemblée nationale sur quelques dispositions significatives (par exemple, une priorité de réembauche pour les « salariés licenciés, suite à la fin d'un contrat de chantier ou d'opération »).

Sur ce point, nous attribuons **un drapeau vert**



### 2- La concertation avec les syndicats a-t-elle été suffisante ? L'opinion a-t-elle pu comprendre les mesures en préparation ?

Cette concertation a été à l'évidence bien menée, sans surprise de dernière minute, sans tiraillements, non plus, entre les ministres qui seraient venus compliquer la cohésion gouvernementale. **Les syndicats ont été écoutés sinon entendus**. Le Gouvernement a réussi à trouver un compromis avec le secrétaire général de FO, sur **le rôle des branches dans la négociation de certaines normes sociales**. La liste des sujets qui sont du domaine de la branche apparaît plus longue après les ordonnances qu'auparavant. Néanmoins, les syndicats ont regretté que **la seule réunion où ils aient été reçus ensemble** ait été la dernière, celle avec le Premier ministre. Le Gouvernement a privilégié les réunions bilatérales.

Par ailleurs, **la réforme a été présentée à l'opinion « en bloc »** par le Gouvernement. L'information a été dans l'ensemble claire et bien présentée pour ceux qui s'intéressaient au sujet. Mais il ne faut pas être dupe de certaines simplifications. Par exemple, **la révision à la baisse des droits attachés à la pénibilité au travail**<sup>3</sup>, est à peine mentionnée. Cela peut se comprendre car c'était un compromis entre des acteurs sociaux et politiques très divisés. **Mais qu'elle ait été à ce point passée sous silence n'est pas satisfaisant.**

Au total, sur ce point, nous affichons un **drapeau orange**



---

<sup>3</sup> Ne sont concernés à une exception près que des travaux dont il est avéré qu'ils ont une incidence sur l'espérance de vie.

### 3 - Les exemples de réformes de droit du travail suivant un processus éclair abondent.

On a à l'esprit, par exemple, celles mal pensées ou contraires à des principes constitutionnels ou internationaux, ou encore adoptées à la hussarde qui disparaissent en peu de temps du droit positif (ex : le *contrat première embauche* de M. de Villepin qui n'a vécu qu'un mois en 2006). On ne dira pas non plus que le temps très court imparti à la préparation de la réforme a permis d'adopter les meilleurs modes de rédaction. On remarquera, en outre, que la réforme n'a nullement abouti à réduire le volume du code du travail, ce qui n'était pas l'objectif affiché. Mais le travail fait est dans l'ensemble de bonne facture et il est probable que **l'on ne reviendra pas de sitôt à une réforme comme la fusion des instances de dialogue social dans l'entreprise** qui, si elle est correctement accompagnée, peut simplifier le dialogue social sans l'appauvrir.

Sur ce point, nous donnons un **drapeau vert**



### 4 - Les ordonnances déséquilibrent-elles excessivement le droit du travail au profit des entreprises ?

Le fait que les mobilisations aient échoué ne doit pas faire illusion. Il est largement dû à l'incontestable légitimité du nouveau Gouvernement aux lendemains d'une élection qui lui a été très favorable. **Mais le mouvement syndical est inquiet**. Ceux qui ont assez largement soutenu la réforme comme le secrétaire général de FO ont été, en partie, désavoués par leur base.

Dès l'annonce du contenu des ordonnances, le leader de la CFDT, Laurent Berger, pourtant largement favorable à la décentralisation du dialogue social, n'a pas caché sa déception, en estimant **qu'une occasion avait été manquée** pour accroître par exemple la représentation des salariés dans les conseils d'administration des entreprises. Il ne suffit pas de dire que ces ordonnances sont le volet « flexibilité » de la réforme et que viendront au 1er semestre 2018 les mesures apportant de nouveaux droits aux actifs, par exemple dans le domaine de la formation professionnelle.

Puisque **l'entreprise est au cœur de la réforme**, les mesures prises qui satisfont largement le patronat, auraient pu, par exemple, être l'occasion de modifier **l'article (1833) du code civil, qui définit la société commerciale**, en disant par exemple qu'elle n'appartient pas aux seuls actionnaires.

De notre point de vue, c'est moins sur telle ou telle disposition qu'il faut axer une critique, que sur **le manque, en l'état, de mesures d'équilibre sur la définition de la « société » ou la participation des salariés à la gestion des entreprises**.

La réponse à cette question viendra peut-être des propositions que feront Mme Notat et le patron de Michelin, M. Sénard, qui ont reçu une mission sur l'entreprise au début du mois de janvier.

Sur ce point, nous attribuons un **drapeau orange**





## Conclusion :

On peut avoir plusieurs lectures de cet épisode de la réforme du code du travail menée à rythme soutenu : un enjeu symbolique et une prise de guerre pour les chefs d'entreprise ; un signal donné à ceux qui, tel le gouverneur de la Banque de France ou les responsables de l'OCDE, pressent le Gouvernement de réformer. On pourrait y voir aussi, un autre signal et un autre enjeu, l'un et l'autre essentiels, consistant à commencer à faire évoluer la société française d'une société de conflit à une société de dialogue.

Il faudrait aussi faire une table des matières plus détaillée que le sommaire ( descendre au moins à deux niveaux de chiffres). Il n'y en avait pas l'an dernier. Mais c'est indispensable dans un rapport comme le nôtre, si l'on veut qu'il fonctionne comme un livre de références où l'on peut retrouver le paragraphe qui vous a intéressé ou qui vous a tapé dans l'œil lors d'une 1ère lecture très cursive. Mais je propose que l'on fasse cela la semaine prochaine car l'urgence maintenant c'est l'envoi à l'EN et aux membres (actifs) de l'OCQD.

Pour résumer au total son appréciation, l'OCQD a choisi d'afficher **un drapeau orange**.



## 2 - Le projet de loi de finances pour 2018, par nature, révélateur de choix politiques majeurs

### Présentation :

Le projet de loi de finances (PLF), dès sa préparation et avant même son vote à l'automne, est toujours un excellent révélateur des choix politiques lourds de l'exécutif ; le PLF 2018, moins que toute autre, n'échappe pas à cette règle. L'OCQD ne pouvait qu'en faire le « laboratoire » de ses investigations sur le bilan du 1er semestre du quinquennat, d'autant qu'une loi de programmation budgétaire 2018-2022 a été, au même moment, soumise au Parlement et adoptée par lui.

La loi de finances n'est pas qu'un document budgétaire et fiscal ; elle est aussi le vecteur des grands choix économiques et sociaux du pays (budgétisation des réformes, part des dépenses publiques dans le PIB, effet redistributif plus ou moins assumé des mesures fiscales, signaux politiques envoyés aux citoyens, aux partenaires sociaux et professionnels, à Bruxelles aussi, place de l'an I sur la trajectoire de la loi de programmation).

Les critères de qualité démocratique d'une loi (consultation, concertation, étude d'impact etc...) auxquels l'OCQD est très attaché, ne sont pas complètement pertinents s'agissant de la loi de finances dont la préparation, le vote et le contrôle (notamment de constitutionnalité) obéissent à des procédures très encadrées qui en garantissent le sérieux (c'est à dire sa soutenabilité et sa sincérité au vu des prévisions de recettes rapportées aux prévisions de dépenses).



Ministère des finances

Pour la loi de finances, l'appréciation de l'OCQD portera davantage sur l'équilibre général des mesures contenues dans la LF en relation avec les valeurs que défend le Pacte civique (créativité, sobriété, justice et fraternité) et au regard de la traduction plus ou moins fidèle des engagements de campagne du candidat Macron, pour l'exercice budgétaire 2018.

L'OCQD a choisi de porter son attention sur trois points. D'autres aspects budgétaires sont traités lors de l'examen d'autres politiques publiques (éducation, immigration- asile, logement).

### Appréciation de l'OCQD :

**1 – Questionnement : « une loi de finances 2018 pour les plus favorisés dont l'enrichissement doit contribuer à l'investissement productif et à l'emploi » ou « une redistribution pour améliorer le pouvoir d'achat des moins favorisés » ?**

La balance penche nettement en faveur de la 1ère branche de l'alternative.

En effet :

- suppression de l'ISF (remplacé par l'impôt sur la fortune immobilière – IFI- dont le rendement fiscal est 5 à 6 fois moindre) ;
- création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus du capital, avec un taux unique à 30% agrégeant prélèvement sociaux et impôt sur le revenu ;
- baisse de l'impôt sur les sociétés de 33% à 28% ;

**alors que** les mesures en faveur du pouvoir d'achat :

- sont étalées dans le temps (la suppression de la taxe d'habitation pour 80% des contribuables, l'augmentation de l'AAH et du minimum vieillesse, se font en 3 ans)
- ou sont mal compensées : la suppression des cotisations salariales chômage et maladie sont contrebalancées par une hausse de CSG (certes un peu moins forte) ;

**2 - Questionnement : « favoriser la création de richesses dans le pays » (allègement des charges des entreprises) ou « redistribuer les richesses existantes » (maintenir le niveau des dépenses publiques) ?**

Là encore, la balance penche nettement en faveur de la 1ère branche de l'alternative.

En effet :

le coût du travail est allégé (le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) maintenu en 2018 puis transformé en un allègement pérenne de cotisation patronales  
**alors que** les dépenses publiques sont réduites en 2018 à 53,9% du PIB (54,6% en 2017) et sont programmées à 50,9% en 2022.

**Mais cette réduction est-elle crédible ?**.... lorsque l'on constate que les 4 fonctions phare de l'Etat (le régaliens, l'éducation, la santé, la protection sociale) ne représentent pas des gisements d'économie considérables même si le programme *Action publique 2022* d'audit et de réorganisation de la sphère publique s'en porte garant !

Et puis, cet engagement de réduction des dépenses publiques n'est-il pas surtout un signal envoyé à Bruxelles pour éviter les risques de sanction pour déficit excessif et être crédible au moment où la France a l'ambition de relancer l'Europe ?

**3- Questionnement : « rabot indifférencié » ou « priorité donnée à certains secteurs » (éducation, enseignement supérieur, recherche, armée, justice) au détriment d'autres (aide au logement, emplois aidés, administration générale et territoriale, les collectivités territoriales) ?**

Cette fois-ci, l'OCQD fait crédit aux choix du Gouvernement inscrits dans la loi de finances 2018 et retient la 2ème branche de l'alternative.

En effet, la politique du « rabet » n'est plus de mise car elle est aveugle, égalisatrice et esquive les choix.

La loi de finances 2018 fait des choix clairs dont les bénéficiaires sont éducation, enseignement supérieur, recherche, armée, justice, grands investissements et dont les « perdants » sont les aides au logement, les emplois aidés, l'administration générale et territoriale, les collectivités territoriales.

## Conclusion

L'OCQD, au vu des réponses aux trois questionnements posés, porte une appréciation partagée sur la loi de finances 2018. Cependant il constate que les orientations budgétaires retenues dans cette loi sont globalement conformes aux engagements de la campagne.

Au total, l'OCQD met un **drapeau jaune.**



### 3 - La politique migratoire et la situation des plus démunis sur notre territoire

#### Notre questionnement :

Les processus démocratiques doivent accorder une attention toute particulière à la situation des personnes les plus fragiles : personnes en situation de pauvreté, notamment les sans domicile fixe, ainsi que les migrants ?

#### Les sans-abris :

#### Appréciations de l'OCQD :

##### 1- Minima sociaux :

Les promesses faites pendant la campagne présidentielle de revalorisation de ces minima (allocation aux adultes handicapés, minimum vieillesse...) **sont tenues**, certes avec un échelonnement des hausses sur plusieurs années

Nous attribuons ici, **un drapeau vert.**



Cependant, l'évolution des APL inquiète ; par ailleurs, rien n'a été prévu pour le montant du revenu de solidarité active (RSA).

Il est important que se poursuive une véritable stratégie de lutte contre la pauvreté ; c'est l'objectif qui a été donné à la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, créée en octobre 2017. Après une consultation publique, qui doit s'achever à la mi-mars, la stratégie sera fixée : il est prématuré de vouloir porter une appréciation.

##### 2- Accueil des sans-abris :



**C'est bien imprudemment que le Président de la République** a déclaré solennellement le 27 juillet 2017 à la préfecture d'Orléans « *je ne veux plus, d'ici la fin de l'année, avoir des femmes et des hommes dans les rues, dans les bois ou perdus* »

Contrairement à ce qu'a indiqué le porte-parole du Gouvernement, Christophe Castaner, il n'y a pas assez de places pour les sans-abris. Il suffit d'appeler le 115 pour le savoir. Et il n'est même pas certain, contrairement à ce qu'a indiqué le Gouvernement, que beaucoup plus de places aient été créées ou rendues disponibles.

C'est pourquoi nous décernons un **drapeau rouge** pour le porte-parole du Gouvernement.



Nous décernons également un **drapeau rouge** à Emmanuel Macron, pour avoir affirmé que le problème des SDF serait résolu en quatre mois.



## Les migrants :

### Présentation :

**Sur la difficile question des migrants**, les réflexions de l'OCQD cherchent à se tenir à distance de l'angélisme et condamnent l'égoïsme, voire le cynisme, qui jouent sur une opinion réputée majoritairement hostile aux migrants.

Pour les demandeurs d'asile, le Président de la République se fait, à juste titre, le défenseur d'une évolution des accords de Dublin qui comportent des règles absurdes en faisant peser l'obligation d'accueil sur le premier pays traversé et en fixant des procédures de renvoi qui ralentissent le traitement des dossiers. Chacun sait aussi qu'il devrait y avoir des procédures harmonisées entre les pays d'accueil et que la création d'un Office européen ayant cette mission est nécessaire.



Philippe Huguen/AFP

Mais les Etats, et la France elle-même, sont-ils prêts à déléguer en partie une compétence aussi régaliennne ?

### Appréciations de l'OCQD :

#### 1- Régulation intérieure et de contrôles :

On est loin de l'équilibre que laissait espérer la campagne électorale. On peut comprendre qu'il y ait un contrôle de l'occupation des **centre d'accueil et d'hébergement** dont la mission est d'accueillir les demandeurs d'asile : ces demandeurs n'ont pas vocation à y demeurer après la

décision de la Cour nationale du droit d'asile<sup>4</sup>. Mais beaucoup plus contestable est le contrôle des présences prévues par la circulaire du ministre de l'intérieur du 12 décembre 2017 dans **d'autres centres** dont la mission est de faire un **accueil inconditionnel**. On comprend que cet accueil inconditionnel prévu par la loi n'est plus assuré si l'administration contrôle les situations administratives des personnes accueillies. Les migrants en situation irrégulière risquent, comme le soutiennent les associations gestionnaires, de fuir ces centres devenus dangereux et de se trouver à la rue.

C'est donc pour nous, **un drapeau rouge**.



## 2 – Reconduites aux frontières :

S'il est nécessaire de reconnaître une place particulière aux demandeurs d'asile et s'il est largement admis que les personnes qui n'ont pas le droit au séjour ne devraient pas rester sur le territoire, ce qui conduit à des reconduites à la frontière, une politique équilibrée doit prendre en compte une **exigence essentielle** et un **principe de réalité**. L'**exigence**, comme de nombreuses voix l'ont rappelé récemment, est de traiter chaque personne avec **humanité**, notamment celles qui arrivent dans un état de santé compromis par un voyage souvent terriblement éprouvant<sup>5</sup>. Le **principe de réalité** est que toutes les personnes en situation irrégulière ne seront pas, pour de multiples raisons qu'il serait de bonne franchise démocratique de reconnaître, renvoyées dans leur pays.

Essayer d'augmenter les reconduites est légitime. Mais, faire comme si les proportions pourraient facilement et très sensiblement être augmentées est sans doute illusoire. Et parler comme s'il ne devait jamais y avoir de régularisation est trompeur et, au surplus, inefficace. Dans ce domaine, comme dans les autres, **la reconnaissance du réel est un principe démocratique**. Plus largement, la distinction entre les demandeurs d'asile et les migrants économiques laisse une « zone grise » que le Gouvernement serait bien inspiré de reconnaître et d'éclaircir.

A ce stade, et sur la base de ses observations actuelles, l'OCQD dresse un **drapeau orange**.



Le suivi de cette politique essentielle sera assuré par l'OCQD car elle est au cœur des quatre valeurs du Pacte civique. De plus, le débat engagé début 2018 sur le projet de loi immigration et asile donnera nécessairement lieu à des prises de position de l'OCQD et du Pacte civique.

---

<sup>4</sup> Ceci est expressément prévu par les textes.

<sup>5</sup> on peut se référer aux positions exprimées avec pondération mais très claires du directeur de l'OFPRA en décembre 2017.

## 4 - Climat, écologie et alimentation

### Notre questionnement :

Le candidat Macron s'est montré très discret sur les questions écologiques tout au long de la campagne électorale. Mais, dès son élection, il a créé la surprise en intégrant Nicolas Hulot dans son Gouvernement.

### Dès lors, nos questions sont les suivantes :

- Quelles réformes concrètes allaient engager ce Gouvernement au service de la transition énergétique ou agricole ?
- Comment allait-il dénouer les dilemmes européens (sur les perturbateurs endocriniens ou le glyphosate) ou français (sur le nucléaire, l'alimentation ou Notre-Dame-des-Landes) ?

L'OCQD analyse la politique écologique du nouveau Gouvernement sous **trois angles** :

- Quel était le sens du **sommet mondial sur le climat** que la France a organisé, en partenariat avec la Banque mondiale, le 12 décembre 2017 à Boulogne-Billancourt, pour relancer la lutte contre le réchauffement climatique ?
- Quel bilan faire des **États généraux de l'alimentation**, réunis depuis l'été 2017 ?
- Quel bilan faire - même provisoire - sur **les dossiers sensibles** qui viennent d'être cités ?

### Appréciation de l'OCQD :

#### 1- Sur le sommet pour le climat.

Le Président français a mobilisé des acteurs de grandes régions du monde, y compris des Etats américains, de grandes villes, des acteurs privés, l'ensemble du secteur financier privé et public pour « *passer à l'étape d'après* » l'Accord de Paris. Il a affirmé qu'il fallait « *un choc dans nos modes de production et de développement* ». Il a appelé à réorienter les flux financiers vers un modèle productif différent et à transformer les comportements. Enfin, il a affiché la lutte contre le réchauffement climatique comme « **1ère priorité** » dans la **géopolitique mondiale**. Il n'a certes pas échappé qu'il voulait s'assurer un certain **leadership** sur ces sujets vitaux pour l'avenir de la planète, **mais surtout remobiliser** tous les acteurs internationaux, globaux et locaux, **pour agir avant qu'il ne soit trop tard**.



Philippe Wojazer/Reuters

Le sommet s'est conclu par l'annonce de douze engagements généraux, pris avec un objectif : **rendre la finance plus verte**. Il a permis un début de changement des règles du jeu, notamment



l'engagement de la Banque mondiale de **renoncer au financement de la production des énergies fossiles**.

Malgré les réserves ou les déceptions exprimées par plusieurs ONG, ce sommet s'est avéré utile.

Sur ce point, nous brandissons **un drapeau vert**



## 2 – Sur le bilan des Assises de l'alimentation

Ce bilan paraît **plus mitigé**. Le point positif est que ces assises se soient tenues dans un délai rapide au cours du premier semestre conformément aux engagements de campagne. Quatorze ateliers ont fonctionné en deux séquences, en juillet et en septembre. Le bilan a été dressé lors de la clôture des Etats généraux, le 21 décembre 2017 par le Premier ministre. L'absence de feuille de route a été soulignée par les associations. Edouard Philippe a avancé quelques objectifs concrets : comme celui « *de 15 % de surface agricole utile française en 2022 consacrée aux produits bio, locaux ou écologiques, contre 6 % aujourd'hui* ». Mais, ils l'ont été sans idée des moyens qui leur seront alloués, malgré les propositions qui ont été faites dans les ateliers<sup>6</sup>. Les participants de tous bords, organisateurs agricoles, associations de défense de l'environnement, professionnels du secteur, ont estimé les travaux constructifs. A noter que Nicolas Hulot était absent de la clôture des assises estimant que « le compte n'y était pas » et que ce n'était pas pour lui « le temps de conclure ».

Sur ce sujet, nous mettons un **drapeau orange**



## 3 – Sur divers sujets sensibles que le Gouvernement a dû trancher depuis six mois, le bilan est contrasté.

- La régulation des **perturbateurs endocriniens** : contrairement à Ségolène Royal, qui s'opposait depuis plus d'un an au projet de loi de la commission européenne, la France a finalement voté **POUR** en juillet 2017. **Un retournement** qui a permis au texte d'être adopté au grand dam de beaucoup de scientifiques mais l'approbation discrète des industriels concernés.

- **Sur le glyphosate** : cette fois, en prenant position, en novembre, **contre la prolongation de 10 ans** souhaitée par la Commission européenne de l'herbicide le plus vendu dans le monde, et en exigeant un renouvellement pour seulement 3 ans, la France a contraint la Commission à proposer **une prolongation limitée à 5 ans**.

- Sur la **fermeture de centrales électriques** : la réduction de la part du nucléaire à 50 % de la production électrique française (au lieu des 75 % actuels) a été inscrite dans la loi de transition énergétique en 2015. Et elle était une promesse de campagne d'Emmanuel Macron, tout comme la fermeture des quatre centrales françaises à charbon qui sont encore en activité.

---

<sup>6</sup> Arbitrages non rendus à notre connaissance, en attendant (**début 2018**) le **projet de loi et des ordonnances** qui devraient **encadrer les relations entre agriculteurs, transformateurs industriels et distributeurs**

Mais entre les deux (nucléaire et/ou charbon), le Gouvernement a tranché : **la baisse de la part du nucléaire** devra attendre<sup>7</sup> **la montée en puissance des énergies renouvelables**<sup>8</sup>. De manière à ce que les objectifs français de **réduction des émissions des gaz à effet de serre** soient maintenus.

- **La décision de l'abandon** du transfert de l'aéroport Nantes-Atlantique sur le site de **Notre-Dame-des-Landes** vient d'être prise. Elle était difficile à prendre. Le Président de la République et le Premier ministre ont largement tenu compte du fait qu'un tel équipement de cette ampleur ne pouvait être mené à bon port sans une adhésion large et globalement consensuelle de la population.



Sud Ouest

**Or deux visions inconciliables s'affrontaient** fondées sur deux conceptions radicalement opposées du développement économique : une conception héritée des « trente glorieuses », qui mise sur la croissance du trafic aérien - dû autant, sinon plus, au tourisme qu'aux voyages d'affaires - et affirme que le développement économique d'une région est intimement lié aux

infrastructures de transport qui la desservent ; une conception orientée vers le développement durable, qui conteste la croissance du transport aérien au nom de la lutte contre le dérèglement climatique, qui estime qu'à l'heure d'internet et des visioconférences l'attractivité d'une région ne se mesure pas à la densité de ses infrastructures de transport, et qui s'attache à préserver les espaces naturels indispensables au maintien de la biodiversité.

La décision gouvernementale d'arrêt du projet milite clairement en faveur de la seconde conception, et l'OCQD constate que cette dernière est en étroite adéquation avec l'une des quatre valeurs du Pacte civique : **la sobriété**. Bien sûr, elle n'augure pas un choix irréversible en faveur d'un nouveau modèle de développement, mais elle constitue une « jurisprudence » et un jalon significatifs.

Il met également à l'actif du gouvernement le courage dont il fait preuve en prenant enfin, sur ce sujet controversé une vraie décision après des années d'atermoiements.

Nous tirons de ce long épisode deux enseignements :

- la décision prise par le gouvernement ne respecte pas les conclusions de la consultation en forme de référendum de 2016. Ce n'est pas anodin, c'est même, a priori, choquant, même si l'OCQD considère que le référendum et la réponse à la question univoque qu'il pose ne constituent pas l'alpha et l'oméga de la qualité démocratique.

- l'impasse démocratique où s'est fourvoyé le projet Notre Dame des Landes devrait nous inciter à remettre à plat et à moderniser les procédures de consultation en vigueur - notamment celles de

<sup>7</sup> Si l'Autorité de sûreté nucléaire imposait l'arrêt de l'exploitation d'une centrale, des décisions devraient être prises, par exemple pour l'achat d'énergie provenant d'autres pays. Fessenheim doit fermer fin 2018 ou en 2019.

<sup>8</sup> Les moyens déployés pour encourager et mesurer la montée en puissance des énergies renouvelables est une politique cruciale à suivre.

C'est l'une des priorités de Nicolas Hulot : le développement à grande échelle des énergies renouvelables, avec la volonté de rattraper le retard pris par la France, en particulier dans le domaine éolien. La France compte aujourd'hui quelque 6 000 éoliennes installées, mais elles ne produisent que 4 % de l'électricité du pays. L'objectif fixé est de quasi doubler la capacité installée d'ici à 2023.

l'enquête publique -, en tenant compte des importants progrès réalisés depuis une trentaine d'années dans la connaissance des processus démocratiques et de la soif des citoyens de pratiquer davantage la démocratie collaborative.

L'OCQD suivra attentivement l'évolution des différentes procédures et groupes de travail qui vont être mis en place sur le dimensionnement de l'aéroport de Nantes-Atlantique et sur l'évolution de la zone de Notre Dame des Landes.

Sur ce dossier, au total, nous mettons un **drapeau orange**



### **Appréciation globale de l'OCQD :**

L'appréciation *globale* de l'OCQD sur ces premières orientations est contrastée. Emmanuel Macron est devenu le plus combatif des dirigeants mondiaux contre le changement climatique. **En faisant de ce combat une forte priorité du jeu géostratégique**, il peut redonner une perspective crédible, malgré le pessimisme résultant de la poursuite du réchauffement de la planète et les renoncements du Président des Etats-Unis. Mais, que ce soit dans le domaine de l'énergie ou d'une « alimentation saine, sûre et durable », nos gouvernants n'ont pas encore **vraiment réorienté l'action publique vers une société plus sobre en énergie, une alimentation plus saine... .**

Notre appréciation globale se traduit par un **drapeau orange**



## 5 - La politique européenne et internationale

### Notre questionnement :

Emmanuel Macron a installé **l'Europe** au cœur de son programme électoral. Les interrogations de l'OCQD à l'égard de la politique européenne du nouvel élu étaient les suivantes : Quelles propositions concrètes allait-il faire sur **les institutions, sur la zone euro** ? Comment allait-il faire avancer le dialogue franco-allemand avant les élections d'Outre-Rhin du mois de septembre 2017 ? En **politique internationale**, de quel poids le jeune Président français allait-il peser face à l'Américain Trump, au Russe Poutine, en Ukraine, dans le conflit syrien, ou encore, face au Président chinois ? Aurait-il les moyens de faire ce qu'il a promis de faire : donner à la France le rôle éminent qu'elle doit avoir dans le monde pour apporter chaque fois que nécessaire une réponse aux grandes crises contemporaines ?



Toute l'Europe

Le nouveau Président français était attendu sur la politique européenne dont il a beaucoup parlé. Mais il l'était moins sur le terrain de la politique étrangère où il paraissait peu expérimenté. La politique a été analysée sur ces deux registres : l'Europe et la politique internationale.

### 1 - L'Europe

Sur les 10 propositions présentées, fin septembre 2017, dans son discours à la Sorbonne, pour **refonder l'Europe**, trois paraissent particulièrement importantes : Le renforcement de la **coopération franco-allemande**. Des réformes organisationnelles : **un budget pour la zone euro**, avec un ministre des finances et contrôlé par un parlement. **Plus de convergence fiscale et sociale**, pour harmoniser l'impôt sur les sociétés et lutter contre le dumping social en Europe. Avec un premier résultat symbolique concernant **la réforme de la directive sur « les travailleurs détachés »**. La future directive doit prévoir une durée du détachement n'excédant pas 12 mois, contrairement aux 24 mois préconisés initialement par la Commission européenne.



John Macdougall/AFP

L'OCQD a relevé avec satisfaction que cela faisait bien longtemps que l'Europe n'avait pas soulevé pareille attente en France et dans d'autres pays européens. C'est d'ailleurs un signe des temps que l'importance des enjeux européens paraisse avoir été le ciment du projet d'accord de la nouvelle « grande coalition » entre les démocrates-chrétiens et les sociaux-démocrates.

## 2 - L'action sur la scène internationale paraît marquée par trois priorités :

- Assurer la **sécurité de la France et de l'Europe dans le monde**. Dans son discours à l'ONU, le 20 septembre 2017, il a défendu une vision du monde fondée sur le **multilatéralisme, la concertation entre les nations, le respect des accords** – celui de Paris sur le climat ou celui de Vienne sur le nucléaire iranien –, sur la primauté de l'action diplomatique pour résoudre les crises, y compris les plus préoccupantes.
- Prendre le leadership mondial dans la **lutte contre le réchauffement climatique**, à la suite du succès de l'Accord de Paris sur la COP 21, qu'il veut transformer en engagements opérationnels de tous les acteurs concernés : États, ONG, collectivités territoriales et citoyens
- Piloter l'**action économique** de la France dans le monde pour doper les exportations françaises et redresser le déficit commercial du pays.

Le force de cette politique est sa capacité à dégager la conviction que la libération des énergies à l'intérieur du pays qui est ou serait en cours permet déjà de dire : « **la France est de retour** » comme « *une puissance du futur* » dans le numérique et la transition écologique, voire comme place financière.

### Appréciation de l'OCQD :

Il est trop tôt pour se prononcer sur les résultats de cette politique. Mais il apparaît à l'OCQD que l'on doit se réjouir de cette volonté de redonner à la France une place écoutée et entendue en Europe et dans le monde.

**L'appréciation est donc positive** : Le Président Macron passe autant de temps sur la scène internationale que ses prédécesseurs. Mais, il se tient dans **une posture multilatérale** qui veut que la France parle avec tout le monde, y compris Erdogan ou Bachar el-Assad. **Il s'attache à « parler vrai »** avec les autres dirigeants de la planète : il semble l'avoir fait avec le Président chinois, sur les droits de l'homme, même si ce discours n'est pas public. Il peut être qualifié de plus europhile des Présidents français depuis longtemps **avec une certaine** réussite à se faire **entendre de nos voisins européens** et de la Commission. Enfin, la proposition d'organiser **des conventions démocratiques** dans plusieurs pays européens, avant les élections de mai 2019, est en cohérence avec l'idée de **refonder l'Europe**, pas seulement par le haut, mais **aussi par le bas, avec les citoyens**, pour qu'ils s'en saisissent, comme étant « leur Europe ».

L'OCQD a choisi de hisser un **drapeau vert**



## **6 - Des mesures emblématiques dans le domaine de l'éducation et la réforme de l'accès à l'université**

En matière d'éducation et d'enseignement supérieur, le gouvernement, depuis juin 2017, a avancé au pas de charge faisant de ce secteur, au même titre que celui de l'économie et du droit du travail, un domaine emblématique des réformes qu'il entendait engager rapidement.

**L'OCQD s'est arrêté sur cette priorité**, parce qu'elle fut celle du quinquennat précédent et aussi parce que l'école et l'université sont **intimement liées au débat démocratique sur la question des inégalités**. Elles sont également propices aux polémiques à forte charge idéologique (l'inné, l'acquis, la distinction, l'autorité, la laïcité, les apprentissages précoces ou tout au long de la vie, la sélection...).

### **L'OCQD a analysé trois réformes :**

- 1 - La limitation à 12 élèves de l'effectif des classes de cours préparatoire des zones d'éducation prioritaire renforcée.**
- 2 - « Laisser plus de liberté aux communes » sur les rythmes scolaires dans les écoles**
- 3 - La réforme de l'accès au 1er cycle universitaire**

### **Appréciation de l'OCQD :**

#### **1 - la limitation à 12 élèves l'effectif des classes de cours préparatoire des zones d'éducation prioritaire renforcée.**

Cette première promesse de campagne a été mise en œuvre dans le cadre de la préparation de la rentrée scolaire 2017

Elle semble positive ; mais elle est toutefois nuancée par le fait que des moyens nécessaires à cette réforme ont été prélevés sur ceux consacrés à une autre mesure très positive du quinquennat précédent « plus de maîtres que de classes » également de nature à réduire les inégalités dans les écoles où sont concentrées des élèves en difficulté.

C'est pourquoi nous lui attribuons un **drapeau orange**.



#### **2 - « Les rythmes scolaires dans les écoles. »**

Autre promesse de campagne : « laisser plus de liberté aux communes » sur ces questions en leur donnant le choix de revenir à la semaine de 4 jours et non plus de 4,5 jours. Le décret permettant ce « retour » a été pris le 27 juin 2017. A la rentrée 2017, 43 % des collectivités ont opté pour le retour à la semaine des 4 jours, alors qu'elles ont eu très peu de temps pour le faire.



- Le projet de décret a été pris malgré l'avis défavorable du Conseil supérieur de l'Éducation-CSE- (qui réunit les parties prenantes de la communauté éducative) mais après l'avis favorable du Comité technique ministériel –CTM- ( qui réunit les représentants des personnels, notamment enseignants).



Sébastien Bozon Le Monde

- Un rapport du Sénat de juin 2017 a déconseillé une modification de la réforme de la semaine des 4,5 j avant une plus ample évaluation.

- Selon les chronobiologistes, la qualité de l'enseignement scolaire, se décline mieux sur cinq matinées d'apprentissage que sur quatre.

- les municipalités mettent en avant les difficultés d'organisation d'un système, il est vrai complexe, que les enseignants n'ont jamais vraiment soutenu ; mais des raisons d'économies ne sont pas étrangères dans un contexte de grogne contre l'Etat,

Avec un retour massif à la semaine de quatre jours, même si la semaine des 4,5 jours n'est pas abandonnée, la France redeviendra une exception dans l'OCDE . Changer une mesure récente sans l'avoir évaluée est une mauvaise pratique même pour satisfaire une promesse hâtive de campagne à l'intention des collectivités locales.

Nous mettons donc un **drapeau rouge**



### 3 - La réforme de l'accès au 1er cycle universitaire

Issue du projet de loi relatif à l'orientation et la réussite des étudiants, la mesure a été votée par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2017 et est soumise au Sénat le 7 février 2018. Elle instaure un nouveau dispositif (Parcoursup) d'inscription aux formations de 1er cycle, notamment celles dont les capacités d'accueil sont inférieures au nombre de candidatures reçues. La plateforme Admission Post-Bac (APB) est supprimée. Pendant la phase de saisie, le futur bachelier ou l'étudiant qui souhaite se réorienter formulera des vœux sans les ordonner. Les propositions d'admission seront désormais faites compte tenu, d'une part, de la cohérence entre le projet de formation du candidat, les acquis de sa formation ou ses compétences et, d'autre part, des caractéristiques ( les « attendus ») de la formation que l'université devra explicitement indiquer.



Charly Triballeau/AFP

- La concertation avec la communauté universitaire a été intense et fructueuse au cours de l'été 2017 ( adoption du « Plan étudiants »).

- Le projet reçoit un accueil favorable sur fond de rejet du tirage au sort prévu, *in fine*, par l'ancien dispositif et d'un consensus sur le traitement de la question des inégalités générées par le système actuel et du taux d'échec massif des étudiants en licence (seulement 27% des étudiants parviennent à boucler leur licence en trois ans et 39 % en 4 ans)

- L'un des axes forts de la réforme porte sur les dispositifs d'accompagnement et de remise à niveau prescrits aux étudiants désireux de rejoindre les formations qu'ils désirent.

- Cette organisation nouvelle nécessite des moyens supplémentaires ( une enveloppe de 20 millions d'€ est prévue) et une forte implication des équipes pédagogiques pour évaluer les dossiers des lycéens désireux de s'inscrire dans les formations « sous tension » en terme de places.
- D'où la légitime inquiétude des milieux universitaires alors que la procédure d'inscription sur la nouvelle plateforme débute le 22 janvier 2018 et que 30 000 étudiants supplémentaires sont attendus à la rentrée 2018.

**Drapeau vert** pour le courage de s'attaquer à une réforme qui, ne remettant pas en cause le baccalauréat comme 1er grade de l'Université, prend en compte la diversité des étudiants et des parcours universitaires et qui intervient au sein d'un département ministériel épargné des coupes budgétaires.





## 7 - Les lois pour la confiance dans la vie politique

### Pourquoi ces lois ?

Les deux projets de loi (loi ordinaire et loi organique) pour la confiance dans la vie politique font partie des premiers textes soumis au Parlement par le nouveau Gouvernement après les élections législatives des 11 et 18 juin 2017.

Cela ne correspond pas à une conviction très affichée par Emmanuel Macron qui n'en dit presque rien dans son ouvrage de campagne « *Révolution* ». Cependant, le thème s'est imposé pour trois raisons.



Vie Publique

- Le climat de défiance à l'égard des partis et des élus qui vient de loin<sup>9</sup>. Il s'appuie sur des **raisons profondes** que le Pacte civique a tenté d'identifier : crise générale de la représentation, paralysie et manque d'efficacité des gouvernements successifs, dévalorisation de la parole politique, faiblesse de la démocratie citoyenne ... Cette défiance a été amplifiée **par les médias** et par **le discours des candidats « anti-système »** : Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon, bien sûr, mais Emmanuel Macron lui-même.
- Les affres d'une campagne présidentielle marquée par l'affaire Fillon et les soupçons de détournement de fonds du FN.
- L'alliance avec François Bayrou qui a indiqué clairement sa volonté de voir aboutir une loi de moralisation de la vie publique

C'est dans ce contexte que le programme du candidat Macron a prévu, en tête du chapitre consacré à « une démocratie renouvelée », une « grande loi de moralisation de la vie publique ».

Ces lois **s'inscrivent bien dans un processus démocratique**, mais qui relève plus de la **démocratie d'opinion** (avec les ambiguïtés de cette notion) que de la démocratie représentative ou de la démocratie citoyenne.

### 1 - Une étape dans un processus entamé depuis plusieurs années

Les lois d'août 2017 complètent la loi de 2013 (après l'affaire Cahuzac) sur la transparence de la vie publique qui a pris des mesures essentielles. Elles concernent :

- la transparence du patrimoine des élus et responsables avec déclaration de patrimoine obligatoire pour certains élus et responsables publics et contrôle par une Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) (2013). La loi de 2017 ajoute le Président de la République aux assujettis.

---

<sup>9</sup> Jean-Claude Devèze, Jean-Baptiste de Foucauld, Pierre Guillaume, *Relever le défi démocratique*, Chronique sociale, 2017 ; la bibliographie sur le sujet est vaste.

- les conditions d'exercice du mandat parlementaire et la lutte contre les conflits d'intérêts, notamment les modalités d'exercice d'une activité de conseil ou de représentation d'intérêt.
- Les conditions d'embauche des collaborateurs, de nomination des membres du gouvernement et d'éligibilité des parlementaires
- Le renforcement du contrôle des comptes des partis politiques et des campagnes électorales
- Le non cumul des mandats, interdit en 2013 pour les fonctions de parlementaire et de membre d'un exécutif local et qu'il est prévu d'interdire au-delà de trois mandats successifs identiques dans la loi constitutionnelle à venir, sous réserve de l'accord de la majorité sénatoriale.

La loi de 2013 a eu des effets remarquables notamment sur le renouvellement du personnel politique dans les assemblées et exécutifs locaux. Les lois d'août 2017 sont dans cette continuité de renouvellement.

Elles sont certainement une étape dans un processus de transparence et de contrôle qui devrait se poursuivre avec la révision constitutionnelle inscrite dans les promesses du candidat.

## **2 - Les conditions d'élaboration des deux lois**

Les deux lois ont été préparées à un rythme accéléré par un Gouvernement entré en fonction le 17 mai et qui a présenté les projets le 14 juin. Ceci n'a pas facilité l'existence d'un débat public qui, il est vrai, a largement eu lieu de manière informelle pendant la campagne présidentielle.

Le Sénat qui a examiné les textes en premier, les a amendés pour les enrichir en matière de transparence ou de lutte contre les conflits d'intérêt, ou pour affirmer sa différence (maintien de la réserve parlementaire)

Après 50 heures de débat et l'examen de près de 800 amendements à l'Assemblée Nationale, les deux lois sont adoptées par le Parlement mais déferées devant le conseil constitutionnel qui censure quelques dispositions notamment l'article de la loi organique supprimant la réserve ministérielle au motif qu'il porte atteinte à la séparation des pouvoirs. Le 15 septembre 2017 les deux lois sont promulguées.

## **Appréciation de l'OCQD**

-Sur la qualité démocratique du processus :

Le recours à la procédure accélérée a nui aux débats, mais les textes ont fait l'objet d'un examen attentif de la part de toutes les formations politiques. Le débat parlementaire, dans un contexte marqué par un fort renouvellement de l'Assemblée nationale, a été approfondi.

-Sur le fond, :

Les ONG (notamment Anticor, auditionné par l'Assemblée Nationale, et Transparency international, auditionné par le Sénat) estiment que les deux lois vont dans le bon sens mais qu'il était possible d'aller plus loin. Une autre critique a été formulée<sup>10</sup>, portant davantage sur le calendrier : le vote des

---

<sup>10</sup> Paul Cassia, « *au-delà de la com, la moralisation égarée* », *Libération* du 9 octobre 2017.

deux lois ordinaire et organique avant l'adoption de la loi constitutionnelle les ont en partie privées de portée et de cohérence. Une autre séquence aurait certainement permis un débat public plus fécond. Mais on peut estimer qu'il était normal de tenir compte des préoccupations fortes de l'opinion sur ce sujet et de ne pas attendre une réforme de la Constitution dont la voie d'adoption et la date sont forcément incertaines.

## Conclusions

Si on porte une appréciation globale sur la pertinence et l'efficacité de la réforme, l'OCQD constate que la réforme répond à une forte demande de l'opinion publique et que, ajouté aux lois précédemment votées, le dispositif adopté va dans le bon sens.

Nous proposons de mettre un **drapeau vert**.



## 8 - La politique du logement

La France consacre plus de 40 Md€ par an à la politique du logement (2% du PIB), soit beaucoup plus que la plupart des pays européens. Le marché du logement se caractérise par de fortes disparités territoriales avec un gros déséquilibre entre offre et demande dans les zones tendues. D'où une hausse du prix du logement, à l'achat comme à la location, qui pénalise les publics défavorisés, voire les classes moyennes.

Le Gouvernement estime que tout est à revoir : les Français paient trop cher le fait de se loger ; les aides au logement (18 Mds€) sont assez inefficaces, voire inflationnistes pour certaines ; le parc des logements doit être rénové pour supprimer les nombreuses « passoires énergétiques ».

Le secteur a été identifié comme une source d'économies budgétaires (-1,7 Md en 2018), compte tenu du mauvais rendement global qu'aurait cette dépense publique.

### Appréciation de l'OCQD :

**-drapeau rouge** sur la diminution de 5€ mensuels de l'APL, mesure non annoncée : le 1er couac du Gouvernement (avec la suppression des emplois aidés) ; a alimenté à tort ou à raison, l'argument « Président des riches »



**- drapeau orange** sur les relations mal engagées avec les organismes HLM qui doivent diminuer certains loyers et mutualiser leurs fonds de réserve qui seraient excessifs.



**-drapeau vert** sur le lancement le 12 décembre d'une conférence de consensus sur le logement (professionnels, élus locaux, parlementaires, associations) avec 5 ateliers. Lancement du projet de loi ELAN (évolution du logement, aménagement et numérique).



Politique publique essentielle, au cœur des 4 valeurs du Pacte civique.

A suivre donc de près, comme illustrative de la « méthode » Macron : créativité, rapidité, ordonnance...

## Conclusion de la partie 1

D'aucuns peuvent penser que le moment n'était pas bien choisi pour faire les évaluations qui précèdent, qu'elles sont prématurées, qu'il faut laisser un peu de temps pour mieux appréhender la pertinence des résultats.

Tel n'est pas le point de vue de l'OCQD. Et ce pour trois raisons.

**En premier lieu, parce que certaines interrogations que l'on pouvait avoir avant l'élection ont plutôt été apaisées :** l'incapacité à penser que les syndicats peuvent avoir un rôle au-delà de l'entreprise exprimée pendant la campagne aurait pu conduire à une grande difficulté de contact avec les confédérations.

Il pouvait en aller de même pour le dialogue avec les collectivités locales, mais la réalité a été moins inquiétante que ce que la campagne présidentielle pouvait faire craindre. Nous observons que le Président, tout décidé qu'il soit à concentrer les pouvoirs, ne dédaigne pas le pragmatisme et que le lien avec un Premier ministre, bien épaulé sur le dialogue social et, par ailleurs élu d'une grande ville, n'est peut-être pas d'aussi peu de conséquences qu'on l'a dit.

Nous constatons aussi qu'un candidat qui ne semblait prêter qu'une attention distanciée aux questions du climat, de l'alimentation, de l'écologie est en situation de prendre à bras le corps maints de ces sujets, même si les arbitrages sont souvent difficiles. Ce n'est guère étonnant, en tout cas pour le climat, tant la prégnance de ces enjeux est forte notamment au niveau international.

**En deuxième lieu parce que les débuts conduisent dans certains domaines à s'alerter davantage** qu'on ne pouvait l'imaginer sur certains sujets.

- Les questions les « plus sociales » sont à l'évidence encore insuffisamment traitées par le Gouvernement pour des raisons inhérentes au risque de conflits « tâches d'huile », voire d'embrasement. On pense bien sûr à la réforme des retraites.

- Les tensions sur la politique migratoire se révèlent beaucoup plus difficiles à lever que ce que les propos du Président durant la campagne et pendant ses premières prises de position pouvaient le faire croire.

- La difficulté de baisser la dépense publique – et surtout à enclencher une véritable transformation de l'action publique - paraît avoir été sous-estimée, en raison sans doute d'une erreur sur la facilité à le faire accepter, qui pour être habituelle n'en est pas moins regrettable et cette difficulté apparaissant davantage aujourd'hui.

**Enfin, en troisième lieu,** parce que la nécessité d'une sorte de **veille plus prospective sur le modèle d'action** et de démocratie qui se dessine assez clairement aujourd'hui ne doit pas quitter nos esprits et que, comme on le dit souvent à l'OCQD, « observer, c'est déjà agir ».



**Partie 2 :**  
**Observation de la démarche «Territoires Zéro Chômeur de  
Longue Durée » :**  
**Une aventure citoyenne et démocratique**





## Introduction

Le projet « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée » (TZCLD) est pour tout « observateur citoyen de qualité démocratique » une véritable pépite ! Il trouve son origine dans des initiatives citoyennes, se complétant et convergeant en un projet socio-économique novateur.

Son caractère particulièrement innovant, remettant en cause les approches habituelles de « lutte contre le chômage de longue durée » a conduit très rapidement ses promoteurs à privilégier une approche « expérimentale ». Mais malgré cette approche modeste et pragmatique, la voie classique des projets citoyens et associatifs proposés à l'administration (Ministère du travail) a vite montré ses limites et conduit à un blocage.

C'est donc par la voie parlementaire que le projet TZCLD a pu finalement être mis en oeuvre pour une première expérimentation : la loi du 29 février 2016 a été votée à l'unanimité des 2 chambres, fait démocratique rare !

L'expérimentation a été lancée début 2017 dans 10 territoires et se poursuit actuellement. Il est encore trop tôt pour en tirer tous les enseignements, et ce n'est, en tout état de cause, pas l'objet de la présente contribution.

Nous souhaitons ici observer la genèse de ce projet et son démarrage sous l'angle des tensions et équilibres démocratiques trouvés tout au long de son déroulement entre les différentes parties prenantes :

- Citoyens porteurs du projet et associations le soutenant (dont le Pacte Civique)
- Représentation parlementaire
- Exécutif
- Administrations

# 1 - Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée : de quoi parle-t-on ?

Avant d'observer le déroulement du projet, il convient d'avoir une connaissance minimum de son contenu tel qu'actuellement mis en œuvre.

Les principes de base de la démarche sont :

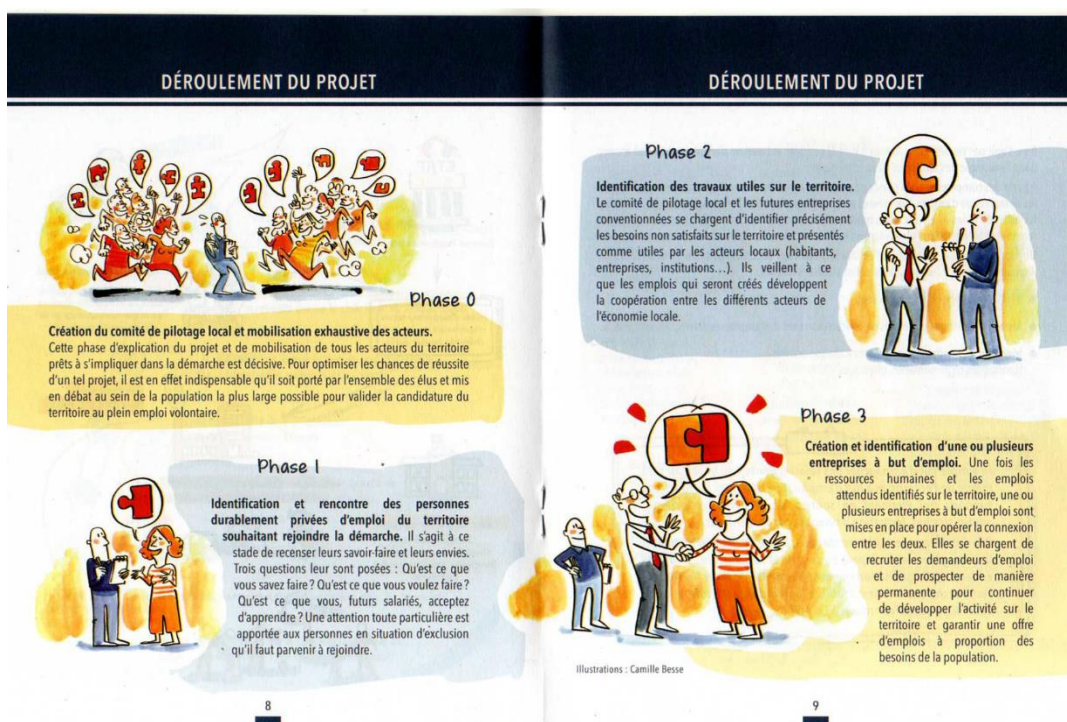
- Personne n'est inemployable : toutes celles et tous ceux qui sont durablement privés d'emploi ont des savoir-faire et des compétences.
- Ce n'est pas le travail qui manque, c'est l'emploi puisque de nombreux besoins de la société ne sont pas satisfaits.
- Ce n'est pas l'argent qui manque, puisque chaque année le chômage de longue durée entraîne de nombreuses dépenses et manques à gagner que la collectivité prend en charge.

On le voit, dans les 3 champs, les approches sont novatrices :

- Sur le plan social : partir des compétences et savoir-faire non mobilisés
- Sur le plan économique : identifier le travail utile non réalisé pour le transformer en emploi
- Sur le plan financier : réorienter des dépenses « passives » liées au chômage de longue durée

Sur le plan opérationnel, le projet se décline en 4 phases :

- Phase 0 : Création du comité de pilotage local et mobilisation exhaustive des acteurs
- Phase 1 : Identification et rencontre des personnes durablement privées d'emploi du territoire souhaitant rejoindre la démarche
- Phase 2 : Identification des travaux utiles sur le territoire
- Phase 3 : Création et identification d'une ou plusieurs entreprises à but d'emploi



## Observation sur le plan démocratique :

On peut à ce stade déjà identifier 2 caractéristiques « amont », intéressantes sur le plan du contexte démocratique :

- La notion de « mobilisation exhaustive des acteurs et de consensus » : la démarche doit être citoyenne et politique, sociale et économique. Donc le projet ne peut se mettre en place que

si tous les acteurs concernés sont mobilisés et d'accord pour rentrer dans la démarche. L'expérience a montré que la seule volonté politique de quelques élus locaux ou le seul investissement d'acteurs institutionnels de l'emploi ne permettent pas de lancer la démarche. Une mobilisation très large, dès l'origine, et un (quasi) consensus sont indispensables !

- Un tel consensus appliqué aux réalités et besoins « de terrain » ne peut exister qu'à une échelle très locale. Le projet est donc un projet « de territoire ». Au stade de l'expérimentation, il n'était pas imaginé de territoires de plus de 10 000 habitants.
- Cette dimension « territoriale » et « devant partir du territoire pour exister » interroge beaucoup par sa forme « remontante » notre fonctionnement démocratique très descendant une fois les phases électorales terminées.

## **2 - Genèse du projet : les origines (1995 - 2011)**

Le projet vient de loin et peut être qualifié de « citoyen et associatif ». Son terreau a été fertilisé par les prises de positions et engagement de personnalités et de mouvements. On peut citer, par exemple, le collectif « un emploi pour tous » avec Maurice Pagat, ATD, COORACE, SNC.....dans les années 90

En 1995, Jean-Baptiste de Foucauld et Denis Piveteau, dans leur livre « une société en quête de sens » proposait de "planifier du bas vers le haut", avec l'idée de constituer des "registres municipaux des besoins". Mais le projet est vraiment né dans sa formulation actuelle de la rencontre d'un homme, Patrick Valentin, et d'un mouvement, ATD Quart-Monde :

- Dès 1995, à Seiches sur le Loir (commune de 2 500 habitants du Maine et Loir), Patrick Valentin, simple citoyen mais très engagé dans le travail « adapté » et l'insertion professionnelle lance une expérience reposant sur les principes de l'actuel projet : le consensus est réalisé, les demandeurs d'emploi de longue durée mobilisés, les travaux utiles identifiés.....mais le financement par activation des dépenses passives liées au chômage s'avère impossible (illégal en l'état) et le préfet arrête l'expérience.
- De son côté ATD Quart-Monde porte depuis toujours la volonté de rendre acteurs de ses actions les « publics » concernés (en l'occurrence ici les chômeurs de longue durée). Chez ATD on ne parle pas de « bénéficiaires » mais de « militants ». Les « non bénéficiaires » n'étant que des « volontaires » ou des « alliés ». Cette logique a trouvé une très belle déclinaison dans le domaine de l'emploi avec la création en 2000 à Noisy le Grand de l'entreprise TAE (Travailler et Apprendre Ensemble) qui partage beaucoup des principes de la démarche et qui est par plusieurs de ses aspects une anticipation des futures EBE (Entreprises à But d'Emploi) du projet TZCLD.

Dès 1995, P.Valentin est en lien avec ATD et son projet est à l'évidence très en phase avec la « philosophie » du mouvement. On peut trouver dans la revue n°161 de la revue « Quart Monde » de 1997 d'ATD un article de Patrick Valentin déjà intitulé « Des entreprises à but d'emploi » décrivant la démarche initiée à Seiches sur le Loir et contenant déjà tous les « ingrédients » du projet TZCLD.

De son côté, ATD ne souhaite pas porter seul l'essaimage de la démarche et gérer une multitude d'entreprises à but d'emploi. C'est donc au sein du réseau "Wresinski Emploi/Formation" d'ATD que Patrick Valentin et Didier Goubert, l'actuel directeur de TAE) que la réflexion va se poursuivre

et le projet dans sa déclinaison actuelle voir le jour. En 2012, le projet TZCLD, dans ses grands principes, est construit et peut être présenté aux acteurs concernés et aux « décideurs ».

### **3 - Historique du projet : phase « classique » de discussions avec l'exécutif et les administrations concernées (2012 – 2014)**

Les candidats à l'élection présidentielle et leurs équipes sont interpellés (courriers). Le projet est présenté et une communication est mise en place, portée principalement par les instances et les équipes d'ATD et singulièrement P.Valentin.

Une fois les élections passées, le dialogue se concentre évidemment sur le nouvel exécutif en place et le ministère le plus directement concerné, celui du Travail dirigé par Michel Sapin à qui le projet est rapidement présenté.

Ces premiers contacts ne sont guère favorables et montrent immédiatement les difficultés à venir avec l'approche « administrative ». Le projet déborde manifestement du cadre gérable à ce niveau.

#### **Observation sur le plan démocratique :**

Trop d'aspects du projet ne sont pas gérables dans la logique « classique » d'instruction des projets citoyens par l'administration et l'exécutif :

- la mobilisation préalable et sine qua non du territoire (pas de dispositif descendant),
- le mode de financement (activation des dépenses passives),
- le repositionnement des demandeurs d'emploi dans la démarche, la recherche de l'exhaustivité, l'embauche en CDI. Tout cela va au-delà de ce que les services d'un ministère peuvent gérer (surtout lorsque le ministre « n'y croit pas » !).

On voit ici apparaître ce qui distingue un nouveau dispositif (gérable par le tandem « exécutif-administration ») d'une démarche nouvelle (remettant en cause le positionnement des acteurs et ainsi « politique »)

On peut aussi noter que ce qui se produit alors pour TZCLD est une illustration d'une évolution plus générale dans la prise en compte par l'administration des projets de la société civile (en l'occurrence présentés par des associations). On est passé progressivement (et cela interpelle sur le plan du fonctionnement démocratique de notre société) d'une culture de la subvention à une culture d'appels à projets.

Dans le cas de la subvention, les pouvoirs publics valident un projet associatif jugé d'intérêt général et utile (socialement, culturellement.....) et participent à son financement, mais l'idée, l'initiative, restent du côté « citoyen »

Dans le cas de l'appel à projet, la logique est inversée. Le projet associatif « répond » à une demande portée par les institutions et doit trouver sa place dans des initiatives, une logique et des besoins identifiés par l'exécutif et l'administration.

Difficile dans un tel contexte pour un projet aussi innovant que TZCLD, proposant une démarche et non un dispositif, de pouvoir trouver grâce auprès du ministère du travail et de son administration (DGEFP).

## 4 - Le blocage (2014)

En 2014, malgré pas mal de présentations, échanges et discussions avec de multiples parties prenantes institutionnelles et administratives, la situation semble bloquée.

Comme souvent dans le cas des projets « sortant des cadres », il semble difficile de trouver une solution ne les dénaturant pas.

La seule alternative pour TZCLD est alors :

- prendre acte du refus et attendre des jours meilleurs
- « réécrire » le projet avec l'administration pour le faire rentrer dans un cadre acceptable et gérable par elle (au risque de l'édulcorer).

Mais une troisième voie va être trouvée.

## 5 - En parallèle : un projet qui continue à germer dans des territoires (2013-2015)

Heureusement, pendant cette période de tentatives de reconnaissance du projet et de discussions au plan national, quelques territoires, accompagnés par les porteurs du projet se préparent à « rentrer dans l'expérimentation » : Colombey, Jouques, Prémery, Mauléon et Redon.

On le voit ce sont des territoires ruraux, souvent de petite taille. Ils avancent dans la démarche, se préparent à tenter l'expérience, espérant que les moyens vont suivre.

En 2014, certains tenteront même de trouver localement les financements permettant de démarrer. Le travail amont réalisé durant cette période s'avèrera très important par la suite.

Le fait d'avancer dans le projet et de mettre en œuvre les premières phases (phases 0 à 2) aura une double vertu lors du recours à la voie parlementaire :

- Crédibiliser le projet
- Montrer l'attente démocratique qu'il suscite

## 6 - Recours à la voie parlementaire

Les porteurs du projet (P.Valentin et ATD QM) sont donc :

- confrontés au blocage du développement du projet par les voies administratives « classiques »
- confortés par l'intérêt et la faisabilité d'expérimentations locales par les démarches lancées sur les territoires « pionniers »
- 

Ils imaginent donc de s'appuyer sur ces premières expériences pour demander une loi d'expérimentation donnant les moyens de porter celles en cours et d'en permettre d'autres. Et donc, début 2015, c'est dans la voie politique et parlementaire qu'ils s'engagent. Ils invitent tous les partenaires du projet à agir pour mobiliser leurs députés. Un modèle de courrier est établi.

Il est ainsi présenté :

*« Pour que le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » puisse aboutir, il est nécessaire d'obtenir rapidement une loi d'expérimentation qui s'appuie sur la loi organique de 2003 autorisant à expérimenter en dérogeant à la loi générale. Le texte de cette loi est en préparation. Il ne manque*

*plus que l'élan citoyen et la volonté politique. Encouragez nos élus et gouvernants à faire voter cette loi au plus vite en adressant cette lettre au Premier Ministre et à votre député(e). »*



La mobilisation commence à prendre. Une « marche » (symbolique) sur l'Assemblée Nationale est organisée le 27 avril 2015 et permet une bonne médiatisation du projet.

Plusieurs députés manifestent leur intérêt pour le projet et son approche via une loi d'expérimentation. C'est tout particulièrement le cas de Laurent Grandguillaume, député PS de Côte d'or, qui rejoint alors le projet (et ne le quittera plus jusqu'à aujourd'hui).

Depuis plusieurs mois en contact avec ATD Quart Monde et Patrick Valentin, Laurent Grandguillaume crée un groupe de travail d'une vingtaine de députés (Jean-René Marsac, Dominique Potier, Jean Grelier, Christophe Sirugue, ...)

qui organise des auditions de représentants de FO, de la CGT, de la CFDT, de la CFE-CGC, de la CFTC, du MEDEF, de la CGPME, de « Solidarités nouvelles face au chômage », de la fédération COORACE.

Ensuite, L. Grandguillaume et le groupe de travail rédigent une première ébauche de proposition de loi en faisant appel, notamment, à l'aide de Michel de Virville, spécialiste du droit du travail, qui rejoint alors le projet et en deviendra un acteur important.

Malgré l'opposition du Ministre du Travail de l'époque (François Rebsamen) peu favorable à la proposition de loi, L. Grandguillaume défend le texte le 16 juin 2015 en réunion de groupe à l'Assemblée nationale. Le groupe donne son accord pour demander une inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale, accepte de saisir le CESE (Conseil Economique Social et Environnemental) sur l'idée des territoires zéro chômeur de longue durée (le président de l'assemblée ne peut pas saisir le CESE sur une proposition de loi mais sur une idée). En tant qu'auteur de la proposition de loi, L. Grandguillaume utilise aussi les pouvoirs que donne la Constitution à un parlementaire de saisir le Conseil d'Etat afin de disposer d'un avis. Les deux rapports (Conseil d'Etat et CESE) ont ensuite contribué à crédibiliser la démarche puisqu'ils se sont avérés positifs, comme on le verra plus loin.

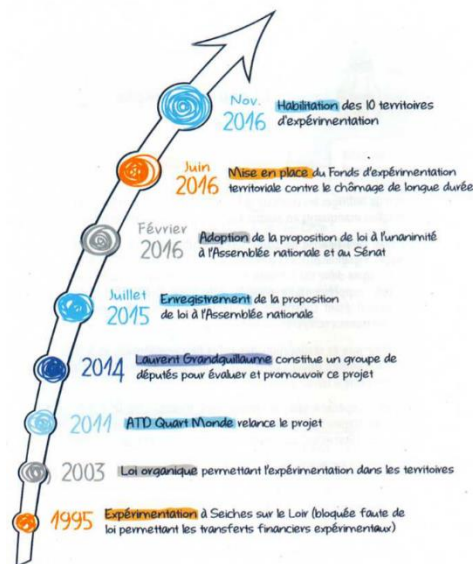
A la rentrée de septembre 2015, le bilan est le suivant :

- Cinq territoires sont d'ores et déjà engagés, à des degrés divers, depuis plusieurs mois dans l'expérimentation.
- Sur le plan national, ATD est rejoint par d'autres grands mouvements citoyens que sont Emmaüs, le Pacte civique et le Secours Catholique (puis par la FNARS et son président, Louis Gallois, futur autre homme-clé du projet)
- Le groupe parlementaire majoritaire, à l'initiative de Laurent Grandguillaume, apporte son soutien par le dépôt d'une proposition de loi d'expérimentation. L'exécutif, d'abord réticent, finit par « se laisser convaincre » d'accepter le principe d'une expérimentation de la démarche



Le 10 novembre, le CESE donne un avis favorable, voté à l'unanimité, pour la proposition de loi sur l'expérimentation de Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée. Le 12 novembre, c'est au tour du Conseil d'Etat de remettre son avis qui permet de finaliser le projet de loi. Dans cette ultime période avant l'examen du projet de loi, la mobilisation nationale citoyenne (et singulièrement celle des territoires prêts à expérimenter) se renforce. Le 9 décembre 2015 au soir, la proposition de loi de Laurent Grandguillaume, après un débat respectueux et de qualité, est votée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale. Le 13 janvier 2016, le Sénat vote à son tour (en procédure accélérée) la proposition de loi.

Enfin, à la suite de la convocation d'une commission mixte paritaire, l'Assemblée Nationale le 10 février 2016 et le Sénat le 18 votent le texte dans les mêmes termes, ouvrant la voie à sa promulgation par le Président de la République le 29 février 2016.



## Observation sur le plan démocratique :

Cette séquence (très rapide) est particulièrement riche et édifiante sur le plan citoyen et démocratique :

En seulement 1 an, de simples citoyens (quelques personnes au national, 5 territoires prêts à s'engager et ATD QM) porteurs du projet ont réussi à :

- Mobiliser d'autres citoyens et associations
- Convaincre des députés de s'intéresser au projet
- Aboutir au dépôt d'un projet de loi
- Obtenir une loi permettant l'expérimentation, votée à l'Assemblée à l'unanimité.

Le travail parlementaire réalisé durant cette période est également d'une grande exemplarité :

- Rapidité et qualité du travail du groupe de parlementaires soutenant le projet (auditions, prises d'avis du CESE et du Conseil d'Etat, rédaction du projet de loi.)
- Dépassement des clivages et vote à l'unanimité

Sans que cela ne retire rien, à la réussite de ce « processus démocratique » et à son côté exemplaire (et donc à reproduire si nécessaire), il convient de souligner quelques facteurs favorables pas toujours évidents à rassembler :

- La qualité et la motivation des acteurs citoyens : c'est un projet porté par une « chaîne de militants » (expression de Michel de Virville). Chaque nouveau maillon a été convaincu et coopté par les précédents. C'est un gage de cohérence et d'efficacité.
- Une volonté forte de quelques députés de s'impliquer dans leur rôle de relais entre les citoyens et l'Etat.
- La bonne idée de mobiliser la loi organique de 2003 permettant l'expérimentation qui se prêtait bien à l'objectif souhaité. Le recours à une phase d'expérimentation est à l'évidence un élément favorable à l'acceptation d'un projet aussi novateur.
- Mais aussi un « exceptionnel alignement des planètes » (expression de L. Grandguillaume) qui a permis d'aller au bout. Le contexte politique (remplacement de F. Rebsamen par M. El Khomri, rôle influent de JM Le Guen, en charge des relations avec le Parlement, besoin de « compenser » le ressenti négatif de la loi El Khomri, tensions internes dans la majorité, volonté d'envoyer un signal positif aux élus.....) a en effet été favorable à un « feu vert politique » de l'exécutif sans lequel il est peu probable que le projet de loi ait pu aboutir.

-  
Il faut saluer la qualité démocratique de ce travail conjoint entre citoyens, associations, élus et l'exécutif. Ce dernier a laissé le projet d'expérimentation aboutir (après l'avoir rejeté précédemment).

## **7 - La loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée**

Une telle expérimentation « territoriale » est rendue possible par l'opportunité ouverte par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 étendant à l'expérimentation territoriale les dispositions prévues pour l'expérimentation législative (modification constitutionnelle du 28 mars 2003)<sup>11</sup>. Cette possibilité avait été mobilisée une première fois pour l'expérimentation du RSA en 2007, rapidement généralisé ensuite.

Le recours à ce mode de mise en place d'un projet ou démarche est, on le voit, rare.

La loi du 29 février est courte (8 articles, 3 pages) et technique. Son plus long article définit le « Fonds d'expérimentation » appelé à gérer l'expérimentation. La composition de son CA est un peu une « liste à la Prévert » où la volonté de n'oublier personne semble forte, même (et c'est sûrement une bonne chose) des organisations peu favorables au projet. Curieusement, les associations porteuses du projet en sont absentes.

Les porteurs du projet seront tout de même bien présents et « au pilotage » du Fonds : Louis Gallois, président de la FNARS deviendra Président du Fonds (et « homme charnière » des relations du projet avec l'exécutif et l'administration) avec à ses côtés Patrick Valentin et Michel de Virville. Ils siègent en tant que « personnes qualifiées désignées par le ministre chargé de l'emploi ».

La durée de l'expérimentation et les modalités d'évaluation sont définies à l'article 1<sup>er</sup>.

### **Observation sur le plan démocratique :**

La loi traduit nettement le retour (indispensable) du projet dans la sphère administrative. C'est dans le pays tel qu'il est organisé et fonctionne que l'expérimentation va se dérouler.

On peut cependant regretter que les origines citoyennes et parlementaires semblent un peu gommées dans la loi :

- le Parlement est destinataire des rapports d'évaluation mais ne participe ni au suivi ni à l'évaluation elle-même
- les citoyens et associations, porteurs du projet, ne sont présents et au pilotage des instances que grâce à la bonne volonté ministérielle (alors que le CA du Fonds d'expérimentation est ouvert de droit à des tas d'autres organismes n'ayant pas nécessairement manifesté d'intérêt pour le projet)

Par ailleurs, certains s'interrogent sur la nécessité (à posteriori) d'une telle loi. En effet, certains aspects imposant (à priori) un recours à une loi d'expérimentation (activation des dépenses passives du chômage par exemple) ont finalement été traités de manière classique (et traitables autrement).

On peut cependant constater que certains aspects du projet sont dérogatoires (discrimination à l'embauche par exemple) et justifient bien une loi d'expérimentation. Mais au-delà de ce débat technique, un critère « démocratique » peut être mis en avant pour justifier ce recours : la loi donne au projet une légitimité démocratique et politique qui s'impose à tous et constitue ainsi un cadre

---

<sup>11</sup> Voir à ce sujet l'encadré « loi d'expérimentation ».



indispensable à sa volonté de rassembler dès le lancement de la démarche sur un territoire tous les acteurs concernés, de tous bords et de tous profils.

## **8 - Un décret d'application rapidement promulgué**

Le décret d'application de la loi de février est rapidement promulgué (JO du 28 juillet 2016). Le décret précise le fonctionnement du projet (Fonds d'expérimentation, rôle du CA, composition du Bureau, composition et rôle du comité local). Il précise également les modalités de l'évaluation et définit les modalités de financement des emplois créés par l'Etat (fourchette et renvoi à une fixation annuelle).

Le décret précise aussi les modalités de conventionnement entre le Fonds d'expérimentation et les « Entreprises à But d'Emploi » à créer sur les territoires expérimentaux.

A noter que pendant cette période intermédiaire de quelques mois entre le vote de la loi et la promulgation du décret, un « Comité de pilotage de mise en œuvre de la loi d'expérimentation TZCLD » a été constitué pour préparer les choses en l'attente de la mise en place du Fonds et de ses instances. Les associations « fondatrices » y étaient présentes en tant que telles (contrairement au CA du Fonds qui prendra la suite). Ce comité « provisoire » était animé par le cabinet de la ministre du Travail et la DGEFP.

## **9 - L'appel à candidatures – Les 10 territoires retenus**

Dès le décret promulgué, le Ministère du Travail lance l'appel à candidatures. Cet appel est ouvert aux territoires intéressés qui rempliront les conditions de présélection. Dix territoires seront retenus pour participer à l'expérimentation. Le dossier de candidature est disponible sur le site du Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée. Les candidatures peuvent être envoyées jusqu'au 28 octobre 2016.

L'appel à candidatures comprend 4 parties :

- Présentation de l'expérimentation
- Dossier de candidature
- Critère de sélection
- Dépôt du dossier

Le dossier est très complet avec une présentation détaillée du projet et demande que beaucoup de choses soient « en place » à la date de remise du dossier.

On peut en particulier lire la remarque suivante :

*« Remarque générale : pour déposer un dossier d'habilitation, il faut avoir réuni les conditions suivantes de façon à assurer le succès de l'expérimentation :*

*- Avoir construit un consensus local pour faire l'expérimentation et avoir créé un Comité local pour l'emploi.*

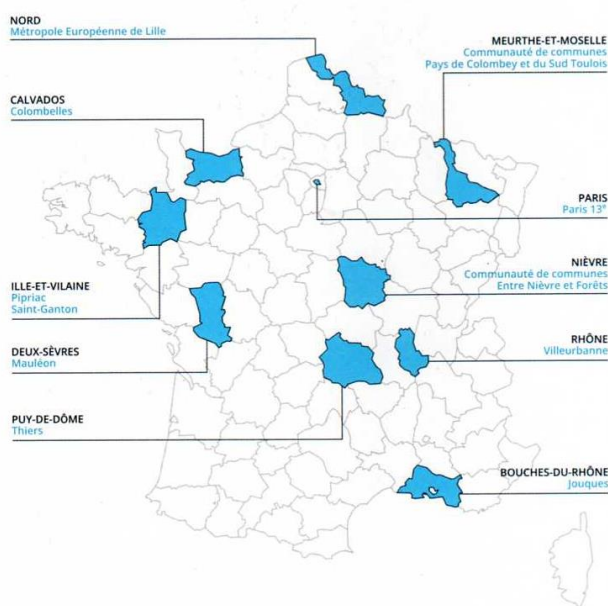
*- Connaître les chômeurs de longue durée concernés par l'expérimentation qui seront employés dans ce cadre et avoir projeté une offre adaptée de travaux utiles qui pourrait être confiée à ces personnes. »*

Autant dire, avoir déjà réalisé plusieurs phases « clés » du projet ! L'appel à candidatures est lancé fin juillet 2016 pour fin octobre et les candidats n'ont donc que 2 mois (hors mois d'août) pour répondre. C'est jouable pour les territoires « en route » depuis 2013, envisageable pour ceux qui ont commencé à travailler sur le sujet dès le vote de la loi et mission impossible pour les autres.

Mais au final, la date de sélection sera tenue et le Ministère publiera par arrêté du 24 novembre 2016, la liste des 10 territoires habilités à réaliser l'expérimentation (7 ruraux et 3 urbains).

## Observation sur le plan démocratique :

Les choses ont dû aller vite. La dynamique lancée par l'obtention de la loi devait être maintenue et pour les territoires déjà engagés, le temps d'attente était déjà long.



Pour les autres, le temps imparti pour répondre aux conditions et présenter un dossier étayé était sûrement trop court. Pouvoir affirmer qu'en 2 ou 3 mois, on a réalisé le consensus autour du projet paraît par exemple difficile. Pour certains territoires retenus, ce consensus semble avoir été réalisé « par le haut » et un peu « décrété » par les élus territoriaux.

Le niveau d'intégration du projet par tous les acteurs du territoire ne pouvait donc être le même entre des territoires engagés depuis longtemps et « prêts » et des territoires, candidats dans l'urgence, pour lesquels des élus s'engageaient au nom d'un consensus à venir.

A ce stade du lancement d'une première expérimentation, l'entrée des 10 territoires dans des conditions variables par rapport aux prérequis nécessaires ne pose pas trop de problème (et peut même faire l'objet d'une évaluation riche d'enseignements) mais ce point devra être revu pour la suite du projet (que ce soit pour une seconde phase d'expérimentation et bien sûr pour une éventuelle « généralisation »)

## 10 – Le démarrage

L'année 2017 a été l'année du démarrage de l'expérimentation.

Compte tenu des différences de contexte et de l'ancienneté dans le projet, les démarrages ont été évidemment variables. Mais à fin 2017, le bilan global montre clairement que l'expérimentation est bien engagée sur la totalité des 10 territoires :

- Toutes les entreprises conventionnées (dites « Entreprises à But d'Emploi ») ont été ouvertes. Les premières dès janvier et la dernière en juin.
- Un total de 400 embauches a été réalisé. Elles varient de 15 à 65 entre les différentes EBE.
- Les publics recrutés sont bien des chômeurs de longue durée (plus de 3 ans de chômage en moyenne)

Cela peut paraître une goutte d'eau dans l'océan du chômage, mais il convient de rappeler que :

- L'expérimentation ne concerne que 10 territoires (représentant environ 75 000 habitants) Le nombre total d'embauches à réaliser pour tendre vers l'exhaustivité peut être estimé à environ 2 000. Les 400 effectives dès les premiers mois sont un beau résultat.
- TZCLD ne prétend pas être « la » solution au chômage mais une réponse au chômage de longue durée.
- Embaucher au sein de PME une quarantaine de personnes en quelques mois est déjà une performance exceptionnelle.

Cette phase de démarrage a déjà permis de mettre à l'épreuve de l'expérience de nombreux aspects du projet :

- Capacité de réaliser le consensus et gestion dans le temps (rôle et composition des comités de pilotage)
- Capacité d'identifier les travaux utiles transformables en emplois non concurrentiels.
- Capacité à aller vers l'exhaustivité des demandes d'embauche et gestion de la « file d'attente »

Cette phase de démarrage a également permis de mettre en lumière des aspects financiers non vraiment traités dans les textes fondateurs de l'expérimentation :

- Quid du financement du fonctionnement des EBE ?
- Comment se doter de fonds propres, de fonds de roulement ?

Ces questions financières sont en fait des questions interrogeant l'essence même du projet :

- Jusqu'où mobiliser les dépenses passives liées au chômage ?
- Ne doivent-elles servir qu'à couvrir la part des salaires non « vendable » des employés de l'EBE ?
- Où aller chercher, au-delà de ces sources, les moyens d'un projet qui se veut et doit rester un projet de territoire ?

Des réponses, au coup par coup, ont été trouvées et sont toujours à trouver pour permettre la poursuite de l'expérimentation, mais ces sujets seront à traiter pour la suite du projet.

## **11 - Le bilan et l'évaluation à venir**

Les points évoqués ci-dessus et bien d'autres devront faire l'objet d'une évaluation détaillée. C'est bien sûr inhérent à la notion même d'expérimentation (et indispensable si on veut qu'elle soit suivie de réalisations à plus grande échelle).

L'inscription du projet dans le cadre d'une loi d'expérimentation contribue sûrement à la mise en valeur de la notion d'évaluation. On trouvera ci-après en annexe 2 ce qu'en disent respectivement la loi et son décret d'application.

On peut constater que cette évaluation est prévue « à deux étages » :

- Un bilan (auto-évaluation) réalisé par le Fond d'expérimentation et les porteurs du projet.
- Une évaluation réalisée par un comité scientifique indépendant

### **Observation sur le plan démocratique :**

Les textes invitent à ne pas se contenter d'éléments purement économiques et statistiques mais à aller aussi évaluer les aspects sociaux et humains.

On ne peut que s'en réjouir même si l'un des enjeux de ces bilans et évaluations sera la non confiscation par des experts (même « reconnus pour leurs compétences académiques ») de l'évaluation citoyenne de ce qui est à l'origine un projet citoyen de territoire.

## **12 - Et la suite ?**

L'année 2018 sera l'année de montée en puissance de l'expérimentation au sein des 10 territoires. Ce sera aussi l'année de la gestion de l'expérimentation avec un exécutif et un Parlement différents de ceux ayant permis et accompagné son lancement. Les enjeux sont donc importants pour l'expérimentation en cours et les 10 territoires. Mais 2018 interroge aussi l'avenir du projet et ses suites.

L'expérience a montré que la mobilisation de territoires volontaires, en amont du démarrage, une bonne collaboration entre citoyens engagés dans le projet, associations et élus avaient été déterminants pour permettre le lancement de cette expérimentation. La poursuite de cet environnement proactif est donc également un enjeu fort.

Dès le lancement de l'expérimentation le collectif d'associations, soutiens du projet (ATD QM, Emmaüs, Fédération des Acteurs de la Solidarité (ex FNARS), Pacte Civique et Secours Catholique) s'est constitué en association : Association TZCLD. Cette association agit aux côtés et en lien avec l'association ETZCLD (Expérimentation Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée), présidée par L.Gallois qui gère l'expérimentation en cours. TZCLD est présidé par L.Grandguillaume (redevenu simple citoyen mais très « militant »).

L'association accueille, anime et accompagne les territoires volontaires pour rejoindre le projet (dont ceux non retenus lors de l'appel à candidatures), des associations nationales (COORACE par exemple) ou locales, de simples citoyens souhaitant rejoindre la démarche. Elle assure également le lien avec le Parlement qu'elle souhaite voir continuer à accompagner le projet. A cet effet un collectif de députés des différents groupes a été constitué pour suivre et soutenir le projet.

Les suites envisagées à ce jour pourraient prendre les formes suivantes :

- Vote en 2019 d'une seconde loi d'expérimentation de plus grande ampleur (au moins 50 territoires ?) permettant de corriger/compléter les conditions de la mise en place de la démarche dans les territoires. Elle pourrait également permettre de revoir les conditions d'entrée dans la démarche et d'expérimenter dans des contextes non présents dans la première expérimentation (outremer par exemple).
- Recherche d'un mode de généralisation

Ce second point constitue un questionnement fort, tant pour le projet que pour notre vision de la démocratie et de notre fonctionnement politique. Lorsqu'une loi est expérimentée (RSA précédemment), si l'expérience est jugée concluante, après un temps suffisant pour évaluer tous les aspects, la loi est généralisée à toute la France. Personne ne comprendrait qu'un dispositif (toujours le RSA par exemple) s'applique dans un département et pas dans celui d'à côté. Il en est de même pour tous les « dispositifs » mis en place par les administrations. La démarche TZCLD ne saurait se « généraliser » ainsi.

Il ne serait pas envisageable (et totalement en contradiction avec la spécificité et l'originalité du projet) de découper la France en territoires, de les sommer de réaliser le consensus puis de les forcer à créer leur EBE.

L'idée actuellement à l'étude serait un « droit d'option » permettant aux territoires volontaires remplissant les prérequis nécessaires de bénéficier des dispositions permettant de mettre en œuvre la démarche. Cette notion de « droit d'option », qui est utilisée par exemple dans le droit fiscal, a le mérite de mettre en œuvre un « droit » qui comme tel est universel et peut s'adresser à tous les citoyens, mais dont la mise en œuvre relève effectivement de l'initiative locale, car cette initiative ne peut, par définition, être imposée autoritairement.

Mais le chemin est encore long, et d'ici là, la belle aventure démocratique de TZCLD doit se poursuivre.

## Conclusion générale sur le plan démocratique

Des questions :

- Il serait intéressant de se demander pourquoi le recours à la loi d'expérimentation ne donne pas lieu à plus de projets innovants venus du terrain. Faudrait-il simplifier certains aspects, en faciliter l'accès (sans venir alourdir le travail parlementaire) ?

- On pourrait aussi approfondir le rôle et les modalités de l'évaluation pour passer de l'expérimentation à la généralisation (dans le cas du RSA, l'évaluation fut insuffisante et le RSA sans doute généralisé trop rapidement). Sans doute évaluer au fil de l'eau et sous des angles divers et croisés en essayant de se garder d'un exercice purement technocratique et budgétaire.

- Il conviendrait sans doute aussi dans les processus d'expérimentation de bien définir les rôles des divers acteurs (au-delà de dire qu'il est important qu'ils soient d'accord) ; cela suppose de distinguer des fonctions d'initiative, d'accompagnement, de financement, de régulation, de médiation, d'administration, de gestion...

- Le fait qu'il est rare qu'une loi soit votée à l'unanimité doit conduire à expliciter quand et comment on peut rassembler et quel doit être le rôle de l'opposition en cas de désaccord pour le rendre fécond.

Ce projet est exemplaire d'une collaboration, d'une co-construction entre la société civile, ses représentants politiques élus et l'exécutif-administration. Le Parlement (singulièrement en l'occurrence un groupe de députés) y a joué un rôle charnière important et intéressant sur le plan du fonctionnement de la démocratie. Plusieurs ateliers de travail ont planché sur ces questions à l'Assemblée nationale et souhaitent développer les axes « expérimentation / évaluation » dans le travail parlementaire. Le projet TZCLD peut et doit fournir une riche matière première pour nourrir la réflexion.

Les forces vives du projet (l'Association TZCLD, les territoires habilités, déjà en expérimentation et les territoires volontaires) mènent actuellement un travail de réflexion (et de construction de consensus) pour proposer à toutes les parties prenantes de lancer dès 2019 une seconde étape d'expérimentation (d'ailleurs prévue dans l'exposé des motifs de la loi de 2016).

Cela peut être pour les nouveaux parlementaires (de tous bords) et le nouvel exécutif une occasion de faire des « travaux pratiques » sur le sujet !

### Les appréciations de l'OCQD sur le fonctionnement démocratique (passé) du projet :

- Drapeau vert pour la démarche citoyenne et associative pour :
  - Un contenu de projet hautement démocratique reposant sur la construction préalable d'un consensus territorial
  - La volonté d'ouvrir le projet au-delà des associations et citoyens l'ayant initié
  - La bonne idée d'aller solliciter la représentation parlementaire pour obtenir une expérimentation



- Drapeau vert au Parlement pour :
  - Avoir bien joué son rôle de « représentants et relais de citoyens porteurs de projet »
  - Avoir su convaincre l'exécutif d'accepter le projet d'expérimentation

- La qualité et la rapidité du travail législatif réalisé
- La capacité à créer un consensus (vote à l'unanimité) sur un tel sujet (et dans le contexte politique de 2015)



Tout au plus pourrait-on émettre un léger avertissement de vigilance sur la nécessité de continuer à suivre, évaluer et accompagner les suites du projet pour les nouveaux députés n'ayant pas voté cette loi.

- Drapeau jaune pour l'exécutif et l'administration pour :
  - Avoir dans un premier temps rejeté le projet (mais il sortait vraiment des « cadres »)
  - Mais avoir au final accepté l'expérimentation et « jouée le jeu » dans son accompagnement et son suivi.



## **Annexe 1 : Loi d'expérimentation**

L'expérimentation législative locale est l'autorisation donnée par une loi à une collectivité territoriale (structure administrative, distincte de l'administration de l'État, qui doit prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis) d'appliquer une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales, pour une période donnée.

Elle a été introduite dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 avec deux dispositions nouvelles (art. 37-1 et 72 al. 4)

La loi organique du 1er août 2003 calque le cadre de l'expérimentation ouverte aux collectivités territoriales dans le domaine réglementaire sur celui de l'expérimentation dans le domaine législatif (art. LO1113-1 à LO1113-7 CGCT).

L'expérimentation est ainsi une faculté laissée aux collectivités territoriales, mais très encadrée par le législateur. La loi autorisant une expérimentation doit en effet préciser :

- l'objet de l'expérimentation,
- sa durée (cinq années maximum),
- les caractéristiques des collectivités susceptibles d'expérimenter,
- les dispositions auxquelles il pourra être dérogé.

Ensuite, les collectivités manifestent leur intention par l'adoption d'une délibération motivée. Puis le gouvernement fixe, par décret, la liste des collectivités admises pour l'expérimentation.

Avant la fin prévue de l'expérimentation, le gouvernement transmet un rapport, notamment d'évaluation, au Parlement qui détermine alors si l'expérimentation est soit prolongée, ou modifiée, pour trois ans maximum, soit maintenue et généralisée, soit abandonnée.

L'expérimentation est encore assez peu utilisée. La loi du 13 août 2004 avait autorisé, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, l'expérimentation en matière de gestion des fonds structurels européens, de lutte contre l'habitat insalubre, etc. Sur le fondement de l'article 72 al. 4, la loi du 21 août 2007 a permis l'expérimentation du RSA (revenu de solidarité active), aujourd'hui généralisé.

Source : [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)

## Annexe 2 : TZCLD : « l'évaluation prévue par la loi »

- Le principe et les objectifs de l'évaluation de l'expérimentation figurent à l'article 1 de la loi de février 2016 :

*« II. – Au plus tard dix-huit mois avant le terme de l'expérimentation, le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée dresse par rapport le bilan de l'expérimentation. III. – Au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique réalise l'évaluation de l'expérimentation afin de déterminer les conditions appropriées pour son éventuelle généralisation. Son rapport évalue notamment les effets de l'expérimentation sur la situation de l'emploi dans les territoires participants, sur les formations suivies par les personnes ainsi que les conséquences financières pour les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes mentionnés au second alinéa du I du présent article, par comparaison avec les coûts liés au chômage de longue durée. Il tient compte des nouveaux indicateurs de richesse définis à l'article unique de la loi no 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques. »*

- Les modalités sont précisées par le décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016.
- L'article 24 du décret définit le champ (très étendu) de cette évaluation.
- Celui-ci est tout aussi qualitatif que quantitatif :

*« L'évaluation mesure les effets de l'expérimentation sur la situation globale des territoires en matière d'emploi, de qualité de vie, d'inégalités et de développement durable. En particulier, elle s'attache à déterminer l'impact de l'expérimentation sur ces différents aspects, en comparant l'évolution constatée sur ces dimensions par rapport à une situation où l'expérimentation n'aurait pas été mise en place. Elle utilise à cette fin tous les instruments d'observation adaptés de nature quantitative ou qualitative. Le comité scientifique procède à une analyse coût-bénéfice de l'expérimentation. Il évalue notamment l'impact, global et territoire par territoire, de l'expérimentation sur les finances publiques. Il porte également une attention particulière à la soutenabilité du financement de l'expérimentation. Il a accès à tous les documents comptables et financiers de gestion du fonds. Il analyse les conditions d'une éventuelle généralisation. »*

- Le décret confie cette évaluation à un comité scientifique :

*« Il est composé de personnalités reconnues pour leurs compétences académiques et de représentants des services des études et des statistiques des personnes publiques intéressées ».*

- La loi indique les destinataires des 2 rapports prévus (Bilan établi par le Fonds d'expérimentation et rapport du Comité Scientifique) :

*« IV. – Les rapports mentionnés aux II et III du présent article sont adressés au Parlement et au ministre chargé de l'emploi et rendus publics. »*



**Partie 3 :**  
**La démocratie numérique**



## Introduction

*Le Pacte civique* a dressé à maintes reprises le diagnostic de la crise de la démocratie représentative<sup>12</sup>. Il a certes déploré cette situation malsaine de défiance envers les institutions, les élus, la loi elle-même qui mine insidieusement le pacte social. Mais, dans le même mouvement, il a cru pouvoir déceler dans cette situation critique les prémices d'un renouveau fondé sur l'émergence de nouvelles formes d'expression démocratique, plus directes, où les citoyens prennent la parole et la gardent entre deux consultations électorales afin de peser dans et sur le débat public.

Parmi ces nouvelles formes d'expression démocratique figurent, en bonne place, celles permises par ce que l'on appelait encore récemment « les nouvelles technologies de l'information et de la communication » (NTIC). **La technologie numérique**, puisqu'il s'agit en fait de cela, ne se borne pas à permettre l'émergence d'un vecteur extraordinairement puissant d'informations et donc d'opinion ; elle est devenu **un mode d'organisation de l'information** qui impacte et formate le **contenu même** de l'information.

Cette année, **l'Observatoire citoyen de la qualité démocratique** (OCQD) a souhaité approfondir ce phénomène et a décidé d'en faire un élément de son rapport annuel. Il propose son appréciation sur la **démocratie numérique** qui invente de nouvelles formes de citoyenneté et bouleverse l'expression démocratique.

**La méthode retenue par l'Observatoire** est celle du **débat critique interne** émanant des composantes, issues des milieux et domaines différents, qui constituent l'OCQD. Elle permet la confrontation des idées suivie d'une régulation des points de vue afin de dégager un consensus dans le respect des lignes de force qui structurent le Pacte civique : créativité, sobriété, justice et fraternité<sup>13</sup>.

Pour alimenter le débat critique sur un sujet marqué par son caractère multiforme, l'Observatoire a lancé **un questionnaire** destiné à son réseau de membres individuels mais aussi des associations adhérentes au Pacte civique<sup>14</sup>. La synthèse qui en a été faite et l'analyse des réponses aux questions posées confirment la diversité et la complexité du phénomène de la démocratie numérique et son caractère résolument ambivalent.

---

12 Voir par exemple, dernièrement, *Relever le défi démocratique face à un monde en mutation*, Ed. Chronique sociale, p.23 et 24)

13 Que tous les membres de l'OCQD soient remerciés de leur active participation au débat.

14 Cette initiative doit beaucoup à Jacques Remond, membre de l'OCQD

# 1 - Quelques éléments de définition pour commencer.

## 1.1 Que recouvre l'expression « démocratie numérique » ?

De quoi parle-t-on en associant une notion définissant un régime politique à une technologie? Autrement dit, quelles sont les caractéristiques du numérique qui rendent possible et crédible la notion de « démocratie numérique » ?

Le numérique, entendu dans son acception la plus usuelle renvoie à une technologie de l'information qui s'oppose à « l'analogique ». Le numérique est défini comme la représentation de grandeurs physiques (données, images, sons) par un nombre fini de valeurs « discrètes »<sup>15</sup>, le plus souvent représentées de manière binaire par une suite de 0 et de 1. Dans l'analogique, au contraire, les signaux sont véhiculés, sous la formes d'ondes, de manière continue et ininterrompue.

Cette définition, ainsi formulée, peut paraître très technique et bien éloignée de notre sujet. Mais en fait, la puissance transformatrice du numérique tient dans sa faculté d'exprimer des réalités disparates, sans aucun lien, dans un langage mathématique universel, fait de multiples combinaisons de 0 et de 1, permettant de les traiter de manière systématique et de les mettre en relation. Ainsi en est-il des textes, images, sons, processus scientifiques ou industriels, ou encore, de comportements humains.

Ainsi défini, le numérique ne se confond ni ne se réduit, comme on le croit parfois, à Internet. Simplement, Internet s'appuie sur le numérique, pour mettre en œuvre toute une série d'innovations technologiques : notamment, un mode de communication entre machines<sup>16</sup> et un instrument de mise en relation des contenus proposés par ces machines<sup>17</sup>. Dès lors, était né le *world wide web* et son architecture ouverte et décentralisée. Internet se présente en effet comme un mode nouveau de communication, horizontal et interactif offrant à toute personne munie d'un équipement somme toute modeste et d'un accès au réseau, la possibilité de collecter par elle-même l'information disponible et surtout d'assurer elle-même la production d'informations. Un nouveau dispositif d'information politique est ainsi apparu, en rupture avec les modèles antérieurs, y compris le modèle audiovisuel, caractérisé par le mouvement *top-down* de la communication classique. **Désormais, des centaines de milliers de citoyen-internautes sont des acteurs de la fabrication et de la diffusion de l'information, rendant, en cela, possible l'émergence de la démocratie numérique.** L'organisation n'est plus verticale et bijective mais horizontale et réticulaire (en réseau).

## 1.2 La démocratie numérique prospère dans un contexte favorable à la démocratie délibérative et à la démocratie participative.

La démocratie représentative dans laquelle les représentants élus du peuple sont seuls légitimes pour assurer la conduite de la chose publique est largement remise en cause. L'élection n'apparaît plus comme la seule source possible de légitimité. En effet, d'autres catégories d'acteurs peuvent participer à l'élaboration des choix relevant de l'intérêt général et de nouvelles formes d'expression des citoyens débordent la logique représentative traditionnelle. L'extraordinaire développement du

---

15 Un ensemble « discret » est, en mathématiques, un ensemble dont tout élément est séparé de l'élément voisin.

16 le protocole TCP/IP : transmission control protocol/internet protocol

17 le lien hypertexte : lien qui lie les pages entre elles et permettent de passer de l'une à l'autre.

numérique favorise cette expression nouvelle<sup>18</sup>. Il apporte toute sa puissance à de nouvelles formes de démocratie qui existaient déjà mais qui n'avaient pas la force de frappe que lui confère le réseau digital.

**La démocratie délibérative** trouvait déjà sa place dans le modèle de démocratie classique. Les assemblées, parlementaires, municipales, départementales ou régionales, ont été érigées pour constituer l'espace approprié et exclusif de la délibération où les choix collectifs sont mis en débat, négociés, votés dans une logique de délégation et de représentativité. Cette conception est contestée dans son unicité ; la délibération ne saurait appartenir exclusivement aux élus. La délibération, portée par différents intérêts sociaux, par des porteurs d'enjeux (*stake holders*), passe désormais par d'autres canaux qui permettent aux citoyens de faire entendre directement leur voix. Ainsi les procédures formelles de la démocratie représentative tendent à être complétées, souvent précédées, parfois doublées par des **épisodes délibératifs** situés en amont de la décision.

A partir du milieu des années 80, le concept de démocratie délibérative est apparu dans le débat porté par les pensées de Jurgend Habermas<sup>19</sup> et de John Rawls.<sup>20</sup> Pour J. Habermas, les conditions procédurales président à la formation de l'opinion et de la volonté. « *Seule la délibération est susceptible d'entraîner un effet de légitimation. La délibération est une épreuve de vérité pour la décision* » (Droit et démocratie, entre faits et normes, 1997). Le modèle délibératif retrouve les fondements-mêmes de la démocratie en raison de la confrontation permanente des opinions à travers les procédures spécifiques instituées à cette fin. Il s'agit d'une confrontation hors des enceintes institutionnelles et sans la médiation des représentants traditionnels, élus politiques ou corps intermédiaires socio professionnels. **L'idée est que plus la procédure délibérative aura été précoce, et approfondie, plus la décision publique qui suivra sera légitime et comprise, à défaut d'être acceptée, y compris par ceux qui sont en désaccord avec elle.**

Ainsi se sont constitués, dans tous les domaines, des *forums* résultant de l'initiative d'individus ou de groupes, en marge des circuits institutionnels de décision pour peser sur les choix collectifs. Les organisations non gouvernementales adoptent fréquemment ce mode d'intervention pour faire valoir leur point de vue et créer un rapport de forces favorable.

Les autorités politiques ont bien compris la force de ce mouvement et ont mis en place des formules de « débats publics » préalables aux décisions sur des grands choix publics, notamment en matière d'environnement, de grands équipements publics, d'installations classées. La Commission nationale du débat public (CNDP), ou le Grenelle de l'environnement sont deux exemples de cette pratique. L'utilisation du vecteur numérique favorise l'extension du dispositif consultatif et, en contrepartie implique des règles de discussion, une discipline et une modération qui relèvent autant de l'apprentissage de la démocratie que de la maîtrise de nouveaux outils de communication.

---

18 Selon Médiamétrie, la France compte plus de 47,1 millions d'internautes en juillet 2017. C'est la première fois que la barre des 47 millions est passée. En un an, le nombre d'internautes a augmenté de 3,5%.

Selon [www.blogdumoderateur.com/chiffres-internet/](http://www.blogdumoderateur.com/chiffres-internet/), il y aurait, dans le monde, 3,81 milliards d'internautes, soit 51% de la population (avril 2017).

19 Traité de l'agir communicationnel, Fayard 1987 ; Droit et démocratie, entre faits et normes Gallimard, NRF Essais, 1997

20 *Débat sur la justice politique*, avec Jürgen Habermas Paris, éd. du Cerf, 1997



2014 et 2020<sup>23</sup>. La démocratie participative est le plus souvent une démocratie de proximité, centrée sur des décisions locales<sup>24</sup>. Elle permet aux citoyens de s'exprimer en bénéficiant d'une information documentée, avec un temps de parole fixé par les règles de la consultation en ligne, visant à la manifestation d'une opinion éclairée.

Mais ainsi que le rappelle Yves Sintomer <sup>25</sup> « *Cette possibilité de codécision ne reste pas cantonnée, comme elle l'était majoritairement jusque-là, à l'échelle locale jusque-là* » Et de citer le cas de l'assemblée citoyenne de Colombie britannique, le 3<sup>ème</sup> Etat du Canada qui, en 2004, a rassemblé 200 personnes tirées au sort pour travailler pendant un an afin de proposer une nouvelle loi électorale dans cet Etat.

Un autre exemple très illustratif est fourni par l'Islande et la rédaction d'un projet de constitution du pays afin de suppléer les élites défailtantes jugées responsables de la très grave crise financière de 2008 qui a mis à terre le pays. Dans le cadre d'une procédure qui était principalement présente, le recours au numérique a permis d'élargir les consultations à tous les citoyens. Un site Internet a été mis en place afin de recueillir les propositions de toute personne souhaitant contribuer à la révision de la constitution. Les séances étaient quotidiennement retransmises *en streaming*, laissant la possibilité à tous les citoyens islandais de commenter en direct les options qui étaient proposées.

Plus près de nous, en 2015, au moment de l'élaboration de la loi « Pour une République numérique », qui allait devenir la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 du même nom, un site de contribution en ligne a été mis en place par le Gouvernement. Plus de 21000 contributeurs ont voté près de 150 000 fois et ont déposé plus de 8500 propositions de rédaction.

Pierre Rosanvallon, le dit à sa manière : *Il y a deux façons de concevoir la démocratie participative. On peut d'abord l'appréhender comme une forme de correction de la démocratie représentative par la mise en œuvre de processus de démocratie directe. Mais on doit aussi concevoir l'idée de démocratie participative autrement, comme un processus d'implication, d'intéressement des citoyens, à la chose publique. Dans cette deuxième définition, la démocratie participative est beaucoup plus liée à l'idée d'association à la délibération, à l'information, à la reddition de comptes de la part des gouvernants. Dans cette mesure, on peut dire qu'il s'agit d'une démocratie interactive qui oblige en permanence le pouvoir à s'expliquer, à rendre des comptes et à informer* »<sup>26</sup>.

---

23 En 2016, 158 964 Parisiens ont voté dans le cadre du budget participatif et décidé de l'attribution de 100 millions d'euros dont 10 millions d'euros pour les écoles et les collèges et 30 millions d'euros pour les quartiers populaires

24 Voir notamment le dispositif du Comité d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement-CICA qui existe à Paris, Lyon et Marseille permet à tout membre d'une association inscrite à ce CICA de venir présenter au Conseil d'arrondissement toute proposition ou question et de demander éventuellement à ce Conseil de voter sur celle-ci.

25 *Démocratie participative, démocratie de proximité, démocratie d'opinion, Va-t-on vers une démocratie participative ?* Conférence à la BPI G. Pompidou le 30 mars 2007 avec Loïc Blondiaux, Dominique Schnapper, Philippe Raynaud et Yves Sintomer

26 Le Monde.fr, 4 mai 2009. Voir également ses ouvrages : *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006 ; *La légitimité démocratique ; impartialité, réflexivité, proximité*. Seuil 2008 ; *La société des égaux*, Seuil 2011

### 1.3 Une typologie est utile pour comprendre ce phénomène d'émergence de la démocratie numérique

Face à la profusion et à la richesse du domaine abordé, l'Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD), pour éclairer le débat, propose une typologie des initiatives en matière de démocratie numérique:

- **selon la nature de l'initiateur** : institution, société civile, militants, groupes d'intérêts...

Quand l'initiative est institutionnelle, c'est plutôt l'amont du processus démocratique qui est alors privilégié : l'information, la consultation sous plusieurs formes plus ou moins élaborée (de la simple contribution à des panels citoyens avec système de notations) ; cela peut aussi concerner la phase suivante : celle du débat ; et enfin plus rarement celle de la codécision.

Quand l'initiative est individuelle, on est souvent dans des logiques d'interpellation, notamment d'élus ou d'administrations gestionnaires.

- **selon les intentions, les « logiques à l'œuvre »** : Trois réponses différentes sont possibles :

- accompagnement d'un processus décisionnel,
- logique d'autonomie et responsabilisation (empowerment)
- positionnement de contre-pouvoir et de contrôle citoyen ;

## 2 - L'ambivalence fondamentale du numérique impacte directement la démocratie numérique

### 2.1. Les éléments positifs du numérique : le facilitateur de démocratie

Le *web* est devenu un immense espace public où l'on échange des informations, connaissances, des idées, des projets, des colères, des utopies... On ne compte plus les blogs, les réseaux de toutes natures, sociaux, citoyens ou de proximité, qui fleurissent sur le Net. L'utilisation d'internet transforme le déroulement et le contenu des campagnes électorales : Barack Obama a été le premier en 2008 à utiliser pleinement le potentiel démultiplicateur des réseaux sociaux.



TV83

Le phénomène est planétaire : si l'avènement d'Internet a permis d'amplifier les libertés dont disposent les citoyens dans les pays occidentaux, là où est né et s'est d'abord propagé le numérique, on a très vite constaté que dans d'autres parties du monde, Internet a permis de rendre plus effective la liberté d'expression, notamment dans un certain nombre de pays d'Asie, d'Afrique ou du Proche et Moyen-Orient. Il est alors un outil efficace de **résistance** et de **promotion de la démocratie**. La preuve en est donnée, *a contrario*, par la volonté de certains pays tels que la Chine ou la Russie, de



censurer certains réseaux sociaux ou encore d'intervenir massivement en ligne par l'intermédiaires d'internautes affidés ou de robots, afin de diffuser des informations favorables et créer un environnement politique propice ou, au contraire, répandre de fausses nouvelles destinées à semer la confusion, désinformer, manipuler de choix des électeurs, y compris ceux de pays étrangers<sup>27</sup>.

## 2.2 Les risques du numérique pour la démocratie

Ces risques sont d'autant plus dangereux qu'ils ne sont pas toujours perçus comme tels par un grand nombre d'internautes.

Il y a longtemps que le *web* a cessé d'être l'espace de liberté rêvé par les initiateurs d'internet dans les années 1990 qui mettaient farouchement en avant une approche libertaire de la toile et l'absence de légitimité des Etats à réglementer Internet. Mais le principal danger ne vient pas des Etats qui n'ont certes pas renoncé à réglementer mais qui ont estimé, à l'instar du gouvernement américain, qu'il fallait le faire le moins possible pour favoriser la liberté d'expression, l'innovation et la création de richesse. Cette question, très sensible, est celle de la « **neutralité du Net** » qui est un principe fondateur d'Internet qui implique que tous les contenus qui circulent sur la toile sont traités de la même manière, sans discrimination. Cela signifie par exemple qu'un fournisseur d'accès à Internet (FAI) n'a pas le droit de transporter des flux de données (des vidéos par exemple) plus rapidement que ceux d'un autre service en ligne. Ce principe a été consacré en 2015 par les Etats-Unis dans leur propre réglementation en plaçant les fournisseurs d'accès sous le titre II de la loi de 1934 sur les communications qui interdit aux compagnies de téléphone de privilégier certains consommateurs par rapport à d'autres. La puissante **Fédéral communication commission (FCC)** américaine est chargée de contrôler cette règle. Or, et c'est un véritable coup de tonnerre, à FCC vient, le 14 décembre 2017, de revenir sur cette réglementation et d'autoriser les opérateurs téléphoniques sur le territoire américain à proposer des voies rapides (*fast lanes*) aux sites qui paieront plus cher pour atteindre plus vite leurs consommateurs. Cela signifie, bien entendu, que pendant ce temps, d'autres seront desservis plus lentement. Si cette décision de la FCC, inspirée du pouvoir actuel de la Maison blanche, devait être confirmée (car elle sera certainement attaquée devant la justice), cela équivaudrait, de fait, à **la fin de la neutralité du Net**, même si les autorités européennes ont aussitôt déclaré que cette décision n'aurait pas d'impact en Europe. Cette fin de la neutralité du net met en lumière les risques accrues de désinformations (un contenu arrivant plus rapidement qu'un autre ayant plus de chance d'être lu/vu) et de concentration de pouvoirs économiques (risque économique de création ou renforcement des monopoles, les plus riches donc puissants ayant les moyens de payer les surplus bloquant la visibilité des nouveaux entrants/concurrents).

Quoi qu'il en soit, on voit bien les énormes enjeux économiques de l'Internet. C'est qu'Internet a permis l'apparition d'**un modèle économique inédit** fondé sur **la valorisation du nouveau « pétrole » de l'économie qu'est la donnée personnelle**. En effet, un très grand nombre de données personnelles sont drainées par des opérateurs organisés en **plateformes numériques** qui proposent, faussement gratuitement, des services rétribués par des retombées publicitaires d'autant plus rémunératrices qu'elles sont ciblées. Quelques sociétés, toutes américaines, ont monopolisé des services qui reposent sur la valorisation des données personnelles des internautes. Elles sont connues sous l'acronyme qui les regroupe (GAFA<sup>28</sup>). Leur force et le danger qu'elles représentent

---

27 Voir le rapport de l'ONG « Freedom House » du 14 novembre 2017 sur la liberté de l'Internet dans 65 pays

28 Google, Apple, Facebook, Amazon

proviennent, d'une part, de la détention des centaines de millions d'informations de données personnelles des citoyens et, d'autre part, du fait qu'elles fonctionnent **non comme des éditeurs d'information mais comme des plateformes hébergeurs de services**, qui ont longtemps été complètement dénuées d'obligations quant aux contenus des informations véhiculées. (Voir ci-après proposition en ce sens). On voit clairement les risques en matière de **libertés individuelles** et de non-respect du **droit à la vie privée**.

De la même manière, les réseaux sociaux peuvent servir de vecteurs de **manipulations de l'opinion**, d'intoxications délibérées d'abonnés qu'il est aisé de cibler selon des critères d'appartenance réels ou supposés... Il existe des techniques mises au point à des fins commerciales ou politiques qui visent à donner l'apparence d'un comportement logique ou d'une opinion émise librement et qui, en fait, proviennent de campagnes d'opinion savamment mises au point par des groupes de pression ou des entreprises spécialisées dans les techniques de désinformation.

Plus pernicieuses sont les entreprises de diffusion de fausses croyances (*fake news*) qui, s'appuyant sur les réseaux sociaux, permet de rendre crédibles des éléments d'informations viciés ou dénués de fondement. La campagne présidentielle américaine de 2016 a donné plusieurs illustrations de ce phénomène. On attribue en partie l'élection de Donald Trump aux réseaux sociaux qui, par le biais des « like », analysés par de puissants outils d'intelligence artificielle, ont permis aux équipes du candidat de cerner les profils politiques des citoyens par leurs signatures numériques et ainsi de mieux les démarcher en porte à porte. On peut donc dire qu'aujourd'hui le numérique peut contribuer à faire et défaire une élection notamment lorsqu'elle se joue à la marge, comme ce fut le cas dans plusieurs *swing states* décisifs lors de l'élection américaine de 2016.



Plus grave, la diffusion de propos de haine, de messages visant à créer la polémique, ou à exacerber les positions extrêmes est rendue possible par la présomption de liberté d'expression qui régit Internet et les réseaux sociaux. Ces phénomènes de manipulation de l'information ou de perversion ne sont pas nouveaux mais prennent, avec le vecteur numérique, une puissance inconnue auparavant.

L'OCQD est très sensible au risque sournois **d'atteinte permanente et subreptice aux libertés fondamentales, au respect des libertés individuelles et de la vie privée qui sapent les fondements de la démocratie et du « bien vivre ensemble ».**

A cela s'ajoutent les incertitudes engendrées par la multiplication des **objets connectés**, le développement de multiples applications **d'intelligence artificielle** et tout ce qu'il est convenu d'appeler « **l'humanité prolongée** ». On comprend l'inquiétude sourde qui peut toucher le citoyen internaute, encore que nombre d'entre eux, et c'est un paradoxe, ne semble nullement avoir conscience du danger encouru.

### **2.3 Deux dangers majeurs pour l'expression démocratique : la fracture numérique et la toute-puissance des algorithmes**

Ces deux périls, bien que différents, sont lourds de menaces pour la vie démocratique.

### 2.3.1. La fracture numérique, tout d'abord

Selon l'Agence du numérique<sup>29</sup>, six millions de français n'ont pas aujourd'hui accès à un débit internet fixe de qualité (une connexion d'au moins 3 Mbit/s). Souvent, ces mêmes Français subissent la double peine en ne pouvant passer des appels téléphoniques depuis leur portable.

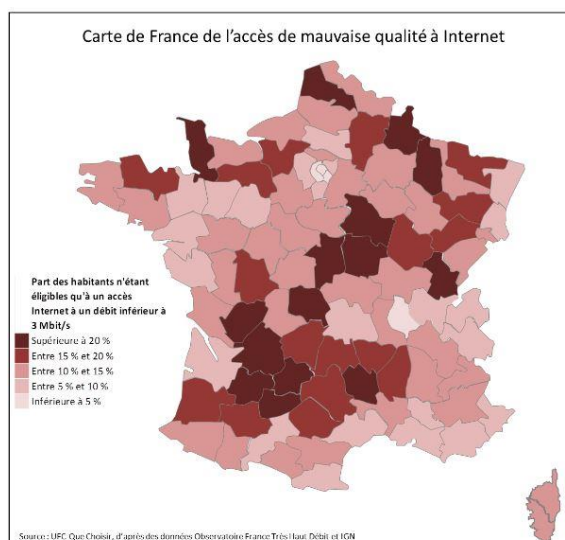
Cette disparité d'accès est de nature à créer une rupture d'égalité si flagrante et choquante que, du fait de la transformation numérique de notre société, les termes de « fracture numérique » ou d'« exclus du numérique » sont tout à fait justifiés.

L'OCQD estime que **cette situation n'est conforme ni aux idéaux sur lesquels est fondée notre République**, ni aux préoccupations d'aménagement équilibré du territoire, de compétitivité des entreprises et **de développement de nouvelles formes participatives de citoyenneté**.

Aussi, un accès équitable au haut débit doit être offert à l'intégralité des foyers français. Lorsque les réseaux fixes et mobiles n'offrent pas le même niveau de service partout, la fracture numérique devient une inégalité insupportable pour les citoyens, en partie à **l'origine de la défiance et du sentiment d'abandon d'une partie de nos concitoyens habitant ces territoires mal desservis**. Or, les deux France, l'une des métropoles et du périurbain, l'autre rurale, ne sont pas si opposées qu'on veut bien le dire, en raison des mobilités croissantes qui caractérisent, toutes générations confondues, les habitants d'un territoire national dont la diversité géographique est un atout majeur. **L'ambition première des réseaux de communication, notamment de la couverture numérique, doit être de les rapprocher et sûrement pas de les éloigner davantage.**

Si l'accès à Internet est de nos jours indispensable autant pour les entreprises et les services publics que pour tous les citoyens, il ne suffit pas d'avoir internet pour être connecté. Le débit joue un rôle essentiel. C'est pourquoi, outre l'enjeu économique et social de la nouvelle économie numérique, un plan « très haut débit », lancé en 2013, a pour objet de désenclaver les territoires éloignés des grandes villes.

Il a été accompagné d'une mobilisation financière publique et privée non négligeable<sup>30</sup> et se situe aujourd'hui à un moment clé. Le nouvel objectif stratégique de l'État est d'apporter à l'intégralité de la population française un débit au moins égal à 8 Mbit/s fin 2020.



<sup>29</sup> L'Agence du Numérique est un service à compétence nationale créé par décret le 3 février 2015, placé sous la responsabilité du Ministère de l'Économie et des Finances et rattachée à la Direction générale des entreprises. Elle pilote le Plan France Très Haut Débit, le Programme Société Numérique (qui a remplacé la Délégation aux Usages de l'Internet)

<sup>30</sup> Le plan « très haut débit » (THD) vise à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit, d'ici à 2022. Il représente un investissement total de **20 milliards d'euros** publics et privés. **3,3 milliards de subventions de l'État** sont destinés aux projets des collectivités locales dans les zones "non conventionnées". Le Plan mobilise cet investissement en dix ans, partagé entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs privés.

Sur le papier<sup>31</sup>, les opérateurs nationaux (Orange, Bouygues, SFR...) respectent leurs engagements de couverture du territoire français. En pratique, si une grande majorité de Français vivent avec un réseau de bonne qualité et donnant accès à l'internet mobile, **la partie faiblement peuplée du territoire n'a pas toujours accès aux services de base**. Dans beaucoup de zones « grises », les habitants n'ont pas réellement le choix de leur opérateur et connaissent de réels problèmes pour obtenir un signal au quotidien, ce qui est d'autant plus inéquitable que la grande majorité de la population dispose, pour le même prix, d'une qualité de service bien meilleure.

Les indicateurs peinent à mesurer une couverture réelle. En septembre 2017, l'ARCEP a rendu publique une cartographie complète de la couverture voix et SMS du territoire métropolitain, avec des indicateurs de qualité de couverture plus précis et une ventilation par opérateurs. Ce travail récent de transparence des informations, déjà appréciable, doit être amélioré, par exemple en traitant des informations directement émises par les utilisateurs (*crowdsourcing*).

L'État dispose de plusieurs leviers incitatifs, comme la stabilisation du prix de ces licences ou leur allongement dans la durée<sup>32</sup>. Il convient de renforcer les obligations contractuelles des opérateurs à l'occasion de la renégociation des contrats de licences d'utilisation des blocs de fréquences, qui auront cours en 2018 ou 2019 (Voir propositions au III)

### **Mais la fracture numérique n'est pas seulement territoriale**

Deux autres facteurs discriminants permettent d'identifier plus complètement la « fracture numérique » : la catégorie socio-professionnelle d'appartenance, souvent corrélée au niveau de diplôme et l'âge<sup>33</sup>.

Les mesures les plus susceptibles de combler le fossé numérique sont **les plus difficiles à mettre en œuvre** car elles ne relèvent pas d'une décision volontariste de type « Plan très haut débit » mais **de multiples efforts touchant les personnes, les associations, le service public de l'emploi, les collectivités territoriales, les milieux socio-professionnels**, notamment ceux concernant les très petites entreprises (TPE).

L'OCQD est particulièrement attentif à cette dimension de la question du numérique et est soucieux de faire des propositions en ce domaine (voir III).

---

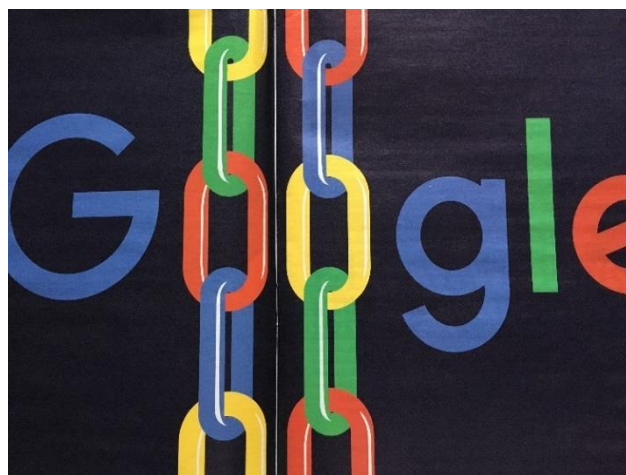
31 au sens des obligations souscrites dans le cadre de leurs relations contractuelles avec l'État et le régulateur.

32 Voir le rapport d'information n° 213 de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la couverture numérique du territoire, présenté par les députés Laure de La Raudière et Eric Bothorel le 27 septembre 2017.

33 99% des adolescents sont internautes, suivis de près par les personnes de moins de 39 ans qui sont plus de 95% connectées à Internet. Si en 2010, une personne sur deux de 60 à 69 ans et une sur cinq de plus de 70 ans se connectaient régulièrement, l'écart s'estompe de plus en plus rapidement.

### 2.3.2. La toute puissance des algorithmes et du Big data, ensuite

Les données de masse (*Big data*) et les algorithmes pour les trier, posent une question cruciale pour la démocratie. Les gouvernements et quelques géants de l'Internet disposent d'un pouvoir énorme en ayant accès aux données et à la technologie algorithmique. Dès lors, face à ce péril, il est nécessaire que la collecte et l'analyse des données deviennent **responsables, c'est-à-dire loyales et transparentes**. Il est légitime que les individus connaissent et contrôlent les données qui les concernent et soient placés en situation de comprendre comment les décisions sont prises à partir d'elles.



Séverin Millet Télérama

L'**algorithme de l'Admission post-bac (APB)** est un exemple révélateur du débat sur les algorithmes d'autant que ce dernier, qui vient d'être abandonné, a eu un impact très immédiat sur l'avenir des jeunes bacheliers et étudiants de 1<sup>er</sup> cycle. En renvoyant aux attentes des citoyens et aux questions d'égalité, il interrogeait, à ce titre, la démocratie, au sens noble du terme. Cet algorithme a cristallisé beaucoup de critiques du fait de son manque de transparence et parce qu'il aboutit, en fin de course, si le nombre de place est notablement inférieur à l'offre, à un mode de décision peu habituel lorsqu'il engage à ce point l'avenir des personnes, celui du tirage au sort. En réalité, APB est un algorithme dont les finalités de départ ont été à plusieurs reprises modifiées ; son utilisation n'était plus exactement conforme aux objectifs visés par ses concepteurs. La décision récente du ministère de l'Enseignement supérieur, de refonte totale du dispositif d'affectation des étudiants et donc d'APB remplacé par « *Parcourssup* », est donc un progrès dont l'avenir dira s'il a été décisif pour la meilleure affectation des étudiants.

**Il ne faut certes pas diaboliser le *Big data* et les algorithmes.** L'efficacité de l'action publique peut être considérablement améliorée grâce à l'utilisation de ces données et de ces outils. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la santé dans la perspective assez inédite de mieux prédire des affections, des épidémies. Les données de l'assurance maladie représentent une source d'information exceptionnelle car les millions de parcours médicaux qu'elles recèlent, associés aux traitements qui les accompagnent, permettent d'établir des profils prédictifs plus efficaces ou déceler des incompatibilités nocives. Le drame du *Médiateur* aurait pu être découvert et jugulé plus tôt si l'on avait pu faire un certain nombre de croisements ou de rapprochements entre la prescription de ce médicament, les affections soignées et celles occasionnées. On pourrait ainsi passer d'une politique de santé publique fondée sur une approche curative à une politique prédictive, sans doute beaucoup moins onéreuse pour nos équilibres socio-financiers. En raison des risques liés à l'utilisation possible de « médicaments mouchards ou médicaments connectés » dans certaines pathologies très précises (mentales par exemple), toutes les données individuelles de santé sont soumises à un contrôle très strict par la loi Informatique et libertés de 1978, à plusieurs reprises renforcée dans ce domaine, dernièrement par la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, dite loi « Marisol Touraine » et prochainement, à l'occasion de l'entrée en vigueur du Règlement européen sur la protection des données personnelles, le 28 mai 2018. Un chapitre entier de la loi de 1978 (le chapitre IX) encadre spécifiquement le traitement des données personnelles de santé à des fins de recherche, d'étude et d'évaluation dans le domaine de la santé, encadrement à la bonne application

duquel la très sérieuse CNIL est particulièrement attachée. Il conviendra de garder toute notre vigilance sur le sujet dans le futur.

Dans un autre domaine, celui de la sécurité, le recours à ces instruments numériques permet de mieux comprendre des phénomènes endémiques tels que les cambriolages, accidents de la route, de nombreuses formes de fraude fiscale. En matière d'emploi, ils facilitent la compréhension des tensions sur le marché du travail et les anticipations possibles. Ils favorisent aussi le pilotage des politiques publiques en temps réels afin de mieux allouer les ressources au bon endroit et au bon moment.

Cela dit, **l'importance prise par l'intelligence artificielle et par les algorithmes** dans les traitements de données et surtout **l'intensité des capacités de traitement** de masses de données inconcevables il y a encore quelques années seulement, ajoutées au fait que les algorithmes sont **auto-apprenants**, c'est-à-dire susceptibles de modifier leurs paramètres au fur et à mesure des événements nouveaux qu'ils détectent, **n'autorisent aucune naïveté**. Un principe s'impose pour ce faire : garantir la possibilité de **l'intervention humaine**. Les systèmes d'intelligence artificielle doivent clairement être signalés comme tels aux humains, sans pouvoir se faire passer pour des humains. Le règlement européen sur la protection des données personnelles préconise des règles de bonne conduite qui reposent sur la bonne foi des opérateurs envers les utilisateurs. Il s'agit d'éviter des manquements, notamment liées à l'asymétrie d'information ou, en raison de ciblage, fondés sur des discriminations intentionnelles. Autant de règles, assorties de sanctions, qui obligent à la transparence, à des procédures équitables et à une responsabilité de fait. Il est clair que la responsabilité peut se diluer dans les systèmes techniques et les procédures juridiques liées à la territorialité du droit, souvent nomade. L'apparente naïveté sur la croyance que des règles de bonne conduite suffiront à contenir les dérives de l'intelligence artificielle sur nos comportements et nos libertés doit être sérieusement nuancée par l'importance des sanctions financières que l'Europe est désormais capable d'imposer aux GAFA ( jusqu'à 20 millions d'€ d'amende ou 4% du chiffre d'affaire mondial consolidé de la société fautive, le montant le plus élevé étant retenu). Ainsi, la possibilité pour le Big data et l'intelligence artificielle « d'écrémer » les populations afin d'avoir une approche élitiste et sélective en tous domaines (assurances, banques, complémentaires santé, écoles privées etc... pour garantir des soins, octroyer les crédits aux plus solvables et qui serait fondée sur un criblage et une discrimination, tomberait sous le coup des interdictions et sanctions lourdes précédemment évoquées.

Au moment où va s'ouvrir le débat parlementaire sur la refonte de la loi Informatique et liberté du 6 janvier 1978, l'OCQD présente des propositions de nature à conforter la démocratie numérique et minimiser les risques d'atteintes aux données personnelles (voir III).

#### **2.4 L'ambivalence intrinsèque du phénomène numérique est avérée.**

Cette ambivalence est plus profonde que l'idée assez commune selon laquelle ce phénomène, comme d'autres technologies, peut avoir, selon ses usages, des conséquences bénéfiques ou néfastes. **Le numérique n'est pas un outil docile pouvant être mis en œuvre selon la volonté de son maître ;** il induit des transformations qui échappent à la volonté de ses utilisateurs, comme le traduit si bien la célèbre formule du juriste américain de notoriété internationale Lawrence Lessig, « **Code is Law** »,

formule qu'on peut traduire par « le code informatique a force de loi »<sup>34</sup>. La sentence est d'un implacable réalisme. L'architecture numérique génère son propre système de régulation, au détriment des Etats, littéralement « dépassés », au sens territorial du terme, par le cyber espace. L'ambivalence complique la tâche des Etats, du législateur et du pouvoir réglementaire, car une intervention trop rigoureuse destinée à prévenir les aspects négatifs du numérique risque, du même coup, d'en entraver le potentiel positif. Un équilibre subtil est à trouver ; il n'est pas le même selon la diversité des traditions démocratiques, plus ou moins profondes, des différents Etats. La manière d'appliquer la liberté d'expression, de défendre les valeurs universelles, de lutter contre les discriminations de tous ordres, d'adopter une régulation par la fiscalité donnent lieu à des positionnements de curseurs différents suivant les pays. Sur ce dernier exemple de la fiscalité, on constate actuellement que les instances de l'Union européenne ne se satisfont plus du dumping fiscal pratiqué par certains Etats-membres. Apple a été condamné par la Commission européenne à rembourser plus de 13 milliards d'€ à l'Irlande, pays du siège européen de la société californienne, pays qui au demeurant s'est montré peu pressé de percevoir cette somme. La stratégie de pression de la Commission européenne, de certains Etats comme la France, et de plusieurs organismes internationaux tels que l'OCDE, commence à produire leurs effets. L'idée que le chiffre d'affaires des plateformes numériques tiré de la publicité ne doit plus être seulement taxé dans le pays siège international de la plateforme mais chez les filiales des pays où sont collectés les données ou bien où sont effectués les échanges numériques progresse<sup>35</sup>. C'est un aspect positif qu'il convient de noter et la marque d'une certaine prise de conscience. Il n'y a pas de fatalité.

A noter qu'une certaine prise de conscience commence à se faire jour. Deux exemples peuvent être donnés :

- de nombreuses applications fondent leur projet applicatif sur l'assurance de ne pas tracer ses utilisateurs afin de garantir la vie privée. Ainsi, par exemple, le moteur de recherche **Qwant** n'installe pas de cookies traceurs et ne piste pas ses utilisateurs. Les résultats affichés ne sont pas personnalisés d'après un historique de recherche comme pour Google et se veut donc neutre dans l'affichage des résultats.
- Facebook cherche à montrer en Europe une image plus positive que celle qui est actuellement la sienne. D'une part la société a lancé une campagne de publicité sur les possibilités de mieux assurer une certaine confidentialité des données hébergées et d'autre part se dit prêt à investir 10 millions d'euros d'ici à 2022 dans l'intelligence artificielle en France. La somme servira à financer des

---

34 Harvard Magazine janvier 2000. Lawrence Lessig est l'auteur d'un article qui fait référence *Code is Law, on Liberty in Cyberspace* dans lequel il énonce l'idée que le cyberspace constitue une réelle menace pour les libertés.

« Nous sommes à l'âge du cyberspace. Il possède lui aussi son propre régulateur, qui lui aussi menace les libertés. Mais, qu'il s'agisse d'une autorisation qu'il nous concède ou d'une conquête qu'on lui arrache, nous sommes tellement obnubilés par l'idée que la liberté est intimement liée à celle de gouvernement que nous ne voyons pas la régulation qui s'opère dans ce nouvel espace, ni la menace qu'elle fait peser sur les libertés.

Ce régulateur, c'est le code : le logiciel et le matériel qui font du cyberspace ce qu'il est. Ce code, ou cette architecture, définit la manière dont nous vivons le cyberspace. Il détermine s'il est facile ou non de protéger sa vie privée, ou de censurer la parole. Il détermine si l'accès à l'information est global ou sectorisé. Il a un impact sur qui peut voir quoi, ou sur ce qui est surveillé. Lorsqu'on commence à comprendre la nature de ce code, on se rend compte que, d'une myriade de manières, le code du cyberspace régule. »

35 Le directeur financier de Facebook, Dave Wehner, a déclaré le 12 décembre 2017 que le chiffre d'affaires tiré de la publicité vendue par ses équipes locales ne serait plus, à partir de 2019, enregistré à Dublin, mais dans les filiales de chacun des pays.



bourses d'étude et d'excellence, des dons d'infrastructures (serveurs, bases de données publiques...) ainsi qu'un quadruplement du nombre de doctorants accueillis dans le laboratoire parisien du groupe (Facebook Artificial Intelligence Research- FAIR- )<sup>36</sup> qui travaille sur des méthodes algorithmiques qui n'auront peut-être d'application industrielle que dans plusieurs années et publient en open source leurs résultats.

### 3 - Propositions pour une nouvelle citoyenneté à l'ère numérique

Face à cette ambivalence, l'OCQD se doit d'avancer des propositions qui tracent les contours d'une nouvelle citoyenneté au sein de laquelle le numérique aurait toute sa place à condition que ses potentialités en faveur de l'expression démocratique soient valorisées et que les dangers qu'il représente soient conjurés.

Cela suppose d'apporter des réponses aux questions suivantes :

- Comment réduire, puis effacer la « fracture numérique » ?
- Quelle place et quel rôle de l'Etat dans la « régulation » d'internet pour en faire un outil démocratique ? Comment garantir la neutralité du net ?
- Comment conduire une consultation sur Internet ?
- Comment mieux encadrer le pouvoir des plateformes ?

**Mais tout d'abord, l'OCQD souhaite, à ce stade, afin de montrer son approche en matière de numérique, donner son évaluation sur un texte important en matière de mise en œuvre de politique publique. Il s'agit de la loi « Pour une République numérique », n° 2016-1321 du 7 octobre 2016.**

#### **Drapeau vert pour la concertation préalable à la loi :**

Dès la fin de l'année 2014 et tout au long de l'année 2015, l'élaboration de la loi « Pour une République numérique » qui allait devenir la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016, a été précédée d'une ample consultation-concertation : un site de contribution en ligne a été mis en place par le Conseil national du numérique<sup>37</sup>, dûment mandaté par le Gouvernement pour mener ce dialogue avec la société civile. Plus de 21 000 contributeurs ont voté près de 150 000 fois et ont déposé plus de 8500 propositions de rédaction. Plusieurs journées de concertation ont eu lieu à Paris et en province




<sup>36</sup> Créé en 2015, le laboratoire parisien de Facebook regroupe actuellement 30 chercheurs et 10 étudiants en thèse CIFRE (Convention industrielle de formation par la recherche) - soit 40 personnes sur environ 130 dans le monde (à Menlo Park en Californie, à New-York et Montréal). D'ici 2022, FAIR Paris veut passer à 60 chercheurs et 40 thésards)

<sup>37</sup> Le Conseil national du numérique (CNNum) est une commission consultative indépendante. Il participe à l'élaboration des politiques publiques en matière de numérique.



**Drapeau vert sur le contenu de la loi** concernant des dispositions sensibles qui vont dans les sens de la prise en compte des attentes des citoyens :

- la protection des données personnelles, notamment des données de santé
- consécration de l'open data pour les données publiques
- le contrôle des algorithmes
- la loyauté des plateformes des réseaux sociaux numériques
- l' « autodétermination informationnelle »



**Drapeau vert pour la publication de trois décrets d'application de la loi** <sup>38</sup> qui ont été pris en septembre 2017 pour encadrer les pratiques des moteurs de recherche, réseaux sociaux et autres comparateurs, et détailler les critères de référencement et de classement qu'ils utilisent.



**L'OCQD met un certain nombre de propositions en débat :**

### **Proposition n°1 - Réduire, puis effacer la « fracture numérique »**

**- Proposition 1-1 : privilégier l'aide à destination de publics présentant une vulnérabilité ou une inappétence par rapport à ces technologies :** personnes malvoyantes<sup>39</sup>, personnes âgées, demandeurs d'emplois, migrants, personnes illettrées. Il convient de relier les formations dispensées à la problématique de l'intégration sociale. L'accès au réseau est une chose, la formation et l'appétence à la maîtrise des technologies de l'information en est une autre, plus difficile. Or le numérique, qui au départ offre un service nouveau, tend à devenir incontournable pour l'accès à certaines prestations, ce qui risque de laisser au bord de la route les personnes encore fermées à son usage, évaluées à environ 20% de la population.

Dans ce contexte, l'intermédiation qui mobilise le secteur associatif, celui des collectivités territoriales et des administrations de proximité (« Pôle emploi », groupements d'établissements (GRETA) de la formation professionnelle de l'Education nationale, chambres de métiers et d'artisanat) doit jouer un plus grand rôle. Cela passe aussi par des mesures simples et pratiques telles que la multiplication des bornes Internet dans les lieux publics, les cybercafés et les centres

---

38 - Décret n° 2017-1434 du 29 septembre 2017 relatif aux obligations d'information des opérateurs de plateformes numériques

- Décret n° 2017-1435 du 29 septembre 2017 relatif à la fixation d'un seuil de connexions à partir duquel les opérateurs de plateformes en ligne élaborent et diffusent des bonnes pratiques pour renforcer la loyauté, la clarté et la transparence des informations transmises aux consommateurs

- Décret n° 2017-1436 du 29 septembre 2017 relatif aux obligations d'information relatives aux avis en ligne de consommateurs

39 Voir le décret n° 2009-546 du 14 mai 2009 pris en application de l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et créant un référentiel d'accessibilité des services de communication publique en ligne.

municipaux, par exemple. Rien ne remplace le contact physique : la démocratie a aussi besoin de liens et de liant humains.

Une initiative inscrite dans la durée, soutenue par le Pacte civique<sup>40</sup>, est intéressante à signaler. Il s'agit des dispositifs d'inclusions numériques promus par Pôle emploi pour aider les demandeurs d'emploi à avoir une appropriation des outils numériques de recherche d'emploi grâce à un accompagnement humain de « tiers médiateurs » présents dans les agences de Pôle emploi, notamment des jeunes en service civique.

Il reste qu'un **plan national d'inclusion numérique** doit être élaboré et mis en œuvre pour former les personnes réticentes, coordonner les diverses initiatives, et combler les lacunes constatées dans certains territoires.

En outre, tant que l'accessibilité et l'équipement des foyers ne seront pas totalement réalisés, il serait vain de chercher à promouvoir une meilleure participation des citoyens et des administrés au processus décisionnel et à développer une administration plus encline à rendre des services de qualité, notamment en utilisant toutes les facilités offertes par une informatique répartie en réseaux. **Le point d'arrivée est en vue ; il est à portée, mais il n'est pas atteint.**

**- proposition 1-2 :** - À la prochaine négociation de licences d'utilisation de bandes de fréquences, les pouvoirs publics doivent être en situation d'**imposer aux opérateurs de télécommunications un paquet ambitieux d'engagements contractuels visant à atteindre l'objectif d'une couverture de 100 % de la population en 2G et en 4G d'ici fin 2020.** Les objectifs de couverture et de qualité de service doivent être établis sur de nouveaux indicateurs de couverture réelle du territoire.

Une approche citoyenne exemplaire pourrait être retenue à cet égard en encourageant, par **des appels à projet**, les initiatives visant à recueillir, via une application mobile de *crowdsourcing*, **les données de couverture** directement depuis les terminaux des utilisateurs, **afin d'enrichir les cartes de couverture** et d'améliorer les **indicateurs de qualité de service**. Il s'agit de redéfinir les protocoles de mesure de la couverture mobile à partir de l'expérience des usagers : à la fois couverture en mobilité et couverture chez soi.

**Un outil cartographique public** permettant aux citoyens de s'informer sur les déploiements de **fibres optiques** réalisés ou des technologies alternatives en cours de réalisation ou planifiés pourrait être mis en place, dans les zones territorialement mal desservies, afin d'améliorer la transparence des déploiements des réseaux. Ainsi, serait **publié annuellement et par département, le pourcentage d'habitations raccordées au très haut débit, avec un calendrier indicatif de déploiement du raccordement.**

---

40 Colloque *Le virage numérique de Pôle Emploi*, organisé par le Pacte civique avec Pôle emploi, avec le soutien de la Fondation de France, le Crédit coopératif et la Mairie de Paris, le 21 novembre 2017, dans l'auditorium du journal *Le Monde*, voir [www.pacte-civique.org](http://www.pacte-civique.org) rubrique chantiers/emploi.

## **Proposition n° 2 - Déterminer la place et le rôle de l'Etat dans la « régulation » d'internet et plus particulièrement des algorithmes ?**

### **2.1 Le fondement de la proposition :**

Les deux postulats de l'approche libertaire d'internet (défaut de légitimité des États à réglementer internet et incapacité à le faire) apparaissent aujourd'hui erronés. Les États sont tout aussi légitimes à légiférer sur les réseaux numériques que sur tout autre pan des activités humaines. Comme dans l'espace physique réel les internautes commercent, s'éduquent, écoutent de la musique, s'informent, opèrent sur des marchés financiers, font de la politique, travaillent ou jouent. Différentes évolutions (la reconnaissance faciale, la géo-localisation, par ex.) tendent au contraire à une imbrication de plus en plus forte des activités en ligne et hors ligne. La légitimité des États à encadrer les activités qui se déroulent sur internet n'est limitée que par le nécessaire respect des droits fondamentaux, en particulier la liberté d'expression.

La capacité des États à exercer leur pouvoir sur internet est elle aussi avérée. L'illustration la plus extrême en est donnée par les pratiques d'États non démocratiques, qui parviennent à entraver de manière significative l'accès de leurs ressortissants à internet, en utilisant diverses techniques : blocage d'adresses IP ou de noms de domaine, censure de certains mots-clés sur les moteurs de recherche ou filtrage des sites contenant ces mots-clés. Cependant les États de droit doivent pouvoir exercer chaque fois que nécessaire, dans des cadres définis par la loi et sous le contrôle du juge, un pouvoir de contrainte sur Internet.

Cependant l'effectivité de ces dispositions dépend de la territorialité du droit. Or de nombreuses actions relèvent du droit du siège des plateformes. **D'où des propositions** qui n'ont de sens que si elles sont mises en œuvre **au niveau de l'Union européenne** pour assurer une négociation, en position de force, avec les Etats-Unis.

### **2.2 La proposition :**

Définir un socle de règles impératives applicables à tous les services dirigés vers l'Union européenne, quel que soit leur lieu d'établissement, portant sur la législation relative à la protection des données personnelles. Celle-ci a fait **un saut qualitatif considérable avec la publication du règlement adopté par le Conseil et le Parlement européen** (règlement 2016/679) le 27 avril 2016, applicable le 25 mai 2018.

Il nécessite une profonde modification de notre grande loi Informatique et liberté du 6 janvier 1978 car le règlement a laissé des marges de manœuvre aux Etats. Là encore, les modalités d'application des nouvelles dispositions protectrices des données personnelles qui font largement appel à des instruments de droit souple pour responsabiliser tous les acteurs, sont encore incertaines. **Le pari de la responsabilité** qui suppose la mise en place de 80 000 délégués aux données personnelles auprès des responsables de traitement impliquant les données personnelles pour déterminer s'il y a un risque élevé dans le traitement ( il y en a actuellement 20 000 correspondants ), n'est pas gagné, tant dans les entreprises que dans le secteur public.

**La pression des citoyens internautes sera décisive sur l'obligation faite aux responsables de traitement d'être en mesure de contrôler en amont l'algorithme et donc d'intervenir**

(humainement) pour corriger ou stopper des évolutions, notamment pour les algorithmes auto apprenants. Le débat parlementaire est prévu au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2018.

**Proposition n° 3 - La conduite de la consultation sur Internet : favoriser la mise en place de chartes, codes de bonne conduite, guides de bonnes pratiques, lignes directrices... qui permettrait à la consultation de :**

- être conduite de manière impartiale et, si possible, par un tiers ;
- respecter des délais proportionnés à l'importance du sujet présenté ;
- être circonscrite et mentionner toutes les parties prenantes ;
- être préalablement documentée, de manière complète, précise et objective ;
- faire l'objet d'un bilan des observations recueillies ;
- indiquer les suites qu'il est envisagé de lui donner ; éventuellement un suivi peut être prévu après l'entrée en vigueur du dispositif finalement retenu.

Ces propositions peuvent paraître excessivement formelles ; mais l'on sait l'importance du respect des formes procédurales en démocratie. Il doit être ajouté que l'OCQD est attentif à ce qu'une instance de délibération numérique soit un espace où les citoyens ont le temps d'apprendre, d'échanger pour tenter de formuler un consensus. L'existence d'un modérateur est, dans cette perspective, toujours très souhaitable.

**Proposition n° 4 - Mieux encadrer le pouvoir des plateformes**

Distinctes des intermédiaires techniques et donc des simples hébergeurs, les plateformes doivent être soumises à un principe de loyauté défini par la loi :

- droit à l'information sur la logique générale du service de classement et référencement,
- droit à ce que le classement proposé par les plateformes soit fait selon des critères pertinents au regard de la satisfaction des utilisateurs, et non selon des motifs commerciaux, financiers, liés à la publicité.

Le principe est posé par la loi sur la République numérique du 7 octobre 2016. Cependant les conditions concrètes de l'application de ce principe nécessitent à la fois la multiplication d'instruments de droit souple (cf. ci-dessus) et l'existence de règles de droit dur fixant des dispositions dont le non-respect déclenche des sanctions.

## Proposition n° 5 - Promouvoir l'utilisation du moteur de recherche QWANT

Pour se démarquer des autres moteurs de recherche sur un marché écrasé par un opérateur dominant, Qwant, start up française, consolidée notamment par des capitaux allemands, propose un produit qui respecte la vie privée. C'est, outre ses capacités technologiques de moteur de recherche, sa marque de fabrique. Chez Qwant, une quinzaine de personnes travaillent à garantir la vie privée des internautes qui le choisissent comme moteur de recherche.

L'objectif et le développement de Qwant doivent être européens. Actuellement, Qwant a une représentation en Allemagne, en Italie et en Suisse.

Il est stratégique que Qwant bénéficie des aides, notamment de la Banque publique d'Investissement (BPI) pour assurer son développement et relever le défi tout en restant sur son modèle économique qui ne fait pas appel au financement grâce au traçage et au ciblage publicitaires.

L'OCQD ne peut qu'encourager ses lecteurs à utiliser Qwant pour faire leurs recherches sur la Toile !

D'une manière générale, l'OCQD préconise le développement et l'utilisation des systèmes libres et ouverts (*open source*) par rapport aux systèmes dits « propriétaires ».

## Conclusion de la partie 3

Le Pacte civique et son Observatoire citoyen de la qualité démocratique ont la conviction profonde que le numérique, parce qu'il favorise l'ouverture et le partage, est propice à la restauration de la confiance démocratique. Il y a une condition à cela : il faut identifier et combattre, sans naïveté ni diabolisation, les dérives du Net qu'elles soient de nature économique, politique, technologique, identitaire. Une fois cette vigilance permanente assurée, qui relève d'ailleurs de l'éducation à la citoyenneté, le numérique peut permettre de passer de la recherche de *l'intérêt général* défini et promu par les élus à celle du *bien commun*, partagé par des acteurs multiples, citoyens, associations, décideurs, experts, chefs d'entreprises, représentants élus... Le maître mot sur lequel on souhaite terminer cette contribution est celui de **la confiance** dont il s'agit de retisser les liens multiples qui font la vie d'un corps social. La confiance dans le numérique, dont on a vu qu'elle n'était pas gagnée d'avance, peut par les propositions qui sont faites, contribuer à cette ambition.

## **Annexe : Les réponses et propositions issues du questionnaire adressé aux internautes du Pacte civique<sup>41</sup>.**

### **Analyse des réponses au Questionnaire Numérique et Démocratie :**

Vous servez-vous du numérique pour :

#### ***1 Connaître les partis ou les mouvements politiques et participer à leurs travaux ?***

26 oui sur 35 réponses. Pour aller voir les programmes des candidats, m'informer, faire connaissance de Nouvelle Donne, Pour la candidature citoyenne, Démocratie ouverte, le Collectif Roosevelt, LREM. J'y vais parce que je n'ai plus confiance dans la presse écrite qui appartient à la finance et nous manipule. Le système des réseaux sociaux fonctionne en bulle et le niveau des échanges est assez déprimant et tourne en rond entre gens du même avis.

#### ***2 Pour lire les déclarations des dirigeants politiques et réagir si cela vous est proposé ?***

22 oui sur 34 réponses. Les pages Facebook au moment de dernières élections présidentielles et législatives donnent une information partisane sur les candidats mais permettent aussi d'avoir accès à plusieurs candidats et d'avoir des informations diversifiées. Les partis tentent d'utiliser Internet pour sonder, argumenter, faire exprimer les citoyens ou les militants. Ainsi les élections de 2017 me paraissent constituer un vrai tournant avec une utilisation méthodique, systématique, professionnelle et interactive de l'outil par certaines organisations politiques.

#### ***3 pour enrichir votre connaissance sur un sujet politique d'actualité pour pouvoir ensuite en discuter avec votre entourage***

23 oui sur 33 réponses. Je regarde la TV parlementaire, via Médiapart à laquelle je suis abonnée.

#### ***4 Pour répondre à une consultation en ligne conduite par une institution (commune, agence, commission) ou une association :***

21 oui sur 34 réponses. Pour répondre en ligne à un sondage dans notre commune, de partis politiques ou d'associations, aux enquêtes publiques de la Commission Européenne, sur tous les sujets concernant la justice sociale, l'écologie, la solidarité...

#### ***5 Pour entrer en contact avec votre député pour lui proposer une action ou pour approuver ou critiquer l'une de ses actions ou déclarations. Dans ce cas avez-vous eu un retour de celui-ci ?***

---

<sup>41</sup> L'échantillon d'une cinquantaine de personnes n'est évidemment pas représentatif mais, à tout le moins, il respecte la diversité Paris/province.

15 oui sur 34 réponses. Dans le cadre de campagnes associatives, 2 fois par semaine sur sujets écolo écolo-glyphosates, boues rouges, nucléaire, ordonnances, sur les pages de députés ou sénateurs avec réponses fréquentes.

**6 Pour échanger avec des personnes de votre entourage sur des sujets politiques, lesquels, et comment organisez-vous cet échange ?**

20 oui sur 36 réponses, échanges entre amis, collègues, utilisation « répondre à tous », dans forums fermés connus, compliqué parfois

**7 De tels échanges ou de meilleures connaissances de sujets vous ont-ils amenés à modifier votre opinion sur tel ou tel sujet ?**

11 oui sur 35 réponses, difficile à dire car il y a un continuum d'infos qui amènent à des évolutions dans le temps, stable dans mes opinions, pas sûr de changer

**8 A l'inverse utilisez-vous le numérique pour diffuser une information ou une opinion ? A qui ?**

17 oui sur 35 réponses, liste d'amis, carnet d'adresses, famille/amis, membres de réseaux où je suis, Facebook, Poissons Roses .

**9 Plus globalement pensez-vous que le numérique permet d'aider le citoyen à jouer son rôle dans le fonctionnement de la démocratie en France, ou à l'inverse que cet outil peut être dangereux et pourquoi.**

Oui le numérique peut jouer un rôle grâce à la vitesse et l'ampleur d'une mobilisation sur un sujet. 24 oui sur 35 réponses, facilitateur de démocratie, grâce à vitesse et ampleur d'une mobilisation, outil facile d'utilisation, fait émerger des opinions ; Mais aussi outil dangereux avec opérations d'intox et donc savoir conserver un regard très critique et être formé au discernement.

**10 Quelles propositions feriez-vous pour rendre cet outil plus utile (ou moins nocif) pour la démocratie française ?**

-Création d'un baromètre de la qualité de l'information

-Gestion et contrôle par une organisation indépendante de la Collectivité publique ,

-Promouvoir autant qu'on le peut le logiciel libre.

-La démocratie, c'est le débat pour moi. Pour qu'il y ait débat, il faut de l'écoute et une vraie intention d'échange et non de manipulation.

-Former les jeunes à l'utilisation raisonnée d'Internet..

-Faire connaître les sites qui diffusent des points de vue argumentés, distinguer le factuel de l'opinion (cf les articles « désintox ») faire connaître l'éthique du débat, éduquer à l'esprit critique.

-Un cadre juridique pour les pétitions adressées aux autorités (avec N° CNi des pétitionnaires par exemple) + prise en compte à l'Assemblée de questions posées par les pétitions de + de 10% d'électeurs au niveau national. Adopter ce même principe à chaque niveau décisionnel du territoire : commune, intercommunalité, département, région.

-Formaliser sous une forme moins lourde que dans la procédure européenne les consultations officielles locales, avec si besoin des postes de saisie des réponses dans les mairies, les bureaux de poste, des écoles, des bibliothèques.....

-Questions moins binaires, laisser plus d'espace à l'expression libre sur le sujet et en amont mieux identifier la raison de cette consultation et ce qu'il va en être fait.

-Il faut : 1) Légiférer pour obliger les géants d secteur à faire modérer les propos excessifs à tous points de vue sur leurs plateformes, car ayant une responsabilité quant à la bonne tenue de leurs sites, mais laisser la possibilité de recours auprès de juges en référés très rapidement. 2) Il y a un problème de concentration avec les algorithmes qui lient systématiquement les idées sur la toile avec leurs similaires, vous avez donc toujours une ségrégation par les contenus en miroir de ce qu'est l'internaute, qui à la fin, font que des groupes distincts visionneront ou consulteront des textes entre soi juste avec ceux qui pensent pareil qu'eux, et c'est tout. Cela favorise les complotismes que l'on doit éliminer de la toile car ils influencent énormément le vote des seniors déjà peu abstentionnistes en rapport avec le reste de la population.

-Je n'échange qu'en message direct, jusqu'à 50 destinataires regroupés par type de correspondants. J'évite systématiquement Facebook, Twitter et autres vecteurs de ce genre. --J'évite également tout message dans lequel s'exprime la violence verbale ou caricaturale méchante, ce que je considère comme de l'ubris.

-Il faut éduquer les jeunes générations dès l'école à détecter les « fake » news et à prendre du recul avec l'information disponible sur le numérique (comment vérifier une source, comment recouper l'information, etc.) On pourrait aussi créer un site public alimenté par un comité d'experts indépendants permettant de vérifier la véracité d'une information.

-Renforcer la visibilité de l'expression des citoyens, en permettant que leurs initiatives soient relayées par les pouvoirs publics, et donc leur donner plus de crédibilité. Par exemple quand l'Etat est interpellé par une pétition, pourquoi ce dernier n'en fait-il pas état sur son propre système d'information (site du ministère). J'ai le sentiment que l'expression des citoyens via des plateformes de type [petition.org](http://petition.org) reste « souterraine ». C'est dommage. Une démocratie qui s'assume, assume aussi les alertes de ses citoyens. Elle devrait pouvoir communiquer, répondre de manière officielle et publique sur chaque sujet d'importance.

-Selon moi, cet outil devrait être utilisé pour lancer des consultations officielles sur des sujets d'actualité. Des élections en ligne sont aussi envisageables, comme cela se pratique déjà en entreprise. Sans faire disparaître le vote physique, elles permettraient de simplifier le vote de ceux qui sont à l'aie avec l'outil. Contrepartie : le vote devrait devenir obligatoire, avec reconnaissance du vote blanc et sanction en cas de non vote non justifié répétitif.

-Au risque de répéter des arguments certainement déjà émis par d'autres il me paraît indispensable – pour favoriser un vrai débat citoyen – d'utiliser tous les moyens possibles sur les réseaux sociaux, les blogs et les plateformes numériques pour amener les interlocuteurs à pratiquer l'éthique du débat, mettre de côté leur violence naturelle et accepter d'écouter la différence de l'autre... Pour cela il faudrait exclure les Trolls, les intervenants non identifiés ou masqués, les sources d'information non répertoriées, et, surtout, avoir recours beaucoup plus largement à de l'évaluation a posteriori de l'efficacité de ces moyens : qui sont les exclus du numérique, comment es atteindre ? En quoi les



forums de débats ouverts par plusieurs municipalités ont-ils développés le dialogue citoyen dans les cités. N'y a-t-il pas encore plus de « déçus » lorsque les citoyens qui proposent des idées sur des sites dédiés ne reçoivent pas de réponse ?

- Je ne suis pas en connexion intense avec le numérique. J'y vais à travers des associations avec lesquelles je suis en lien ou en adhésion : Pacte Civique, Collectif de associations citoyennes, L'Appel des appels, L'ADMD, SOS Amitiés où je suis écoutante, Lire et Faire lire, Amnesty International, Greenpeace, Oxfam, Je préfère lire Le Monde, Le Monde Diplomatique, Dossier familial, La Vie à laquelle je suis abonnée depuis plus de 12 ans. Je réponds en ligne uniquement à des pétitions proposée par ces différentes associations et mouvement.

- Je me sers du numérique pour :

Répondre à une consultation en ligne conduite par une institution ou une association.

Entrer en contact avec mon député. Et j'ai obtenu des retours de sa part.

Je pense que le numérique permet au citoyen de jouer un rôle dans la démocratie.

Cet outil pourrait être très utile pour réaliser de mini referendums, avec des sondages très simples sur l'actualité politique.

- Je m'intéresse tout particulièrement aux nouvelles technologies et au numérique et à leurs conséquences sur la société et surtout sur la démocratie

Oui le numérique peut rendre de très grands services dans le cadre de la communication et de l'information. En ce sens, il peut contribuer à la formation des opinions. A la condition impérative qu'il ne soit dans ces fonctions que l'auxiliaire d'autres moyens de communication et de formation de ces opinions. La pratique des réseaux sociaux, des forums, etc... réduite à elle-même, devient un véritable poison, et un facteur d'érosion de la démocratie, et – je pèse mes mots- de sortie de l'humanité. Je suis en guerre, avec me faibles moyens, contre l'idée totalement mensongère que la Civic tech puisse être un instrument de régénération de la démocratie. C'est une fable ; une fantasmagorie, comme aurait dit Marx. La technique ne peut que favoriser des mises en scènes, des simulacres de démocratie, et, en ce sens accélérer sa dégradation. Le civisme, la citoyenneté impliquent un travail sur l'individu DE l'individu sur lui-même et en aucun cas une approche technico-ludique. Je me morfonds de voir que même au sein de mouvements comme le Pacte Civique ou de mouvements « frères » (genre les jours heureux) cela n'est absolument pas perçu...Et je voudrais qu'on me donne les moyens d'exprimer cela plus fortement (je l'ai fait un peu sur le site des convivialistes).

- J'utilise un peu les divers items de votre liste, souvent en fonction du moment, de l'urgence d'une situation ou de la qualité de l'interpellation reçue. Quelques banalités : c'est excessivement chronophage (et donc tyrannique), la surabondance des messages conduit à un brouillage général. Heureusement il y a le bouton « se désabonner ». Ce n'est pas parce qu'une idée est répétée 15 fois qu'elle devient crédible. Il faut « faire avec ! ».

- Expérience d'utilisation du numérique sur la Ville de...: J'ai demandé fin juin à l'adjoint municipal pour le dialogue citoyen et la co-construction si une évaluation avait été faite par la mairie de l'efficacité des nombreux outils numériques mis en place pour optimiser le dialogue citoyen. Je n'ai pas reçu de réponse à ce jour. Pour mémoire la Ville utilise différentes plateformes : - appels à projets, dialogues avec les élus, ouverture des données publiques, forums, dialogues citoyens, ateliers citoyens, grands débats, évaluation participative de politiques publiques, conseils et réseaux de quartier, forums de quartier...Les équipes de quartier informent régulièrement par mail les citoyens qui se sont inscrits sur les listes de participants à tel ou tel atelier ou conseil de quartier. Néanmoins,

en ce qui concerne les rencontres de quartier, les animateurs reconnaissent que le système mis en place ne permet pas d'atteindre les exclus du numérique et que d'autres supports d'information sont à trouver.

## **Partie 4 :**

### **Restaurer la confiance entre l'Etat-Service Public et la société :**

« Quelle évolution des services publics au regard de la qualité  
démocratique ? »



# **Introduction : Quels critères adopter pour observer la transformation annoncée des Relations entre l'Etat, les Services publics et la Société ?**

La réforme de l'Etat constitue un véritable serpent de mer de la vie politique et administrative depuis plus de 30 ans. Elle imprime les discours et les désillusions. Jacques Delors déjà, en 1976 indiquait que le « *comment faire* » est souvent plus difficile que le « *vers où aller* », constat réitéré par le Commissariat général du plan en 2005 (Rapport Ariane). Les transformations récentes, mal concertées, ou brutales, ou inachevées, n'ont suscité ni adhésion interne ni lisibilité externe.

Le débat ne pouvait qu'immanquablement nourrir la séquence de l'élection présidentielle et de ses suites. Comment le Président de la République et le gouvernement pourraient-ils mettre en œuvre leurs priorités en matière d'éducation, de défense, de sécurité et de justice, sélectionner les baisses de prélèvements pour créer de l'activité économique et de l'emploi, renouer avec « l'excellence de nos services publics, vouloir « un Etat agile ( ... ) qui s'adapte à nos besoins et à nos modes de vie », sans une administration et des missions de services publics portant ces orientations ?

La tâche ne va pas de soi, d'autant qu'elle se conjugue avec un objectif plus général de diminution de la dépense publique, alors même que des programmes, à commencer par ceux correspondant à des activités régaliennes, doivent être renforcés.

On est bien là au cœur d'une problématique, nourrie d'engagements contradictoires, véritable quadrature du cercle qu'il entre dans le rôle de l'OCQD d'évaluer, en tirant le meilleur parti des tentatives du passé récent, et en les mettant en perspective des objectifs aujourd'hui affichés comme de la méthode entreprise.

## **1 - Une situation compliquée.**

Alors que le Gouvernement s'engage dans une « énième » réforme de l'action publique, dénommée « Action publique 2022 » (CAP 22), la tâche de l'Exécutif paraît compliquée. Dans la période récente, les usagers et les fonctionnaires gardent en mémoire la révision générale des politiques publiques (RGPP), sous le mandat Sarkozy et la modernisation de l'action publique (MAP) sous celui de François Hollande. Dans les deux cas, ces programmes de réformes se sont déroulés dans une logique à dominante comptable de réduction de la dépense publique, (plus affichée pour la première que pour la seconde, plus ambiguë et moins lisible), davantage que dans une combinaison entre adaptation des missions de service public aux besoins du pays et gain de productivité publique.

Mais aujourd'hui comme par le passé, il s'agit bien de combiner évolution des missions de service public et adaptation du fonctionnement des administrations.

## **2 - Un cap ambitieux.**

Il nous faut tout d'abord, décrire a minima notre objet et délimiter le périmètre : *quand nous parlons de l'Etat, de quoi parlons-nous ?* Par commodité, et pour rendre le propos accessible à tout citoyen français, nous parlerons d'un Etat à trois étages (voir ci-après sa définition). Compte tenu de la largeur du champ, nous en excluons, de manière délibérée, des pans entiers qui juridiquement d'ailleurs ne relèvent pas de l'Etat mais qui sont considérés par le grand public comme relevant de lui, ne serait-ce qu'au niveau de leur équilibre financier. Il s'agit des services de Sécurité sociale et des collectivités territoriales (régions, départements, métropoles, autres intercommunalités et communes). De même, nous ne ferons pas ici l'analyse du poids de la dépense publique (54,6% du PIB en 2017) avec des comparaisons internationales pour comprendre les raisons de l'exception française.

Ensuite, le deuxième temps portera sur *un diagnostic du cœur de la difficulté à repenser et à adapter notre Etat aux besoins* ; pour ce faire, l'OCQD s'appuiera en toute liberté sur deux séries de travaux. Le premier travail a été conduit par le Conseil d'Etat pour objectiver l'incertitude stratégique devant lequel se trouvent nos administrations : « *Où va l'Etat ?* »<sup>42</sup>. Le second a été initié par Jacques Fournier en 2013<sup>43</sup> et poursuivi par le CIRIEC<sup>44</sup> dans le cadre d'un travail collectif, pour redéfinir les missions de service public, à partir de ce que l'auteur appelle « l'économie des besoins ».

La transformation à mener doit s'inscrire dans le dépassement de modèles tentants mais qui sont loin, en France tout au moins, d'avoir fait leurs preuves et notamment pas celui du modèle libéral appliqué au service public. L'évaluation du succès par le rendement à court terme a compromis la capacité à se projeter sur le long terme, qu'il s'agisse de l'individu, de l'entreprise, de l'appareil économique, de l'environnement ou de la société elle-même. Simultanément d'autres initiatives collectives, non étatiques se développent au service de l'intérêt général. Une nouvelle vision de la répartition entre ces différentes composantes est nécessaire : l'action publique, ce qui ressort du bien commun, en est un axe cardinal.

C'est dans cette optique que l'OCQD proposera, **quatre groupes de fonctions collectives** (voir ci-après) qui concourent au **développement humain** (éducation, santé, orientation professionnelle), qui soutiennent **la vie quotidienne** (protection sociale, logement, énergie, transports, communications), qui permettent **le fonctionnement de la démocratie** (justice, police, communication audiovisuelle, action culturelle) et enfin, qui établissent **les bases du développement durable** (crédit, recherche, infrastructures).

### **3 - Des critères de qualité démocratique.**

Enfin, nous tenterons de construire *une grille d'observation de la transformation de l'Etat et des services publics – et par voie de conséquence, du programme Action publique 2022* – au regard de l'efficacité de long terme et de la qualité du processus démocratique, garant de toute réforme réussie. Cette approche pourrait déboucher sur une consultation approfondie, occasion de rencontres des usagers et citoyens, et aboutissant à un désir et constat partagés de refonte des priorités et des missions de service public. »

---

42 cf. cycle de conférences organisé par le Conseil d'Etat de 2014 à 2016 et publié en deux tomes par la Documentation française.

43 *L'économie des besoins : une nouvelle approche du service public*. 2017, Odile Jacob.

44 Centre International de Recherche et d'Information sur l'Economie Public Social et Coopérative, voir notamment, sous la direction de Philippe Bance, *Quel modèle d'Etat stratège en France*, 2016, Presses universitaires de Rouen et du Havre.

# 1 – Le constat de l’OCQD

## 1.1 Réformer l’Etat aux trois étages

Pourquoi est-il si difficile de parler en France de l’Etat et des services publics, de leurs missions et de leur organisation ? La sphère publique française recouvre un ensemble multiforme de réalités qu’il convient de distinguer au préalable : la production de services collectifs rendus aux publics (éducation, santé, sécurité...), les opérateurs sous différents statuts juridiques (public ou privé, en régie directe ou en délégation de service public, en agences), les prestations monétaires (principalement liées à la protection sociale), l’administration étatique, centrale et déconcentrée, avec notamment ses fonctions régaliennes (défense, police, justice, impôts), les collectivités territoriales qui depuis la loi de décentralisation de 1982 s’administrent librement et démocratiquement.... Bref on le voit le paysage est dense et touffu.

L’autre difficulté tient au désaccord, notamment des organisations syndicales, mais pas seulement elles – en raison des impacts sur le financement du service public – au regard des plans d’économies pour réduire les déficits annuels, et passer au moins en dessous des 3% du traité de Maastricht (1992) et de la dette publique accumulée dans les trente dernières années. Celle-ci représente aujourd’hui près de 100% du PIB. Il y a également la tentation de certains acteurs (promoteurs du *New Public Management* ou organisations syndicales) pour des raisons diamétralement opposées de « rabattre » la question de l’organisation des services publics sur le statut d’emploi, les corps, ou d’enliser le débat sur la question des valeurs.

Dans cette conception d’un « Etat-Services publics », nous distinguons trois fonctions (dimensions ou étages) de l’Etat « à la française » :

**Première dimension : l’Etat comme organisation politique des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaires.** Dans le cadre de cette étude, l’exécutif, qui comprend le gouvernement, le chef du gouvernement, et à sa tête le chef de l’Etat, Président de la République, issu du suffrage universel, retient toute notre attention.

Ce niveau institutionnel est composée d’un certain nombre d’organes clés, comme les ministères, le Secrétariat général du gouvernement, les secrétaires généraux des ministères, le Conseil d’Etat, la Cour des Comptes, etc.

**Deuxième dimension : l’Etat comme administration centrale et déconcentrée,** chargée de transformer en politiques publiques et plans d’action les missions confiées par l’Etat gouvernemental. Cette organisation est constituée des directions centrales de l’administration, des préfets, et de l’organisation territoriale de l’Etat. C’est l’efficacité de cet étage, et notamment le fonctionnement interministériel, qu’interroge le plus souvent la Cour des Comptes dans ses rapports successifs.

**Troisième dimension : les services publics produits par des opérateurs publics ou privés,** dotés d’une délégation de service public. Cette dimension vise l’action publique quotidienne de proximité, les besoins collectifs et individuels des citoyens-usagers, l’organisation et les modes de gestion des services publics, la question de l’accessibilité des services aux publics, et enfin la question des valeurs qui peuvent donner sens au travail public. C’est l’objet même du rapport de France Stratégie : *Quelle action publique pour demain – 5 objectifs, 5 leviers* -, publié en 2015.

Cette troisième dimension de l’Etat est celle la mieux perçue par les Français, car la plus proche d’eux au quotidien. En 2017, selon le dernier baromètre de l’Institut Delouvrier<sup>45</sup>, quand on leur demande

---

45 Enquête réalisée par internet du 25 octobre au 8 novembre 2017 auprès d’un échantillon représentatif de 2.549 personnes âgées de 15 ans et plus (méthode des quotas) < <http://www.delouvrier.org/?q=travaux/barometredec2016> >. Nous nous appuyons ici sur un article des Echos du 14/12/2017, qui en présente les données les plus significatives : <https://www.lesechos.fr/politique-societe/societe/0301023214645-services-publics-lopinion-des-francais-sest-nettement-amelioree-2138402.php#6Blcc1dTKSJ17Gkb.99>. Dans cette enquête, il apparaît que l’opinion des Français s’est nettement améliorée depuis 2016 concernant leurs Services Publics : « 44 % des Français ont une opinion positive des différents services publics et 72 % disent

de citer des services publics, les Français évoquent spontanément : les impôts, les mairies, les hôpitaux, les police/gendarmerie, la Sécurité sociale, La Poste et l'éducation. A noter qu'en 2005, première année de l'étude, en totalisant les réponses, les entreprises publiques (Poste, SNCF, EDF) étaient les premiers services publics cités.

Une autre manière de résumer les trois niveaux de l'Etat Français est de reprendre les trois types d'Etat, distingués par Elisabeth Lulin, consultante écoutée en organisation innovante<sup>46</sup>: le premier étage correspond à l'Etat, puissance publique – comprenant les dimensions une et deux ci-dessus -, le deuxième étage à l'Etat-Services Publics - la dimension trois ci-dessus -, et le troisième correspond, dans une perspective « futurbutante », à l'Etat de co-production<sup>47</sup>. Ce troisième niveau peut correspondre à l'action, par exemple, des associations qui contribuent à la vie du pays et jouent un rôle important dans la mise en oeuvre des politiques publiques.

## 1.2 Les difficultés rencontrées pour adapter notre Etat aux besoins de notre société

Pour repenser l'Etat, il faut d'abord objectiver l'incertitude stratégique devant lequel se trouvent nos administrations. Pour ce faire, l'OCQD retient deux idées principales : notre Etat est contraint ; ce qui explique en partie le désenchantement et la perte de vision de l'administration ; dans le même temps, notre société, plus qu'aucune autre, a besoin d'Etat.

### 1.2.1 Un Etat triplement contraint

L'Etat apparaît aujourd'hui tout à la fois limité, encadré et contourné. Un premier mouvement a conduit à limiter les prérogatives et les pouvoirs de l'Etat. Depuis une trentaine d'années, de nombreuses compétences auparavant étatiques ont en effet été transférées soit aux collectivités territoriales (loi de décentralisation de 1982), soit à l'Union européenne (traité de Maastricht de 1992). Ce qui a conduit à l'apparition de la normativité graduée, atténuée ou réduite, qui s'exprime par le recours de plus en plus fréquent à des quasi contrats ou des procédés de droit souple (soft law), d'origine publique ou privée, destinés à orienter les comportements sans créer par eux-mêmes de droits ou d'obligations sanctionnables.

Le poids de la dette publique ôte à l'Etat ses marges de manœuvre et, face à la puissance des marchés, illustrée par la place prise dans le débat public par les évaluations des agences de notation, l'OCQD observe que l'Etat manifeste une certaine difficulté à décider de manière autonome et une certaine impuissance à réguler.

A la direction stratégique de l'Etat qui devrait être un impératif, tend à se substituer **l'exigence exclusive d'efficacité** qui devient le maître mot : les Etats et leurs services publics sont constamment classés et jaugés, tandis que le *New public management* conduit, sans grand succès, il faut bien le dire, à repenser l'organisation administrative et les méthodes de travail de l'administration, souvent inspirées de celles appliquées dans les grandes entreprises privées.



Jérôme Fouquet Ouest-France

en être satisfaits ». Il resterait à en vérifier l'évolution dans la durée et à en comprendre les facteurs explicatifs depuis 2011, donc potentiellement attribuables au quinquennat Hollande.

46 Elle dirige un cabinet de conseil « *Paradigmes et caetera* »

47 Dans la perspective de « Service Public 2.0 » - l'Etat « with people » - (note de juillet 2013 publiée sur site de l'Institut de l'Entreprise), Elisabeth Lulin voit, dans l'époque contemporaine, la fin d'un cycle de ce qu'est l'Etat puissance publique - l'Etat « to people » - et l'Etat-Service Public - l'Etat « for people ».



Les activités les plus régaliennes, la police, la défense ou l'exploitation du domaine public, sont de leur côté de plus en plus soumises aux exigences du droit de la concurrence.

Deux questions principales se posent donc : Que reste-t-il de la souveraineté des États ? L'État en France a-t-il encore les moyens de ses ambitions ?

### 1.2.2 Le désenchantement et la perte de vision de l'administration

Volonté constante depuis une quarantaine d'années, les récentes réformes de l'administration ont conduit à sa reconfiguration et à des processus de rationalisation. Depuis le début des années 2000, on peut citer : la LOLF - loi organique relative aux lois de finances -, la RéATe - la réforme de l'administration territoriale -, la RGPP - la révision générale des politiques publiques -, la MAP - la modernisation de l'action publique -, et maintenant CAP 22 - Action publique 2022 -. Si elles ont donné des résultats, ces réformes, conjuguées aux conditions actuelles d'exercice des fonctions administratives, ont conduit à un certain désenchantement : la lassitude des fonctionnaires est tout d'abord perceptible, au plus haut niveau. Les directions ont perdu en responsabilité et en marge de manœuvre et vivent toujours sous la pression quotidienne des injonctions ministérielles. Certes, Emmanuel Macron, dès sa prise de fonction, a réduit le nombre de conseillers dans les cabinets ministériels, pour responsabiliser la haute administration. Il est trop tôt pour évaluer l'impact de cette orientation sur la motivation des administrations et des fonctionnaires.

L'OCQD observe également qu'absorbée par des enjeux de court terme, l'administration éprouve un malaise croissant qui tient notamment à la forte tension qui existe entre les objectifs qui lui sont assignés et les moyens mis à sa disposition.

S'ajoute à ce constat celui, peut-être encore plus problématique, de la perte de vision stratégique aux niveaux ministériel et inter ministériel.

De ce point de vue, l'OCQD se félicite de la création, en 2013, du *Commissariat général à la stratégie et à la prospective*, connu aujourd'hui sous le nom d'usage de *France Stratégie*, après la disparition du Commissariat général du Plan et son remplacement par le Centre d'analyse stratégique en 2006.

Fondamentalement, se pose la question de savoir quelle est la vision de l'Etat qui est actuellement défendue et portée, à la fois globalement, mais aussi pour chaque grande politique publique. La réduction inéluctable des moyens conduit en outre à des difficultés dans la conduite et la mise en œuvre de ces politiques, aussi longtemps qu'une réflexion sur la nature des services que l'Etat doit rendre et une réelle redéfinition des missions, n'auront pas été menées à bien.

Relever ce défi constitue l'objet même du programme Action publique 2022, annoncé en septembre 2017 par le Premier ministre. Mais, l'OCQD constate qu'à la fin 2017, le chantier paraît bien mal engagé. Il se confond pour le moment avec un plan de gestion des ressources humaines (baisse de 120 000 emplois de fonctionnaires : 50 000 dans la fonction publique d'Etat et 70 000 dans la fonction publique territoriale ; négociation des critères de rémunération et des garanties contractuelles). Mais, il ne dit rien du projet étatique du gouvernement pour son administration. Absence de schéma global, absence d'architecte de la réforme étatique.

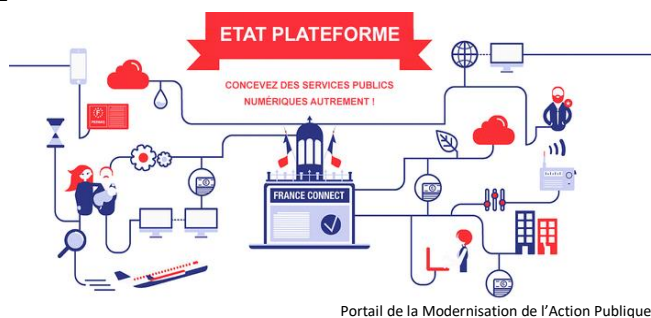
C'est pourquoi, au sein de cette contribution générale l'OCQD croit devoir mettre **un drapeau orange** sur une orientation qui figurait dans la campagne présidentielle.



## 2. La vision de l'OCQD : repenser les missions de services publics

### 2.1 Repenser l'État pour réformer les services publics

Le besoin d'État est permanent en France car l'État a été la matrice de la construction de la Nation française. Cela est plus particulièrement perceptible en période de crise ( attentats, intempéries, drames judiciaires...) mais ce besoin est récurrent et latent au quotidien. C'est bien, par d'autres aspects que l'on ne peut pas développer dans le cadre de ce rapport mais qui tiennent à cœur à l'OCQD et au Pacte civique, l'un des problèmes de la société française qui attend beaucoup de l'État.



L'État, en France, s'est construit comme le garant de l'intérêt général, qui est regardé, à bon droit, comme la pierre angulaire de l'action publique, dont il détermine la finalité et fonde la légitimité.

L'OCQD pense qu'il y a là, sans aucun doute, une spécificité nationale qui tient à la profonde réticence, au fond très largement partagée par-delà les clivages politiques, à penser le lien social et la vie commune, sans l'État.

Dès lors, quelle direction prendre ? Les changements apparaissent inévitables, ne serait-ce que parce que les cadres d'exercice de l'administration évoluent.

Pour l'OCQD, il convient tout d'abord de **redonner des perspectives à l'État en ancrant son action dans une vision stratégique de long terme**. La fonction de réflexion stratégique est en effet essentielle à la conduite de l'État, en ce qu'elle lui permet d'orienter son action selon une vision globale et qu'elle l'arme contre la dictature de l'instant. La définition d'une vision stratégique doit permettre de repenser les missions poursuivies par l'État. Cela est particulièrement nécessaire dans le contexte de la réduction des moyens, qui doit aller de pair avec un réexamen des missions. De cette façon, il sera possible de limiter les conséquences de la réduction des dépenses publiques sur les services rendus par l'État, pour sortir de l'écart grandissant entre le volontarisme politique et la capacité opérationnelle des services centraux et locaux de l'État.

Après l'échec de la RGPP du mandat Sarkozy, François Hollande a voulu impulser une nouvelle politique de réforme de l'État, la « modernisation de l'action publique ». Mais, au terme du précédent quinquennat, la Cour des Comptes estimait que la MAP avait échoué à atteindre les objectifs visés initialement à travers les revues de mission de l'État territorial, sans parler de l'État central<sup>48</sup>.

-Réformer les services publics, **c'est tout d'abord décloisonner l'administration**. Pour l'OCQD, la coopération entre administrations doit être la règle afin de combattre la tentation de repli sur soi, qui est grande. Les synergies interministérielles sont une des clés de cette ouverture, de même que la création de services interministériels, par exemple en ce qui concerne les systèmes d'information et de communication de l'État, la numérisation d'un certain nombre de services, en maintenant des plateformes d'accueil physique multi-services, la politique d'immigration, ou encore la lutte contre la faible mobilité des agents des trois fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière).

-Une gouvernance responsable suppose en particulier de fixer des objectifs clairs en termes de politiques interministérielles, par exemple en matière de politiques sociales, et pas seulement d'optimisation des moyens de la gestion publique (finances, ressources humaines, propriétés publiques, présence territoriale de l'État, services à l'utilisateur)

48 Rapport de la Cour des comptes, juin 2017

L'évaluation de CAP 2022 dira notamment si la nomination récente de plusieurs hauts commissaires à vocation interministérielle<sup>49</sup> fait progresser ou non le décloisonnement de l'administration :

- Réformer les services publics, **c'est ensuite préciser la répartition des compétences entre les différents niveaux de décision**, qu'il s'agisse de la relation entre l'État et les collectivités territoriales ou entre l'État et ses opérateurs et agences. L'OCQD pense qu'il faut résolument simplifier notre droit positif trop complexe, illisible malgré les efforts de codification, et donc mal appliqué. Il faut simplifier l'organisation territoriale de notre pays, pas nécessairement de manière uniforme, et donner aux collectivités territoriales des responsabilités accrues en privilégiant les blocs de compétences exclusives. La réforme régionale mise en œuvre par le quinquennat Hollande a en partie répondu à ce besoin. Quant au Président Macron, il s'est engagé auprès des maires de France à ne pas bouleverser la répartition des pouvoirs durant son quinquennat, même s'il a entamé une réforme de la fiscalité locale, à travers la taxe d'habitation.

- Ces mesures apparaissent nécessaires pour **restaurer la confiance au plus haut niveau de l'État**. L'administration ne doit pas être source d'immobilisme ou de conservatisme, mais bien une force de proposition et un acteur déterminant de la mise en œuvre des politiques publiques. Il faut savoir, au meilleur niveau de l'État, rappeler cette identité et en tirer les conséquences.

## 2.2 L'approche par l'OCQD des missions de service public

Pour redéfinir les missions de service public, qui devrait être la tâche essentielle d'une réforme de l'Etat et de l'administration, **l'OCQD propose de partir d'une approche raisonnée des besoins collectifs**, d'évaluer **leur accessibilité** pour les citoyens-usagers, et enfin de se mettre d'accord sur des valeurs de service public partagées. Dans son rapport : *Quelle action publique pour demain ?* (2015), France Stratégie a largement repris ce principe<sup>50</sup>.

Le choix des modes de délivrance (opérateurs en régie ou par délégation de service public, agences...), d'organisation et de gestion fait partie d'un autre débat qui nous emmènerait trop loin dans les limites de cette contribution.

L'OCQD reprend à son compte l'idée selon laquelle l'économie des besoins doit être distinguée de l'économie de marché<sup>51</sup>. L'idée de base est la suivante : « Il existe dans notre société un certain nombre de domaines, comme le respect des droits fondamentaux ou la satisfaction de besoins essentiels, qui ne peuvent être assurés de manière satisfaisante par le jeu, même régulé, du marché. C'est le champ de l'économie des besoins. Trois éléments la caractérisent : la reconnaissance d'un droit ou d'un besoin fondamental ; le pilotage de l'activité correspondante par la collectivité publique ; un minimum d'égalité dans la répartition du produit de cette activité.

Dans ces domaines, c'est à l'action publique qu'il revient de définir les orientations du système de production, de coordonner les actions menées par les opérateurs et d'assurer le degré voulu dans la satisfaction du besoin social correspondant. Cela dit, l'OCQD connaît les risques de dérives de ce

---

49 **Estelle Sauvat** : haut-commissaire à la transformation des compétences auprès de Madame Muriel Pénicaud, ministre du Travail. **Jean-Paul Delevoye** : haut-commissaire à la réforme des retraites auprès de Mme Agnès Buzyn, ministre des Solidarités et de la Santé. On considère généralement que **Jean Pisani-Ferry**, en charge du Grand Plan d'Investissement 2018-2022, auprès du Premier ministre, a les attributions d'un haut-commissaire.

50 Voir notamment partie 1 – chapitre 1 : « Répondre à des besoins en constante évolution » et son annexe : « Quelles missions pour quels besoins ? »

51 L'économie de marché contribue également, mais selon d'autres principes – celui de l'économie privée, concurrentielle –, à satisfaire des besoins élémentaires, comme celui de se nourrir, se loger, se soigner... Tout en sachant que les économies publiques sont également en concurrence entre les nations, ne serait-ce sous la forme de l'attractivité différentielle des différences infrastructures (éducation, transport, etc.) selon les pays.

système de gestion par l'Etat ou par des organes étatiques. Le pragmatisme et l'innovation doivent être les maîtres mots de la mise en œuvre de l'économie des besoins.

A cette définition correspondent « les activités régaliennes (justice, police), les services publics socio-culturels (éducation, santé, action sociale, protection sociale), mais aussi un certain nombre de fonctions économiques vitales (énergie, transport, communications, logement et aménagement du territoire, crédit) », soit un quart de la production française et un cinquième de la population active. Les activités marchandes privées (75% de la production française), commandées par la loi de l'offre et de la demande solvables et les activités collectives, dont le service doit répondre à un besoin individuellement ressenti et socialement reconnu, mais pas nécessairement solvable, ne doivent pas être opposées. Elles sont deux composantes de l'économie globale. Elles ont une égale dignité et doivent naviguer de concert.

**Le principe fondamental de l'économie des besoins publics, c'est la solidarité collective et non la compétition individuelle.** Il s'agit de permettre pour chacun l'exercice effectif d'un certain nombre de droits fondamentaux garantissant le développement humain, la vie matérielle et la participation à la vie publique.

Dans cette acception, le concept d'économie des besoins englobe le service public, dont il est un élément essentiel, dans une vision plus large qui comprend d'autres formes d'intervention publique (la réglementation, les transferts sociaux) ou privée (l'économie sociale).

L'OCQD souligne que **le besoin social au sens public du terme est déjà reconnu en droit, au terme d'un processus démocratique** (la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789, la Constitution de 1946). Son contenu est évolutif : par exemple, le droit au transport reconnu par la Loti (1982), le droit opposable au logement (2007).

Sous la poussée libérale depuis 1980, le noyau de base des besoins sociaux a connu, dans le secteur dénommé par l'Union Européenne de SIEG (services d'intérêt économique général) des replis (télécom privatisés, par exemple) et des changements d'orientation (ouverture à la concurrence dans les autres grands services de réseau : fret ferroviaire, transports de voyageurs...). A l'inverse, depuis la crise de 2008, dans le domaine du crédit, un certain nombre de banques ont été nationalisées au moins provisoirement (aux Etats-Unis et en Grande Bretagne, notamment).

De nouveaux besoins sociaux apparaissent, qui pourraient conduire à la création, par exemple, d'un service public de la petite enfance, un système de prise en charge de la dépendance, un système d'accueil de migrants.

### 2.3 La méthode : quatre groupes de fonctions collectives

Après la notion d'équipements collectifs (routes, écoles, hôpitaux...), la planification française des années 1960 avait mis en avant la notion de fonction collective pour désigner les fonctions éducation, logement, transport, santé...

**Par fonction collective**, on peut entendre toute activité, marchande ou non, prise en charge par l'action publique pour la mise en œuvre de l'économie des besoins et pour laquelle elle dispose de trois outils d'intervention principale : la fixation de normes, les transferts de ressources et la fourniture de prestations<sup>52</sup>.

En lieu et place *des réformes dites structurelles* prônées par les tenants du néo-libéralisme, pour rétablir l'équilibre des finances publiques, l'OCQD propose de parler **d'orientations fortes, structurantes**, conçues pour être durables et dépassant donc l'horizon d'un quinquennat, à poser pour

---

52 Cette manière de voir est en convergence avec celle de l'association Services Publics (voir la brochure de 2012). Laquelle tout en défendant l'indépendance du service public, sans être sourde à certaines critiques (insuffisances, blocages...), propose un certain nombre d'orientations et fait des recommandations pour réorganiser le service public.

le développement de l'économie des besoins. On pourrait les ordonner autour de quatre axes ou domaines principaux, dans les quatre grands domaines de la mise en œuvre de l'économie des besoins.

A ces quatre domaines correspondent **quatre groupes de fonctions collectives** :

-celles qui concourent au *développement humain* (éducation, santé, orientation professionnelle), domaine dans lequel la réalisation de l'égalité la plus complète possible est l'objectif premier de l'action publique ;

-celles qui soutiennent *la vie quotidienne* (protection sociale, action sociale, logement et habitat, réseaux d'assainissement, d'énergie, de transport et de communication), domaine dans lequel l'action publique vise à assurer à chacun un plancher de ressources ou de services ;

-celles qui permettent le fonctionnement de *la démocratie* (justice, police, communication audiovisuelle, action culturelle), domaine dans lequel l'action publique vise à créer les conditions d'un exercice serein des libertés et du débat ;

-celles, enfin, qui établissent *les bases du développement* (crédit, recherche, infrastructures), domaine dans lequel l'action publique cherche à créer un environnement favorable au développement économique pris dans son ensemble.



François Destoc



Patrick Kovarik AFP

Cette répartition en quatre groupes de fonctions paraît tout à fait pertinente, quand bien même l'affectation de telle ou telle politique au sein de telle ou telle catégorie puisse être discutée.

## 2.4 Le service à la rencontre du besoin : un nouveau modèle

Il existe de nombreux domaines dans lesquels le respect des besoins fondamentaux ou la satisfaction des besoins essentiels (santé, éducation, transport, logement, etc.) ne peuvent être assurés correctement par le jeu, même régulé, du marché. Cette vision offensive est en cohérence avec l'esprit de service public tel qu'il a été construit en France depuis le début du XXème siècle et surtout à partir de 1945. Elle rappelle que, loin du moins disant social, les activités s'exerçant dans le cadre de la satisfaction des besoins fondamentaux concourent pour plus d'un quart de la richesse nationale et font appel à un cinquième de la population active.

L'OCQD préconise d'aller dans **deux directions majeures : moins d'Etat en prenant en compte et en soutenant l'initiative privée non mercantile** : l'économie sociale et solidaire, les mouvements de défense de l'environnement... qui doivent être reconnus comme partie prenante de la construction de l'économie des besoins. **Et plus de démocratie, qui repose plus sur la coopération et moins sur la contrainte, ouverte aux initiatives de la société civile, à sa nouvelle façon de produire et de consommer, et sur un nouveau système de valeurs.** C'est précisément ce qu'Elisabeth Lulin appelle « l'Etat de co-production ».

### L'économie des besoins « s'ordonne autour de la rencontre entre le service collectif et le besoin social »

Le modèle français du service public, tel qu'il s'est dégagé fin du 19ème / début du 20ème siècle, se voulait tutélaire. Il établissait entre le service et ses usagers une relation de protection, dont témoigne le vocabulaire utilisé : instruction publique, assistance publique, vaccination obligatoire, protection maternelle et infantile... La prestation est définie d'en haut, pour le bien des populations concernées. Elle est administrée uniformément.

Des changements sont intervenus. Mais plusieurs traits structurants du modèle restent en place et beaucoup reste à faire pour qu'il permette une meilleure prise en compte des besoins sociaux.

Il est vrai que la société française a, en outre, considérablement évolué sous la pression de trois éléments essentiels déjà évoqués : l'élévation du niveau général d'éducation, l'affirmation croissante d'un besoin d'autonomie au niveau des personnes et des groupes et le formidable développement des

moyens de communication, à travers internet. A l'intérieur du service public, un nouveau modèle est en train d'apparaître qui encourage le travail en réseau et remet en cause les hiérarchies.

**En conséquence, l'OCQD propose d'ouvrir le débat sur la gratuité du service et/ou de la participation financière des usagers**, sur la frontière à établir par le politique entre les prestations fournies gratuitement et celles pour lesquelles sera demandée une contrepartie. Frontière qui passe non seulement entre les fonctions (on demanderait une contribution pour le logement mais non pour l'éducation) mais aussi à l'intérieur d'une même fonction (niveau de remboursement pour les soins dentaires ou les prothèses auditives par exemple). **Mais, il va de soi que l'économie des besoins n'est pas une économie de l'assistanat.**

## 2.5 La qualité dans toutes ses dimensions

L'OCQD inscrit la mise en œuvre des principes de continuité et de mutabilité (adaptabilité à l'évolution des besoins du service public) avec une exigence de qualité où les valeurs de **créativité, de sobriété et de fraternité**<sup>53</sup> seraient largement mises en avant. Dans ce domaine, il faut savoir tenir de manière pragmatique les deux bouts de la chaîne, celui de la défense du service public mais aussi celui d'un meilleur service du public.

D'autres valeurs devraient irriguer les fonctions collectives en réponse au besoin social : la **convivialité, l'honnêteté, la transparence et la participation**. Ce principe exprime l'idée de relations de confiance et de capacité à vivre ensemble. L'utilisateur-client est aussi un citoyen qui a son mot à dire sur l'organisation et le fonctionnement du service. Le citoyen-usager doit pouvoir le faire passer non seulement par le circuit long de la démocratie institutionnelle (choix des dirigeants qui décideront des politiques à suivre et des moyens à mettre en œuvre), mais aussi par le circuit court de la participation directe à l'organisation et à la gestion du service.

Première exigence : **la transparence**. Toutes les données sur le service collectif - statistiques, rapports d'activité, études, projets, décisions – ont vocation à être portées sur la place publique et être effectivement disponibles. Deuxième exigence : **l'association des citoyens à la gestion du service** : consultation et concertation au niveau de la prise de décision (exemple : le rôle de la Commission nationale du débat public – CNDP - pour les grands projets d'infrastructure. La participation à la décision ou à l'action (exemple : des jurys d'assise, des comités de ligne dans les transports de voyageurs, des conseils de quartier...).

## 2.6 La démocratie à tous les étages

L'OCQD affirme clairement que l'économie des besoins ne pourra fonctionner correctement que si elle est irriguée par la démocratie. Démocratie politique, bien sûr, mais aussi démocratie sociale et démocratie participative. Il est possible de reprendre sur ces bases une démarche de progrès dans les secteurs privés et publics.

Sur la démocratie sociale, il faut souligner les avancées permises par les lois du 20 août 2008 portant sur les règles de représentativité syndicale et du 5 juillet 2010 sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique. Mais, il faut aller plus loin.

Dans le domaine de la démocratie collaborative, l'OCQD reprend à son compte les recommandations du Conseil d'Etat, lorsqu'il prône le passage d'une administration consultative classique, à **une administration délibérative**<sup>54</sup>. On passerait d'un stade à l'autre en généralisant les débats ouverts à l'ensemble de la population tels que ceux sur les Assises de l'alimentation au 2<sup>e</sup> semestre 2017, ou ceux ayant abouti en 2008, au « Grenelle de l'environnement », en utilisant largement internet et les

---

53 Sur ce dernier point voir JC Devèze, JB de Foucauld et P. Guilhaume, *Rélever le défi démocratique dans un monde en mutation*, 2017 Chronique sociale,

54 Rapport intitulé « Consulter autrement, participer effectivement », 2011



technologies de l'information. L'OCQD fait sienne également l'idée d'une « loi code », qui viendrait définir les principes directeurs de ce nouveau mode de fonctionnement : accessibilité des informations, publicité des observations, impartialité de la concertation, délais raisonnables, représentativité des organes de la concertation, information sur les suites données par l'administration.

L'administration délibérative devrait enfin recourir, aussi souvent que nécessaire, à **un tiers, garant de la qualité du déroulement des opérations de transparence démocratique**. L'OCQD a une préférence pour le compromis par des méthodes de concertation et de négociation transparentes, progressives et itératives, plutôt que pour le consensus introuvable ou factice.

A partir de là se pose la question d'organiser des « **états généraux** » des services publics.

S'il fallait organiser des « états généraux » pour faire le point de la situation dans chacune des grandes fonctions collectives, une telle initiative, pour être réussie et porteuse d'avenir, devrait chercher à réunir trois ensembles de conditions :

D'abord, *une concertation approfondie, tant avec les utilisateurs qu'avec les agents et leurs organisations*, pour fixer les grandes orientations, pour redistribuer des moyens en cohérence avec ces orientations, afin d'utiliser le mieux possible l'argent public, et prévoir des rendez-vous réguliers pour mesurer et apprécier les résultats ;

Ensuite, *enclencher sur ces questions une dynamique européenne qui fait défaut jusqu'à présent*. Elle sera nécessairement, sur ce sujet aussi, au cœur des débats à venir. L'Europe ne pourra être acceptée par les peuples qui la composent que si elle fait place à l'économie des besoins. L'OCQD demande que la France fasse converger les forces qui existent dans tous les pays de l'Union pour aller dans ce sens. Ce devrait être une priorité, et pour nos dirigeants et pour toutes les organisations du monde politique, social et de la société civile qui partagent cette vision des choses, que de chercher à les fédérer autour d'un projet collectif.

Enfin, *rechercher et stimuler les convergences* avec tous les mouvements qui refusent la marchandisation des rapports sociaux et cherchent à éclairer les voies d'un autre modèle de développement.

Dans tous ces cas c'est la dimension humaine, sociale, conviviale, de la vie collective qui cherchera à s'affirmer face aux exigences du court-termisme. Action publique, mouvement social et vision sociétale peuvent et doivent se rejoindre pour leur donner consistance.

### **3 - La grille pour observer le fonctionnement et le devenir des services publics au regard de la qualité démocratique**

L'OCQD traduit les principes, aptes à restaurer la confiance entre l'Etat et la société, en retenant dix critères regroupés sous deux angles d'observation du fonctionnement et du devenir de « l'Etat-Services publics » : l'efficacité de long terme et la qualité démocratique.

**Premier angle d'observation : l'efficacité de long terme**, c'est-à-dire évaluer le rapport entre impact des missions de service public sur la « santé sociale » du pays et analyse des besoins de notre société. L'efficacité appelle la réunion des cinq critères suivants :

- **Critère 1** : Les choix de priorités et la fixation d'objectifs, correspondant à la vision stratégique des missions de l'Etat en fonction des besoins de la société ;
- **Critère 2** : Le réexamen des missions de service public, et la réallocation des moyens humains, matériels et financiers, en partant d'une approche raisonnée des besoins collectifs (sous-critère 2.1), évaluer l'accessibilité des services publics pour les citoyens-usagers (sous-critère 2.2), et

enfin se mettre d'accord sur des **valeurs de service public partagées** – en particulier celles de **créativité, de sobriété, de justice et fraternité** promues par le Pacte civique (sous-critère 2.3) :

- Critère 3: La synergie interministérielle et le décloisonnement du fonctionnement des administrations ;
- Critère 4: La répartition des compétences entre les différents niveaux de décision : l'État, les collectivités territoriales, les opérateurs et les agences ;
- Critère 5: Une gestion des ressources humaines qui favorise l'évolution des compétences, la reconnaissance du travail public et la mobilité inter-fonction publique.

**Deuxième angle d'observation : la qualité démocratique.** La qualité démocratique appelle la réunion des cinq autres critères suivants :

- Critère 6: **Se mettre à l'écoute de la société** composée d'individus de plus en plus autonomes pour repérer les facteurs de réinvention de la vie sociale. Donner un cadre au pouvoir d'agir de chacun et des communautés d'action, pour sortir de la « matrice tutélaire » de l'Etat ;
- Critère 7: **Reconnaître la contribution apportée par l'économie sociale et solidaire, le monde associatif** et les mouvements de défense de l'environnement par exemple dans l'identification et la satisfaction des besoins collectifs ;
- Critère 8: Promouvoir les valeurs de **convivialité, d'honnêteté, de transparence et de co-production** pour cultiver la relation de confiance entre l'Etat et la société, et la capacité à vivre ensemble ;
- Critère 9: Elaborer une « loi code » correspondant à **une administration délibérative**, préconisé par le Conseil d'Etat, définissant les principes directeurs de ce nouveau mode de fonctionnement : accessibilité des informations, publicité des observations, impartialité de la concertation, délais raisonnables, représentativité des organes de la concertation, information sur les suites données ;
- Critère 10: Recourir, à chaque fois que nécessaire, à **un tiers, garant de la qualité du déroulement des opérations de transparence démocratique.**

Au total, l'OCQD demande que l'administration publique, pour être délibérative, soit **dialoguante** avec les citoyens afin d'établir les réglementations ; le projet de loi sur le "*droit à l'erreur*" semble aller dans cette direction ; **co-créative avec les usagers** (boîte à idées, instances de concertation, expérimentations et leur évaluation partagée...) ; **concertante avec les agents publics** pour la mise en œuvre des réglementations comme des services aux publics et des conditions de travail.



**Partie 5:**  
**Confiance-Défiance en démocratie**

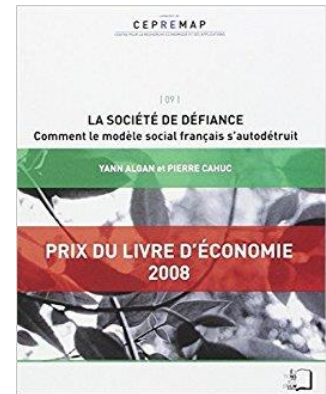


# Introduction

## 1 Une défiance impressionnante : Un diagnostic sévère et une explication.

Dans un petit livre paru en 2007<sup>55</sup>, Y. Algan et P. Cahuc utilisent des statistiques internationales<sup>56</sup> pour montrer que la France se trouve, parmi les pays industrialisés (Europe, Amérique du Nord, Japon), dans le petit groupe de ceux où la défiance est la plus grande. Défiance envers la justice, le Parlement, les syndicats.

En avançant dans leur analyse, Algan et Cahuc soutiennent que « *le déficit de confiance des Français est intimement lié au fonctionnement de leur État et de leur modèle social*<sup>57</sup> » Modèle social qui s'est construit sur un fondement étatique dirigiste, et corporatiste – bases qui s'entretiennent mutuellement en défavorisant la coopération –, modèle social qui comporte des coûts économiques et sociaux excessifs. Ils précisent enfin que ce modèle social s'est construit après la Seconde Guerre mondiale, et que la défiance des Français est finalement un phénomène assez récent (cette dernière remarque contredisant l'idée répandue que les Français sont – depuis toujours – un peuple rouspéteur et contestataire).



Cette défiance institutionnelle se double d'une défiance individuelle. À la question : « *en règle générale, pensez-vous qu'il est possible de faire confiance aux autres ou que l'on n'est jamais assez méfiant ?* » les mêmes statistiques internationales (1990 et 2000) enregistrent que seulement 22 % des Français répondent : « *il est possible de faire confiance aux autres* ».

Mais ce tableau est très pessimiste, et on verra qu'il mérite d'être nuancé. On peut par exemple noter que la confiance envers les maires (à l'exception peut-être des très grandes villes) reste à un niveau élevé<sup>58</sup>. La raison est à l'évidence une de celles qui seront évoquées plus loin pour la confiance politique : la proximité.

## 2 Quelques interrogations nouvelles

### 2.1 Élargir le champ.

Nous souhaitons dans ce rapport (et aussi pour les deux ans à venir des travaux de l'OCQD) approfondir l'analyse d'Algan et Cahuc autour de trois grandes interrogations :

---

<sup>55</sup> Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Editions rue d'Ulm 2007, 2016.

<sup>56</sup> World Values Survey 2000.

<sup>57</sup> p. 21.

<sup>58</sup> On pourrait aussi parler de la confiance envers la famille, mais notre étude exclut la défiance *privée*.

– peut-on affiner le problème de la défiance en France en élargissant le champ des domaines où on la constate, et aussi en prenant en compte l'incidence des transformations et extensions récentes de l'information (en commençant par Internet) ?

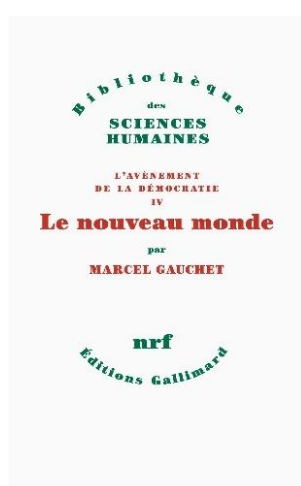
– Algan et Cahuc ont relié la confiance–défiance au modèle social français, mais ne faut-il pas étudier aussi la « défiance démocratique », i.e. les relations de la défiance avec la vie citoyenne et démocratique ? Par ailleurs, l'extension de l'étude à d'autres pays démocratiques permettrait d'examiner plus finement l'influence des causes structurelles.

– le bouleversement très récent du paysage politique français (par l'élection du président E. Macron) n'est-il pas susceptible d'inverser la spirale de la défiance ?

Sur ce dernier questionnement, il n'est en rien question de porter un jugement politique sur le fond, mais l'OCQD observe la société française et peut (doit) bien sûr observer aussi le nouveau président et son action.

## 2.3 Un éclairage différent.

On peut trouver l'analyse d'Algan et Cahuc un peu trop orientée et souhaiter éclairer différemment la question. Un point de vue très intéressant peut être déduit des pages consacrées par Marcel Gauchet au « *dégagement de la société civile* »<sup>59</sup>. Gauchet considère qu'il s'agit d'un "processus de cristallisation" qui suit trois évolutions : la "publicisation" de la vie sociale



dans sa relation à l'État, une remarquable homogénéisation culturelle de nos sociétés (entraînant notamment une communauté de pensée sans qu'il y ait besoin de croyances partagées), et la dimension urbaine de la vie sociale. Il constate des conséquences anthropologiques incalculables. La confiance et la défiance ne sont pas explicitement évoquées par Gauchet, mais sont intimement liées aux conséquences qu'il énumère : la dépolitisation consécutive au consentement au principe représentatif, avec « *la conviction que la vraie vie se joue dans la société et qu'il n'y a pas grand-chose à attendre de la politique* », la pluralité et la diversité et les singularités des manifestations de la vie civile, le « *malaise mal dicible qui hante la vie publique, entre une légitimité indiscutée des mécanismes institutionnels et une frustration chronique à l'égard du personnel politique* », le sentiment

d'un décalage croissant entre la base et les gens du sommet, qui fait que « *[les simples citoyens] apprennent à se fier davantage à ce qu'ils ressentent affectivement qu'aux arguments rationnels, de valeur variable, qui leur sont proposés* ». Gauchet reparle plusieurs fois de malaise, et nous verrons dans la suite de ce rapport à quel point l'analyse de Gauchet peut donner des clés pour mieux comprendre la défiance et ses causes.

## 3 Bien définir confiance et défiance

### 3.1 Confiance et défiance.

La confiance comme la défiance sont des *dispositions d'esprit* qui se manifestent fondamentalement face à une personne, secondairement face à des "objets" (des faits, des situations, des institutions...).

<sup>59</sup> Marcel Gauchet, *L'avènement de la démocratie, IV Le nouveau monde*, Gallimard 2017 [p. 313-336].

Cette dualité rend difficile une définition globale. Le mot qui revient le plus souvent est "croyance" : on n'est jamais rationnellement sûr de son choix de faire ou non confiance, et on court dans l'un comme dans l'autre cas un risque, celui de se tromper ou d'être trompé.

Finalement, faire confiance oblige à abandonner une part d'autonomie et de liberté, en acceptant la vulnérabilité et le risque que cela entraîne. Il faut ajouter qu'il y a toujours (et le plus souvent sous les mots bonne foi et bienveillance), une connotation morale positive envers l'individu auquel on fait confiance. On notera enfin, et cela importe quand on soutient la démocratie et la citoyenneté, que les commentateurs unanimes expliquent que, **sans un minimum de confiance, il n'est pas possible d'envisager le fonctionnement d'une société.**

**La défiance n'est pas l'exact antonyme de la confiance.** Presque tous les dictionnaires définissent la défiance comme un manque de confiance, ce qui ne veut pas dire grand-chose, et encore moins si on a compris que le manque n'est pas le contraire.

Alors ? Faire défiance consiste à examiner un interlocuteur ou un "objet" avec réticence ou prévention, donc de façon intermédiaire entre prudence et soupçon. On pourrait aussi dire que la défiance consiste à imaginer **la possibilité d'une incompétence** (d'où la prudence) ou d'une tromperie (d'où le soupçon).

Ainsi caractérisée, on ne peut pas confondre la défiance avec d'autres dispositions d'esprit comme l'inquiétude ou le pessimisme.

La confiance comme la défiance peuvent être spontanées ou acquises, distinction qui jouera un rôle lorsque l'on recherchera les causes de la défiance.

### **3.2 Confiance et défiance, ou confiance–défiance démocratiques ?**

Plusieurs des sujets traités dans cette étude concernent une confiance–défiance "générale". D'autres concernent une confiance–défiance très spécifique qu'on pourrait appeler politique ou démocratique. Ces sujets gravitent autour du lien – ou des interactions – entre confiance–défiance et fonctionnement de la démocratie (qu'il s'agisse des institutions ou des comportements des citoyens). Autour de ces sujets et de la confiance–défiance démocratique, il y a des enjeux très forts qui touchent à l'avenir de nos sociétés, et qui font partie du cœur des préoccupations et des actions du Pacte Civique.

À partir de ces remarques, on pourrait donner une belle définition de la confiance démocratique : **le sentiment de faire partie d'une société juste dans la durée.** Dans la suite de ce rapport on évoque une étude de D. Schnapper où elle énonce trois conditions de la confiance envers les hommes politiques : (dans l'ordre) **la compétence, l'honnêteté, et la proximité.**

### **3.3 De la confiance à la défiance.**

Le rapport que nous présentons maintenant ne se déroule pas en équilibre entre la confiance et la défiance. Comme les premières lignes de l'introduction l'ont bien montré, au départ, c'est la défiance qui interpelle et qui désole.

C'est donc sur la défiance que nous poserons nos observations et nos constats. Puis, avec les dernières sections 4 et 5 qui cherchent des explications et présentent des propositions pour restaurer la confiance, nous "glisserons" vers la confiance.

# 1 - Constats de la défiance aujourd'hui

## 1.1 Défiance envers la démocratie électorale

La défiance envers le système politique s'exprime en premier lieu par les votes (exprimés + blancs + nuls) et les non-votes (abstentionnistes + non-inscrits) lors des échéances électorales. La nature chiffrée des résultats électoraux encourage les journalistes et les intellectuels à commenter et analyser ces résultats. Nous traiterons ici ce type de défiance sur le cas le plus récent (les présidentielles de mai 2017), abondamment commenté par les médias – on verra que notre analyse s'écarte de ces commentaires pour aboutir à des considérations plus nuancées.

### 1.1.1 La défiance est-elle en augmentation ? Prééminence subjective des processus électoraux.

Il suffit de lire ou de regarder les médias, et d'écouter nos proches, pour se convaincre d'un sentiment de défiance croissante chez nos concitoyens. Ce sentiment est très général, et les processus électoraux semblent être en son cœur.

La campagne pour l'élection présidentielle comme l'élection elle-même en mai 2017 ont considérablement amplifié ce sentiment d'une défiance croissante. Plusieurs indicateurs confortent cette perception.

– Le premier indicateur est sans aucun doute les chiffres de l'abstention et leur évolution, réelle ou supposée, au cours du temps. L'abstention lors de l'élection récente du président E. Macron a donné lieu un nombre important de commentaires – dont la pertinence n'est d'ailleurs pas toujours assurée. L'élimination de tous les leaders des partis de gouvernement, lors des primaires ou du scrutin national, comme la relégation des anciens grands partis de gouvernement aux élections législatives, possèdent les mêmes ressorts que l'abstention – et c'est finalement un indicateur plus sûr, quoique qualitatif, que l'hypothétique augmentation de l'abstention.

– Deuxième indicateur les péripéties des campagnes, avec notamment la présence de deux candidats ayant maille à partir avec la justice et lui tenant tête ouvertement, des interventions dénigrant les candidats et falsifiant volontairement leurs intentions, et enfin une grande violence verbale ad hominem, tant dans les meetings que dans les débats télévisés.

– Troisième indicateur la montée, pratiquement dans toute l'Europe, des votes en faveur de personnalités populistes, peu embarrassées de vérité et de respect de leurs adversaires. Ce n'est pas une question d'opinions politiques que nous ne partagerions pas, et la pertinence pour l'appréciation de la qualité démocratique de cet indicateur est amplement prouvée par le constat que des démocraties dirigées par ce type de leaders, comme la Hongrie et la Pologne (et l'Autriche plus récemment), adoptent des réformes mettant en cause le bon fonctionnement des institutions démocratiques, l'indépendance de la presse, la liberté et l'autonomie de l'université, le fonctionnement sinon même l'existence de l'Union Européenne

### 1.1.2 Un élément objectif discordant.

Le taux d'abstentions au deuxième tour de l'élection présidentielle. C'est la vision notamment des médias – elle permet des commentaires faciles ! – mais elle est obérée par un biais statistique. Une mesure plus pertinente de la confiance s'obtient en reportant le ratio entre le nombre de voix au second

tour du vainqueur sur le nombre des inscrits (ce qui prend en compte à la fois les abstentions et les blancs et nuls) :

Jacques Chirac contre Jean-Marie Le Pen	en 2002 : 57,1 %
Charles de Gaulle contre François Mitterrand	en 1965 : 45,3 %
François Mitterrand contre Jacques Chirac	en 1988 : 43,8 %
Valéry Giscard d'Estaing contre François Mitterrand	en 1974 : 43,7 %
Emmanuel Macron contre Marine Le Pen	en 2017 : 43,6 %
François Mitterrand contre Valéry Giscard d'Estaing	en 1981 : 43 %
Nicolas Sarkozy contre Ségolène Royal	en 2007 : 42,7 %
Jacques Chirac contre Lionel Jospin	en 1995 : 39,4 %
François Hollande contre Nicolas Sarkozy	en 2012 : 39,1 %
Georges Pompidou contre Alain Poher	en 1969 : 37,5 %

Deux remarques sont évidentes. D'une part personne, à l'unique exception de Jacques Chirac contre Jean-Marie Le Pen en 2002, n'a jamais obtenu la majorité absolue des inscrits. D'autre part la série chronologique

45,3 37,5 43,7 43,0 43,8 39,4 57,1 42,7 39,1 43,6

assez chaotique au demeurant, ne montre *aucune tendance à la baisse*. Nous suggérons même que la plage très étroite 43 / 44 / 45 joue quasiment le rôle d'une constante stable (6 élections sur 10), et que pour les élections qui s'en écartent notablement, on peut trouver des raisons politiques pertinentes :



Apops - Fotolia

des personnalités finalement « moins en vue » qui suivent des personnages clivants (Pompidou après De Gaulle et Hollande après Sarkozy), et le "coup de tonnerre" de Jean-Marie Le Pen au second tour contre Chirac. Il ne reste guère que le faible score de Chirac en 1995 qui reste un peu inexplicable.

Le moins que l'on puisse dire est que ce ne sont pas "les chiffres" de l'élection présidentielle qui vont démontrer que la défiance en France est en hausse sensible aujourd'hui.

## 1.2 Défiance envers le personnel politique

### 1.2.1 Le monde politique.

La section précédente prenait en considération les processus électoraux. La défiance institutionnelle se combine alors à la défiance personnelle, notamment dans le rejet des partis traditionnels. Tout cela est d'autant plus difficile à analyser que la défiance peut aussi bien se manifester par un déplacement du vote que par un passage à l'abstention.

Mais il existe aussi une défiance personnelle "pure".

Il n'est pas inintéressant de rappeler les affaires les plus récentes (sans oublier qu'elles sont une cause de la défiance démocratique encore plus par leur retentissement médiatique que par leur gravité intrinsèque)<sup>60</sup> : J.-N. Guérini 2009-2011, D. Strauss-Kahn 2011, P. Balkany 2013, J. Cahuzac 2013,

<sup>60</sup> les dates indiquées sont en principes celles de la première instruction judiciaire.

B. Tapie 2013, N. Sarkozy 2014 (affaire des écoutes), affaire Bygmalion 2014, T. Thévenoud 2014, F. Fillon 2017, Marine Le Pen 2017<sup>61</sup>.

C'est une prise de conscience significative qui a remplacé le titre de la « *grande loi sur la moralisation de la vie publique* » du programme d'Emmanuel Macron en une « *loi pour la confiance dans la vie publique* ».

### 1.2.2 Les causes de la défiance politique.

Une analyse de la défiance politique institutionnelle ouvre un champ extrêmement vaste : défiance envers la démocratie elle-même, défiance envers les institutions politiques françaises (à articuler autour du déficit de représentativité et de l'impuissance à résoudre les problèmes majeurs du pays), défiance envers le système électoral (avec notamment la conviction souvent exprimée que le vote de l'électeur ne pourra rien changer). Il faudrait aussi parler des réseaux occultes...

S'agissant maintenant de la défiance politique personnelle, il faudra distinguer entre les causes intrinsèques (et réelles) : incompétence, malhonnêteté (corruption) de certains personnels politiques, et les causes (ou amplifications ou distorsions) extrinsèques, résultant (ce n'est qu'un début d'analyse...) de l'intervention ambiguë des médias et de l'utilisation perverse d'Internet. Ceci conduit de nombreux citoyens à rêver « le politique » qu'ils opposent à la « politique politicienne ».

Pour autant, il faudrait aussi s'interroger sur le constat que la société exige aujourd'hui des politiques qu'ils soient plus exemplaires qu'elle ne l'est elle-même (notamment dans le monde "des affaires"). Cette exigence est-elle une apparence ou un fait réel ? Est-elle nouvelle (problème de la meilleure "visibilité" de la fraude et de la corruption) ? Et finalement cette exigence est-elle raisonnable ?

## 1.3 La formation et l'école

### 1.3.1 La situation actuelle.

Algan et Cahuc, dans leur deuxième livre sur la défiance (avec Zylberberg)<sup>62</sup>, identifient plusieurs facteurs qui contribuent au maintien ou à l'augmentation de la défiance. Ils défendent la thèse que le plus important de ces facteurs est l'influence de l'école, à l'enseignement "vertical", sans aucun travail en groupes, finalement élitiste, qui échoue à la fois à obtenir un bon niveau pour tous (comme le démontrent les enquêtes internationales comme PISA), et à favoriser l'intégration et la réduction des inégalités sociales.



Stephane Mahe/Reuters

Il n'appartient pas à l'OCQD de se prononcer sur cette thèse. En revanche on peut constater, que l'école soit ou non la cause principale de la défiance, qu'elle est un lieu où règne la défiance.

L'école est perçue comme un facteur de reproduction des inégalités sociales. De fait, on constate une relation forte (entre 2003 et 2012 selon les résultats

61 la liste de noms qui précède résulte du simple constat du retentissement médiatique. A contrario cette liste ne résulte pas d'un choix mûri par les auteurs du présent rapport, et ne préjuge en rien de l'issue des affaires qui restent soumises à la justice.

62 Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, *La fabrique de la défiance*, Albin Michel 2012.



d'une enquête) entre les caractéristiques socioéconomiques des familles et les performances scolaires de leurs enfants. Uniforme en théorie, l'école ne produit pas d'égalité réelle. Malgré (?) les réformes dont elle a été l'objet et malgré les efforts et la bonne volonté de la majorité des acteurs du système éducatif, elle ne parvient à tenir pleinement ni sa vocation de permettre à chacun de réussir en vertu de son talent et de son travail, ni celle de construire un monde commun à tous les enfants.

Malgré la carte scolaire (sectorisation) qui devait favoriser la mixité, l'école reproduit la ségrégation résidentielle. Les élèves issus des milieux aisés et d'un meilleur niveau se retrouvent ensemble dans les mêmes classes alors que ceux issus de l'immigration sont regroupés dans des classes plus faibles et/ou dans des collèges où ils restent entre eux.

A. van Zanten<sup>63</sup> parle d'une « école de la périphérie », coupée du reste du système éducatif, pourtant fortement soutenue par un personnel d'encadrement dévoué.

On constate alors une défiance vis-à-vis de l'école, qui s'exprime de différentes manières :

- Augmentation des inscriptions dans l'enseignement privé, en hausse depuis 2003, en particulier au collège et au lycée.
  - Scolarisation à domicile
  - Baisse du taux de scolarisation des enfants de 8 à 16 ans
  - Déconsidération des conseils d'orientation – sans parler d'une forme d'autocensure des parents d'élèves liée à leur catégorie sociale d'origine.
  - Phénomènes de déclassement et discriminations sur le marché du travail.
- Les jeunes diplômés doivent souvent accepter des postes peu qualifiés et peu rémunérés. Mais c'est plutôt une conséquence du taux actuel élevé du chômage.

On peut aussi évoquer ce qui que passe avant l'école primaire. Tous les enfants n'ont pas la même qualité de vocabulaire et on manque de places pour accueillir tous les très jeunes enfants. C'est regrettable car l'impact de la participation à un programme préscolaire sur les résultats scolaires ultérieurs est très fort.

### **1.3.2 Le cas particulier des quartiers sensibles.**

La défiance vis-à-vis de l'école est forte dans les quartiers sensibles. Les jeunes sont confrontés à l'échec scolaire et aux discriminations, et leur parcours pour l'accès à l'emploi est très difficile. Beaucoup de jeunes vivent et expriment une désespérance sociale et un malaise identitaire. On peut considérer aujourd'hui que le taux d'abstention dans ces quartiers ne relève pas seulement de la défiance ou mieux de l'indifférence des électeurs vis-à-vis des institutions républicaines et démocratiques mais plutôt d'une manifestation d'hostilité (même si elle reste souvent non violente) à leur égard. Une part significative des habitants se tourne donc vers d'autres normes que celles de la République et accordent leur confiance à des acteurs religieux pour améliorer leur vie quotidienne et leur sentiment d'appartenance. Le mépris ou l'ignorance des identités particulières mène vers ce repli identitaire<sup>64</sup>.

Pour déconstruire la défiance des jeunes envers l'école et les institutions républicaines et répondre à leur aspiration à être reconnus et à trouver leur place dans la société, il faut *passer d'une logique institutionnelle de « solutions à apporter » à des problèmes sociaux particuliers, à une logique*

---

63 Agnès Van Zanten, *L'École de la périphérie*, Presses universitaires de France, 2001.

64 Mattei, Buffeteau, Valabrègue, Dhers, Pasquier, *Réinvestir l'Humain*, Ed. Sociales, 2017.

*d'amélioration des sociabilités de voisinage, de construction locale de « biens communs », d'émancipation [...] aider ainsi les gens à construire du possible pour et par eux-mêmes*<sup>65</sup>.

### 1.3.3 Quels remèdes ?

Au-delà de l'amélioration nécessaire des pratiques pédagogiques (mais cela entraîne un débat difficile et conflictuel), l'école doit aider les enfants à développer dès la petite enfance les compétences non-cognitives et sociales, à apprendre la coopération sociale, et plus précisément à apprendre à travailler en commun dans la classe. Car il ressort de l'analyse des résultats d'une enquête CEVIPOV<sup>66</sup> que « *le degré de confiance est fonction de l'intégration des individus* » et du niveau de leurs études.

Le système éducatif doit clarifier ses objectifs et améliorer son fonctionnement pour réduire le poids des déterminismes sociaux, mais ne saurait difficilement venir seul à bout des forces qui pèsent sur lui.

On peut se demander s'il n'est pas nécessaire de faire des propositions révolutionnaires, pour sortir de la routine des thématiques de réflexion sur le sujet. Il faudrait chercher comment retrouver l'ardeur des hussards de la République à assurer le rôle d'ascenseur social, mais on devrait aussi se poser des questions sur son rôle dans la préparation à la vie civique par rapport à la vie professionnelle. Est-il encore possible de donner *deux missions* à l'école publique ? Ne faudrait-il pas lui redonner pleinement son rôle de formation des citoyens franco-européens de demain ? Et peut-être lui retirer la charge de la formation professionnelle, que l'on confierait alors au monde professionnel ?

## 1.4 La santé publique et la Médecine.

### 1.4.1 Un domaine particulièrement sensible.

La défiance est d'autant plus facile à survenir et à s'incruster que nous sommes personnellement concernés, dans notre santé et dans celle de nos proches.

Avec deux circonstances aggravantes. La première est que nous sommes concernés en permanence, et non pas de façon occasionnelle. Et la seconde est qu'une fois la défiance installée, il faut beaucoup de temps à nos interlocuteurs pour – selon les cas – nous convaincre qu'elle n'est pas justifiée, ou qu'ils ont pris "la mesure" du problème et qu'ils vont y remédier (ou au moins faire tout ce qui est possible pour améliorer la situation).

Nous ne pourrions pas traiter tous les sujets de ce très vaste domaine, mais il est intéressant de répertorier les plus sensibles – les plus médiatisés. Le grand dénominateur commun est le mot *risque*.

Certains des sujets sensibles sont des sujets de santé publique liés à la nocivité, réelle ou supposée, mais toujours profondément imaginée, d'agents biologiques, de substances chimiques, ou de facteurs physiques : OGM, amiante, glyphosate, ondes électromagnétiques. Le corps médical n'est pas directement impliqué. La cause première sinon unique de la défiance est l'opposition entre l'intime

---

65 SPISC Séminaire pour la Promotion de l'Intervention sociale communautaire « Faire société ensemble » : Du pas de côté à l'engagement dans le développement communautaire : Rapport final de la Recherche-action 2013-2016 « La prise en compte de la dimension communautaire dans les interventions sociales collectives ».

66 Le baromètre de la confiance politique, vague 5, décembre 2013, CEVIPOF indiquait que plus des deux tiers des Français (69 %) considéraient qu'« *en France, la démocratie ne fonctionne pas très bien ou pas bien du tout* ». C'est dire si cette opinion de nos concitoyens sur l'état de santé de notre démocratie souligne la dimension politique de la crise dans notre pays.

conviction des usagers et le déni des responsables industriels (ou parfois administratifs) de la dangerosité des produits qu'ils cautionnent. Dans certains cas (le glyphosate dans notre liste), le conflit est renforcé par le soutien apporté aux industriels par une partie de la population (ici les agriculteurs).

D'autres sujets sensibles sont des sujets de santé liés aux effets secondaires de pratiques ou de substances dont la caractéristique essentielle est leur effet thérapeutique (préventif ou curatif) : vaccinations, médiateur (pour l'actualité, mais on pourrait aussi parler du distilbène ou du sang contaminé). Il y a plusieurs différences avec le cas précédent. Les principales sont la personnalisation et la médicalisation du débat et du conflit : l'intéressé est l'objet d'un acte personnel (injection vaccinale ou prise d'un médicament) et le prescripteur est un médecin – lequel devient alors le premier interlocuteur de son patient, au lieu de l'entreprise ou du pouvoir politique dans les situations précédentes. On retrouve l'opposition entre l'intime conviction des usagers et le déni de dangerosité des responsables, médicaux maintenant, avec cette inflexion que le déni se résume parfois (tout au moins au début des "affaires") par le simple silence.



#### 1.4.2 Un "jeu" à trois joueurs.

Certaines situations de défiance, où le citoyen est en mesure d'observer directement (par lui-même ou au moyen des médias) l'objet de la défiance, peuvent être considérées comme des jeux<sup>67</sup> à deux joueurs : l'un des joueurs symbolise "ceux" dont on se défie, et l'autre joueur ceux qui se défient.

Dans le cas des problèmes de santé publique, il y a clairement trois joueurs : les fabricants et prescripteurs, les alerteurs, et les citoyens (ou patients, si la situation est directement médicale). Ces derniers doivent écouter et confronter les arguments des deux premières parties, afin de décider de leur conduite personnelle, souvent réduite à un choix alternatif<sup>68</sup>.

Si l'on veut avancer dans l'analyse des causes de la défiance, notre position d'observateur demande que nous commençons par recenser les faiblesses et les défauts des interventions et des argumentations des deux premières parties (ces faiblesses et ces défauts ne sont pas systématiques, en même temps ils sont statistiquement "bien représentés"!).

Au débit de la "partie" industrielle, médicale ou institutionnelle (administration, pouvoir politique) :

- le silence ou le déni lorsqu'ils sont sans argumentation ;
- l'insuffisance voire l'absence d'information du citoyen (ou patient), que ce soit l'information primitive ou l'information en réponse aux alertes ;
- le recours à des experts dont la crédibilité est discréditée par des liens d'intérêt dissimulés ;
- dans les cas directement médicaux, l'insuffisance d'information des prescripteurs (indépendamment de l'identification des responsables de cette insuffisance).

Au débit de la "partie" alerteuse :

---

<sup>67</sup> La « théorie des jeux » est une méthode mathématique, utilisée notamment en économie, qui permet de "modéliser" des situations où différents partenaires, avec des intérêts divergents, doivent effectuer des choix. La théorie vise à proposer des stratégies, optimales relativement à certains critères.

<sup>68</sup> On peut bien sûr décomposer la situation et imaginer plus de trois joueurs, mais il ne semble pas que cela aide réellement l'analyse.

- une contre-propagande qui est dominée par des appels à l'émotion au détriment des faits objectifs et des argumentations rationnelles, avec très souvent une utilisation abusive des médias et des réseaux sociaux (abusives car audience et saturation ne valent pas raisonnement logique) ;
- le recours à des soi-disant experts dont la compétence éventuelle est périmée ou porte sur d'autres domaines que celui du débat ;
- la désignation non argumentée des cibles de la défiance (par exemple les pouvoirs publics pour la seule raison qu'ils incarnent l'autorité, et non pas pour leur comportement réel).

Il faut bien sûr dire que, si certains "opposants" exploitent les inquiétudes de façon incompétente et malhonnête, de nombreux *lanceurs d'alerte* sont quant à eux honnêtes et courageux, et dignes du plus grand respect.

Face à ces faiblesses et défauts la troisième partie, citoyen ou patient, commence bien souvent par s'indigner devant les silences et les omissions de la partie industrielle, médicale ou institutionnelle, devant ses approximations et ses mensonges (réels ou supposés). L'émotionnel submerge alors le rationnel, et le sens critique ne s'exerce guère... Mais on peut aussi (ou ensuite) écouter les deux parties, ce qui conduit à une impasse : « *qui croire ?* ». Mais la défiance revient aussitôt, dans la question qui accompagne naturellement la précédente : « *À qui peut-on faire confiance ?* »

### 1.4.3 Un regard lucide.

Il faut éviter de croire que la défiance dans le domaine de la santé publique est un phénomène récent. À partir des années 1820 la toxicité de la céruse, poudre à base de plomb largement utilisée dans la peinture en bâtiment, ne faisait aucun doute<sup>69</sup>. Malgré une dénonciation assidue des médecins à partir du milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, la pression et la désinformation organisées par les industriels cérusiers retarderont à 1993 l'interdiction définitive en France ! Quant à la vaccination, l'opposition du corps médical et du grand public au nom de ce que nous appelons aujourd'hui le principe de précaution remonte aux dernières années du 18<sup>ème</sup> siècle, opposition à la "variolisation", avant même la première vaccination jennérienne<sup>70</sup>.

La défiance – très ancienne donc – est renforcée aujourd'hui par un double phénomène. D'une part la diffusion formidable de l'information aujourd'hui permet à la plupart des citoyens d'accéder à des connaissances qui permettent de contredire voire de réfuter les arguments de la partie industrielle et institutionnelle (cette médaille a d'ailleurs son revers : l'accès sans modération à la contre-propagande émotive et irrationnelle). D'autre part le niveau culturel des citoyens a considérablement augmenté et on ne peut plus les bernier avec des justifications simplistes.

Il existe enfin une troisième source d'enlèvement : le facteur *temps*. Le temps qu'il faut pour prendre connaissance des arguments des uns et des autres, et les comparer. Le temps qu'il faut pour aller chercher des sources d'informations complémentaires. Le temps qu'il faut pour discuter de la question avec d'autres citoyens ou patients intéressés. Le temps qu'il faut parfois pour que des allégations erronées se dissipent<sup>71</sup>. Et malheureusement le temps qu'utilisent sans limitation certains groupes de

69 *La céruse, un poison ? Et alors ?* Judith Rainhorn, *Pour la Science*, n° 476, Juin 2017, p. 74-79.

70 Voir Jean-Baptiste Fressoz, *L'apocalypse joyeuse, une histoire du risque technologique*, Ed. Seuil, 2012.

71 La vaccination en France au collège contre l'hépatite B, commencée en 1994, a été suspendue en 1998 au nom du principe de précaution, pour présomption de risque de sclérose en plaque. Il a fallu attendre 2004 pour qu'une commission d'experts français constate qu'aucune étude disponible ne permettait de conclure à l'existence d'un lien de causalité entre la vaccination d'adultes contre l'hépatite B et une augmentation du risque de sclérose en plaques. Mais la polémique est périodiquement relancée...

pression obsédés et déloyaux pour ne jamais accepter la moindre conclusion contraire à leur idée fixe et toujours relancer le débat.

## 1.5 La défiance "sociale"

On pourrait peut-être définir la défiance "sociale" comme la composante de la défiance qui est provoquée par des caractéristiques globales mauvaises (perverses ?) de toute la société. Cette défiance sociale possède diverses facettes mais il en est une qui semble avoir un poids considérable.

De nombreux rapports (le dernier en date, dirigé par cinq économistes (Thomas Piketty, Gabriel Zucman, Lucas Chancel, Emmanuel Saez et Facundo Alvaredo) s'appuie sur une méthodologie pionnière et sur le travail d'une centaine de chercheurs) pointent *l'accroissement spectaculaire des inégalités dans le Monde depuis les années 1980*. Les niveaux moyens de revenus s'améliorent mais la part "captée" par les plus riches s'accroît considérablement, les écarts se creusent, la classe moyenne stagne et finalement les pauvres s'appauvrissent !

D'autres phénomènes inquiétants accompagnent cette évolution, notamment les transferts du capital public vers le privé.

Les données chiffrées les plus révélatrices de cette situation sont les célèbres comparaisons entre le "premier centile" et la deuxième moitié ("les 50 % du bas") de la statistique des revenus ou du patrimoine. On peut aussi présenter les "courbes de Gini" qui visualisent de façon expressive l'écart entre la situation examinée et une situation moins inégalitaire.

Le phénomène est mondial. La situation qui intéresse l'OCQD est bien sûr la situation française, qui n'est ni la pire ni la meilleure quand on la resitue par rapport à d'autres pays, ce qui ne nous dispense pas d'en souligner la dangerosité.

**La perception par les moins riches d'une société inégalitaire et bloquée engendre une amertume puissante, avec pour réflexe fréquent d'accuser la démocratie traditionnelle d'être responsable de cette situation.** En même temps que la démocratie est prise comme bouc émissaire, s'instaure ou s'accroît une défiance profonde, à l'égard tout d'abord du système politique et des institutions, mais qui s'exerce ensuite "tous azimuts".

Dans ce domaine comme dans d'autres, s'attaquer à la cause est une solution possible pour atténuer la défiance. Mais il faut commencer par faire comprendre aux citoyens qu'une vie démocratique de qualité peut fournir des remèdes. De fait, les auteurs du rapport cité au début de ce paragraphe proposent : la généralisation de l'impôt progressif, un registre mondial des titres financiers, un accès égal à l'éducation et à l'emploi, d'importants investissements publics... vous avez dit plus de démocratie ?

## 1.6 Le rejet des élites

### 1.6.1 Une concentration française.

Le rejet des élites financières et politiques privilégiées par la mondialisation libérale est ancien, mais il a été dopé par les révélations des "papers" les mettant nommément en accusation. Tout comme les inégalités qui font l'objet de la section juste précédente, il s'agit d'un phénomène mondial, mais cela ne nous dispense nullement d'en examiner les caractéristiques propres à notre pays et qui peuvent aggraver tel ou tel aspect de la question.



Jérémy Barande /Ecole polytechnique

Par ailleurs plusieurs (beaucoup ?) des auteurs et des lecteurs du présent rapport doivent être conscients qu'ils font partie de ces élites. Non pas certes qu'ils en soient les plus favorisés financièrement, mais qu'ils en partagent la marque culturelle. En effet, avant même l'argent ou la puissance, ces élites sont fortement façonnées par le double moule culturel de la famille et de l'école. Moule qui entraîne le cumul de divers privilèges...

Pour ce qui est des particularités françaises de constitution des élites, il y en a une qui est déterminante, la concentration dans la capitale des élites économiques, politiques, intellectuelles, artistiques, et de presque tous les décideurs. Concentration d'ailleurs ancienne, il suffit de relire les *Scènes de la vie parisienne* de Balzac pour s'en convaincre. Cette concentration dans la capitale entraîne une véritable fracture entre Paris et la Province, aggravée lors de la construction de l'unité linguistique. On peut dire que la bourgeoisie parisienne a capté à son profit l'énergie du pays, et l'a stérilisée tout en la faisant rayonner. Nous avons déjà signalé l'importance de la proximité comme facteur de la confiance démocratique, et la fracture Paris–Province est a contrario un puissant facteur de défiance.

La situation risque peu d'évoluer dans le bon sens sans une pression forte de la base. Trop d'intérêts et d'identification aux réussites du passé rendent les élites aveugles, et il n'existe pas d'exemple historique significatif qui voit les élites évoluer sans cette pression.

On peut évoquer aussi le rejet des experts, quoiqu'ils ne soient pas tous des élites privilégiées (mais ce ne sont pas non plus les pauvres de la société !). C'est un peu compliqué, car de nombreux experts sont excellents et utiles, leurs désaccords sont inhérents à la question, et ne disqualifient nullement la notion d'expertise en soi. Par contre, il y a trop de conflits d'intérêts dissimulés, et aussi trop de soi-disant experts, dont la compétence réelle est faible ou dépassée, ou bien (très souvent) porte sur un sujet différent. Et malheureusement ces faux experts discréditent globalement l'expertise auprès du public et augmentent sa défiance.

### 1.6.2 Défiance et démocratie.

Il est fréquent d'entendre nos concitoyens attribuer le mauvais fonctionnement de la société à la démocratie, le sous-entendu étant, au moins pour certains, que la démocratie est trop ouverte (aux opinions diverses et à la discussion), et que les choses iraient mieux avec un gouvernement plus directif.

## **2 - Réflexions sur la Défiance et son origine**

L'OCQD se doit maintenant de donner quelques éléments de réponse à deux questions très intriquées : pourquoi la défiance ? et : pourquoi tant de défiance en France aujourd'hui ? Les sections qui précèdent ont évoqué des causes de la défiance spécifiques à tel ou tel type d'objet de cette défiance. Il existe aussi des causes plus générales. Par ailleurs l'OCQD souhaite éclairer la question par des comparaisons, soit entre diverses "facettes" de la défiance, soit avec d'autres pays du monde démocratique

### **2.1 Des causes générales**

#### **2.1.1 Une cause universelle : la mondialisation.**

Pendant les trente glorieuses, le partage des fruits de la croissance a plutôt bien fonctionné. Mais depuis la crise induite par la mondialisation, la machine de redistribution fonctionne moins bien et surtout on a compris que la croissance n'était pas infinie et la défiance politique s'est installée. En fait, les raisons de morosité économique comptent peu devant la conscience d'un véritable changement de fonctionnement du monde.

Avec la mondialisation, le monde est devenu de plus en plus complexe alors que les représentants politiques, avec une marge de manœuvre très amoindrie, sont de moins en moins en mesure d'avoir une vision à long terme. Cependant, ils continuent à utiliser les mêmes slogans que dans le passé, du genre « changer le monde » ou « changer la vie ». Comme la nouvelle situation les met dans l'incapacité de réaliser leurs promesses, la défiance dans la population s'accroît inévitablement.

Dans le même temps, leurs propres difficultés personnelles aident les gens à comprendre la complexité et la relative imprévisibilité du monde contemporain – et l'inanité des promesses irréalisables<sup>72</sup>. Les élus ont sous-estimé la capacité de compréhension de la population et son envie de s'impliquer. Cela pourrait expliquer l'apparent paradoxe d'une défiance démocratique qui s'est accrue en même temps qu'on constate le désir profond de beaucoup pour l'engagement dans une vie démocratique citoyenne.

Par surcroît, dans le nouveau monde qui émerge, avec les idéologies effondrées, et où l'Internet donne un accès rapide aux sources d'information, le citoyen trouve légitime d'avoir un avis personnel sur la conduite des affaires publiques. Pendant cela les anciennes élites politiques à la pensée sclérosée finissent de perdre leur crédibilité. Comment ne pas s'en défier ?

#### **2.1.2 Une autre cause universelle : la défiance vis-à-vis de la raison.**

Nous constatons aujourd'hui un rejet croissant du recours à la science, dont l'origine maintenant lointaine réside dans le désenchantement face "au" progrès, qui suscita longtemps l'enthousiasme et

---

<sup>72</sup> si les gens voulaient encore des promesses alors comment comprendre le relatif enthousiasme pour E. Macron qui a promis bien moins que ses adversaires ?

dont on voit maintenant les insuffisances et les défaillances (certains vont jusqu'à croire qu'il n'y a plus de progrès, ce que dément notamment notre vie quotidienne).

Il y a un rejet de l'argumentation rationnelle, qu'ont très bien expliqué plusieurs auteurs, comme par exemple le sociologue Gérard Bronner<sup>73</sup> ou dans un registre différent le physicien Etienne Klein<sup>74</sup>. Le point de départ est le relativisme : si la vérité existe, elle ne peut être que relative, subjective, contextuelle, éphémère ; mais cette défiance critique, méthodologiquement raisonnable, se transforme trop souvent en subjectivité et narcissisme pour contester ce qui dérange ou déplaît.

Ces phénomènes sont à la fois révélés et amplifiés par la diffusion croissante de l'information (Internet, réseaux sociaux, médias...).

### 2.1.3 Les théories du complot.

Il serait beaucoup trop long d'expliquer et de commenter en détail la défiance généralisée qui habite les "nouveaux obscurantistes".

Mais un de ses aspects mérite une attention particulière. Les théories du complot désignent à l'origine la croyance qu'« *un petit groupe de gens puissants se coordonne en secret pour planifier et entreprendre une action illégale et néfaste affectant le cours des évènements* » (définition de Peter Knight, université de Manchester). L'action néfaste étant très souvent une réécriture falsifiée de l'histoire récente.

Les gens qui croient à cette thèse "complotiste" sont convaincus que les autorités sont complices et sont donc enclines à rejeter les affirmations des autorités pour la seule raison que ce sont les affirmations des autorités. On voit à quel point la réfutation sera difficile, puisqu'elle provient elle aussi, directement ou indirectement des autorités. Dans l'article du Monde cité dans la note ci-dessous, on peut lire que « *le succès des thèses complotistes s'accompagne d'une forte défiance vis-à-vis des médias et des structures démocratiques.* » Nous sommes bien d'accord.

L'actualité la plus récente fait état d'une étude de l'IFOP pour la Fondation Jean-Jaurès et l'observatoire Conspiracy Watch<sup>75</sup>. Les journalistes qui font état des résultats de cette étude mettent en avant, par exemple, les opinions aberrantes sur les auteurs "réels" des attentats du

11 septembre ou sur la possibilité d'une création artificielle et délibérée du virus du SIDA. Nous préférons pour notre part relever que 9 % des sondés pensent qu'« *il est possible que la Terre soit plate et non pas ronde comme on nous le dit depuis l'école.* »<sup>76</sup> Car il n'y a là aucune interférence possible avec le politique.

Nous ferons deux commentaires sur cette dernière croyance.

---

73 voir par exemple *Les nouveaux obscurantistes*, in *Le Point* n° 2238, 20 juillet 2015, pp 51-52.

74 voir par exemple son interview dans *Le Point* n° 2238, 20 juillet 2015, pp 40-47.

75 réalisée en ligne les 19 et 20 décembre auprès de 1 252 personnes, voir [www.lemonde.fr/societe/article/2018/01/07/les-theories-du-complot-bien-implantees-au-sein-de-la-population-francaise\\_5238612\\_3224.html#hmvGMWHclBou7w7.99](http://www.lemonde.fr/societe/article/2018/01/07/les-theories-du-complot-bien-implantees-au-sein-de-la-population-francaise_5238612_3224.html#hmvGMWHclBou7w7.99).

76 nous ne citerions pas cette question posée si toutes n'étaient pas biaisées de façon similaire.



Le premier est que cela paraît tout simplement fou. Mais cette appréciation brutale ne nous dispense pas d'essayer de comprendre comment on peut en venir à penser cela (vous avez dit paranoïa ?), et comment il faut réagir pour déradicaliser ceux qui professent ce genre d'opinion.

Le second commentaire est volontairement sévère pour les sondeurs. Quant on demande : « êtes-vous d'accord avec l'affirmation selon laquelle *il est possible* que la Terre soit plate et non pas ronde comme on nous le dit depuis l'école », et non pas : « ... avec l'affirmation selon laquelle la Terre *est* plate et non pas ronde comme on nous le dit depuis l'école », que mesure-t-on vraiment ? Sûrement pas ce que suggère le commentaire de l'étude !

#### 2.1.4 Une cause très structurelle : le manque en France d'une "culture" du compromis.

Ce manque, cause générale de défiance comme nous verrons, possède lui-même des causes. Peut-être l'origine est-elle à chercher dans une absence de perception des *désaccords* et des *dilemmes*. Un dilemme, au sens usuel, est la nécessité dans laquelle se trouve une personne de devoir choisir entre les deux termes contradictoires et également insatisfaisants d'une alternative. La vie entraîne *naturellement* des dilemmes, il n'y a que l'électroencéphalo-gramme plat qui est sans dilemme ! Faute de comprendre cela, au moins intuitivement, l'interlocuteur est automatiquement suspecté de mauvaise foi, d'agressivité... il devient un opposant et même un adversaire. On rencontre ici la part historique du manque de culture du compromis. Le peuple français a pris l'habitude des révolutions, des manifestations violentes, des grèves, des "passages en force". Avec un langage moderne, on peut dire que tous n'ont pas compris ce qu'est une *stratégie* "gagnant-gagnant", et persistent à jouer "gagnant-perdant".



Getty images

Une fois encore, il faut être pédagogue. Tous ceux qui ont lu Anastasia Colosimo<sup>77</sup> qui l'ont entendue dans ses conférences raconter l'élaboration de la loi de 1881 sur la liberté d'expression, raconter l'élaboration de la loi de 1905 sur la laïcité, ont compris que deux années de discussion et de négociation d'un compromis ont conduit, chaque fois, à la rédaction d'une loi consensuelle qui "dure" encore aujourd'hui.

Un *désaccord* résulte d'un manque d'accord sur plusieurs points et pour différentes causes. Il est souvent intéressant de construire des désaccords<sup>78</sup>, permettant de les clarifier et de les rendre féconds en les traitant démocratiquement dans la durée. Ceci peut permettre aussi de discerner les dilemmes restant à résoudre.

Si inversement on récuse le compromis, alors on se défie de l'interlocuteur, qui en retour se défie encore plus de vous. Spirale perverse, toujours plus... de défiance ! Dans le cas de l'entreprise, cette attitude, souvent hypocrite, bloque les relations sociales selon un schéma "perdant-perdant" que les syndicats et le patronat ne discernent pas ou mal.

Soyons brutaux, c'est intellectuellement très reposant de camper sur ses positions, sans chercher à reconnaître la part de raison dans la position et l'argumentation de l'interlocuteur. Et inversement c'est très fatigant d'écouter l'autre, de discuter, d'élaborer – difficilement, longuement – un compromis.

Il faudrait compléter cette section en parlant du *consentement*. Le compromis est une méthode de discussion pour élaborer une décision d'action. Le consentement est une attitude devant une action

<sup>77</sup> *Les bûchers de la liberté*, Éd. Stock, 2016.

<sup>78</sup> voir Jean-Claude Devèze, *Pratiquer l'éthique du débat* (Chronique sociale, 2018).

démocratiquement décidée (qu'elle résulte ou non d'un compromis). Elle n'équivaut pas à une approbation, elle est simplement la reconnaissance que le consensus n'est pas toujours possible, et que l'opposition systématique (voire musclée) ne débouche en démocratie sur rien d'autre que des blocages non productifs et des défiances auto-entretenues. À moins que l'opposition frontale ne soit remplacée – mais cela ne vaut pas mieux – par des pratiques sournoises et larvées, resquillage, petites ruses, évitement des responsabilités, incivisme divers. La confiance y perd, la démocratie aussi.

## **2.2 Des comparaisons instructives**

### **2.2.1 Relations entre les diverses "facettes" de la défiance, une problématique difficile.**

Il faut distinguer et éventuellement corrélérer les diverses catégories de défiance.

Quelles corrélations entre ces catégories ? On trouvera un peu plus bas les résultats d'une étude partielle sur cette question. C'est une note de D. Schnapper, où elle établit un lien très net entre confiance et intégration sociale.

Et aussi développer la question de la défiance selon les catégories de citoyens

Le sujet est vaste et l'on peut examiner comment la défiance se décline par classe d'âges, origines sociales, professionnelles, géographiques. De telles études doivent dépasser l'aspect purement descriptif pour ouvrir sur la recherche des causes.

### **2.2.2 Une étude particulière : défiance interpersonnelle et défiance institutionnelle.**

*« Quelles que soient les variables utilisées, quelles que soient les populations concernées et les types de relations, on le sait déjà, la confiance à l'égard du politique (au sens large) mesurée par les diverses questions sont en baisse significative au cours des deux dernières décennies. Les cinq enquêtes réalisées depuis 2009 par le CEVIPOF sur la confiance politique le démontrent : quels que soient les indicateurs, ils témoignent d'une baisse de la confiance à l'égard des institutions politiques et des valeurs démocratiques. On retrouve cette évolution dans tous les pays démocratiques, même s'il faudra regarder de plus près les résultats des enquêtes internationales. Notons tout de suite que ces résultats sont fondés sur des réponses à des questions, non des observations de comportements »* (Dominique Schnapper, note 2014).

Dans le corps de la note, D. Schnapper examine notamment la relation entre la confiance "interpersonnelle" et la confiance "institutionnelle", et le rapport au politique de cette relation. Ses observations sont très intéressantes, néanmoins son analyse n'est pas limitée à la défiance démocratique car elle inclut le monde de l'entreprise.

La question de fond pour Dominique Schnapper est la suivante : la confiance interpersonnelle varie-t-elle comme varie la confiance institutionnelle ? En d'autres termes, quand on fait confiance à son voisin, fait-on aussi confiance aux hôpitaux, à la police ou aux partis politiques ? Ou bien la défiance à l'égard des institutions est-elle compensée par la confiance à l'égard des personnes proches et réciproquement ?

Une majorité de personnes (57%) ont une attitude globale de confiance (25%) ou de défiance (32%) à la fois dans les relations interpersonnelles et dans les relations à l'égard des institutions.

On peut lire les résultats dans deux sens : 40% ont au moins un élément de confiance ou 60% ont au moins un élément de défiance. Les deux dimensions de la relation de confiance ne sont pas indépendantes.

Ils montrent aussi que, si la majorité de la population nourrit de la défiance à l'égard des institutions (60%), près de la moitié (28%) la compense par des relations de confiance à l'égard des personnes.

Telle est l'analyse de D. Schnapper mais il ne s'agit que de commenter les 4 pourcentages d'un tableau carré à 4 cases. Finalement, quoique malgré les apparences, le commentaire est un peu redondant. Et il nous semble important d'ajouter à ce commentaire que l'une des quatre cases du tableau est peu chargée : celle qui associe la défiance envers les personnes à la confiance envers les institutions (15 %) – mais il n'est pas difficile de juger cette association un peu inconséquente.

Plus intéressant nous semble être un des éléments suivants de l'étude de D. Schnapper, portant sur des interviews effectués pour le CEVIPOF, dégageant les facteurs essentiels de la confiance accordée au personnel politique. Ce sont, dans l'ordre, la *compétence* (être à la hauteur de ses fonctions et connaître ses dossiers), l'*honnêteté* (qualité qui à la fois est une valeur morale et réduit l'incertitude liée à toute relation humaine) et la *proximité* (qui renvoie l'utopie de l'égalité fondamentale de l'égalité de tous et à la possibilité des échanges égaux entre tous).

### 2.2.3 Comparaisons globales avec les autres pays.

De nombreux tableaux et diagrammes comparant, de 2010 à 2013, la confiance dans 24 pays du monde étaient donnés en annexe de l'étude de Dominique Schnapper. Le commentaire s'étire, pour la bonne raison qu'aucune tendance nette, ni aucune divergence nette ne s'en dégage.

Tout au plus peut-on dire, s'agissant de la variation dans le temps, qu'il y a des pays où la confiance a augmenté, et d'autres où la confiance a baissé. La France quant à elle fait partie du troisième groupe, celui des pays "à grandes variations" (dans les deux sens).

S'agissant maintenant de la comparaison entre la France et les autres pays, la France est approximativement au tiers inférieur des graphiques, donc plutôt un peu moins confiante que beaucoup d'autres, mais sans que ce ne soit en rien la perception très dépréciative que nous avons actuellement. Cette distorsion interpelle D. Schnapper, qui interroge : « *La France, nation politique et ambitieuse dans son projet universel, ne serait-elle pas plus particulièrement sensible que ses voisins (à l'exception de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas peut-être) à l'écart entre les aspirations et les réalités, et au déclin politique, absolu et relatif, de la nation ?* »

Il ne serait pas raisonnable de vouloir entreprendre une nouvelle étude de cette ampleur, et il serait plus fructueux de se focaliser sur certains pays d'Europe : Allemagne, Italie, Espagne, Royaume-Uni, en y ajoutant les EUA.

### 2.2.4 L'Allemagne sous le projecteur<sup>79</sup>.

Les apparences sont sereines : malgré les réformes de G. Schröder (Harz IV) qui ont créé une nouvelle précarité, l'Allemagne actuellement va économiquement bien, la cohésion sociale est meilleure que sa réputation, 63 % des Allemands sont contents du fonctionnement de leur démocratie.

Mais si on regarde les choses plus en détail, on constate de très nombreux éléments qui sont exactement ceux dont notre analyse a révélé qu'ils se situent à la source de la défiance.

---

<sup>79</sup> selon plusieurs sources diffusées par le site [www.bertelsmann.stiftung.de](http://www.bertelsmann.stiftung.de).

La mondialisation, la révolution digitale ainsi que l'augmentation des inégalités changent la manière de vivre et de travailler ensemble – même s'il y a un net écart entre les statistiques (et ce que l'on peut lire dans les journaux), et ce que vivent les citoyens au quotidien.

La montée des inégalités sera le problème central des trente années à venir pour le monde entier (avec ou avant les questions écologiques ?). C'est déjà visible en Allemagne et dans certains États de l'OCDE<sup>80</sup>. Si les uns s'adaptent aux évolutions rapides du monde, d'autres la craignent et restent sur place. On constate un manque de travailleurs dans les régions économiquement fortes et une importante proportion de chômeurs dans les régions à la traîne. Mais dans l'ensemble, le risque de pauvreté augmente et la création d'un prolétariat de service sans perspectives d'avenir dans ce travail est à redouter. De plus, l'Allemagne vieillit et il devient de plus en plus difficile d'assurer les soins nécessaires faute de structures dans les régions qui se dépeuplent (migration de la campagne vers les villes). En 2030 la moitié de la population aura plus de 48,1 ans. (45,3 en 2012). Si on ajoute à ce tableau la crise des migrants, les répercussions du Brexit et la montée des populismes, on peut s'attendre à quelques difficultés pour le futur, avec une montée de la défiance.

Pour éviter cela, une culture de participation commence à se développer en Allemagne, et on se dirige vers une démocratie directe, dialoguée, représentative. Les premières « fondations communautaires (Bürgerstiftungen) », orientées sur la cogestion, la transparence et le service ont vu le jour vers la fin des années 1990 ; presque 300 associations se sont engagées selon les principes énoncés par ces fondations. Plus récemment, l'initiative « Allianz Démocratie Multiple » (2 ans d'expérience) préconise la collaboration et incite les habitants à prendre des engagements dans et pour la société civile. In fine, cela augmente la confiance des citoyens et renforce la démocratie.

Concernant l'Allemagne, un point mérite d'être traité plus en détail : les élections du 24 septembre 2017 pour le Bundestag. La participation lors de ces élections a été élevée : 76,1%. Le résultat montre une nette avance pour la droite sur les 709 sièges (ces derniers en forte augmentation faute de réformes appropriées)<sup>81</sup>.

Les Allemands font davantage confiance aux institutions démocratiques que les autres pays européens, ce qui ne signifie pas leur accord inconditionnel avec la manière dont cela se vit au quotidien (trop peu de différence entre les programmes des partis centraux, pas assez de débats). Les sondages montrent que, si la défiance se développe dans la population, elle reste peu visible en milieu éduqué et chez les jeunes, ceux-ci penchant plutôt vers une écologie libérale. Les résultats des élections ne sont plus socialement représentatifs dans l'ensemble<sup>82</sup>.

Le succès inattendu d'AfD (Alternative für Deutschland, extrême droite), 94 sièges contre 0 auparavant, peut être considéré comme une élection de protestation. Il s'analyse comme une réaction à l'accueil important des migrants dans le pays et le résultat des divisions sociales et culturelles de la société dont certaines composantes peuvent chercher une soupape dans le populisme de droite en plein essor. Il révèle aussi le fossé non comblé entre les « deux » Allemagne, la percée de l'extrême droite étant importante à l'est<sup>83</sup>.

---

80 Organisation de coopération et de Développement Economique, qui regroupe 35 pays qui ont en commun un système de gouvernement démocratique et une économie de marché.

81 Eupinions du 06.09.2017 publié par Bertelsmann.

82 Entretien avec Robert Vehrkamp du 26.09.2017, publié par Bertelsmann (<https://www.bertelsmann-stiftung.de>).

83 *Le Monde*, 05.10.2017, par Thomas Wieder (Berlin, correspondant).

Au moment où ce texte est rédigé (janvier 2018, soit trois mois et demi après les législatives), la chancelière A. Merkel peine toujours à trouver une coalition stable pour former son nouveau gouvernement, et il ne fait aucun doute que la défiance monte en Allemagne...

### **2.2.5 Le Royaume-Uni.**

Après une période très glorieuse (empire, résistance à Hitler, caractère anglo-saxon de la mondialisation), le Royaume-Uni actuellement traverse une période de doute, avec un sentiment de déclin et la crainte d'une menace existentielle. Certains journaux ont titré en juin 2016 : « *Brexit : le retour de la défiance.* » Des commentateurs ont vu dans le Brexit la conséquence du sentiment de cassure entre le Nord victime, et le Sud gagnant de la mondialisation, cassure dont l'Europe serait le cheval de Troie.

### **2.2.6 Les Etats-Unis d'Amérique.**

Ce pays présente de nombreux motifs de défiance. Le motif le plus important est un antagonisme ancien et profond entre deux classes de citoyens américains : les élites libérales-libertaires mondialisées (qui sont pour l'essentiel les habitants des côtes<sup>84</sup>) et le "peuple" porteur des valeurs américaines traditionnelles (qui l'on trouve surtout à l'intérieur du pays). On pourrait aussi mentionner les défiances héritées de l'esclavage, qui malheureusement ne parviennent pas à s'effacer. Tous ces antagonismes ont été réactivés par D. Trump soufflant sur les braises. Depuis son élection, la presse va jusqu'à évoquer parfois la menace d'une guerre civile. Les défiances réciproques s'amplifient et se dramatisent, la démocratie américaine, repère d'espoir pour beaucoup d'opprimés du monde (vous avez dit la statue de la liberté ?), est fatiguée...

## **3 - Restaurer la Confiance**

### **3.1 Commencer par se changer soi-même avant de transformer les institutions et les responsables**

#### **3.1.1 De l'utopie au principe de réalité.**

Les citoyens peuvent-ils réellement restaurer la confiance en réformant les institutions et en obligeant les responsables à changer leurs comportements et leurs pratiques ? Ceux qui pensent ainsi constatent vite la vanité de leurs efforts et sont bientôt découragés.

Il existe une autre voie, que l'OCQD croit proche d'une certaine conception de la citoyenneté et qui lui semble porteuse d'une efficacité, discrète mais déterminée et persévérante : se changer soi-même, en s'efforçant d'entraîner ses proches dans la même voie, avant de répercuter ces changements sur les institutions. Nous indiquons ci-dessous deux domaines où exercer cette voie du changement personnel : la pratique du raisonnement logique, et la responsabilité politico-citoyenne de chacun.

---

<sup>84</sup> en étant conscient qu'on met ensemble ainsi la côte Est encore très "WASP" et la côte Ouest beaucoup plus multiculturelle – mais cette différence-là compte moins.

### 3.1.2 Face aux débats bloqués : deux pistes.

Nous avons évoqué dans la section sur la santé publique l'angoisse du citoyen face aux argumentations qui s'affrontent : « *Qui croire ?* ». Mais il y a bien d'autres domaines où le débat se bloque. Face à ces situations, il y a deux pistes prioritaires : la pédagogie et la démocratie du débat.

La **pédagogie** s'exercera en premier lieu sur deux points très généraux : la lucidité critique et l'apprentissage du raisonnement rationnel. Ces deux facteurs aideront à distinguer les "vrais" motifs de défiance – qui ne manquent pas – des intoxications (ou des "fakes"<sup>85</sup>), pervers ou innocents – qui malheureusement ne manquent pas non plus.

**La lucidité critique.** Un débat s'enflamme sur Internet (quel qu'en soit le sujet) et l'observateur éclairé découvre, consterné, que la plupart des internautes ne sont même pas capables de distinguer entre les trois formes d' "expression libre" : le slogan, courtois ou injurieux, la libre opinion, articulée mais non pas argumentée, et l'argumentation. Ajoutons que la mention des sources est indispensable pour crédibiliser une information.

**Le raisonnement rationnel.** Apprendre quelques ressorts élémentaires, ne pas confondre postulat (qu'il soit une simple hypothèse ou qu'il ait été établi par ailleurs) et conséquence, savoir comment fonctionne un syllogisme (le mot n'est pas nécessaire mais la structure l'est : sinon, comment faire comprendre que le pseudo-raisonnement « la criminalité augmente, donc il faut rétablir la peine de mort » est sans valeur car il n'y a qu'une seule prémisse), savoir ce qu'est un contre-exemple et ce qu'il peut prouver, etc.

Faire comprendre ce qu'est un dilemme et qu'on ne peut pas tout satisfaire !

Fait également partie de l'apprentissage du raisonnement rationnel **une réflexion sur les considérants logiques du principe de précaution**. Ne serait-ce que faire comprendre qu'il y a une parfaite symétrie conceptuelle entre action et inaction : lorsqu'on croit être inactif, on est en réalité dans une autre action, celle en cours qui se poursuit. Ainsi, lorsqu'on privilégie les conséquences des actions sur celles des (prétendues) inactions, on fait une utilisation abusive (ou malhonnête) du principe de précaution.

La **démocratie** du débat est une nécessité citoyenne bien mal exercée aujourd'hui.

Les pratiques démocratiques sont multiples : transparence, accessibilité de l'information, communication, utilisation des réseaux sociaux, dialogue, implication des citoyens, participation, "expertise publique", rejet des a priori (les pouvoirs publics comme objet par principe de suspicion et de rejet), compréhension des caractéristiques du dilemme (bis), médiation, délibération, concertation, etc.

Mais beaucoup de ces pratiques démocratiques ne se développeront convenablement qu'au sein de structures citoyennes qu'il faudra renforcer ou créer. On trouvera des suggestions plus loin.

Nous terminerons par deux remarques essentielles.

Un débat de bonne qualité est extrêmement coûteux et **chronophage**... il faut savoir s'arrêter et prendre une décision !! Mais peut-être aussi faut-il savoir sélectionner le petit nombre des sujets qui sont fondamentaux pour la société et pour lesquels on acceptera des débats longs.

La France manque singulièrement d'une culture du processus délibératif permettant de **clarifier les désaccords et de construire des compromis en respectant l'éthique du débat**. De façon pratique, on ne peut pas faire reculer la défiance si l'on n'accepte pas à la fois l'exigence de rationalité de

---

<sup>85</sup> ce mot désigne en anglais standard un document falsifié.

l'argumentation, la prise en compte des émotions liées aux souffrances et inégalités, la mise en œuvre de processus démocratiques (à commencer par le respect de l'interlocuteur), et la recherche de compromis une fois les désaccords clarifiés.

### 3.1.3 Tous responsables.

Si un certain nombre de critiques sur le comportement sclérosé et sur le manque de courage politique de trop d'élus est évident, il faut aussi questionner le rapport entre celui qui promet et la population qui exige des promesses sans s'interroger sur leur faisabilité et sur leur adéquation au bien public.

Où est la responsabilité ? N'est-elle pas partagée entre celui qui promet et celui qui y croit (ou qui fait semblant d'y croire) ?

Si chaque partie de la population demande d'avoir plus d'avantages que les autres parties – ce qui est tout à fait légitime – est-ce qu'il s'agit d'une revendication démocratique ? Si chaque partie de la population n'exerce son droit démocratique que pour demander davantage, en quoi devons-nous critiquer les élus qui font des promesses aux uns et aux autres ?

Si le citoyen monnaie son vote dans le seul but d'obtenir des avantages catégoriels et se pose moins de questions sur l'adéquation avec l'intérêt général, s'il privilégie ses droits en escamotant ses devoirs, s'il ne veut pas examiner les contraintes éventuelles et envisager le monde dans sa complexité, s'il est relativement réticent pour avoir une idée plus claire sur la mondialisation, s'il ne veut pas entendre parler des pouvoirs limités des corps constitués eu égard à la situation de la France dans cette mondialisation, et s'il veut garder ses illusions sur les marges de manœuvres illimitées des politiques pour « changer sa vie » au lieu de négocier avec eux pour le partage de ce pouvoir même limité – alors peut-on reprocher uniquement aux hommes politiques de ne pas tenir leurs promesses ?

On critique la société consumériste, le manque de considération, la concurrence acharnée entre les individus, etc. Mais comment être davantage considéré et faire moins concurrence entre nous et être moins individualiste si on a perdu le sens de d'intérêt commun. Peut-on être considéré si d'une manière ou d'une autre on ne s'implique pas<sup>86</sup> ?

Il faut motiver les gens à s'impliquer davantage et arrêter de se comporter comme des consommateurs face à l'État. **Un consommateur achète et jette** alors qu'**un citoyen s'implique et contrôle**. Le paradoxe est qu'on s'offusque de voir la santé, l'éducation, la culture, etc. devenir des objets de consommation – de consommation gratuite en vertu des droits acquis que nous revendiquons sur les services publics – et en même temps on vote d'une façon consumériste. **On veut obtenir tout de l'État... mais on se méfie de lui !** Nous devons vraiment changer nos propres comportements, redécouvrir le bien public, participer aux initiatives citoyennes collectives, faire de la politique... *autrement*.

---

<sup>86</sup> voir Jean-Claude Devèze, *Citoyens, impliquons-nous* (Chronique sociale, 2015).

## 3.2 Des conseils et des propositions d'action

### 3.2.1 Des conseils sur l'attitude et le comportement des citoyens.

Selon les livres d'Algan et Cahuc (et Zylberberg) déjà cités, il n'y a pas de fatalité au mal français. Les pratiques pédagogiques, la qualité des pouvoirs publics ou encore la vitalité du dialogue social peuvent rétablir la confiance (indépendamment de l'histoire ou de la culture propre à chaque pays). *Mais le rapport des individus aux institutions intègre inévitablement le jugement qu'ils portent sur elles, ils n'admettent leur autorité que dans la mesure où ils les jugent dignes d'être respectées. C'est seulement dans la mesure où ils considèrent rationnellement qu'elles répondent à leurs attentes – ou à leurs exigences – que les institutions pourront susciter et maintenir la confiance des individus – confiance dans les autres, confiance dans les institutions – nécessaire à la perpétuation de toutes les formes de collaboration*<sup>87</sup>.

**Certains des « 32 engagements » du Pacte civique peuvent avoir un effet direct pour diminuer la défiance.** Ils peuvent paraître des évidences, mais il n'est peut-être pas inutile d'en rappeler quelques-uns parmi les plus "individuels" : participer de manière constructive au débat public et prendre part aux votes ; aller à la rencontre de l'autre, quelle que soit sa différence, pour construire un vivre ensemble ; reconnaître le droit à la parole de chacune et de chacun ; dans l'éducation, promouvoir les talents et faire prévaloir la coopération ainsi que la non-violence sur la compétition ; dans les collectivités locales, développer l'esprit de fraternité au service d'un vivre ensemble durable, sans exclusive ni exclusion.

### 3.2.2 Des propositions d'action.

Là aussi, les propositions du Pacte civique peuvent être prises comme des exemples significatifs d'actions collectives possibles. Ce n'est pas le lieu ici de les développer en détail, et nous nous contenterons de rappeler celles qui sont relatives à la fraternité : améliorer, en tout lieu, la représentation de la diversité ; prendre des mesures nouvelles en faveur de la parité homme / femme ; respecter le droit international vis-à-vis des migrants.

### 3.2.3 Et l'intégration ?

Nous n'avons pas du tout examiné la défiance à l'égard des immigrés, qui remonte à très loin mais qui prend une forme nationaliste à partir de la fin du 19<sup>e</sup> siècle (les Italiens, plus tard les Polonais...). Les raisons de ces défiances, diverses peurs en tout premier lieu, dépassent de très loin le présent rapport. Mais nous ne pouvons pas ignorer le phénomène. Aujourd'hui, sauf aveuglement volontaire, la société européenne sait qu'elle devra intégrer de nouveaux venus, en provenance principalement du Sud. Or nous observons dans notre pays des traitements indignes que la simple humanité devrait proscrire. Ne sont-ils pas liés au quasi-monopole du ministère de l'Intérieur qui, de par sa culture et sa mission primitive, donnera toujours la priorité absolue aux nécessités sécuritaires ? Et ne conviendrait-il pas alors de récuser ce quasi-monopole ?

---

<sup>87</sup> TMI Livret Notes France Stratégie.



# Conclusion

## 1 - Quels indicateurs de la confiance-défiance ?

### 1.1 Pourquoi des indicateurs.

Nous avons soulevé beaucoup de questions sur la confiance-défiance. Dans beaucoup de cas, la réponse à nos questions demande une vision de la situation étayée par des indicateurs.

Un **indicateur synthétique** donnerait (aux décideurs, aux acteurs de la citoyenneté, au public), en "temps réel", l'état global de la défiance en France. Un tel indicateur devrait prendre en compte : la participation démocratique (aux scrutins notamment (lesquels ?)), différents indicateurs sociaux-économiques (inégalités, pauvreté, ...), le sentiment (subjectif) de confiance-défiance dans un certain nombre de domaines (sécurité, école, etc.)

Des **indicateurs spécifiques** permettraient d'effectuer des études et des analyses de la confiance-défiance, de ses causes et de ses modalités, dans des domaines particuliers. Ils permettraient également d'effectuer des comparaisons, notamment avec la confiance-défiance dans d'autres pays de l'Europe ou du monde Occidental. Ces comparaisons seraient alimentées par la donnée de séquences ou de tableaux d'indicateurs chiffrés.

Enfin, c'est un enjeu important de **savoir si actuellement la défiance augmente, ou si c'est seulement la perception que les citoyens en ont**. Il faudrait donc disposer d'indicateurs ad hoc, éventuellement complétés par des enquêtes de terrain, pour avancer sur la difficile comparaison entre la **défiance perçue** ou **ressentie** (traduite dans la parole des citoyens, les propos – rarement sereins et mesurés – véhiculés par Internet, les émissions de télévision, les articles et courriers des lecteurs de la presse écrite), et la **défiance réelle** (observée notamment dans les comportements). Il y a dans cette affaire beaucoup de biais (pour emprunter le vocabulaire des statisticiens).

### 1.2 Une étude critique des indicateurs existants.

L'OCQD n'a pas actuellement les moyens de fabriquer de nouveaux indicateurs, en tout état de cause cela ne serait pas un objectif raisonnable.

Par contre on dispose aujourd'hui en France d'enquêtes multiples sur l'état de la confiance-défiance, du baromètre de la confiance politique établi par le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), de nombreux indicateurs de la confiance-défiance produits par divers instituts de sondages, institutions, associations... On dispose également de nombreux indicateurs politiques, économiques et sociaux (souvent publiés annuellement), tout particulièrement ceux de l'INSEE, qui sont plus ou moins des indicateurs *indirects* de la défiance. Il y a donc un recensement et un examen critique de ces indicateurs à effectuer, de façon à savoir si, et surtout comment, on peut les utiliser.

En notant que l'on peut utiliser ces indicateurs isolément, ou bien comme des éléments d'un nouvel indicateur composite.

## 2 - Une conclusion tournée vers l'avenir

### 2.1 La bonne et la mauvaise défiance.

Nous emprunterons à la note de synthèse « *L'expertise face à une crise de confiance ?* »<sup>88</sup> publiée par France stratégie, des interrogations sur le rôle de la défiance. L'un des paragraphes de cette note s'intitule « *La défiance, un mal nécessaire ?* » et constate que dans l'évolution contemporaine de l'expertise, avec notamment l'intervention de nombreuses parties prenantes, la multiplication des intérêts en jeu, et l'impossibilité pour les experts d'être dénués de tout conflit d'intérêts, la défiance peut, à certaines conditions, faire progresser la connaissance, et améliorer la production, la diffusion et la réception de l'expertise. Ce discours est très proche du constat épistémologique bien établi que les résultats négatifs et les échecs des théories jouent un rôle essentiel dans l'avancement de la science.

Finalement, la défiance, c'est un peu comme le cholestérol, il y a de la bonne défiance et de la mauvaise défiance. La défiance qui révèle et aide à corriger, et la défiance qui culbute le rationnel par le spontané et l'affectif, et qui finalement dénature ou paralyse.

En dépassant le cadre de la seule expertise, on peut constater que la défiance agit d'abord comme un révélateur de dysfonctionnements des institutions et de difficultés dans leur dialogue avec les citoyens. La défiance « *réaction normale voire salubre* » dit la note de France stratégie, tout en reconnaissant qu'elle peut aussi être (au moins dans le cadre de l'expertise) une difficulté spécifique liée au rapport avec la connaissance. Mais elle n'en peut pas moins être "bien" utilisée. **L'interrogation qui nous fera avancer est alors la suivante : comment faire pour que la "bonne" défiance joue pleinement son rôle et nous permette de progresser dans les rapports entre les pouvoirs et les citoyens ?**

### 2.2 Des signaux contradictoires.

La confiance est-elle en train de revenir ? Deux enquêtes très récentes apportent des conclusions très dissemblables.

Le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF, "vague 9" du 30 janvier 2018<sup>89</sup>, comparée à la "vague 8" de décembre 2016, donne des chiffres un peu bizarres : la méfiance, la lassitude et la peur sont en baisse de quelques points, mais la confiance ne monte que de 1 % et l'enthousiasme chute de 2 %. À l'exception du gouvernement (en hausse de 2 %), la confiance dans les institutions politiques chute brutalement de plus de 10%. Celle envers beaucoup d'autres institutions chute également, quoique moins. Cette étude (une centaine de pages de résultats chiffrés) défie un peu l'analyse, et les notes de synthèses partielles qui l'accompagnent sont pessimistes mais parfois ambiguës : *maintien d'un haut niveau de défiance politique, malgré un effet post-électoral ; un fragile retour de la confiance dans les jeunes générations et une gestion optimiste de l'incertitude, avec en question une inflexion du pessimisme face à l'avenir ?*

---

<sup>88</sup> bilan à mi-parcours du séminaire « *Paroles d'experts, pour quoi faire ?* » (8 p.), 18 janvier 2018..

<sup>89</sup> interviews de 2200 personnes, effectuées en ligne du 13 au 26 décembre 2017.

De façon dissonante, une enquête Viavoice<sup>90</sup> réalisée en décembre 2017 montre, par comparaison avec des enquêtes similaires réalisées en septembre 2016 et en avril 2014, que les Français pensent que la démocratie française fonctionne mieux, et que cette opinion est partagée au-delà des clivages politiques. Les raisons de cette évolution sont assez complexes et ne valent nullement adhésion à de nouvelles formations et à de nouvelles personnalités politiques. Elles semblent plus structurelles. Il y a une large approbation de la rupture, et surtout le sentiment – nouveau – qu'ont les citoyens d'avoir pu, par leur vote, apporter la preuve qu'ils pouvaient changer radicalement la vie politique. Dans un commentaire un peu enflammé de cette enquête, *Une pierre dans le jardin décliniste*<sup>91</sup>, Laurent Joffrin explique que « *la confiance dans la démocratie française se redresse brusquement* » et que « *ce sont les catégories qu'on n'attendait pas qui regagnent soudain en optimisme : les jeunes et les classes populaires.* »

« *La défiance s'obstine* », titre, à notre avis un peu imprudemment, le baromètre du CEVIPOF, « *les Français pensent que la démocratie française fonctionne mieux* », dit l'enquête Viavoice. C'est plutôt contradictoire – même si les deux études convergent sur un point : une amélioration chez les jeunes. Il reste beaucoup de questions. **Quelle est la réalité de l'éventuel retournement de l'évolution de la défiance ?** Est-ce possible en si peu de temps, alors que toute notre étude montre des raisons anciennes à la défiance française ? Et surtout, est-ce un feu de paille, ou le début d'un retournement profond et durable ? À moins que toutes ces questions ne se résument en une seule. L'une et l'autre des deux études citées s'interrogent sur un « effet Macron ». Illusion ou réalité... est-il raisonnable d'espérer que des enquêtes statistiques puissent trancher en quelques mois, et même en deux ou trois ans ?

Probablement pas. Mais pourtant il est clair que « ça bouge », et il semble que nous puissions regarder l'avenir avec plus de confiance et d'optimisme qu'auparavant.

---

90 étude réalisée par Viavoice pour la Fondation Jean-Jaurès et La Revue civique, par les interviews de 1002 personnes, effectués en ligne du 22 au 28 décembre 2017. Voir par exemple : [jean-jaures.org/sites/default/files/lobservatoire\\_de\\_la\\_democratie\\_janvier\\_2018.pdf](http://jean-jaures.org/sites/default/files/lobservatoire_de_la_democratie_janvier_2018.pdf).

91 *La lettre politique-Joffrin-12 janvier 2018.*



# Conclusion générale

La cinquième et dernière partie du rapport 2017 de l'OCQD a approfondi la réflexion sur la confiance-défiance en démocratie en analysant les constats, les causes de la défiance et les conditions de la restauration de la confiance. Elle aurait pu, à elle seule, tenir lieu de conclusion au rapport. Sans doute par un mimétisme académique, les rédacteurs du rapport ont souhaité se plier à l'exigence formelle d'une conclusion qui, toutefois, n'est pas sans avantage. Elle oblige notamment à tirer des enseignements d'un voyage d'une année mené, en compagnonnage, au sein d'une équipe répartie en plusieurs groupes de réflexion qui, tous les deuxième mercredi de chaque mois (excepté en août), s'est retrouvée réunie en séance plénière de l'Observatoire citoyen de la qualité démocratique pour expliquer l'état d'avancement de la réflexion collective sur les sujets qui allaient devenir les parties du rapport.

Rien ne garantissait l'unité du rapport qui n'était d'ailleurs pas féroce­ment recherchée.

Et pourtant le fil rouge de la restauration de la confiance s'est imposé tout naturellement comme le «conducteur» du bilan des six premiers mois du nouveau quinquennat, ou des conditions de la mise en œuvre d'une loi votée à l'unanimité du Parlement sur une expérimentation relative à «zéro chômeurs de longue durée sur dix territoires» ou encore de la découverte du potentiel du numérique pour développer des pratiques démocratiques nouvelles sans oublier que les périls pour la démocratie se nichent dans des utilisations imprudentes, malveillantes ou carrément criminelles d'internet, des objets connectés ou de l'intelligence artificielle.

Plus largement ce que l'OCQD veut faire passer comme message au terme d'une année d'observation citoyenne de la qualité démocratique, c'est que la grande majorité des réformes en France s'appuie sur deux familles de méthodes, le plus souvent opposées et qui produisent les unes et les autres des échecs en termes de gestion des problématiques nationales car les unes et les autres sont bâties sur la méfiance et sans tout mettre «sur table». Quelles sont ces deux familles de prise de décision ?

D'une part, il y a les grandes décisions qui ressortent de négociations entre les grandes organisations représentatives des employeurs et des salariés ou des professions concernées où règne le rapport de force que chacun connaît et respecte tout en espérant le faire évoluer, à la marge, en sa faveur.

D'autre part, il y a la méthode de travail et de préparation de la décision des ministres qui s'appuient sur la force des experts qu'ils soient internes (corps techniques de fonctionnaires) ou externes (cabinets de consultants). Cette méthode consiste à analyser, sous un angle souvent spécifique, un problème que l'actualité place sur le devant de la scène, sans qu'il puisse être resitué dans sa globalité ni dans le temps long.

Les élus, qu'ils soient parlementaires ou de terrain, sont contraints de s'accrocher, dans un cas comme dans l'autre à la dimension politique, pour ne pas dire politicienne, des problèmes qui se trouvent en réalité posés à la société.

Les deux méthodes ont en commun de vouloir agir en ignorant la complexité, la diversité et la légitimité de multiples points de vue, sans doute, souvent minoritaires, mais dont la connaissance et le traitement, notamment par des techniques participatives maintenant éprouvées, améliorent la solution globale, donnent des marges de négociation contre les lobbies de tous ordres et finalement bonifient la décision et la parole publiques.

C'est l'émergence et la pratiques de ces processus participatifs et délibératifs que l'OCQD appelle de ses vœux notamment dans les champs de l'économie, de l'écologie, de la santé, de la solidarité, de l'éducation... Ils sont de nature à favoriser un compromis constructif et à recréer du lien et de la confiance grâce à la méthode innovante qu'il met en œuvre.

Quel que soit le programme de travail qu'il arrêtera prochainement pour 2018, l'OCQD retrouvera, à l'évidence, ces problématiques tant elles sont au cœur de son engagement citoyen pour la qualité démocratique.

\*

\* \*

# Table des matières

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>RESUME</b> .....	11
<b>INTRODUCTION</b> .....	15
<b>PARTIE 1 : BILAN DU PREMIER SEMESTRE DU QUINQUENNAT</b> .....	17
<b>1 - Les ordonnances réformant le code du travail</b> .....	22
Notre questionnaire : .....	22
Appréciation de l'OCQD : .....	23
<b>2 - Le projet de loi de finances pour 2018, par nature, révélateur de choix politiques majeurs</b> .....	26
Présentation : .....	26
Appréciation de l'OCQD : .....	26
<b>3 - La politique migratoire et la situation des plus démunis sur notre territoire</b> .....	29
Notre questionnaire : .....	29
Appréciations de l'OCQD : .....	30
<b>4 - Climat, écologie et alimentation</b> .....	32
Notre questionnaire : .....	32
Appréciation de l'OCQD : .....	32
<b>5 - La politique européenne et internationale</b> .....	36
Notre questionnaire : .....	36
Appréciation de l'OCQD : .....	37
<b>6 - Des mesures emblématiques dans le domaine de l'éducation et la réforme de l'accès à l'université</b> .....	38
L'OCQD a analysé trois réformes : .....	38
Appréciation de l'OCQD : .....	38
<b>7 - Les lois pour la confiance dans la vie politique</b> .....	41
Pourquoi ces lois ? .....	41
Appréciation de l'OCQD.....	42
<b>8 - La politique du logement</b> .....	44
Appréciation de l'OCQD : .....	44
<b>Conclusion de la partie 1</b> .....	45
<b>PARTIE 2 : OBSERVATION DE LA DEMARCHE « TERRITOIRES ZERO CHOMEUR DE LONGUE DUREE » : « UNE AVENTURE CITOYENNE ET DEMOCRATIQUE »</b> .....	47
<b>Introduction</b> .....	49
<b>1 - Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée : de quoi parle-t-on ?</b> .....	50
<b>2 - Genèse du projet : les origines (1995 - 2011)</b> .....	51

<b>3 - Historique du projet : phase « classique » de discussions avec l'exécutif et les administrations concernées (2012 – 2014)</b> .....	52
<b>4 - Le blocage (2014)</b> .....	53
<b>5 - En parallèle : un projet qui continue à germer dans des territoires (2013-2015)</b> .....	53
<b>6 - Recours à la voie parlementaire</b> .....	53
<b>7 - La loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée</b> .....	56
<b>8 - Un décret d'application rapidement promulgué</b> .....	57
<b>9 - L'appel à candidatures – Les 10 territoires retenus</b> .....	57
<b>10 – Le démarrage</b> .....	58
<b>11 - Le bilan et l'évaluation à venir</b> .....	59
<b>12 - Et la suite ?</b> .....	59
<b>Conclusion sur le plan démocratique</b> .....	61
<b>Les appréciations de l'OCQD sur le fonctionnement démocratique :</b> .....	61
<b>Annexe 1 : Loi d'expérimentation</b> .....	63
<b>Annexe 2 : TZCLD : « l'évaluation prévue par la loi »</b> .....	64
<b>PARTIE 3 : LA DEMOCRATIE NUMERIQUE</b> .....	65
<b>Introduction</b> .....	67
<b>1 - Quelques éléments de définition pour commencer</b> .....	68
1.1 Que recouvre l'expression « démocratie numérique » ? .....	68
1.2 La démocratie numérique prospère dans un contexte favorable à la démocratie délibérative et à la démocratie participative. ....	68
1.3 Une typologie est utile pour comprendre ce phénomène d'émergence de la démocratie numérique.....	72
<b>2 - L'ambivalence fondamentale du numérique impacte directement la démocratie numérique</b> .....	72
2.1. les éléments positifs du numérique : le facilitateur de démocratie .....	72
2.2 les risques du numérique pour la démocratie .....	73
2.3 Deux dangers majeurs pour l'expression démocratique : la fracture numérique et la toute-puissance des algorithmes .....	74
2.4 L'ambivalence intrinsèque du phénomène numérique est avérée.....	78
<b>3 - Propositions pour une nouvelle citoyenneté à l'ère numérique</b> .....	80
Proposition n° 1 - Réduire, puis effacer la « fracture numérique » .....	81
Proposition n° 2 - Déterminer la place et le rôle de l'Etat dans la « régulation » d'internet et plus particulièrement des algorithmes .....	83
Proposition n° 3 - La conduite de la consultation sur Internet : favoriser la mise en place de chartes, codes de bonne conduite, guides de bonnes pratiques, lignes directrices .....	84
Proposition n° 4 - Mieux encadrer le pouvoir des plateformes .....	84
Proposition n° 5 - Promouvoir l'utilisation du moteur de recherche QWANT .....	85
<b>Conclusion de la partie 3</b> .....	85



<b>Annexe : Les réponses et propositions issues du questionnaire adressé aux internautes du Pacte civique. ....</b>	<b>86</b>
<b>PARTIE 4 : RESTAURER LA CONFIANCE ENTRE L'ETAT-SERVICE PUBLIC ET LA SOCIETE .....</b>	<b>91</b>
<b>Introduction : quels critères adopter pour observer la transformation annoncée des relations entre l'Etat, les Services publics et la Société ? .....</b>	<b>93</b>
<b>1 - Le constat de l'OCQD .....</b>	<b>95</b>
1.1. Réformer l'Etat aux trois étages .....	95
1.2. Les difficultés rencontrées pour adapter notre Etat aux besoins de notre société .....	96
<b>2 - La vision de l'OCQD : repenser les missions de services publics .....</b>	<b>98</b>
2.1. Repenser l'Etat pour réformer les services publics .....	98
2.2. L'approche par l'OCQD des missions de services public .....	99
2.3. La méthode : quatre groupes de fonction collectives .....	100
2.4. Le service à la rencontre du besoin : un nouveau modèle .....	101
2.5. La qualité dans toutes ses dimensions .....	102
2.6. La démocratie à tous les étages .....	102
<b>3 - La grille pour observer le fonctionnement et le devenir des services publics au regard de la qualité démocratique .....</b>	<b>103</b>
<b>PARTIE 5: CONFIANCE-DEFIANCE EN DEMOCRATIE .....</b>	<b>105</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>107</b>
<b>1 - Constats de la défiance aujourd'hui .....</b>	<b>110</b>
1.1. Défiance envers la démocratie électorale .....	110
1.2. Défiance envers le personnel politique .....	111
1.3. La formation et l'école .....	112
1.4. La santé publique et la médecine .....	114
1.5. La défiance sociale .....	117
1.6. Le rejet des élites .....	118
<b>2 - Réflexions sur la défiance et son origine .....</b>	<b>119</b>
2.1. Des causes générales .....	119
2.2. Des comparaisons instructives .....	122
<b>3 - Restaurer la confiance .....</b>	<b>125</b>
3.1. Commencer par se changer soi-même avant de transformer les institutions et les responsables .....	125
3.2. Des conseils et des propositions d'action .....	128
<b>Conclusion de la partie 5 .....</b>	<b>129</b>
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>133</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>135</b>







Museoteca