

Observatoire  
Citoyen de la  
Qualité  
Démocratique

 PENSER, AGIR AUTREMENT EN DÉMOCRATIE  
& INVENTER UN FUTUR DESIRABLE POUR TOUS  
le pacte civique

Une initiative du  
collectif Pacte civique

RAPPORT 2014

*Vie politique,*

*vie citoyenne,*

*maux et remèdes*



# RAPPORT 2014

« *Vie politique, vie citoyenne, maux et remèdes* »

Rédigé par l'équipe projet de l'Observatoire Citoyen de la Qualité  
Démocratique,

animée par Jean-Claude Devèze et Pierre Guillaume,

composée de Bénédicte Fumey, Claire Papy, Jacques Remond, Christian Soclet,

avec l'aide majeure d'Esther Bonnot,

et les contributions de Christian Fauliau, Pascal Derville, Jean-Philippe Marcy,  
Bernard Lasaygues, Armel Le Coz, Odile Quintin, Philippe Merlant.

Version 4, 10 février 2015

## Résumé

Ce deuxième rapport de l'Observatoire quotidien de la qualité démocratique met à nouveau en évidence les pesanteurs de notre système politique. A notre difficulté à réformer, ou plutôt à mener les grandes réformes structurantes qui obligeraient à remettre en cause des situations trop bien ancrées dans nos habitudes, il faut ajouter cette année une autre de nos maladies : des périodes électorales qui mobilisent une énergie considérable sans pour autant générer de la qualité démocratique.

Alors que les élections sont un des principaux vecteurs de notre démocratie, 2014 a été marqué par le niveau très élevé de l'abstention : près de 57% aux élections européennes ; la participation a été plus satisfaisante aux élections municipales (un peu plus de 36% d'abstention en moyenne aux deux tours), mais elle reste élevée pour le scrutin qui désigne les élus les plus proches des électeurs. Ceci pose la question de la meilleure façon de **faire progresser la qualité du débat démocratique avant et durant les périodes électorales**, mais aussi celles des modes de désignation des candidats et de l'adaptation des modes de scrutin aux réalités actuelles.

Par ailleurs, nous avons constaté que **le contenu de l'information diffusée par les grands médias de masse n'était pas à la hauteur des enjeux politiques** durant l'année comme en période électorale. L'écart entre ce que vivent la société, les gouvernants et les citoyens et ce qu'en relatent les médias pose un problème sérieux à notre démocratie. D'où notre projet, débuté en 2014, d'observer le type d'informations diffusées par les médias et d'essayer d'appréhender la façon dont ils influencent notre démocratie ; ceci pose la question des possibilités s'offrant au citoyen pour aller chercher l'information dont il a besoin et pour participer à son amélioration.

Retenons cependant en 2014 quelques points de satisfaction :

- ✚ les élections municipales ont permis de mieux mettre en valeur l'importance d'impliquer les citoyens dans la vie des communes ;
- ✚ en matière de médias, la contestation du « monde médiatique » et de la distance croissante qui le sépare de la société réelle prend de l'ampleur ;
- ✚ en matière de réforme : le processus le plus long dans le temps, le plus large par les acteurs qu'il a mobilisés, celui qui a conduit à la loi de transition énergétique, a permis le vote du projet de loi par l'Assemblée nationale à une très large majorité. Il ouvre la voie à une démarche d'envergure, certes imparfaite, mais qui peut apporter un progrès réel si elle s'inscrit dans la durée.

Dans le rapport 2013 de l'OCQD, nous avons souligné « *la richesse des initiatives, aussi multiples que variées, faites à tous les niveaux, du sommet de l'État aux citoyens, de l'élu local aux associations, pour améliorer la vie quotidienne, promouvoir la coopération et la créativité. Certaines sont remarquables, mais restent dispersées, ayant du mal à créer des dynamiques constructives faute d'appuis et de mises en perspective. Ces initiatives citoyennes demeurant éloignées de la sphère de la décision politique, il y a peu d'enrichissement mutuel entre ces deux mondes* ». Ce constat reste valable pour cette année 2014, mais d'autres initiatives méritent d'être appuyées comme les lanceurs d'alerte, les budgets participatifs, le tirage au sort, etc.

L'amélioration de l'utilisation des processus électoraux, des interactions constructives entre médias et citoyens et entre élus et électeurs, des réformes courageuses et bien préparées, des innovations favorisant l'implication des citoyens sont plus que jamais nécessaires pour régénérer notre système politique.

# SOMMAIRE

<b>Résumé</b> .....	2
<b>Introduction</b> .....	5
<b>Partie 1 : Les élections de l'année</b> .....	6
Résumé .....	6
1 - Les élections municipales, espoir pour la démocratie ?.....	6
Introduction.....	6
1.1 – Les thèmes de la démocratie participative, une demande récurrente .....	7
1.2 – Listes citoyennes ?.....	11
2 - Les élections européennes.....	15
2.1 - Des résultats dérangeants .....	15
2.2- Les racines de ces résultats décevants .....	21
2.3 – Et maintenant quelle qualité démocratique promouvoir?.....	25
3 - Une innovation : le questionnement par internet .....	27
3.1 – Principe et modalités.....	27
3.2 – Elections municipales.....	27
3.3 – Elections européennes.....	28
3.4 – Conclusion.....	28
<b>Partie 2 : les médias</b> .....	29
Résumé .....	29
1 – L'information télévisée .....	29
1.1 – A la recherche de méthodologies.....	29
1.2 – Quelques enseignements sur les journaux télévisés.....	30
1.3 – Quelques généralités sur les chaînes d'information en continu.....	32
2 – Observer les rapports entre citoyens et médias .....	34
2.1 - Travail effectué en 2014 et suite.....	34
2.2 - Premières réflexions suite à nos observations et à la lecture d'études sur ce sujet.....	34
2.3 - Premières pistes d'amélioration.....	35
3 - Médias et qualité démocratique .....	36
3.1 - Rapide historique personnel :.....	36
3.2 - Les médias et la qualité démocratique .....	36
3.3 – Qu'est-ce qui ne va pas dans le monde des médias par rapport à la démocratie ?.....	37
3.4 - Qu'est-ce qui va bien ?.....	38
3.5 – Les bonnes initiatives.....	38
3.6 - Observations issues du débat.....	40
3.7 - Que retenir ? .....	40

<b>Partie 3 : Des réformes de plus en plus difficiles à mettre en œuvre .....</b>	<b>41</b>
Résumé .....	41
1 – La transition énergétique à la peine.....	41
1.1 – Rappel sur le « débat national sur la transition énergétique » (2012-2013) .....	41
1.2 – Quelques éléments de contexte.....	42
1.3 – Chronologie de préparation de la loi.....	42
1.4 – Contenu du projet de loi.....	43
1.5 – Comment ce projet de loi a-t-il été reçu ?.....	44
1.6 – Quelle qualité démocratique dans tout ce processus ? .....	44
1.7 - Le mouvement des bonnets rouges .....	47
2 – Le Commissariat à la stratégie et à la prospective et notre démocratie .....	49
2.1 - Réconcilier les citoyens avec leur démocratie.....	49
2.2 - Promouvoir l’engagement citoyen et social .....	50
2.3 - Premières conclusions.....	50
3 – Pacte de responsabilité – Négociations sociales – Fiscalité.....	51
3.1 – Le calendrier .....	51
3.2 – Pacte de responsabilité : concertations et décisions.....	54
3.3 – Des comportements à questionner .....	55
3.4 – La négociation UNEDIC et le cas des intermittents du spectacle .....	57
3.5 – Quelle politique fiscale ?.....	58
3.6 – Conclusion.....	60
<b>Partie 4 : Initiatives et méthodes démocratiques .....</b>	<b>61</b>
Résumé .....	61
1 – Initiatives venant des institutions .....	61
1.1 – Les CICA .....	61
1.2 – La France s’engage.....	62
1.3 – Loos en Gohelle, un projet participatif de résilience.....	64
1.4 – Une perspective concrète : le budget participatif.....	65
2 – Initiatives venant de la société civile .....	68
2.1 – Nouvelles et anciennes initiatives citoyennes .....	68
2.2 – Bleu blanc zèbre .....	69
2.3 – Lanceurs d’alertes : nouvelles vigies de la démocratie ? .....	70
2.4 – L’appel à des territoires hautement citoyens (THC) .....	76
3 – Quelques méthodes pour avancer .....	78
3.1 – L’éthique du débat.....	78
3.2 – Les rendez-vous de la convivialité citoyenne .....	79
3.3 – Le tirage au sort.....	79
<b>Conclusion du rapport .....</b>	<b>83</b>
<b>Liste des annexes .....</b>	<b>84</b>

## Introduction

L'Observatoire Citoyen de la Qualité Démocratique fut créé en mai 2012 par des militants du Pacte Civique. Il se veut un lieu d'échanges sur la qualité démocratique et de présentation de nouvelles initiatives qui tentent de l'améliorer. Il avait et a toujours vocation à s'élargir au-delà des membres du Pacte Civique.

Il mène des observations citoyennes (donc de nature différente de celles qui pourraient être produites par un laboratoire universitaire ou par une commission publique) sur la manière dont la démocratie est vécue et mise en œuvre en France.

Comme nous l'indiquions dans notre premier rapport relatif à l'année 2013<sup>1</sup>, l'objectif poursuivi n'est pas de nature spéculative : *« Observer est nécessaire pour mieux agir. Observer permet d'améliorer notre connaissance des processus démocratiques, des bonnes pratiques, mais aussi des échecs, des méthodes « prometteuses » qui s'avèrent peu efficaces sur le terrain, ... C'est ainsi qu'au fil du temps, en tirant profit de l'expérience, une observation critique et rigoureuse peut contribuer à l'amélioration de la qualité de notre vie démocratique ».*

Ce deuxième rapport reprend certaines thématiques développées dans le premier, notamment l'observation, à travers trois « processus », de la manière de réformer du gouvernement (partie 3), ainsi que la présentation de diverses initiatives citoyennes prometteuses et de méthodes démocratiques intéressantes (partie 4).

Les deux élections importantes qui ont marqué le calendrier politique 2014 ont été l'occasion d'élargir notre champ d'analyse (partie 1), en bénéficiant en particulier des observations menées par les collectifs locaux du Pacte Civique, qui se sont fortement impliqués dans les campagnes électorales pour y porter les objectifs, les valeurs et l'esprit de ce collectif.

Enfin, nous avons commencé à aborder le sujet difficile, mais combien essentiel, de l'observation des médias (partie 2) : recherche de méthodologies applicables, et premières observations qui nous permettront, en 2015, de poursuivre ce travail de manière plus assurée.

Ceci doit nous aider à trouver des remèdes aux maux dont souffre notre démocratie, à un moment historique où, suite aux événements de janvier 2015, l'implication des élus, des citoyens et de leurs organisations est plus que jamais indispensable.

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

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

### **AVERTISSEMENT METHODOLOGIQUE**

*Ce travail ne prétend pas à l'exhaustivité et 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.*

<sup>1</sup> Rapport 2013 de l'OCQD « Notre système politique entre pesanteurs et innovations », disponible sur le site <http://www.pacte-civique.org/OCQD>

## Partie 1 : Les élections de l'année

### Résumé

Les périodes électorales sont normalement des périodes propices à faire vivre notre démocratie. Cela reste encore souvent le cas lors des élections municipales, mais cela devient plus difficile pour les élections européennes. Cette année 2014 n'est pas un bon cru en matière de participation électorale (près de 57% d'abstention aux élections européennes et un peu plus de 36% aux deux tours des élections municipales) ; elle n'est pas non plus marquée par des progrès notables en matière de qualité des campagnes électorales.

A noter cependant l'influence du vote des électeurs sur la désignation du président de la commission de l'Union européenne dans le cadre classique du clivage gauche-droite et l'accent mis sur la participation des citoyens lors des élections municipales (voir en 1.3 de nouvelles façon de questionnez les candidats grâce à la révolution numérique).

Reste comme questions, entre autres, la meilleure façon de faire progresser la qualité du débat démocratique avant et durant les campagnes électorales, les modes de désignation des candidats et l'adaptation des scrutins aux réalités actuelles.

### 1 - Les élections municipales, espoir pour la démocratie ?

#### Introduction



Les élections municipales des 23 et 30 mars 2014 ont été marquées par une assez forte abstention (36,45 % au premier tour et 36,3 % au second tour), un vote sanction à l'encontre de l'exécutif et la percée surprenante de l'extrême-droite dans certaines villes. La relation privilégiée entre les élus locaux et les citoyens, la possibilité d'une bonne adéquation entre les programmes municipaux et les attentes des électeurs, le caractère concret et palpable des compétences d'une

municipalité ou l'attachement des habitants à leur territoire permettent à l'élection municipale de résister mieux que d'autres au désenchantement général qui affecte la sphère politique. Mais attention ! Cette situation peut se dégrader sous l'effet des réformes en cours de l'organisation territoriale, un nombre croissant de décisions devant échapper au pouvoir communal. La principale justification de cette institution de proximité devrait être de plus en plus de faire vivre et d'expérimenter, dans ses applications les plus concrètes, la démocratie participative sur le plan local.

C'est pour cette raison que le Pacte Civique s'est investi dans ces élections. Une contribution spécifique, un guide de questionnement et d'évaluation et une charte ont été envoyés aux différents collectifs locaux pour les aider à s'impliquer dans le jeu politique qu'est la campagne électorale. La place laissée aux citoyens, la démocratie locale ou la prise en compte des populations silencieuses et/ou démunies ont été les principaux thèmes d'intervention des collectifs locaux. Certains d'entre eux<sup>2</sup> sont arrivés à échanger avec les candidats sur leur programme et leurs ambitions pour leur commune, d'autres<sup>3</sup> ont participé et favorisé le débat. Tous se sont livrés à une étude approfondie et concrète des programmes en présence ; « observations citoyennes » typiques qu'il nous a semblé intéressant de mettre en valeur et de synthétiser, sans prétendre, bien

<sup>2</sup> Cas de Chasselay, du Gard, des Hauts de Seine, de Lyon et Villeurbanne, de Nantes, de Paris, de Strasbourg, de Toulon, de Tours.

<sup>3</sup> Cas de Caen, de Colmar, de Marseille, de Montpellier.

évidemment, à un travail exhaustif. Ces observations sont complétées par l'examen de trois situations différentes emblématiques. Le chapitre 3 (après les élections européennes) décrit un apport d'internet intéressant à cette campagne électorale.

## 1.1 – Les thèmes de la démocratie participative, une demande récurrente

*L'expression courante de « démocratie participative » pourrait être remplacée par l'expression « démocratie impliquante », l'objectif n'étant pas seulement une participation à des votes, des consultations, des conseils, mais une implication dans la durée dans le cadre d'une coopération renforcée avec les élus.*

### 1.1.1 - Les structures participatives classiques

Le conseil de quartier, instance obligatoire pour les communes de plus de 80 000 habitants, est un organisme central de la démocratie participative puisqu'il permet aux citoyens de s'impliquer dans la gestion municipale. Plusieurs candidats affirment leur volonté de responsabiliser davantage ces conseils et de leurs permettre de s'initier plus fortement dans les politiques locales.

- ✚ Roland Ries<sup>4</sup>, candidat à Strasbourg, ambitionne une intervention plus en amont des Conseils de quartier. Ces derniers pourraient aussi animer les débats publics.
- ✚ A Nantes, Johanna Rolland<sup>5</sup> envisage d'inscrire une fois par an à l'ordre du jour des sujets portés par les Conseils de Quartier. Son adversaire Pascale Chiron préfère les rendre plus indépendants avec une désignation libre du Président et du bureau, un libre choix des dossiers traités ou du calendrier. La possibilité d'organiser des votations citoyennes et une mise à disposition de budgets participatifs seraient de nouvelles attributions.
- ✚ Le candidat Eric Lafond<sup>6</sup> à Lyon prévoit de fusionner les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) et les Conseils de Quartier en un Comité de Quartier plus visible et autonome à l'égard de la Mairie et ayant un avis consultatif obligatoire pour les projets d'aménagements urbains.

Néanmoins, dans de nombreux cas, les conseils de quartier restent très dépendants des élus, qui, bien souvent, en assurent la présidence, et restent maîtres des ordres du jour.

D'autres instances classiques bénéficieront d'une visibilité :

- ✚ La création d'un Conseil Economique Social et Environnemental à Vanves pourrait stimuler la participation citoyenne comme le débat public (projet soutenu par différentes listes)

### 1.1.2 - Structures participatives innovantes

D'autres projets stimulent la participation de la population locale. Des déclinaisons de conseil intègrent sur des thèmes précis les habitants, interpellés en tant que bénéficiaires, contribuables, usagers ou encore citoyens

- ✚ La création d'un conseil d'usagers pour chaque grande politique publique, (candidate Pascale Chiron, Nantes).
- ✚ La création de la commission citoyenne d'évaluation de la qualité du service public (candidat Roland Ries, Strasbourg),
- ✚ La création d'un comité de suivi consultatif de la dépense publique composé de contribuables et d'élus (candidat Antonio Dos Santos, Vanves)
- ✚ La création d'un conseil de l'émergence de la société civile verte (candidat Johanna Rolland, Nantes)



<sup>4</sup> Maire PS sortant, réélu à 46,96 % au 2nd tour

<sup>5</sup> Candidate Union de la Gauche, élue à 56,21% au 2nd tour

<sup>6</sup> Candidat Liste divers dans 3eme arrondissement de Lyon, 4,64% au 1er tour



- ✚ La création des « Maisons de l'entraide » pour aider à remplir un dossier administratif (Nathalie Kosciusko-Morizet<sup>7</sup>, Paris)

### 1.1.3 - Place et rôle des associations

De multiples candidats souhaitent tout d'abord faciliter la concertation entre associations. Il est question de les réunir dans un même lieu propice à l'échange, de les faire se rencontrer en vue de renforcer un tissu associatif local

- ✚ Le candidat Jean-Michel Bruni au Pradet<sup>8</sup> souhaite créer une Maison des Associations
- ✚ Bernard Gauduchau<sup>9</sup> a déjà mis en place le PHARE (Projets des Habitants, les Associations, les Rencontres et les Évènements) avec un guichet unique pour soutenir et coordonner les activités. Un Forum des associations annuel et une rencontre du samedi mensuelle sont deux manifestations qui ont pour objectif d'informer, de former et de favoriser les rencontres entre les associations.

L'expertise des associations est, par ailleurs, sollicitée : les associations deviennent des acteurs publics reconnus, capables de proposer et d'inspirer des politiques locales. Des candidats projettent de prendre en compte les initiatives des associations et de renforcer la concertation entre le monde associatif et l'équipe municipale :

- ✚ La candidate Muriel Ressiguiet<sup>10</sup> à Montpellier souhaitait que le village d'insertion des Roms se réfléchisse avec les associations.
- ✚ La candidate Pascale Chiron<sup>11</sup> de Nantes voyait les associations comme un possible animateur référent d'une initiative avec un rôle d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les futurs bureaux de projets de chaque Maison de Quartier.

Toutes les listes interrogées s'accordent pour mettre à disposition des salles, augmenter les moyens matériels, et faciliter la communication des associations locales tout en évitant l'émiettement des initiatives. Quant aux subventions, beaucoup réfléchissent à une meilleure répartition des subventions, plus transparente et évitant la simple reconduction :

- ✚ Pour Perla Danan<sup>12</sup> à Montpellier, le soutien financier doit se faire en fonction du projet.
- ✚ Lucile Schmid<sup>13</sup>, candidate à Vanves, est sensible aux initiatives portées par les besoins sociaux, l'innovation ou les liens intergénérationnels pour subventionner les associations.
- ✚ Anne Hidalgo a proposé un budget participatif<sup>14</sup> (100 000 € en 2014).

### 1.1.4 - Rôle d'internet

Le site internet a, en premier lieu, une fonction de relai d'informations. Les PV des séances du conseil municipal y sont publiés. D'une manière générale il s'agit de faire connaître la ville et ses activités. Les listes interrogées veulent aussi faire d'internet un vecteur d'interaction entre les élus et les citoyens afin de sensibiliser les membres du conseil municipal aux problématiques locales.

Utilisé comme outil d'une démocratie participative, internet permet aux citoyens de solliciter l'élu et de contribuer aux projets :

---

7 Candidate UMP, 44,06% au 2<sup>nd</sup> tour

8 Candidat Divers Gauche, 12,15% au 1<sup>er</sup> tour

9 Maire UDI (allié à l'UMP) depuis 2001, élu à 61,06 % au 1<sup>er</sup> tour

10 Candidate du Parti de Gauche, 7,56% au 1<sup>er</sup> tour

11 Candidate EELV, 14,54% au 1<sup>er</sup> tour

12 S'est ralliée à Jacques Domergue (UMP), lui-même ayant obtenu 25,87% au 2<sup>nd</sup> tour

13 Candidate verte, 9,74% au 1<sup>er</sup> tour

14 Voir 4<sup>ème</sup> partie, § 1.4.2

- ✚ Des séances de tchat entre le maire et les habitants sont prévues par Jean- Wilfried Martin<sup>15</sup>, candidat à la mairie de Villeurbanne
- ✚ Pierre Godet<sup>16</sup> à Nantes envisageait d’installer un système de e-panel pour recueillir les avis des habitants, pour évaluer les politiques et rendre transparentes les actions.
- ✚ Christophe Najdovski<sup>17</sup> de Paris envisageait de mettre en place une plateforme où les citoyens voteraient pour inscrire à l’ordre du jour cinq sujets d’actualités.
- ✚ Vincent Calmettes<sup>18</sup> a créé un site où les habitants de Matelles ont pu contribuer à la construction du programme électoral. Le site doit continuer au-delà des élections afin d’en faire un objet de démocratie participative.

L’outil numérique peut également être mis au service du monde associatif :

- ✚ Anne Hidalgo inclut un espace sur paris.fr recensant les locaux disponible et les bénévoles prêts à s’investir.
- ✚ La liste d’Antonio Dos Santos à Vanves<sup>19</sup> veut mettre à disposition un conseiller numérique pour les associations, en complément de la Newsletter diffusée par PHARE.
- ✚ A Nantes, la liste de Pascale Chiron envisage d’utiliser l’Open Data pour promouvoir les initiatives sur le territoire en associant les acteurs locaux du numérique.

### 1.1.5 - Contrôle des élus

La place laissée à l’opposition illustre le contrôle auquel les candidats sont prêts à se confronter. En ce sens, un temps de parole libre, laissée à l’opposition lors des présentations au conseil municipal des positions officielles ou la possibilité de s’exprimer via le site internet de la ville, les panneaux d’affichages ou les journaux locaux sont autant de signes d’une bonne santé démocratique. A Nantes, la liste menée par Johanna Rolland propose à l’opposition de présider la Commission des Finances et une représentation au sein de la Commission d’attribution des logements sociaux ou de la Commission d’examen de demandes de dérogation à la carte scolaire.

Par ailleurs, l’organisation de réunions publiques sincères et objectives offre la possibilité de présenter le budget, d’évaluer les politiques publiques. La fréquence de ces réunions est un élément permettant d’évaluer la qualité démocratique locale. Si certains envisagent une réunion par mandat ou mi-mandat, d’autres s’efforceront de suivre un rythme annuel voire semestriel. C’est le cas du candidat Jean-Wilfried Martin à Villeurbanne qui a pour projet de rencontrer deux fois par an chaque quartier pour rendre compte des actions municipales.

- ✚ A Montpellier, le candidat Gilles Varquier<sup>20</sup>, imaginait un tirage au sort de citoyens qui participeraient aux discussions sur la répartition des subventions.
- ✚ Anne Hidalgo propose de mettre en place des dispositifs d’évaluation systématiques de la qualité des services publics.

---

15 Candidat UMP, 24,98% au 2<sup>nd</sup> tour

16 Candidat Divers Droite, 4,30% au 1<sup>er</sup> tour

17 Candidat EELV, 8,86% au 1<sup>er</sup> tour

18 Ancien élu des Matelles

19 Candidat PS, 23,66 % au 1er tour

20 Candidat sur la liste UDI/Ecologie Citoyenne de Jacques Francis, 4,52% au 1<sup>er</sup> tour

### *1.1.6 - Expression, Communication*

Les outils classiques de communication ont pour principal mérite d'être connus de tous et donc d'avoir une visibilité locale incontestable. Certaines listes souhaitent permettre à l'ensemble des partis, et également aux associations, d'avoir accès aux panneaux d'affichage et aux tribunes des journaux.

La communication sur les événements de la vie locale doit être améliorée pour toucher l'ensemble des habitants. Des projets novateurs existent comme la fonction de citoyen-relais proposée par Johanna Rolland à Nantes.

Des candidats se déclarent en faveur d'une totale transparence des données administratives et d'une mise à disposition de documents pédagogiques. Les débats publics seront également enrichis par un accès en amont, sur le site internet de la ville, aux documents-sources. Pascale Chiron confère à ce projet une dimension démocratique qui peut, par ailleurs, alimenter le débat et la prise de décisions grâce à un forum interactif mettant en avant les observations citoyennes.

### *1.1.7 - La parole des exclus*

Des initiatives cherchent à accompagner chacun et à faire participer les plus silencieux. Le soutien aux projets visant à aménager et à améliorer les services publics est le fer de lance des programmes voulant réduire les inégalités sociales. Vanves a réalisé une Analyse des Besoins Sociaux et prend en compte l'avis des bénéficiaires dans les actions du Centre Communal d'Action Sociale. Principalement les candidats annoncent un renforcement des structures qui intègrent les exclus tout en leur permettant de s'exprimer et de s'associer plus étroitement aux politiques sociales. Les propositions restent donc dans la continuité et ne lancent aucune réelle initiative novatrice.

### *1.1.8 - Lien avec d'autres collectivités : intercommunalités, métropoles, départements*

Un premier travail d'informations est prévu pour les communes concernées par les politiques territoriales. Il sera expliqué les compétences de chaque entité administrative entre agglomérations, métropoles et collectivités territoriales pour connaître les lieux de prises de décisions.

Une première est en cours de réalisation dans le département du Rhône, la métropole de Lyon, sur le territoire actuel de la communauté urbaine du Grand Lyon, prenant à son compte toutes les compétences du département. Jean-Wilfried Martin candidat à la mairie de Villeurbanne entend mener des concertations incluant les conseils de quartier lorsque des projets de la métropole lyonnaise auront des effets sur la commune.

Les entités territoriales plus élargies peuvent être pour certaines communes une chance. Le réseau de transport géré généralement par l'agglomération est une opportunité pour desservir des communes secondaires qui ne pourraient avoir les moyens d'une desserte suffisante pour les habitants. Les candidats cherchent donc à maintenir les bénéfices issus des regroupements communaux devenus aujourd'hui indispensables pour la continuité territoriale et la pérennité des services publics.

La métropole de Lyon sera gouvernée par un conseil regroupant 155 conseillers métropolitains, le reste du département conservant une structure habituelle (conseil général). La question démocratique se posera de manière très vive dans cette grosse structure. Dans un premier temps, des conférences territoriales des maires, réparties sur l'ensemble du territoire de la métropole, constitueront un premier lieu de délibération entre représentants de communes voisines, mais leurs pouvoirs sont encore très flous. A Villeurbanne, Jean-Paul Bret<sup>21</sup> ambitionne que sa commune soit la collectivité de référence et de pilotage sur des problématiques déjà traitées à son échelle comme la politique de l'enfance ou des seniors. De fait, la répartition entre métropole et communes, et le regroupement de certaines compétences, constitueront des sujets de débat brûlants dans les mois à venir.

Néanmoins le thème des métropoles reste un point de divergence dans d'autres départements que le Rhône. Ainsi à Montpellier, plusieurs listes s'opposent à l'instauration d'une métropole qui risque d'effacer la

---

<sup>21</sup> Candidat Union de la Gauche, élu à 45,56% au 2<sup>nd</sup> tour

pluralité territoriale et d'éloigner trop dangereusement les centres de décisions des citoyens, péril pour la démocratie locale. Là encore, de vastes débats en perspective !

### 1.1.9 - Les lieux de la démocratie

Certains candidats ambitionnent de stimuler la vie démocratique locale à travers des rendez-vous citoyens. Jean-Paul Bret souhaite solliciter les habitants lors de grands débats pour réfléchir à Villeurbanne demain, ce qui serait complété par des assises annuelles de la démocratie, visant également à avoir une perspective à long terme.

A Vanves, des formations pour encourager l'implication citoyenne sont prévues. Les propositions restent donc relativement limitées.

De manière générale, le monde associatif et les structures participatives sont assez largement sollicités pour faire vivre la démocratie à l'échelon de la commune. **La présence importante (mais pas encore générale) du thème de la démocratie participative dans les programmes électoraux constitue un signal positif marquant la campagne des municipales 2014.**

En revanche, la question de la gouvernance de toutes les nouvelles structures intercommunales qui se mettent en place, souvent sous l'impulsion de l'Etat, reste préoccupante. Il ne faudrait pas que la démocratie locale se restreigne aux seules compétences laissées aux communes, laissant le champ libre à une gouvernance technocratique des grands thèmes qui leur échapperont de plus en plus tels que l'action sociale, l'animation de l'économie locale, l'environnement, les transports, l'urbanisme ... Peu abordée, peu réfléchie, souvent renvoyée à plus tard, cette question et ses conséquences en termes de participation citoyenne, doivent faire l'objet de toute notre attention dans les mois et les années à venir.

## 1.2 – Listes citoyennes ?

### 1.2.1- Deux cas d'école : Saillans (rural) et Grenoble (urbain)

#### 1.2.1.1 - Saillans (Drôme)



Dans ce village de la Drôme, la liste collégiale « Autrement pour Saillans » a été élue dès le premier tour, recueillant 56,8% des voix face au maire sortant François Pégon (MoDem).

En 2010, les mouvements citoyens, portés par une trentaine d'associations pour 1 200 habitants, ont su s'immiscer dans la politique locale en s'opposant au projet de construction d'une supérette proposé par le maire. Dès lors, un fonctionnement collaboratif soutenu principalement par le collectif « Pays de Saillans vivant » s'est développé via des réunions publiques et des groupes de travail menant une réflexion sur les thèmes de la vie locale.

Face aux succès de ces initiatives, l'idée d'institutionnaliser une démocratie participative a émergé. La liste des élections municipales s'est voulue à l'image des enjeux politiques qu'elle souhaite réaliser : plaçant le citoyen au centre de la vie de la Cité, elle rassemble de nombreux membres associatifs ; prônant la collégialité, sa tête de liste, Vincent Beillard, a été choisie en fonction des disponibilités de chacun.

Pour faire vivre la démocratie, les élus de Saillans ont imaginé un schéma idéal intégrant parfaitement le citoyen :

- ✚ Les conseillers municipaux en binôme sont des animateurs encadrant les habitants volontaires ;
- ✚ Des commissions participatives ont pour tâche de gérer la ville ;
- ✚ Le conseil municipal n'est pas un simple organe de décision mais un comité de pilotage où se dessinent des projets pour orienter la politique de Saillans ;

✚ Les instances exécutives s'occupent de la gestion courante.

Le but est donc d'assurer la transparence du processus décisionnel tout en garantissant la participation des habitants. En ce sens, « un conseil des sages » composé de 9 habitants veillera au respect de la politique participative.

Il reste cependant à respecter le cadre législatif : si la liste collégiale voulait un système rotatif d'adjoints, il a fallu désigner clairement les compétences de chacun. De même, la répartition des indemnités « en fonction du temps investi » reste difficile à mettre en place. Néanmoins le désir de diffuser les méthodes est bien réel tout comme l'innovation de leur gestion communale.

### 1.2.1.2 - Grenoble (Isère)

Réputée comme étant un laboratoire depuis les années 1960 où les groupes d'action municipale (GAM) travaillaient avec le maire Hubert Dubedout, Grenoble est devenue la première grande ville tenue par les écologistes. Éric Piolle a mis fin à 19 ans de gestion socialiste, en s'imposant au second tour des élections<sup>22</sup> face à Jérôme Safar, successeur de Michel Destot.

Contre toute attente et à l'encontre de toutes les directives nationales, le candidat socialiste s'est maintenu alors que la liste écologiste était arrivée en tête à l'issue du premier tour<sup>23</sup>. Il est vrai que le PS et les Verts ne sont traditionnellement pas proches comme l'atteste l'entrée en opposition de ces derniers en 2008.

De la même façon, Éric Piolle a préféré se rapprocher du Parti de Gauche et des milieux associatifs et citoyens tels qu'ADES, les Alternatifs, GA ou Réseau Citoyen. Ces alliances se retrouvent dans le choix de ses colistiers qui sont pour la plupart issus d'associations locales<sup>24</sup>.



La liste élue a pour ambition d'entamer une véritable transition sociale et écologique. En ce sens, leurs projets tentent d'allier modernité et responsabilité environnementale avec, par exemple, la municipalisation du chauffage urbain ou la promotion des transports alternatifs, ou la limitation de la publicité. La solidarité entre les citoyens, leur interaction avec les services publics et la relation entre les élus et la population sont également des thèmes forts du programme d'Éric Piolle afin d'instaurer une démocratie de proximité solide et efficace.

En allant à contre-courant des jeux politiques nationaux, Grenoble s'est offert la possibilité de devenir une ville modèle sur le plan écologique en confiant la gestion de la municipalité à une liste issue d'un rassemblement citoyen. Il sera intéressant d'observer comment la nouvelle équipe répond aux nombreux défis qu'elle a lancés pendant cette campagne.

### 1.2.2 – Quelques surprises en banlieue parisienne

Surprise ou confirmation des tendances enregistrées sur des territoires où les limites de la démocratie locale sont flagrantes quand elles sont cantonnées à une démocratie électorale si peu représentative des populations ?

En banlieue parisienne mais surtout dans les quartiers populaires, la question de la participation notamment électorale aux processus démocratiques est primordiale. C'est le symptôme visible de la crise démocratique *profonde* décrite par Terra nova : « caractérisée par une défiance grandissante à l'égard des élus, des partis politiques et des « élites » et par une montée du populisme ». Quant aux causes, le Think tank dénonce la

<sup>22</sup> Éric Piolle élu à 40,03%, Jérôme Safar 27,45% , Matthieu Chamussy (UMP) 23,99% , Mireille D'Ornano (FN) 8,53%

<sup>23</sup> Au premier tour : Éric Piolle obtient 29,51% contre 25,31% pour le candidat socialiste

<sup>24</sup> On compte des militants d' « Ecologie et Solidarité », de « Collectif Mounier », d' « Anticor 38 », de « Fées Rousses », de « GO Citoyenneté » et d'associations d'éducation populaire

procédure d'inscription sur les listes électorale comme étant « *l'un des systèmes les plus lourds et contraignants du monde* ».

Compte tenu de la composition sociale de nombre de villes de banlieues rassemblant une forte proportion d'immigrés, la représentativité de la démocratie représentative ne cesse de se poser. En Ile de France, plus d'une dizaine de maires se trouvent élus par moins de 15% de la population en âge de voter comme ce maire d'une ville emblématique de la politique de la ville pourtant excellemment élu au premier tour avec plus de 65% des suffrages.

A Aubervilliers où une personne sur trois n'est pas ressortissante d'un pays de l'Union Européenne et où l'abstention a gagné 5 points en 6 ans (atteignant en 2014 58% au 1<sup>er</sup> tour et 53 % au 2<sup>d</sup> tour). La liste gagnante ne fut finalement choisie que par moins de 7,5% de la population totale. Encore faut-il ajouter que l'abstention aux européennes a culminé à 75%.

L'absence de droit de vote aux étrangers non-communautaires , les non-inscrits (près de 3 millions de français ne sont pas inscrits , même si leur nombre aurait diminué de moitié dans les quartiers populaires il est encore de 15%<sup>25</sup>) et les mal-inscrits (effet paradoxal de la loi de 1997 relative à l'inscription d'office sur les listes électorales du jeune français à 18 ans) expliquent ce constat qui ne peut que renforcer la nécessité en l'état actuel de la législation d'une démocratie participative au moins complémentaire dont l'impact pourrait être réel sur une moindre intermittence de la participation électorale c'est à dire un recul de cette abstention conjoncturelle.

Aux dernières élections municipales et pire encore européennes, une majorité relative et souvent absolue large est atteinte par l'abstention (60,23% à Clichy-sous-Bois au premier tour des municipales, 55% aux municipales au second tour à Saint-Denis, et aux européennes, (68,74% sur le département de la Seine Saint-Denis, 58% sur la France entière).

Ces forts taux expliquent en partie des renversements de tendance modifiant considérablement le paysage politique de certains départements.

En Seine Saint-Denis et dans l'ensemble des banlieues, le vote FN a même plutôt reflué en nombre de voix<sup>26</sup>, mais le fort taux d'abstention a de fait clairement profité à ce parti. Le phénomène est encore plus visible aux européennes. A Tremblay par exemple, alors que le FN n'avait pas de candidat aux municipales ni de militant repéré, avec 28,26% des votes, il devient le parti qui remporte le plus de suffrages au second tour, talonnant les listes de gauches réunies (LFG 19,76% - LUG 9,59%, soit 29,35% ) et ces résultats sont très proches de ceux du département dans son ensemble. Sylvia Zappi<sup>27</sup> rapporte le propos d'un artiste et militant associatif de la ville : « *le FN rentre par le biais de la télévision* ».

D'autres résultats restent plutôt atypiques et détachables des rapports de force droite / gauche à l'issue de triangulaires : par exemple la ville de Grigny dans le Rhône<sup>28</sup> et la 7<sup>e</sup> circonscription de Marseille. Pour la première un candidat de droite a été élu à l'issue d'une fracture fratricide dans la majorité (FG, PS-Ex-Vert...). Quant à la seconde, l'élection d'un candidat du FN pourrait confirmer un vote FN déjà fort (25% en 1995) mais traduit plus encore une démobilisation des électeurs de gauche après une primaire socialiste très âpre.

La ville de Bobigny reste probablement la plus symptomatique. Alors que traditionnellement, depuis 1920, la ville votait pour le parti communiste, un candidat de l'UDI a été élu.

Oserait-on simplement attribuer la victoire du maire UDI de Saint Ouen au fait d'avoir placé sur sa liste en position d'éligibilité deux jeunes femmes voilées ou aux largesses d'un député UDI<sup>29</sup> voisin distribuant généreusement sa réserve parlementaire aux associations Balbyniennes pour faire basculer un bastion historique de la gauche dans son camp du centre-droit ?

---

<sup>25</sup> Céline Braconnier Professeur Directrice IEP Saint Germain en Laye

<sup>26</sup> Antoine Jardin Doctorant en sciences politiques

<sup>27</sup> Le Monde

<sup>28</sup> Voir 4<sup>ème</sup> partie, § 1.4

<sup>29</sup> Devenu président de l'UDI

Au vu des difficultés à faire vivre la démocratie au sein même du conseil municipal ce succès pourrait être passager.

Sur ce département de la Seine Saint-Denis, d'autres villes ont été conquises par l'UMP ou des candidats de droite UMP : Aulnay, Le Blanc Mesnil, Livry-Gargan, Villepinte, mais également par des candidats de divers droite : Epinay (antérieurement UDI), Le Coubron (antérieurement UMP), Le Raincy (antérieurement UMP), Saint Ouen.

Seules les villes de Montreuil, Saint Denis, la Courneuve, Villetaneuse et Tremblay restent communistes alors qu'elles étaient 13 en 2001 et 22 en y ajoutant les listes PS et divers gauche et encore 9 en 2008 et 19 en y ajoutant les listes PS. Les verts ont limité leur perte à la ville de Montreuil où l'élue (D. Voynet) ne se représentait pas.

Quant à l'incidence de ce que serait un vote « communautaire »<sup>30</sup>, elle resterait un fantôme de « la gauche qui continue de penser qu'on peut taper sur le communautarisme des musulmans et garder leur vote<sup>31</sup> », ce qui ne serait plus le cas.

Le constat que fait Mohamed Mehmache<sup>32</sup> d'un certain éloignement de la gauche des communes populaires comptant sur leur territoire des cités sensibles se vérifie en Seine Saint Denis : la droite y détient aujourd'hui plus de communes que la gauche.

Faudrait-il y voir une situation clivée et plutôt pérenne ou bien plutôt ce qui serait un signe parmi d'autres d'intégration de populations aux opinions finalement assez proches de celles constatées sur le territoire national ? Encore faut-il souligner la nuance de votes extrêmes plus rares et d'abstentionnismes plus circonstanciels ?

---

<sup>30</sup> Les Musulmans représentent environ 5% du corps électoral , (étude du Cevipof). Une enquête Opinion Way attribuait 93% de leurs votes à Hollande aux présidentielles.

<sup>31</sup> Olivier Roy professeur à l'institut européen de Florence

<sup>32</sup> Président de l'association AC le Feu mobilisé sur la participation électorale et missionné par François Lamy Ministre délégué à la vie sur la participation des habitants.

## 2 - Les élections européennes

### 2.1 - Des résultats dérangeants

#### 2.1.1 - L'abstention et le vote blanc

##### 2.1.1.1 - L'abstention

L'abstention record des élections municipales de mars, alors qu'elles désignent les élus les plus proches des citoyens, laissait présager une amplification du phénomène aux élections européennes. Le sondage BVA pour l'émission « CQFD » de I-Télé et Le Parisien-Aujourd'hui en France laissaient pourtant croire en un regain d'intérêt par rapport aux élections européennes précédentes. Certes, les 56,85% d'abstention marquent un léger recul face au 59,37% de 2009, mais se réjouir de cette baisse serait une satisfaction hâtive. Comme souvent le taux de participation varie selon les zones géographiques, les classes sociales et les classes d'âges. Seul 18% des habitants d'Outre-Mer (10% en Guyane)<sup>33</sup>, 27% des jeunes de moins de 35 ans et 35% des chômeurs se seraient déplacés.

Un Europe lointaine, qui perd de vue l'intérêt général, des députés aux pouvoirs trop limités face à la puissance technocrate de l'Union, des citoyens sceptiques expliquent en partie l'abstention qui touche ce scrutin. De plus, la défiance envers les institutions européennes s'est accentuée en particulier depuis la non-prise en compte des résultats du référendum de 2005.

L'abstention, inquiétante pour notre démocratie, dénoterait donc un mélange de mécontentement, de désillusions, de désintérêts. Mécontentement envers la classe politique sourde et distante, désillusions face à une Europe incapable de faire rêver, désintérêts à l'encontre d'une campagne courte et sans attrait.

Avec un taux de participation faible dans tous les États-membres (excepté pour le Luxembourg et la Belgique<sup>34</sup> où le vote est obligatoire), ces élections révèlent que le projet européen n'arrive pas à fédérer les citoyens.

##### 2.1.1.2 – Le vote blanc

Pour la première fois, la comptabilisation du vote blanc s'invitait dans un scrutin, et ce dans la perspective d'enrayer l'abstention toujours plus grandissante. A l'étape actuelle, le vote est comptabilisé, mais il n'a pas encore de pouvoir politique ; il n'est qu'un indicateur de non satisfaction quant au choix des candidats, ce qui ne permet pas encore de remettre en question une élection, quel que soit le score qu'il ait obtenu.

Lors de ce premier test que constituaient ces élections européennes, seuls 500 000 votes blancs ont été comptabilisés. Il est vrai que l'information concernant cette alternative n'a pas été suffisamment relayée par les médias. Même si l'on doit se féliciter de cette avancée démocratique, les électeurs insatisfaits ne se sont visiblement pas approprié le vote blanc et lui ont massivement préféré l'abstention ou le vote extrémiste.

**L'ampleur constatée de l'abstention affaiblit l'UE autant que sa représentation politique. Mais c'est aussi l'ensemble du système démocratique européen qui est remis en question.**

<sup>33</sup> En métropole la circonscription du Sud-Est est celle où l'abstention s'est le plus fait ressentir (57,03%) – Le Monde Résultats dans les 28 pays de l'union (27/05/2014). Seul le Val de Marne et La Seine-Saint-Denis ont un taux d'abstention plus élevé par rapport à 2009 (respectivement 59,31% contre 59,18% et 68,78% contre 67,13%). A l'inverse tous les territoires d'Outre-Mer se sont plus abstenus à l'exception de Wallis-et-Futuna (51,1% contre 59,98% en 2009) et la Nouvelle Calédonie (72,95% contre 78,18% en 2009). Les régions les plus abstentionnistes : La Corse (64,48%), le Nord-Pas de Calais (58,72%), La Lorraine (58,6%). Les plus participatifs : Le Limousin (49,55%), Le Midi-Pyrénées (50,71%) ou Paris (47,76%)

<sup>34</sup> Le Luxembourg et la Belgique ont un taux de participation de 90% ; à noter qu'en Belgique, les élections fédérales législatives avaient lieu le même jour.



## 2.1.2 – La montée des extrêmes et du populisme<sup>35</sup>

### 2.1.2.1 – La montée du nationalisme en France

Profitant de cette forte abstention, le Front National a confirmé sa percée dans le paysage politique avec 24 élus, soit un tiers des députés français. Le discours inquisiteur de l'extrême-droite a conquis les désabusés et les mécontents. Deux tiers des électeurs ouvriers ou chômeurs se sont orientés vers ce choix et les jeunes votants ont également massivement voté pour le FN. Ce sont donc surtout les victimes des politiques européennes, les classes fragilisées par les contrecoups d'une mondialisation incohérente, et les populations qui ne se reconnaissent pas dans le projet européen. En opposant systématiquement l'Europe et l'intérêt national, le FN a repris et orienté la campagne autour de ses sujets de prédilection : la défiance envers la classe politique, la défense de la souveraineté, l'identité nationale, le rejet de l'immigration et la compréhension des souffrances des Français. En se posant comme alternative aux politiques liées à l'UE, le FN a réussi à mobiliser et à renforcer son électorat, ce qui a été moins le cas d'autres partis vis-à-vis de ces élections, réputées peu attrayantes.

Ce succès de l'extrême-droite place la France dans une situation particulière : l'un des pays fondateurs de l'UE va perdre inévitablement de son influence puisqu'un tiers de ses représentants au Parlement sont non-inscrits, faute d'accord avec les autres partis europhobes tels que UKIP ou le Parti du peuple Danois.

### Une percée eurosceptique dans l'Europe

A l'exception de quelques surprises comme le recul du Parti pour la liberté (PVV) du néerlandais Geert Wilders ou le très bon score du parti de Matteo Renzi en Italie, la montée de l'eurosceptisme se confirme. Les progressions les plus impressionnantes sont celle de l'extrême-droite française et du « parti du peuple danois ». Les souverainistes d'UKIP sont également arrivés en tête, bouleversant ainsi le système installé depuis la Première Guerre mondiale en Grande-Bretagne.

Quant à l'euroscepticisme de gauche, il a conquis les pays touchés par la crise: en Grèce, la gauche radicale, menée par le candidat à la présidence de la Commission Alexis Tsipras, obtient le meilleur score national avec 26% des suffrages. En Espagne, le parti Podemos, provenant du mouvement des Indignés, est en troisième position et envoie 11 députés.

### 2.1.2.2- Comment expliquer cette montée du populisme?

#### *2.1.2.2.1 - La contestation envers les responsables politiques nationaux ballottés par la crise*

Les politiques dictées par « la Troïka » (composée des représentants de la BCE, du FMI et de l'UE) ont des effets que les peuples ne supportent plus. De même, de nombreux citoyens voient dans les actions de leurs dirigeants une incapacité à comprendre leurs attentes et à anticiper les crises. Plus qu'une dénonciation de la léthargie gouvernementale, les votes populistes expriment une défiance vis-à-vis d'une élite au pouvoir éloignée du peuple. Pour se démarquer des partis traditionnels, certains partis populistes adoptent un **fonctionnement de façade** qui se veut moderne, à l'image du Mouvement 5 étoiles de Beppe Grillo qui s'inspire d'une démocratie qui se dit plus directe via internet ; ils prônent le dépassement de l'opposition factice gauche-droite par une contestation verticale (peuple/élite) et proposent des candidats souvent jeunes et/ou étrangers à la classe politique traditionnelle.

#### *2.1.2.2.2 - Une réaction europhobe à l'encontre d'une institution méconnue.*

Les effets et les menaces liés à la mondialisation déboussolent le vieux continent et entraînent un repli sur soi, sur des valeurs conservatrices présentées comme des repères. Les institutions européennes sont devenues, dans la culture populaire, les responsables des crises et de l'austérité. Dès lors le discours souverainiste, dénonçant la suprématie de l'Europe, flatte l'ego national. Volontairement flous sur leurs lignes idéologiques

<sup>35</sup>

Il existe différentes formes de populisme selon les modes de recours au peuple et les idéologies mises en œuvre.

et leurs programmes, afin d'avoir un maximum d'audience, ils se posent comme défenseurs d'une souveraineté populiste et nationaliste.

La **dénonciation d'une politique politicienne** reste un exercice aisé tant qu'ils n'ont pas exercé le pouvoir. Suite à leur succès électoral, les populistes européens s'inscrivent dans le jeu institutionnel. Cependant leur présence au sein de l'hémicycle européen devrait peu influencer la politique européenne, les majorités (PPE, S&D ainsi que les Libéraux et EELV en appui sur certains dossiers) restant semblables quoique affaiblies.

De par sa dynamique, cette poussée souverainiste est inquiétante pour l'Europe et le monde. L'Union doit donc se repenser pour susciter un nouvel élan de confiance, seul barrage à la vague nationaliste.

### 2.1.3 – *Le flottement des partis de gouvernement*

#### 2.1.3.1- Le PS en campagne

En intégrant les nouvelles prérogatives de ce scrutin, le PS a mené une campagne visible en lien direct avec Martin Schulz, candidat à la présidence de la Commission. La sélection des candidats s'est faite en trois temps : les propositions (votées à 80%) du Conseil National le 16 novembre 2013, puis les militants de chaque section ont voté le 21 novembre la liste de leur circonscription, avant la validation par la Convention Nationale le 7 décembre. En changeant de moitié ses têtes de listes, le PS a cherché à satisfaire l'ensemble de ses courants et de ses « éléphants ». La règle, souvent mise en avant, des 3 mandats successifs (le premier pour apprendre, le deuxième pour agir pleinement, le troisième pour former ses successeurs) n'a pas constitué le critère prioritaire.

Certains choix stratégiques ont pu contrarier des militants :

- ✚ Issue du Parti Radical de Gauche, Virginie Rozière, tête de liste dans la région Sud-Ouest, n'a pas rassemblé les militants socialistes au moment du choix des candidats. Ce qui n'a pas empêché sa liste d'atteindre 15,62% (3<sup>ème</sup> meilleur score du PS)
- ✚ Harlem Désir devait être candidat en Ile de France, mais étant promu Secrétaire d'État aux Affaires Européennes, il a cédé sa place, début avril, à Pervenche Bérès, eurodéputée expérimentée depuis 1994 mais peu connue du grand public.
- ✚ Dans la circonscription Est, seule la tête de liste, Édouard Martin, figure syndicale de Florange, est arrivée à accéder au Parlement. Avec un score atteignant 13,28% pour la liste, Catherine Trautmann, eurodéputée sortante active, n'a pas été réélue.
- ✚ Dans la circonscription Sud-Est, le choix de l'ex-ministre Vincent Peillon comme tête de liste a été contesté, car il n'a pas brillé par son activité durant le mandat précédent. Le PS a pu maintenir 2 élus, dont la députée sortante Sylvie Guillaume, active et populaire.

Le vote sanction (sans doute pas la cause principale de la défaite du PS<sup>36</sup>), a contribué à renforcer les scores du FN et les taux d'abstention. Certes les élections européennes n'ont jamais été favorables à la gauche, mais les 13 socialistes élus constituent le plus mauvais résultat enregistré par le PS depuis 1979. Même en 1994, la gauche dans son ensemble avait atteint plus de sièges qu'aujourd'hui<sup>37</sup>.

Malgré une campagne active et centrée sur l'Europe (ce qui n'a pas toujours été le cas), le PS n'a pas su surmonter la cinglante défaite des municipales, faute d'élan et de ferveur, comme en témoigne le faible écho de la mobilisation du Premier Ministre et de son gouvernement. La désignation d'Harlem Désir comme Secrétaire d'État aux Affaires Européennes n'a pas contribué à renforcer la dynamique en faveur de l'UE.

---

<sup>36</sup> Selon l'Enquête Ipsos pour France Télévisions, Radio France, « le Point », LCP et France 24: 34% des votes manifestent une opposition envers le gouvernement. 16% des abstentionnistes n'ont pas voté pour critiquer le gouvernement.

<sup>37</sup> 15 sièges pour le PS, 13 pour le Mouvement Radical de Gauche de Bernard Tapie, 7 pour le PCF ( en 2009 : 14 pour le PS, 14 pour EELV, 4 pour le Front de Gauche /en 2014 : 13 sièges pour le PS, 6 pour les Vert, 3 pour le Front de Gauche)

### 2.1.3.2 – Le manque de cohérence de l'UMP

La constitution tardive des listes s'est faite à travers des auditions organisées par la Commission d'Investiture Électorale<sup>38</sup>, composée entre autres de Jean-François Copé, François Fillon, Françoise Grossetête et Alain Cadec (deux eurodéputés sortants). Suite à des débats internes, les compositions des listes ont été arrêtées le 21 janvier. Pour pallier l'abstention et/ou pour stimuler certaines carrières, l'UMP avait choisi de solliciter des personnalités politiques des gouvernements de François Fillon : Brice Hortefeux (Centre), Nadine Morano (Est), Michèle Alliot-Marie (Sud-Ouest).<sup>39</sup>

Bien qu'arrivant en tête dans 3 des 8 circonscriptions, le premier parti d'opposition n'a pas assez fédéré autour de ses candidats pour barrer l'extrême-droite. Très discret pendant la campagne, l'UMP a inévitablement pâti de son manque de clarté congénitale face à l'Europe, partagé entre l'héritage gaulliste défenseur d'une Europe intergouvernementale et l'héritage pro-européen de l'UDF. Une illustration de ces difficultés réside dans l'absence de référence à Jean-Claude Juncker, candidat PPE à la présidence de la Commission, désigné sans que l'UMP soutienne son challenger Michel Barnier.

Par ailleurs, des voix dissonantes se sont fait entendre, comme par exemple celles de :

- ✚ Laurent Wauquiez publiant « Europe : il faut tout changer », sa thèse étant le retour d'une Europe des 6 sans le Luxembourg
- ✚ Henri Guaino qui a refusé publiquement de voter pour le candidat UMP pro-européen Alain Lamassoure.

L'affaire Bygmalion en toute fin de campagne ne semble pas avoir eu de répercussions sur le vote. Par contre, la place prise par cette affaire a sans doute évité de procéder à une analyse politique approfondie des résultats d'une élection qui a eu du mal à mobiliser l'UMP.

### 2.1.3.3 – Des résultats décevants pour les autres partis

Pour les autres partis traditionnels, les résultats sont également insatisfaisants.

- ✚ L'Alternative de Jean-Louis Borloo et de François Bayrou

Malgré la fusion pro-européenne, le MoDem (ayant 4 têtes de listes sur 7 circonscriptions) et l'UDI (3 têtes de listes) atteignent à peine 10%, soit 7 sièges.

- ✚ Le Front de Gauche

Obtenant 4 sièges (comme en 2009), le parti a souffert des négociations ardues entre le PCF et le PG qui n'ont abouti que le 8 avril, ce qui a nuit à leur campagne.

- ✚ Europe Écologie Les Verts

Les quatre eurodéputés sortants et 1er de leur liste ont été réélus (José Bové, Michèle Rivasi, Karima Delli, Yannick Jadot). Des nouveaux représentants d'EELV, seul le candidat d'Ile de France, Pascal Durand, a été élu avec Eva Joly (seconde sur la liste). Bien que les listes présentées aient été votées à plus de 81% par le Conseil Fédéral en décembre 2013, EELV n'a pu réitérer l'exploit de 2009 (14 sièges, en partie lié à « l'effet Cohn Bendit »), et ce malgré une campagne ambitieuse. Le manque de clarté dans le positionnement du parti lors du remaniement pourrait être une des raisons de cette perte de vitesse.

Les partis traditionnels n'ont donc pas convaincu les électeurs. Selon Cynthia Fleury, les partis de gouvernement « devraient être des instruments au service de la vie délibérative, de l'élaboration de contre-propositions, de la formation et du renouvellement des élites dirigeantes ». <sup>40</sup> Or ils n'ont pas suffisamment

<sup>38</sup> Co-présidents : Jean-François Copé, François Fillon ; la Commission nationale d'investiture est composée de : Luc Chatel, Laurent Wauquiez, Michèle Tabarot, Valérie Pécresse, Nadine Morano, Dominique Bussereau, Edouard Courtial, Eric Ciotti, Jean-Claude Gaudin, Gérard Larcher, Philippe Cochet, Xavier Bertrand, Bernard Deflesselles, Guy Tessier, Pierre Charon, Dino Ciniéri, Claude Goasguen, Alain Cadec, Christian Jacob, Caroline Cayeux, Roger Karoutchi, François-Noël Buffet, Christian Kert, Françoise Guégot, Marc Laffineur, Bernard Accoyer, Brice Hortefeux, Christophe Béchu, Catherine Troendlé, Christian Estrosi, Catherine Vautrin, Philippe Goujon, Marie-Louise Fort, Alain Marleix, Françoise Grossetête, Marie-Luce Penchard, Nicole Ameline, Berengère Poletti, Isabelle Debré, Michel Terrot, Arnaud Robinet, Philippe Nachbar, Henri Guaino, Patrick Ollier.

<sup>39</sup> Dès lors l'eurodéputé Alain Lamassoure du Sud-Ouest, arrive en Ile-de-France, devant Rachida Dati

<sup>40</sup> Article JDD publié le 1 juin 2014 « Nous avons construit des partis jetables »

sollicité leurs militants, préférant une cuisine interne qui s'est révélée peu concluante. De plus, la nouvelle génération politique n'a pas pu remplacer les inamovibles ténors politiques.

#### 2.1.3.4 – La multiplicité des petites listes et leurs résultats décevants

Les élections européennes sont une occasion d'exprimer le pluralisme politique mais la multiplicité des offres s'est avérée être une source d'exaspération pour les électeurs. D'une moyenne nationale de 24 listes, contre 20 en 2009, les candidatures se sont multipliées dans l'ensemble des circonscriptions : 31 en Ile de France, 25 dans l'Ouest, dans le Sud-Ouest ou dans le Massif-Central, 23 dans le Sud-Est et l'Est, et 22 dans le Nord-Ouest.

L'utilisation du scrutin proportionnel comme les conditions de candidatures, spécifiques à ce suffrage participent à cette profusion. En effet la procédure est simplifiée : les listes doivent rassembler un certain nombre de candidats jusqu'à 30 en Ile de France, contre plus de 50 pour les listes municipales dans les grandes villes. Il est également possible de se présenter dans une autre circonscription que celle de résidence et le seuil pour le remboursement des frais de campagnes est de 3% contre 5% pour les autres élections. Enfin, lorsque les formations se présentent dans 5 des 8 circonscriptions, elles bénéficient des outils de communication habituels : spots télévisés, affichages et bulletins déjà imprimés dans les bureaux de votes.

Néanmoins ce sont surtout les partis classiques qui pèsent au Parlement, car ils s'intègrent dans des coalitions européennes qui constituent des groupes politiques.<sup>41</sup> A l'inverse, ces petites listes n'ont qu'une audience nationale voire régionale qui ne suffit pas pour intégrer une structure supranationale. Sans attache électorale et sans chance d'accéder au Parlement, la plupart ont obtenu moins de 1% des voix. Les 3% n'ont été atteints que par Debout la République (3,9%) et Nouvelle Donne (3%). Maigre résultat pour des formations voulant déjouer le « piège » des partis traditionnels, aujourd'hui en crise.

Face à la fatigue des citoyens à l'encontre des partis de gouvernements, des listes issues de la société civile ont tenté de se poser comme alternatives :

Parmi elles :

- Nouvelle Donne a mis en place une procédure de sélection des candidats qui implique directement les adhérents. A cet effet, les jurys (composés d'une vingtaine de militants) tirés au sort dans 7 circonscriptions, ont sélectionné les candidatures après des auditions. Le parti a regroupé 3% des voix.

- Nous Citoyens, mouvement également créé en vue des élections européennes a, quant à lui, ouvert les candidatures à travers un formulaire disponible sur leur site. Allié à Européens Solidaires, il a présenté 7 listes, issus des 400 candidatures reçues et examinées par la Commission<sup>42</sup> et a obtenu 1,4% des voix.

- Europe Citoyenne, prolongement de Rassemblement citoyen et de Cap 21, est une union portée par Corinne Lepage. Son mouvement a pour ambition de promouvoir le débat public en s'élargissant à des candidats issus de la société civile.<sup>43</sup> Ce mouvement a obtenu 0,67 % des voix.

Leur faible score démontre une difficulté à mobiliser des électeurs face à une saturation de l'offre politique. Paradoxalement, les Français qui se plaignent massivement de leur classe politique n'ont pas reporté leurs voix sur ces nouveaux partis, qui ont globalement suscité plus de découragement que d'enthousiasme.

<sup>41</sup> Groupe rassemblant au moins 25 députés de 7 pays différents. Des avantages matériels d'abord avec la mise à disposition d'un secrétariat et de personnel, mais surtout des avantages politiques : les présidents de groupes assistent à la conférence des présidents qui, sous l'autorité du Président du Parlement, définit l'ordre du jour.

<sup>42</sup> Commission composée de Thomas Houdaille (délégué général de Nous Citoyens), de Philippe de Roux (président d'Européens Solidaires), d'Antoine Bonfils (conseiller en politiques publiques), de l'économiste Pierre-Yves Gomez ou de Pierre Coindreau (ancien expert financier auprès de la Banque européenne d'investissement et de la Commission européenne).

<sup>43</sup> Parmi les candidats d'Europe Citoyenne, on compte Marie-Jeanne Husset (60 millions de consommateurs) ou Dorothee Benoit Browaeys (VivAgora).

**L'émiettement des candidatures semble avoir plus accru la « fatigue » démocratique que provoqué un renouveau politique.**

#### 2.1.4 - *Le piment de la désignation de la présidence de la Commission*

##### 2.1.4.1 – Pendant la campagne

Du fait de la mise en application du Traité de Lisbonne<sup>44</sup>, le choix du président de la Commission résultait aussi pour la première fois de l'approbation du Parlement. Jean-Claude Juncker, Martin Schulz, Guy Verhofstadt et Alexis Tsipras ont été désignés comme candidats à la présidence de la commission lors des Congrès européens réunissant les représentants des partis nationaux de leurs groupes politiques. Seul EELV a opté pour une légitimité démocratique plus large en créant un site pour que les sympathisants choisissent leur candidat, en l'occurrence Ska Keller et José Bové.

Selon Notre Europe,<sup>45</sup> le seul critère de l'appartenance partisane ne suffit pas. La personnalité, le parcours des candidats et leur pays d'origine restent des points déterminants pour leur élection. Seul Alexis Tsipras provient d'un pays du Sud, durement touché par la crise. La gauche radicale européenne en a fait le symbole de la lutte contre l'austérité. Les autres candidats proviennent du noyau initial de l'Europe, à savoir le Luxembourg, l'Allemagne ou la Belgique, pays profondément inscrits dans l'intégration européenne. Par leurs parcours politiques, Jean-Claude Juncker, Guy Verhofstadt et Martin Schulz ont tous été actifs dans l'histoire politique européenne.

Une campagne européenne débattant des projets s'est esquissée, en particulier entre les candidats des principales coalitions : Martin Schulz a fait un tour de l'Europe, animé des conférences, rencontré à plusieurs occasions les candidats socialistes au Parlement et les personnalités de son parti l'ont publiquement soutenu lors de différentes manifestations. Jean-Claude Juncker a, plus sobrement il est vrai, fait de même.

##### 2.1.4.2 – Après les élections

Le résultat des élections au Parlement Européen a donné la majorité au PPE (Parti populaire Européen), le 2<sup>ème</sup> parti étant le PSE (Parti socialiste). Le candidat désigné par le PPE, Jean Claude Juncker, a immédiatement déclaré qu'il devait être le Président de la Commission Européenne. Le groupe socialiste, qui avait désigné Martin Schulz comme son candidat, a soutenu la position de Jean Claude Juncker. Les membres du Conseil Européen ont eu au départ des réactions différentes : certains (notamment le Président français), ont accepté la position de M. Juncker, comme le résultat d'une élection démocratique, d'autres ont été réticents au départ, voulant affirmer le rôle du Conseil européen de proposer librement son candidat (position de la Chancelière allemande), d'autres enfin se sont opposés à la candidature de M. Juncker à la fois pour des motifs de principe (préservé le rôle du Conseil européen et donc des États) et de personne (M. Juncker, trop "fédéraliste" et "homme du passé", position des premiers ministres britannique et suédois).

Finalement, Angela Merkel s'est ralliée à la candidature de Jean-Claude Juncker, David Cameron a été mis en minorité et le Conseil Européen a proposé au Parlement la candidature de M Juncker le 27 juin, ce qui a permis son élection par le Parlement<sup>46</sup>

Le Parlement a, en ce qui le concerne élu le candidat socialiste, Martin Schulz, à sa présidence.

Le Conseil Européen a élu Donald Tusk (Pologne) comme son Président (c'est la nomination pour la première fois d'une Personnalité d'Europe centrale et orientale à une fonction clé) et Frederika Mogherini (Italie) comme Haute Représentante pour les Affaires Étrangères et la politique de Sécurité.

La seconde phase, celle de la désignation des membres de la commission, s'est déroulée de façon plus traditionnelle. Le Conseil a proposé la liste des Commissaires, en accord avec M Juncker ; celui ci a proposé

---

<sup>44</sup> L'Article 17 du Traité sur l'Union Européenne prévoit que: "*en tenant compte des élections du Parlement Européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de Président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le compose.*"

<sup>45</sup> Notre Europe Institut Jacques Delors « Qui présidera la Commission ? Une question à choix multiples », 2 juin 2014- Yves BERTONCINI, Thierry CHOPIN

<sup>46</sup> 422 voix pour, 250 contre, 47 abstentions et 10 nuls

des portefeuilles pour chaque Commissaire, avec une innovation, la désignation de Vice Présidents chargés de coordonner des domaines stratégiques prioritaires, couvrant l'action de plusieurs commissaires. Chacun des Commissaires désignés a été auditionné par le Parlement. Une commissaire (slovène) a dû être changée sous la pression du Parlement.

Quelques commissaires, de partis différents, ont été en difficulté : M. Canete (espagnol) pour risque de conflit d'intérêts, M. Moscovici (français) compte tenu des performances économiques insuffisantes de son pays alors qu'il était Ministre, M. Hill (britannique) du fait qu'un ancien lobbyiste financier européen ne devait être désigné comme Commissaire responsable pour les questions financières, M. Navracsis (hongrois) comme provenant d'un gouvernement dont l'action concernant le respect des droits de l'homme a été très critiquée.

Finalement les compromis traditionnels entre les partis ont épargné ces personnalités, dans un souci de donnant/donnant, moyennant quelques aménagements et quelques changements de portefeuilles (transport/énergie) ; M. Navracsis s'est vu retirer le dossier de la citoyenneté, mais non celui de la culture, malgré un appel de plusieurs artistes.

### 2.1.4.3 - Conclusion

On peut en tirer les leçons suivantes : un réel progrès démocratique dans la nomination du Président de la Commission, le candidat du parti vainqueur des élections étant le nouveau Président de la Commission. Le Parlement Européen a joué son rôle compte tenu de ses nouvelles possibilités.

L'équilibre traditionnel, voire la connivence, des 2 principaux partis (PPE et PSE) demeure et se voit même renforcée : provenant du PPE, le Président de la commission et celui du Conseil européen ; provenant du PSE, le Président du Parlement européen et la Haute Représentante pour les Affaires étrangères et la politique de Sécurité. L'intérêt pour l'Europe ne grandit pas avec le marchandage pour désigner les commissaires.

Il faudra évaluer les résultats de la désignation de Vice Présidents "coordonnateurs" pour la Commission en soulignant qu'aucun ne vient des "grands pays" (à l'exception de Madame Mogherini), mais elle est en même temps Haute Représentante, et nommée par le Conseil Européen.

PS : Les révélations sur les pratiques fiscales du Luxembourg vis-à-vis des entreprises (LuxLeaks) ont remis en cause la légitimité de Jean-Claude Juncker, certains espérant cependant que cela l'obligera à être plus déterminé pour faire passer les réformes concernant la régulation financière et l'harmonisation fiscale.

## **2.2- Les racines de ces résultats décevants**

### *2.2.1- Une France coupée en deux.<sup>47</sup>*

Le FN en tête dans 5 des 8 circonscriptions<sup>48</sup> et dans plus de la moitié des départements. Cependant il obtient des scores inférieurs à la moyenne nationale dans les grandes métropoles (9,31% à Paris, 13,6% à Lyon, 10,06% à Nantes) excepté Marseille (30,28%) et Nice (32,01%).

A l'inverse des grandes villes, les zones périurbaines adhèrent ostensiblement aux thèses frontistes comme la Seine et Marne (27,88%) ou l'Oise (38,22%).

L'écart centre/périphérie vient compléter le schéma « industriel » où les villes ouvrières penchent systématiquement vers l'extrême droite. La périphérie se sent rejetée des zones florissantes économiquement. Oubliée par les discours politiques traditionnels, la classe populaire accueille le FN à bras ouverts, car il lui offre une vision simpliste : rejet d'une mondialisation source de déclassement, refus de toute remise en cause de la nation, d'une immigration envahissante, d'un euro asservissant.

Si cette fracture entre la France urbaine et la France périphérique n'est pas nouvelle, elle s'ancre de plus en plus dans le paysage politique. Le comportement électoral est dorénavant marqué par l'emprunte géographique. L'espace périurbain devient de plus en plus subi du fait de son statut intermédiaire entre la

<sup>47</sup> Jacques Levy, *La carte électorale en avance sur la scène politique*, Juin 2014 - Christophe Guilluy, Entretien avec *Figarovox*

<sup>48</sup> Le FN arrive en tête dans le Nord-Ouest (33,61%), dans l'Est (28,96%), dans le Massif central- Centre (24,18%), dans le Sud-Ouest dans le Sud-Est (28,18%)

précarité des banlieues et la richesse des villes. Cette situation « d'entre-deux » fait resurgir les questions d'identité. Victime de l'éloignement des services publics, d'une mauvaise desserte vers les centres urbains, le périurbain et le monde rural se sentent autant isolés, délaissés, qu'exclus de la vie de la Cité. Dès lors beaucoup de ces territoires adhèrent aux thèses vindicatives envers tous les « privilégiés », et rejoignent le jeu politique de la contestation populiste.

N'oublions pas cependant que **le premier « parti » des Français a été celui de l'abstention.**

### *2.2.2 – Le manque de pédagogie*

L'Union européenne, ses institutions et ses enjeux restent opaques pour beaucoup de citoyens. Les attributions des eurodéputés, le rôle du président de la Commission ou les domaines de compétences des différents organes de l'Union n'ont pas été suffisamment explicités par les acteurs politiques durant cette campagne. Il s'en suit donc une fracture entre l'élite et ses électeurs déjà palpable dans ce contexte délétère d'austérité et de tensions.

Les responsables politiques nationaux, eux-mêmes, sont généralement peu enclins à traiter en profondeur des questions européennes. Préférant multiplier des discours critiques à son encontre, ils participent à cette incompréhension.

Peu d'entre eux ont expliqué que **les fonds européens** deviennent, dans ce contexte de crise justement, indispensables pour tout projet d'envergure ; à titre d'exemple, le FEDER et le Fonds social européen ont été consacrés en 2013 à lutter contre le chômage des jeunes, la PAC maintient tant bien que mal l'agriculture. L'Union est aussi irremplaçable pour peser dans le débat et les décisions sur le plan international.

Dans l'ensemble, les **valeurs européennes** n'ont pas été portées par les responsables politiques et ceux qui ont essayé ont eu du mal à se faire une place entre les candidats en quête de mandat et les discours virulents du FN.

L'UE a aussi été construite **pour sa jeunesse** afin de préparer un avenir commun mais les causes de la construction sont rarement rappelées et l'originalité de son modèle basé sur cinq dimensions (l'efficacité économique, la cohésion sociale, l'accès à la culture à travers l'éducation, la protection de l'environnement et la démocratie) rarement valorisée. Les nouvelles générations, en dehors des plus ouverts ou des bénéficiaires d'Erasmus, ne constatent pas les avantages de l'Union, les avancées qu'elle a permis, préférant s'abstenir ou reporter leurs voix vers le FN. Enfin il ne faut pas oublier que le projet d'Union européenne est une réponse incontournable au défi de la mondialisation.

Les **décisions** prises par les instances de l'UE apparaissent pour un certain nombre de citoyens comme étrangères, injustes, tatillonnes... L'Europe technocrate contrarie les attentes et les préoccupations de populations privilégiant les territoires nationaux et locaux. Surtout, **l'UE n'a pas été capable de proposer un projet** répondant d'une part au **défi de la mondialisation**, d'autre part à la **remise en cause de son modèle social**, ce qui a entraîné des souffrances considérables pour certains de ses peuples (Grèce, Espagne, Portugal).

**Souvent incomprise, l'Europe a subi de plein fouet la lassitude ou l'indifférence à cause de son déficit politique et a été pénalisée du fait de la méconnaissance de son fonctionnement et de ses réalisations.**

### *2.2.3- Une campagne courte et tardive dans un contexte défavorable*

Au soir du second tour des élections municipales, l'échéance européenne de mai a été citée par le PS et l'UMP, le premier sondage<sup>49</sup> a été publié. Il était alors possible de croire que les partis, dans l'effervescence des résultats, allaient entreprendre une campagne dynamique pour mobiliser les électeurs, ce qui ne s'est pas réalisé.

---

<sup>49</sup> Selon ce sondage Ipsos/steria publié dimanche 30 mars: UMP était crédité de 24%, le FN de 22% et le PS de 19%

### 2.2.3.1 – Les faiblesses de la campagne

L'envoi des professions de foi était tardif et/ou partiel alors qu'elles demeurent un outil de sensibilisation commun et connu de tous.

La campagne officielle a débuté deux semaines avant le vote comme pour toutes les élections. Mais la médiocrité de la pré-campagne n'a pas favorisé la qualité des débats qui se sont cantonnés aux grandes formations comme l'atteste le débat de France 2 en première partie de soirée le jeudi 22 mai<sup>50</sup>. Naturellement, ce ne sont que les partis « traditionnels », ayant une notoriété médiatique solide, qui ont dépassé les 3%, seuil du remboursement des frais de campagne.

### 2.2.3.2 - Une vision franco-française regrettable

Les chaînes de télévisions n'ont pas mis en avant le caractère « européen » de la campagne.

En témoigne le refus<sup>51</sup> de retransmettre le grand débat du 15 mai confrontant les candidats à la présidence de la Commission.

Ce débat aurait été l'occasion de montrer que l'Europe peut être incarnée à son échelle tout en abordant des sujets proprement européens. Les chaînes de France Télévisions se sont défendues en diffusant un débat national trois jours avant les élections où seule la moitié des invités était candidat...

En ce sens les médias restent cloisonnés au schéma national sans intégrer dans leur traitement de l'information la nouveauté du scrutin.

### Quelques « bons élèves »

EELV et le PS se sont mobilisés en amont de la campagne officielle. Leurs têtes de listes respectives ont été choisies dès la fin 2013. De plus ils ont entamé une campagne active en continuité des municipales. Le PS et le MJS ont lancé un « Campus Tour » dès le 10 avril dans les grandes villes. Une semaine après, EELV organisait un « Tour de France » de 23 étapes, en parcourant les euro-régions métropolitaines, où ils joignaient enjeux locaux et européens. Par ces manifestations, ils ont voulu parer l'abstention comme le discours eurosceptique ambiant à travers des débats entre candidats, militants, acteurs locaux et citoyens.

De plus EELV comme le PS ont dépassé le cercle national en intégrant la candidature à la présidence de la Commission dans leur campagne. Le premier a mis en place un site pour que les militants écologistes d'Europe votent pour leurs candidats. Le second a, quant à lui, fait de Martin Schulz l'incarnation du PS.

Les réseaux sociaux ont été préférés aux traditionnels sites internet pour sensibiliser un large public. Utilisés par l'ensemble des partis, ils n'ont pourtant pas eu l'effet escompté auprès des jeunes.

La presse numérique telle que *Huffington Post*, ou papier comme *Le Monde*, *La Croix*, *Libération* ou *Le Figaro* ont été actifs en amont du lancement de la campagne officielle.

Se contentant des obligations du CSA (spots de tous les partis, temps de parole), les médias n'ont pas attaché un grand intérêt aux élections et ne sont donc pas arrivés à intéresser le grand public. Des pétitions ont été lancées pour manifester la nécessité de parler de l'Europe et de faire un travail pédagogique à destination de tous les citoyens. Le Pacte Civique a été l'un des 12296 signataires de la pétition de « Plus d'Europe à la télé, c'est moins de populisme dans les urnes ! »<sup>52</sup> initiée par « Sauvons l'Europe ».

De la même manière les partis n'ont pas suffisamment investi la place publique, la campagne a donc manqué de clarté et a fait indirectement le lit d'un FN en relayant systématiquement sa future percée.

<sup>50</sup> Stéphane Le Foll, ministre de l'Agriculture, François Bayrou, président du MoDem, Jean-François Copé, président de l'UMP, Yannick Jadot, député européen pour Europe Ecologie-Les Verts, Marine Le Pen, présidente du Front national et Jean-Luc Mélenchon, président du Front de gauche.

<sup>51</sup> France Télévisions l'a transmis sur sa page internet préférant diffuser un documentaire sur l'histoire de l'Euro

<sup>52</sup> <http://www.plusdeuropealatele.fr/fr>



### 2.2.3.3 – Un contexte défavorable

#### ✚ Un exécutif en difficulté

Le président de la République et son gouvernement sont affaiblis. Depuis la débâcle des municipales de mars, l'arrivée de Manuel Valls au poste de Premier Ministre et le remaniement du gouvernement ont été des réactions insuffisantes, voire inefficaces, aux yeux de Français pour dépasser le malaise actuel. Sans compter que redonner espoirs et confiance entre deux scrutins proches est un tour de force périlleux. Si le PS a tenté d'éviter une catastrophe pour la gauche en brandissant l'épouvantail du FN et le caractère supranational de l'élection, il n'est pas arrivé à faire oublier les débuts difficiles du mandat Hollande et à convaincre les électeurs de la pertinence de sa politique européenne.

#### ✚ Un modèle européen en panne

La fin de mandat de José Manuel Barroso, dominée par les mesures prises pour lutter contre la crise économique et financière, laisse des séquelles dans les États-Membres. Les exigences de la lutte menée contre les déficits public sont renforcé l'idée d'une exigence européenne trop éloignée des réalités des peuples.

Par ailleurs, les pays membres ont des positions diverses sur l'Europe et la mondialisation. Or tant que les États-membres ne convergent pas sur une vision claire de l'Europe et de son rôle dans le monde, l'UE ne pourra être attractive. Le manque d'unité contribue à alimenter une réaction de rejet à l'égard d'une Europe en perte de vitesse et en manque de clarté.

### *2.2.4 - Le Pacte Civique au long de la campagne*

Le Pacte Civique vise à développer le projet européen comme l'atteste l'engagement 30 : « Démocratiser la gouvernance européenne et doter le budget européen de ressources propres afin de pouvoir développer les politiques communes internes et externes ».

#### Les collectifs locaux

Les collectifs locaux ont sensibilisé les citoyens sur l'importance de l'Europe et donc sur la nécessité de participer aux élections.

- ✚ Le collectif Mosellan a mis en avant les « bons côtés de l'Europe ».
- ✚ Le Pacte Civique du Gard a encouragé le vote (« *faire mieux, pour faire différemment* ») en insistant sur les apports de l'Europe visibles dans la région.
- ✚ Le collectif de Grenoble a organisé des soirées pour débattre avec les candidats.
- ✚ Le collectif d'Ile de France a questionné toutes les listes ; seules trois (Alliance écologie indépendante, Europe Citoyenne et Féministes pour une Europe Solidaire), ont répondu.
- ✚ Le collectif du Rhône a participé, avec la Maison de l'Europe, à la journée de l'Europe du 9 mai, et à une audition des listes candidates. Il a co-animé un dîner-débat à la Duchère sur le thème « *Élections européennes, quels enjeux ?* ».

#### Au niveau national

A l'échelle locale et nationale, le Pacte Civique était également présent pour la Fête de l'Europe. Lors des États Généraux de l'Europe au CESE, des adhérents du Pacte Civique sont intervenus en tant qu'experts au sein des Ateliers Démocratie et Emplois/Jeunesse. Ils ont partagé leurs connaissances dans ces domaines avec les participants afin de questionner les candidats d'Ile de France (Pervenche Berès, Pascal Durand, Dominique Jamet, Alain Lamassoure, Corinne Lepage, Marielle de Sarnez). Le Pacte Civique a également tenu un stand sur le parvis de l'Hôtel de Ville de Paris au sein de la plateforme Eurocitoyens afin de mobiliser les visiteurs aux enjeux de l'Europe.

En ce sens l'ensemble des travaux du Pacte Civique ont eu pour objectifs :

- ✚ d'expliquer le fonctionnement des institutions et de valoriser le chemin parcouru ;
- ✚ de redonner l'envie d'aller voter ;

- ✚ de partager une approche européenne de l'avenir du monde ;
- ✚ de promouvoir une nouvelle vision de l'Europe.

L'objectif premier était donc la pédagogie sur l'Europe. L'objectif second était d'interpeller les responsables politiques (lettre ouverte à François Hollande de juillet 2013 reprise par les Échos, rendez-vous avec le ministre délégué, etc.)

### 2.3 – Et maintenant quelle qualité démocratique promouvoir?

Du fait des taux d'abstention importants dans l'ensemble des pays de l'UE, le système démocratique européen est remis en question par ce manque de légitimité citoyenne. Avec 43% de participation dans toute l'Europe, **l'UE souffre de l'effritement de son socle démocratique**. A cela se rajoute une poussée des populistes et des extrêmes qui remet en cause les fondements et la dynamique de la construction européenne.

La **fatigue démocratique** gagne les citoyens las d'une Europe présentée comme trop bureaucratique, trop peu citoyenne, trop peu transparente et trop complexe. Les commissaires, et même les eurodéputés, sont souvent perçus comme trop influencés (voire corrompus) par les multiples lobbies qui s'activent à Bruxelles. Les informations diffusées sur les travaux de l'UE doivent se diversifier pour expliciter clairement les enjeux propres à l'Union.

**Les médias** ne doivent plus se contenter de ramener systématiquement le débat à des considérations nationales qui encouragent les thèses frontistes, ou de relayer les propos de certains intellectuels (Emmanuel Todd, Frédéric Lordon, etc.).

**La classe politique et les organisations citoyennes** pour leur part doivent promouvoir l'UE et d'abord informer les citoyens sur les politiques qui les concernent<sup>53</sup>. Ils doivent également valoriser les progrès accomplis comme le rôle joué par le vote pour la désignation du président de la commission. **Les députés européens** doivent travailler à améliorer leur façon de servir de liens entre le national et l'europeen.

Quant au **citoyen**, il doit s'informer pour prendre ses responsabilités et œuvrer à améliorer et compléter les outils nécessaires pour s'impliquer dans les processus de décisions et dans le contrôle du fonctionnement politique. Les sites du parlement européen et de certains eurodéputés sont une source précieuse d'information sur la vie et le rôle de cette assemblée.

En ce sens, un **changement du mode de scrutin**, auquel François Hollande était favorable en 2012, pourrait être une piste intéressante. Un système associant un scrutin majoritaire dans des circonscriptions régionales (plus petites que les euro-régions) avec un scrutin proportionnel au niveau national permettrait-il de faire de l'eurodéputé un véritable interlocuteur des électeurs et d'incarner l'Europe ? Comment éviter la profusion de listes et favoriser celles qui présentent des programmes communs dans plusieurs pays ?

Pour faire ressentir et donc faire vivre le sentiment européen, la sollicitation des citoyens ne doit pas être cantonnée aux seules périodes électorales. Il est donc important qu'ils fassent vivre des innovations démocratiques comme les suivantes :

- ✚ **L'Initiative Citoyenne Européenne**, créée avec le traité de Lisbonne, permet aux citoyens de participer plus directement à la procédure de décision. En théorie, l'ICE, signée par un million d'europeens venant d'au moins un quart des États-membre, pousse la Commission européenne à faire des propositions sur un thème particulier. Or, depuis son entrée en vigueur en 2012, seule l'ICE Right2Water sur l'accès à l'eau a obtenu des résultats puisque une première audition publique a été organisée par le Parlement et qu'elle a obtenu que les services d'eau et d'assainissement soient exclus de la directive européenne sur l'attribution de contrats de concession. L'utilisation réelle reste donc à améliorer : les procédures sont complexes, les



<sup>53</sup> On notera à ce sujet un très bon outil pédagogique, décrivant, en bandes dessinées, tous les domaines où l'action de l'UE peut avoir une influence sur la vie quotidienne des personnes défavorisées, tout en montrant les insuffisances : la brochure « Europe, où es-tu ? », éditée par le Secours catholique en partenariat avec d'autres associations. Voir : <http://www.construireurope.org/europe-ou-es-tu/>

réglementations sont rigoureuses (n'est-ce pas normal ?) et la quête de signataires peut s'avérer fastidieuse (facilité par internet ?).

- ✚ Les **pétitions** sont aussi applicables à l'échelle européenne. Elles ont été nombreuses au lendemain des élections, lorsque le Conseil Européen ne s'était pas encore fixé sur sa lecture du traité de Lisbonne quant au choix du président de la commission. Soutenu par le Pacte Civique, les Jeunes Européens ont lancé **la pétition « Respectez mon vote ! »** pour demander la prise en compte des majorités du nouveau Parlement. Dans ce cas, le citoyen veille au respect des pratiques politiques et peut faire « pression » sur les dirigeants et décideurs.

Moyens perfectibles pour renforcer la qualité démocratique, l'ICE comme les pétitions offrent la possibilité de s'exprimer et de faire vivre une démocratie plus participative et directe.

De la même manière des instances sont à la disposition des citoyens :

- ✚ le **médiateur européen** peut être saisi par les citoyens ou les organismes lorsqu'ils subissent les méfaits administratifs des institutions de l'UE.
- ✚ la **Cour de justice** de l'UE interprète la législation européenne de manière à garantir une application uniforme du droit dans tous les pays membres.

Des processus comme des institutions garantissent les droits et la reconnaissance du citoyen. Néanmoins, tout ceci s'avère encore difficile d'accès et n'apporte pas encore beaucoup de résultats palpables. Le travail pédagogique est là aussi insuffisant au regard des possibilités que pourraient apporter ces outils.

Les efforts pour construire et améliorer la démocratie européenne sont réels, mais ils manquent de relais médiatiques, citoyens et politiques, ce qui ne permet pas de combler le déficit démocratique dont souffre l'Europe. **Reste donc encore beaucoup d'efforts à faire pour promouvoir la place des citoyens et de la société civile dans les Institutions comme dans les pratiques de l'UE.**

### **3 - Une innovation : le questionnement par internet**

Le rapport 2013 de l'OCQD mentionne, parmi les différentes initiatives citoyennes utilisant Internet (« e-démocratie »), le site « *Questionnez vos élus* », créé en 2013 sur le modèle de l'initiative « *Parliament Watch* » qui connaît un certain succès en Allemagne.

Le site a été adapté fin 2013, devenant [Questionnezvoscandidats.org](http://Questionnezvoscandidats.org), pour lui permettre de jouer pleinement son rôle lors des élections de 2014.

#### **3.1 – Principe et modalités**

Lorsqu'on arrive sur le site, il est d'abord proposé de choisir une circonscription. Le site indique alors les différents candidats ou listes en présence, et demande à l'internaute de choisir auxquels d'entre eux il souhaite poser une question. Celui-ci peut alors rédiger sa question (nombre de caractères limité pour la question, mais possibilité de joindre un petit texte en annexe), qui sera transmise par courrier électronique aux candidats retenus. Ceux-ci pourront formuler leur réponse directement sur le site.

Les questions et les réponses sont accessibles à toute personne visitant le site ; l'échange se limite à la question et sa réponse (pas de commentaire ou de « débat électronique » possible), mais il est évidemment toujours possible de poser une nouvelle question.

Comme sur tous les sites interactifs, un contrôle s'exerce à chaque stade pour vérifier que les propos restent courtois et en rapport avec l'objet du site.

Les commentaires ci-après résument le rapport complet établi par [Questionnezvoscandidats.org](http://Questionnezvoscandidats.org), qu'on trouvera en annexe 1.

#### **3.2 – Elections municipales**

Le questionnement s'est limité aux villes de plus de 10 000 habitants.

Point remarquable, « *Questionnez vos candidats* » a pu établir des partenariats avec un certain nombre d'organes de la presse quotidienne régionale (et non des moindres : citons parmi d'autres *Le Midi Libre*, *La Voix du Nord*, *Ouest France*). Les échanges pouvaient alors se tenir directement sur le site de l'organe de presse, suivant les mêmes modalités que sur [Questionnezvoscandidats.org](http://Questionnezvoscandidats.org).

##### *3.2.1 - Analyse quantitative*

1679 questions ont été rédigées par des citoyens, s'adressant en moyenne à 3.6 listes candidates ; soit un total de 5979 questions adressées aux candidats. 2530 réponses ont été reçues, soit un taux de réponse de 42%.

Ces résultats sont à apprécier en tenant compte d'une certaine désaffection citoyenne mise en évidence par le fort taux d'abstention constaté les 23 et 30 mars.

L'analyse par ville montre que le succès de la formule est directement lié à l'existence d'un partenariat avec la presse locale. A titre d'exemple, le partenariat avec *Le Midi Libre* a permis d'enregistrer :

- ✚ A Nîmes, 108 questions adressées en moyenne à 6 listes candidates, et 285 réponses
- ✚ A Montpellier, 79 questions adressées en moyenne à 4 listes candidates, et 86 réponses
- ✚ A Béziers, 72 questions adressées en moyenne à 3 listes candidates, et 160 réponses
- ✚ Etc.

Le taux de réponse moyen (42%) est très encourageant : de nombreuses listes (ou souvent têtes de listes) ont jugé intéressant d'utiliser ce nouveau moyen de communication, qui est sans doute appelé à pallier la désaffection que connaissent des formules d'échanges plus classiques telles que discussions sur les marchés ou surtout réunions publiques.

### 3.2.2 - Quelques remarques

La campagne a été suffisamment longue (3 mois en général) pour qu'un processus par nature non immédiat puisse se développer.

L'équipe de [Questionnezvos candidats.org](http://Questionnezvos candidats.org) souligne le bon accueil qu'elle a généralement reçu de la part des candidats, en particulier là où un partenariat avec un média local fonctionnait.

En moyenne, les réponses, préparées dans les grandes villes par le staff de campagne, mais souvent personnelles dans les plus petites communes, se sont avérées d'un bon niveau : sérieuses, étayées, avec le souci d'expliquer et de convaincre.

Les thèmes abordés couvrent à peu près l'ensemble des compétences communales.

## 3.3 – Elections européennes

Le questionnement était ouvert aux 8 circonscriptions et à l'ensemble des listes candidates.

### 3.3.1 - Analyse quantitative

235 questions ont été rédigées par des citoyens, s'adressant en moyenne à 10.9 listes candidates ; soit un total de 2551 questions adressées aux candidats. 683 réponses ont été reçues, soit un taux de réponse de 27%.

C'est dans le Sud-Ouest que les citoyens ont posé le plus de questions ; c'est dans le Nord-Ouest et Outremer qu'ils en ont posé le moins. Les taux de réponse ne varient pas beaucoup (de 22 à 32%), sauf Outremer où l'opération est passée quasiment inaperçue.

### 3.3.2 - Quelques remarques

L'initiative de [Questionnezvos candidats.org](http://Questionnezvos candidats.org) a rencontré peu de succès lors des Européennes, pour plusieurs raisons :

- ✚ Une campagne dans les médias extrêmement brève (3 à 4 semaines), peu favorable à un processus de ce type, laissant peu de temps aux candidats pour répondre à toutes les sollicitations
- ✚ Le peu d'intérêt manifesté par les électeurs (souligné par les médias partenaires), connaissant mal les institutions et percevant les thèmes de campagne comme éloignés de leurs préoccupations
- ✚ La mauvaise volonté des « grands » partis, en particulier de l'UMP et du PS (un comportement plus coopératif a été observé de la part de l'UDI-Modem, d'EELV et du FN).

Ce sont les petits partis en quête de visibilité qui se sont les mieux prêtés au questionnement : Nous Citoyens, Démocratie Réelle, Parti Pirate, DLR, UPR, Nouvelle Donne, Europe Citoyenne.

Les thèmes des questions sont loin de couvrir l'ensemble de la problématique européenne.

## 3.4 – Conclusion

Débuts encourageants pour la petite équipe de [Questionnezvos candidats.org](http://Questionnezvos candidats.org), en particulier lors des élections municipales. Malheureusement, les partis de gouvernement n'ont pas encore adapté leur pratique à ce nouveau mode de dialogue citoyen.

## Partie 2 : les médias

### Résumé

Ce n'est pas sans un certain étonnement que nous avons découvert, lors de nos observations de l'année 2013 sur la manière de réformer du gouvernement, que celui-ci n'avait à peu près aucune influence sur **le contenu de l'information diffusée par les grands médias de masse**, et en tout cas, des possibilités très réduites de les utiliser pour faire passer les messages qu'il souhaitait adresser aux Françaises et aux Français. Oui, l'ORTF est bien mort, et ce n'est pas une si mauvaise nouvelle !

Du côté de la société civile, le constat est analogue : nous avons tous expérimenté à quel point il est difficile, sauf localement et dans certains territoires seulement, d'obtenir des médias de masse qu'ils diffusent si peu que ce soit de l'information sur **la vie des associations et des collectifs citoyens**, sur leur vision de l'évolution de la société, sur **les initiatives** qui se prennent partout pour améliorer le vivre ensemble et faire bouger la société.

**L'écart croissant entre ce que vivent les gouvernants et les citoyens, et ce qu'en relatent les médias pose un problème sérieux à notre démocratie.** D'où notre projet d'observer, de manière précise et organisée, le type d'informations que ces médias diffusent, comment ils influencent notre démocratie, et quelles possibilités s'offrent au citoyen pour aller chercher l'information dont il a besoin.

Nous n'en sommes, cette année, qu'aux premiers balbutiements. Nos recherches ont surtout porté sur **l'information télévisée** et sur **les rapports entre citoyens et médias**, presse écrite principalement.

Enfin nous n'avons pas résisté à l'envie de partager avec nos lecteurs l'expérience, les analyses, le regard, à la fois critique et nuancé, et les propositions d'un professionnel très motivé par **la qualité démocratique des médias**, notre ami Philippe Merlant.

## 1 - L'information télévisée

### 1.1 - A la recherche de méthodologies

Les statistiques<sup>54</sup> concernant le temps moyen passé par les Françaises et les Français devant leur poste de télévision, et ce depuis leur tout jeune âge, indiquent de manière incontestable que la télévision est la source principale d'information de nos concitoyens, et donc qu'elle joue **un rôle certain, non seulement dans leur information, mais aussi dans leur formation politique et leur appréhension du monde.**

L'analyse des messages dispensés par les chaînes de télévision, et de la manière dont elles cherchent à amadouer ou à faire réagir le téléspectateur est donc, en termes de qualité démocratique, du plus haut intérêt<sup>55</sup>. La difficulté pour un observatoire non universitaire et sans grands moyens comme le nôtre, est de devoir choisir entre deux approches :

- ✚ Une approche assez « sommaire » visant à **se forger une idée sur le contenu des journaux ou flashes télévisés**, qui ne peut être pertinente que si elle s'appuie sur l'observation de nombreuses émissions ;
- ✚ Une approche relativement « approfondie », tentant de décrypter **comment la télévision présente chaque élément d'actualité**, quel sont les effets recherchés et produits sur le téléspectateur, ce qui nécessite des analyses d'images et de séquences sonores un peu plus poussées.

<sup>54</sup> Voir par exemple [le site de l'INSEE](#)

<sup>55</sup> Le CLEMI (<http://www.cleml.org/fr/>) a d'ailleurs élaboré de nombreux documents pédagogiques sur l'éducation aux médias, et en particulier à la télévision.

Quelque peu hésitants entre ces deux options, nous avons finalement :

✚ Concernant les journaux télévisés (TF1, FR2 et FR3) :

- **Analysé** de manière « sommaire » un certain nombre de journaux télévisés des 3 chaînes de base ;
- Elaboré et testé une **grille d'analyse**<sup>56</sup> des journaux télévisés un peu plus « approfondie », intégrant des éléments d'observation des images et du son, mais bien sûr d'une mise en œuvre nettement plus longue ;

✚ Concernant les chaînes d'information en continu (principalement LCI, I-Télé, BFM) :

- Commencé à élaborer une **fiche d'étude de flash info** diffusé par ces chaînes ;
- Elaboré plusieurs **outils d'analyse d'un débat politique**, à partir d'une émission de la série « ça se dispute » diffusée par I-Télé.

Ces travaux devront bien sûr se prolonger en 2015. Un groupe de travail s'organise pour en assurer la suite.

## 1.2 – Quelques enseignements sur les journaux télévisés

### 1.2.1 – Les thèmes traités

Quelques observations générales aux 3 chaînes :

- ✚ La **faible part** consacrée aux **actualités internationales**, et en particulier à **l'actualité européenne** ; très souvent, les thèmes internationaux qui font les manchettes de certains quotidiens papier nationaux ne sont même pas évoqués par les journaux télévisés des différentes chaînes ; cette lacune est certainement liée au nombre de plus en plus faible de correspondants des chaînes de télévision à l'étranger, y compris à Bruxelles ;
- ✚ La part très importante réservée aux **intempéries et phénomènes naturels** (chutes de neige, inondations ... affectant la France en priorité, bien sûr, sauf catastrophe !), les mêmes images et commentaires étant souvent répétés plusieurs jours de suite ;
- ✚ La part prépondérante des informations d'ordre **politique, économique, social et sociétal** ; ce qui doit nous inciter à analyser la manière dont elles sont traitées ;
- ✚ La part assez importante réservée aux **informations scientifiques et culturelles** ;
- ✚ Le temps d'antenne globalement **assez faible** consacré aux **faits divers** (ce qui n'empêche pas de s'interroger sur la manière dont ceux-ci sont choisis et traités), et aux échéances périodiques de la vie en société (départ en vacances, rentrée scolaire, Noël, etc.).



Quelques différences entre chaînes :

- ✚ **FR2** accorde une place plus importante que les autres chaînes aux informations économiques, politiques et sociales ;
- ✚ **TF1** accorde une place plus importante qu'A2 au sport, en particulier au football, ce qu'on comprendra aisément ;
- ✚ Les journaux de **FR3** sont plus courts (en général, 25 minutes, à comparer aux 40 ou 45 des deux autres chaînes), ce qui ne l'empêche pas de traiter l'actualité de manière équivalente, la différence se

<sup>56</sup>

Qu'on trouvera en annexe 2

faisant sur les rubriques **non liées à l'actualité**, qui totalisent en général 10 à 15 minutes sur TF1 et FR2.

### 1.2.2 – Les sujets d'actualité

L'observation en parallèle de journaux des 3 chaînes relatifs à la même journée, donc normalement à la même actualité, met en évidence plusieurs points intéressants :

- ✚ Il est fréquent que des événements **relatés par une chaîne ne soient même pas évoqués par une autre** ; fréquent également, comme nous l'avons noté à propos de l'Europe, que des événements largement développés par la presse écrite ne soient repris par aucune des 3 chaînes. Les journaux télévisés opèrent donc bien un tri dans l'actualité, dont il serait intéressant d'identifier les **critères**.
- ✚ Certains événements sont relatés de manière semblable par plusieurs chaînes, et même parfois **identique**, en utilisant les mêmes images, les mêmes interviews de témoins.
- ✚ Dans beaucoup de cas, le fait d'actualité donne lieu à un **développement** plus fourni, qui peut différer totalement d'une chaîne à l'autre. Quelques catégories peuvent être identifiées :
  - ✓ Le **reportage émotionnel** montrant par exemple, à grands renforts de gros plans, la détresse des victimes d'une inondation ou d'un accident ;
  - ✓ **L'explication pédagogique** fournissant les éléments d'information nécessaires à une bonne compréhension des causes ou des conséquences de l'évènement. Elle est parfois de bonne qualité ;
  - ✓ **L'enquête de terrain** illustrant le fait commenté ;
  - ✓ **L'analyse** (très rarement contradictoire) **du contexte** de l'évènement par un ou plusieurs spécialistes.

### 1.2.3 – Les sujets hors actualité

Représentant, pour les chaînes TF1 et FR2, entre le quart et le tiers du temps du journal, ils constituent, de fait, une **extraordinaire tribune** pour faire passer auprès du grand public des informations, des pensées, des connaissances, des messages. Même s'ils sont souvent (mais pas toujours) placés en fin de journal, le téléspectateur n'a, en effet, pas d'autre choix que de les regarder, ne serait-ce que pour ne pas manquer la synthèse, très utile en termes de mémorisation, constituée par le rappel des titres.

Jacques Prévert lui-même aurait du mal à dresser **l'inventaire des thèmes traités** dans ces séquences : naturalisme pur (par exemple, le brame des cerfs à l'automne), traditions rurales (élevage des chèvres, vendange), patrimoine national, théâtre, reportages historiques, haute couture, défilés de mode, vie des stars, tourisme, sciences dures (chirurgie in utero) ou molles (le langage des signes pour communiquer avec Bébé), mais aussi faits de société : les fins de mois difficiles, le chômage, l'attrait du djihad auprès de certains jeunes, la voyance, le gâchis de l'eau, les précautions à prendre vis-à-vis des promotions commerciales ...

Visiblement, **le dosage est complexe** et ne saurait se laisser enfermer dans quelques rubriques simples telles que : informations pratiques, évocation, culture ...

Plusieurs questions viennent à l'esprit : en dehors des séquences de pur remplissage à base de documentaires d'archive, **quel objectif** est recherché, **quels messages** les chaînes télévisées diffusent-elles, **quelle vision de la société, quelle conception de la vie** proposent-elles au téléspectateur ?

Sujet d'observations, d'analyses et d'études **aussi vaste qu'essentiel**, au vu du nombre de personnes concernées !

Et deux questions naïves :

- ✚ Est-il normal que les chaînes télévisées aient **le monopole de l'initiative et de la décision** sur le contenu de ces centaines d'heures annuelles de diffusion de masse ?
- ✚ **Quel contrôle citoyen** peut-on imaginer pour que ces tribunes grand public soient utilisées efficacement en termes de formation, d'éducation, d'ouverture d'esprit, d'encouragement à l'analyse, à la réflexion ?



## 1.3 – Quelques généralités sur les chaînes d'information en continu

### 1.3.1 – Une invention déjà ancienne



C'est en 1980 qu'est créée la première chaîne « tout info » : CNN, dont on a pu mesurer l'influence lors de la guerre du Golfe (1991). Ont suivi, sur la scène internationale, BBC World News (1991), Euronews (1993), Al Jazeera (1996), et bien d'autres.

En France, la création de la première chaîne d'informations en continu remonte à 1994 avec LCI (propriété de TF1 ; payante). I-télé (1999) et BFM TV (2005), qui opèrent sur la TNT gratuite, en constituent les deux concurrents majeurs. On peut citer également France 24 et BFM Business.

Les programmes se sont souvent diversifiés, mais le cœur de métier de ces chaînes reste la diffusion continue de flashes d'information.

### 1.3.2 – Pourquoi s'intéresser aux chaînes d'information en continu ?

Le raisonnement en part d'audience<sup>57</sup> les situe en bas du tableau : LCI : 0.3 % ; I-télé : 0.8 % ; BFM TV : 2%. Mais il ne reflète pas leur influence réelle. La même source indique que plus de 9 millions de téléspectateurs regardent chaque jour BFM TV, probablement de manière assez brève, ce qui en fait un vecteur de premier plan dans la diffusion de l'information d'actualité.

Plusieurs épisodes récents ont illustré leur pouvoir sur l'opinion et sur la politique. Qu'on pense en particulier à l'affaire *Leonarda*, qui a mis le Président François Hollande en difficulté, en octobre 2013.

De nombreuses critiques (« l'art de remplir le vide », « la médiacratie »), émanant de tous les bords, suggèrent que leur manière de traiter l'information pose problème. D'où notre volonté d'analyser d'un peu plus près leur fonctionnement.

### 1.3.3 – Une certaine conception de l'information

Les recherches bibliographiques et les premières analyses que nous avons menées, et que nous souhaitons approfondir en 2015, mettent en évidence quelques caractéristiques propres à l'information diffusée par ces médias :

#### ✚ La répétition

L'utilisateur assis devant son poste de télévision branché sur une chaîne d'information en continu, verra bien sûr le même train dérailler tous les quarts d'heures, assorti du même commentaire, sur l'écran principal, mais par le jeu des bandeaux et des fonds d'écran, constamment agités de mouvements saccadés, ce spectacle frappera en fait sa vision des milliers de fois. Quelles conséquences sur son cerveau, son émotivité, sa psychologie ?

#### ✚ L'immédiateté

La compétition en termes d'audimat entre chaînes d'information en continu dépasse les frontières, et se déroule de manière particulièrement acharnée, pour des raisons économiques d'abord, mais pas seulement : les directeurs de rédaction s'enorgueillissent de leur pouvoir de « dire le monde ».

Il faut donc, par tous les moyens, capter l'attention du téléspectateur, lui donner l'illusion de participer directement à l'actualité. D'où le culte de la vitesse, du direct, du temps réel.

« *Le temps est à la fois accéléré, compacté et saturé ; c'est ce que j'appelle la dictature de l'urgence*<sup>58</sup> »

<sup>57</sup> Chiffres cités par Huffington Post.

<sup>58</sup> Gilles Finchelstein, Le Monde, 7 décembre 2013

Cette course de vitesse est encouragée par l'usage des appareils mobiles connectés et des réseaux sociaux : sitôt vu, sitôt commenté !

#### ✚ La non-vérification des informations diffusées

Conséquence directe de la vitesse de traitement de l'information, les précautions journalistiques habituelles ne sont pas respectées, ce qui conduit de temps en temps à l'annonce d'évènements faux<sup>59</sup>, et le plus souvent, à la diffusion d'informations approximatives.

#### ✚ Le déversement d'informations non hiérarchisées

Autre effet de la vitesse et de la recherche du scoop, des évènements banals peuvent, pendant quelques heures, être érigés en faits marquants. De manière plus générale, les chaînes d'information en continu n'aident en rien le téléspectateur à faire le tri des informations qu'il reçoit.

#### ✚ La politique spectacle, la pipolisation

On ne capte pas l'attention immédiate du téléspectateur par des analyses construites, mais bien plus sûrement par des images « chocs » déclenchant la surprise, la tension (suspense), l'émotion et l'envie. Une des bonnes recettes consiste à mettre en scène les grands de ce monde (acteurs, chanteurs, sportifs, et, de plus en plus, femmes et hommes politiques) jusque dans leur vie privée.

#### ✚ Une image faussée de l'action politique

La frénésie ambiante, l'attente tendue du déroulement des évènements, l'appel aux réactions immédiates donnent de l'actualité, et en particulier de la vie politique, une image particulière : de l'action, toujours de l'action, rapide mais permanente, la sur-réactivité étant érigée en principe d'efficacité. Quelle place pour la réflexion, l'analyse, l'échange de points de vue, le débat ?

#### ✚ Des conséquences néfastes sur la façon de faire de la politique

Les responsables politiques, face à ce système, se trouvent confrontés à un choix difficile : disparaître des écrans par manque de réactivité, ou se laisser entraîner dans les pièges de l'immédiateté et de la politique spectacle.

La manière d'informer des chaînes d'information en continu finit par influencer la manière de gouverner : il s'agit d'être le premier à réagir à l'actualité aux dépens d'une analyse juste, à faire une annonce quitte à négliger un travail collectif de traitement d'un problème complexe dans la durée, en profondeur ...

### 1.3.4 - L'avenir des chaînes d'information en continu

Le développement extrêmement rapide de l'informatique mobile (smartphones, tablettes ...) entraînera probablement, dans les années à venir, **des changements profonds dans la manière de diffuser l'information**, qui ne favoriseront pas forcément les chaînes d'information en continu, pénalisées par la lourdeur de la transmission satellitaire.

Le lancement récemment annoncé d'une chaîne d'information *numérique* pour le service public<sup>60</sup> donne une idée des évolutions à venir.

Mais rien ne garantit que ces évolutions corrigent **les défauts, extrêmement préjudiciables au progrès de la démocratie, des chaînes actuelles d'information en continu.**

Une bonne raison de poursuivre l'enquête et de rester mobilisés sur l'analyse des médias !

---

<sup>59</sup> Le 21 mars 2012, BFM TV a annoncé à tort l'arrestation de Mohamed Merah, provoquant une étonnante cacophonie médiatique

<sup>60</sup> Voir par exemple : <http://www.ouest-france.fr/france-televisions-une-chaine-dinformation-numerique-en-septembre-2015-3067435>

## 2 – Observer les rapports entre citoyens et médias

« Comment il va de la démocratie, ainsi va la presse » (Jay Rosen)

### 2.1 - Travail effectué en 2014 et suite

2014 a été surtout consacré à défricher le sujet complexe des rapports des citoyens avec leurs médias. Pour la suite, trois principales questions doivent être approfondies par l'OCQD :

- ✚ comment les citoyens exercent-ils leurs responsabilités individuelles et collectives de citoyen à travers leur usage des médias ?
- ✚ comment les médias et les journalistes exercent-ils leurs responsabilités d'information des citoyens et de prise en cause de leurs attentes en matière d'accomplissement de la promesse démocratique ?
- ✚ comment les nouvelles techniques d'information et de communication et la révolution numérique modifient les rapports entre les citoyens et les médias ?

Répondre à ces questions devrait contribuer à édifier une société civique où les citoyens, leurs représentants et les journalistes apprennent à coopérer au sein de médias soucieux de promouvoir la qualité de notre vie démocratique. Plus largement, il s'agit de réfléchir au rôle des médias dans la révolution politico-culturelle en cours.

Dans un second temps, il s'agira de proposer des pistes de travail pour améliorer les relations constructives des citoyens et de leurs médias et pour conduire une mutation médiatique impliquant l'ensemble des générations et des catégories socioprofessionnelles, et ceci en cohérence avec la révolution politico-culturelle en cours.

Pour aborder notre thématique, nous avons commencé à travailler en nous appuyant sur trois approches complémentaires :

- ✚ des témoignages de militants du Pacte civique sur les rapports qu'ils entretiennent avec les médias<sup>61</sup>, l'objectif étant d'en recueillir de nombreux pour enrichir la problématique de l'implication citoyenne en ce domaine ;
- ✚ une analyse de la situation actuelle des rapports citoyens-médias et des problèmes qu'elle pose<sup>62</sup>, un des objectifs étant de clarifier les interactions entre la qualité démocratique et la qualité des rapports entre les citoyens et les médias ;
- ✚ des pistes de travail sur des premières propositions d'amélioration et de renforcement des rapports entre citoyens et journalistes et entre organisations citoyennes et médias.

### 2.2 - Premières réflexions suite à nos observations et à la lecture d'études sur ce sujet

- ✚ Au préalable, il est important de bien définir les termes employés, en particulier citoyens, démocratie, société civique, révolution socioculturelle (voir Jean-Claude Devèze, « *Citoyens, impliquons-nous, reprenons le pouvoir* », Chronique sociale, 2015)
- ✚ Une des difficultés du sujet est la diversité des médias et leurs évolutions constantes, et donc la multiplicité des domaines à explorer pour bien comprendre qui sont les médias, qui sont les usagers (lecteurs, auditeurs, téléspectateurs\*, interactifs, bloggeurs, auteurs de courriers, tweeteurs, membres de communautés facebook ...) et quels sont les usages porteurs ou destructeurs de qualité démocratique (voir chapitre 1 : observation des journaux télévisés et des chaînes d'infos en continu).

<sup>61</sup> Voir l'annexe 3 : « La pratique des médias d'un militant du Pacte Civique »

<sup>62</sup> Voir en particulier l'annexe 4 : « Place des lecteurs dans la presse écrite quotidienne nationale »

- ✚ Une première hypothèse de travail est que les journalistes sont plus au service de la notoriété de leurs médias et de la leur que du service à rendre à la société, à leurs usagers, à la société et à la qualité démocratique. Ceci les conduit à être souvent plus manipulateurs qu'émancipateurs, plus dans la critique que dans des démarches constructives, plus proche de la communication que de la culture. Ceci est à recouper avec le degré de confiance des Français dans leurs médias<sup>63</sup>.
- ✚ Une seconde hypothèse de travail est que la révolution numérique est porteuse d'une révolution politico-culturelle et pas seulement d'une transformation de nos usages des moyens d'information et de communication. Ceci conduit à étudier le rôle des médias dans cette révolution politico-culturelle et des changements pour des citoyens à qui sont offerts de multiples possibilités, mais qui doivent les maîtriser pour garder des visions transversales, désidéologisées, s'inscrivant dans la durée...
- ✚ Une troisième hypothèse de travail, complémentaire de la seconde, est qu'une nouvelle culture participative et citoyenne peut en résulter<sup>64</sup>, en particulier d'une part à travers une communication publique renouvelée, une transparence accrue vis-à-vis des citoyens, une consultation facilitée des citoyens et acteurs concernés, d'autre part à travers des réseaux d'échanges horizontaux, des mises en débat de points de vue hétérodoxes et de positions marginales, des diffusions de propositions alternatives et de procédures d'alerte...

## 2.3 - Premières pistes d'amélioration

- ✚ Amélioration de la formation des journalistes en matière de rapports citoyens/médias (il est symptomatique qu'il soit si difficile de mobiliser des journalistes sur les thèmes de l'OCQD), de capacités à débattre entre eux et à utiliser des méthodes adaptées à cet effet ;
- ✚ Mise en place d'un Conseil de presse où siègeraient aussi des citoyens
- ✚ Multiplication et amélioration des courriers des lecteurs (voir en encadré la proposition de J. Remond de création d'une commission du courrier des lecteurs), des auditeurs, etc.
- ✚ Mise à disposition des observateurs citoyens de grilles d'analyse (voir, par exemple, pour les journaux télévisés, la grille d'observation en annexe 2)

### *Améliorer l'implication des lecteurs dans le courrier des lecteurs des journaux*

Il m'arrive d'envoyer un courrier des lecteurs aux 2 journaux auxquels je suis abonné, *le Monde* et *la Croix*.

La publication n'est pas systématique mais relativement fréquente, avec le plus souvent une transmission du texte au service concerné. Avec pour le Monde un rôle, obscur, du médiateur.

Toutefois lorsqu'elle n'est pas faite, l'on a peu, et le plus souvent pas, d'explications. Je me suis donc posé la question de ce qui peut déclencher la publication ou non. Et j'ai une fois demandé au Monde des explications en suggérant qu'il crée une commission du courrier des lecteurs qui soit ouverte aux lecteurs eux-mêmes dans une organisation à trouver. Cette commission examinerait les courriers envoyés, pourrait revenir vers le rédacteur du courrier si c'est utile et déciderait clairement de la décision de la publication. Je n'ai jamais eu de réponse mais ce me semble être une voie à travailler tout en étant conscient des difficultés pratiques à surmonter.....

Jacques Remond, 28 septembre 2014

(Point de vue écrit avant la suppression du courrier des lecteurs dans la version papier du *Monde*)

<sup>63</sup> Voir ci-dessous chapitre 3 « médias et qualité démocratique »

<sup>64</sup> voir chapitre 7 du livre « *Révolution numérique, révolution culturelle* », Remy Rieffel, 2014, Gallimard

### 3 - Médias et qualité démocratique

Notre observatoire a organisé, le 14 novembre 2013, un échange intéressant avec le journaliste Philippe Merlant, sur le fonctionnement des médias, le journalisme et la démocratie.

Nous pensons utile de relater ici les principaux enseignements tirés de cet échange.

#### 3.1 - Rapide historique personnel :

Il y a 20 ans, Philippe Merlant avait lancé un journal d'informations citoyennes pour changer la relation entre le monde journalistique et les citoyens. Ce journal n'a pas vu le jour, d'où l'idée de créer ce site sur le Minitel. Mais en 1995, la découverte d'Internet l'a conduit à participer à la création du site internet « Place publique », pionnier en la matière. (<http://place-publique.fr/>). Dans la profession, l'idée de faire participer les citoyens à la production de l'information était considérée comme une trahison, mais aujourd'hui tout le monde le fait.

Puis il a coécrit « Médias, la faillite d'un contre-pouvoir » (Philippe Merlant et Luc Chatel, éditions Fayard, 2009). Ce livre interroge la place des médias dans la société : ne devraient-ils pas être un contre-pouvoir au service des citoyens plutôt qu'à la solde des pouvoirs ?

Le baromètre des médias : TNS Sofres (voir <http://www.tns-sofres.com/etudes-et-points-de-vue/barometre-de-confiance-dans-les-medias-2013>) montre qu'environ la moitié des personnes ne croit pas que les événements se passent comme c'est raconté. Les différents médias se classent dans l'ordre suivant en termes de crédibilité :

- 1) radio ;
- 2) presse écrite ;
- 3) télé ;
- 4) Internet, ceux qui l'utilisent en pensant du bien, ceux qui ne l'utilisent pas en pensant du mal).

Les deux tiers des Français pensent que les journalistes ne sont indépendants ni des pouvoirs politiques ni du pouvoir économique.

Dans le classement en degré de confiance des Français, les médias sont mal placés : en dernier lieu, les élus ; avant-dernier, les médias ; ceux en qui on a le plus confiance sont les hôpitaux et l'armée.

Philippe Merlant a participé ces dernières années à la création de « Reporters citoyens » (formation des jeunes des quartiers populaires au journalisme) et à l'Université populaire pour l'information citoyenne (lieu de réflexion sur les nouveaux médias participatifs qui font voler en éclats les frontières entre les citoyens et les journalistes).

#### 3.2 - Les médias et la qualité démocratique

Question : les médias sont-ils responsables de la faiblesse de la qualité démocratique ? Ou est-ce la faiblesse de la qualité démocratique qui rend faible la qualité de l'information ?

Constat : Tout le monde est d'accord pour dire qu'il y a un problème (y compris les journalistes) mais il est plus dur d'identifier d'où vient le problème.

En fait, 3 tendances dans la critique des médias :

1. L'école de la déontologie : dérive de plus en plus fréquentes (dérapages, désinformation, problème du OFF). La déontologie est oubliée, il faut donc plus l'enseigner dans les écoles et les médias.
2. L'école critique de la pensée unique : à partir des travaux de Bourdieu sur la télé et des analyses de Serge Halimi, dénonciation de la pensée unique néolibérale (cf. le film « Les nouveaux chiens de garde »). Les causes :
  - ✓ La propriété des médias, passés sous les grands groupes financiers (ex. Dassault et la spécificité française de médias qui appartiennent aux fabricants d'armes !)
  - ✓ La prééminence idéologique du néo-libéralisme.

3. L'approche de Michel Benasayag et Florence Aubenas (« *La fabrication de l'information* », 1999) : les médias ne vivent pas tant dans la pensée unique que dans un monde unique, qui décrète ce qui est événement et ce qui n'est pas événement, ce qui est digne d'intérêt et ce qui ne l'est pas. Attention à des journalistes qui ne font plus de terrain. Le journalisme est une vision du monde particulière qui se forme selon : l'origine sociale, les études, le poids du marketing.

### 3.3 – Qu'est-ce qui ne va pas dans le monde des médias par rapport à la démocratie ?

- ✚ Immédiateté, bâclage, infos non vérifiées, difficulté à prendre du recul, etc.

#### « *Le mystère du journalisme jaune* »

« Est démocratique une société qui se reconnaît divisée, c'est-à-dire traversée par des contradictions d'intérêt, et qui se fixe comme modalité d'associer à parts égales chaque citoyen dans l'expression de ces contradictions, l'analyse de ces contradictions et la mise en délibération de ces contradictions, en vue d'arriver à un arbitrage. »

C'est à l'aune de cette définition de Paul Ricœur, que Philippe Merlant s'interroge, tout au long d'une « **conférence gesticulée** », sur le rôle des médias grand public.

Une longue démonstration n'est pas nécessaire pour mettre en évidence que, globalement, ceux-ci ne contribuent pas à construire une société démocratique. Si on ajoute à cela l'énorme défiance qu'ils inspirent aux Français, force est de constater qu'il y a problème !

D'où vient le problème ? Qui est coupable ? Avec quelles armes, suivant quels mobiles le crime est-il perpétré ? Sur les traces du célèbre enquêteur Joseph Rouletabille, **Philippe Merlant mène l'enquête**.

Le pouvoir politique, les actionnaires des médias, les chefs de rédaction, les journalistes, les usagers ? Personne n'est tout à fait blanc, mais de là à faire porter toute la responsabilité sur un acteur précis, il y a un pas que Philippe ne franchit pas. L'affaire est plus complexe : c'est un **système** à part entière, dont chacun est à la fois victime, acteur et complice, qui fabrique le « **monde médiatique** », véritable bulle qui n'a qu'un lointain rapport avec le monde réel.

Et Philippe, alternant anecdotes vécues, citations authentiques, rappels historiques (souvent peu édifiants), et illustrations pratiques (notamment une conférence de rédaction improvisée avec la salle), de nous en dessiner les contours, les méthodes, les « ficelles », les motivations, l'idéologie sous-jacente, les origines, et aussi, les contrepoisons à développer.

Tout espoir n'est pas perdu pour transformer ce beau métier de journaliste, tel est le message final, décliné à travers un hommage émouvant à celles et ceux qui ont consacré leur vie à en faire un outil d'émancipation.

Une magnifique occasion de rire, de s'instruire et de penser ! A ne manquer sous aucun prétexte !

- ✚ Tous les médias d'information traitent du même sujet au même moment. L'explication, selon la théorie du complot, serait que quelqu'un dit et écrit ce qui doit être pensé. En fait pas du tout : personne ne tire les ficelles derrière ! L'homogénéité vient de l'intérieur. Tout ce qui se passe à côté du système médiatique n'est pas pris en compte.

- ✚ Par rapport à la démocratie, à la capacité à délibérer dans un lieu où on fait les débats, les médias sont trop rarement un lieu de débats ; ils n'ont pas intégré les méthodologies, telles que la construction



des désaccords féconds, les conférences de consensus, etc. Les médias ignorent ces méthodes ; donc on ne trouve que des « combats de catch » ou des « discussions de comptoir ». On pourrait créer le métier de journaliste organisateur de débat.

- ✚ Une autre critique souvent entendue, c'est que les médias ne propageraient que de mauvaises nouvelles. Avant, les médias avaient une vision du monde tellement noire que l'on pouvait avoir le sentiment qu'il n'y avait pas de marge de manœuvre. Or, c'est le positif qui permet de faire un déclic. Aujourd'hui, cette idée est à nuancer. Le genre de la bonne nouvelle existe. Ex : l'histoire magnifique (une personne qui a réussi à s'en sortir ; une association qui fait un truc formidable...) qui tient du conte de fée. N'est-ce pas aussi dangereux ? Dans certaines conférences de rédaction, on définit, sans l'avoir étudié, si un sujet est positif ou négatif, puis on essaye d'équilibrer les différents sujets entre eux. C'est dommage, car il ne faudrait pas les qualifier a priori. Cela définit aussi le choix de la photo : si on décide que le sujet est négatif, alors on veut une photo d'un SDF malheureux, etc. Il y a donc un genre pré-formaté. Méfiance, donc, vis-à-vis d'un « journalisme des bonnes nouvelles ».

### 3.4 - Qu'est-ce qui va bien ?

- ✚ L'abondance des critiques de la part des citoyens montre en même temps que ce sujet intéresse beaucoup de gens. Ex : film « Les nouveaux chiens de garde », sorti dans deux salles seulement, mais encore largement diffusé aujourd'hui. Les gens sont insatisfaits, car la situation des médias s'est dégradée et le niveau d'exigence des citoyens vis-à-vis des médias a augmenté. On n'est donc pas dans le désintérêt.
- ✚ Les gens développent des stratégies individuelles très intéressantes, sur comment ils s'informent, ce qui leur permet d'être bien informés.
- ✚ L'arrivée d'Internet modifie le paysage. Le monde médiatique qui était un monde à part se confronte maintenant aux citoyens. Certes, cela se passe dans un monde virtuel. Mais c'est quand même prometteur.
- ✚ Les journalistes sont très insatisfaits (cf. Société Civile des Auteurs Multimédia). Or, avouer que cela va mal est difficile. Toute critique (« ils ne sont pas libres », « ils se font rouler », ...) est considérée comme un frein au développement du métier et va à l'encontre de la fierté professionnelle largement partagée dans ce milieu. Donc il est prometteur qu'ils soient insatisfaits aujourd'hui. Ça ouvre des voies, car ils ne sont plus dans le déni.

### 3.5 – Les bonnes initiatives<sup>65</sup>

*Initiatives qui viennent de la profession :*

- ✚ Charte de déontologie. La première charte professionnelle par le SNJ (1918). Suite à une période de manipulations des médias par le Gouvernement, réactions : « Le journaliste ne confond pas son rôle avec celui du policier » : donc il ne doit pas dénoncer quelqu'un avec qui il est en contact. Il y a eu d'autres chartes après, avec comme but la défense du public
- ✚ Mise en place de médiateurs. Il est dans un média pour écouter les demandes du public, les faire entendre auprès de la rédaction et signaler que son média a été léger, inconséquent, désinformateur, etc. Cela permet un début de contre-pouvoir de la part des citoyens par ex. Mais il n'y a que 12 ou 13 médiateurs travaillant pour des médias français (avant, une vingtaine). Les chaînes télé en ont, *Le Monde* aussi ; c'est difficile, car le médiateur est salarié par le média. A RFI, un médiateur a été débarqué, quand Christine Ockrent est arrivée ...
- ✚ Conseil de presse. Il s'agit d'une instance de médiation nationale, tripartite (journalistes, patrons de presse, public), qui enquête et émet des avis, sans sanction juridique. En France il y a un droit de la presse, et possibilité de saisir la justice (en cas de diffamation ou d'injure), mais pas d'instance de contrôle (Exemple : PPDA avait fait une fausse interview de Fidel Castro, mais personne n'a pu porter

<sup>65</sup>

Certaines des propositions ci-dessous ont été reprises dans la fiche repère n° 10 du Pacte Civique « médias et citoyenneté »

plainte, alors que c'était grave). 100 pays dans le monde ont un Conseil de presse (les citoyens peuvent le saisir d'un problème ; il enquête alors et rend un avis), mais la France l'a toujours refusé, d'où la création d'une Association pour la Préfiguration d'un Conseil de Presse (les citoyens peuvent le saisir d'un problème, puis droit de réponse). Deux syndicats (SNJ, CFDT) sont pour un Conseil de presse, mais les autres syndicats sont contre par défense corporatiste, comprenant difficilement que le public soit représenté dans cette instance (« Le journaliste ne peut être jugé que par ses pairs », dit la charte de déontologie des journalistes de 1918, à une époque de grande peur d'inféodation au pouvoir politique et aux industriels).

- + Observatoire de la déontologie de l'information. Un observatoire de la déontologie et de l'information a été créé. Rapport annuel 2013 très intéressant (ce qui est négatif est anonymé et ce qui est positif est nommé).
- + Assises internationales du journalisme et de l'information. Jérôme Bouvier, ex-médiateur à Radio France, travaille sur le concept de qualité de l'information. Les chartes de déontologie ne concernent que les journalistes : quid de la responsabilité des éditeurs et des patrons de presse ? D'où un texte de référence, proposé aux syndicats de journalistes et à ceux des patrons de la presse, dont le concept unificateur serait la qualité de l'information. Le texte a été signé surtout par des journalistes (toujours les 200 mêmes), peu par les patrons de presse.
- + Critiques des infos par les médias : *Libé* : rubrique *Intox/désintox* (analyse les discours des politiques) ; *Arrêts sur images*, *Le secret des sources* sur *France Culture*, etc. : la manière dont réagissent les médias face à certaines informations.

#### *Initiatives du côté de la société civile :*

- + Structure d'éducation aux médias mise en place dès 1982 : CLEMI (« Apprendre aux élèves une pratique citoyenne des médias ») : dans le champ de l'Education Nationale, ce mouvement fonctionne assez bien :
  - o Fabrication de l'information, en s'appuyant par exemple, sur la tradition des journaux lycéens ;
  - o Education aux médias, par exemple : qu'est-ce qu'un cliché dans le monde médiatique.
- + Les associations de lecteurs : la plus grande est l'Association des amis de *La Vie*, 3000 membres, 200 débats chaque année ; aussi *L'humanité*, *Le monde diplomatique*, *Alternatives économiques*, *Sud Ouest*, *Libération* ... Ca se développe, mais posture difficile, car s'interdisent de porter un jugement sur le média qu'ils veulent toujours soutenir ; rapports tendus avec la direction de rédaction, car ils sont là pour soutenir, pas pour critiquer ... Mais peuvent travailler sur la question des médias plus globalement quand même. Repérer les thèmes récurrents, la façon de les traiter...
- + ACRIMED, association critique médias, de sensibilité antilibérale. Ils font du bon travail, repèrent les dysfonctionnements. A déjà 15 ans. Veille critique de ce qui se passe dans les médias.
- + Mouvements d'éducation populaire (en particulier Ligue de l'enseignement, Francas et Cémea, regroupés dans Enjeux e-médias) ; sensibilisent et forment des jeunes aux enjeux des e-médias et au décryptage.

#### *Initiatives en matière de recherche et centres de ressources*

- + Observatoire des médias : chercheur-consultant tout seul, pas vraiment un observatoire des médias, pas une grille d'analyse ou de lecture : repérage des dysfonctionnements au coup par coup ;
- + ObsWeb : veille régulière sur tout internet ;
- + Mediatrend : site de veille sur les tendances médiatiques ;
- + INA : Inastat13 : analyse quantitativement les sujets des chaînes hertziennes ; revue sur les médias et les industries récréatives : Inaglobal (existe en web et va sortir en papier) ;
- + UPIC (Université Populaire pour une Information Citoyenne) : mélange professionnels et citoyens dans la production de médias participatifs.



## *Initiatives du côté de l'Etat*

- ✚ Le CSA : nomination de présidents de médias publics ; observations ; etc.
- ✚ Les Etats Généraux de la Presse Ecrite en 2011. Mais le gouvernement Fillon ne voulait pas entendre parler de :
  - La création d'un conseil de presse (car cela constitue un contre-pouvoir de la part des citoyens)
  - La reconnaissance juridique des équipes rédactionnelles (qui instituerait un contre-pouvoir interne aux médias).

### **3.6 - Observations issues du débat**

- ✚ Essayer de disposer d'une grille d'analyse, susceptible d'être diffusée auprès de citoyens
- ✚ Dans les ateliers de décryptage des médias, prendre pleins d'articles au hasard ; on fait attention aux mots : les vocabulaires de la concurrence, de la guerre sont omniprésents !
- ✚ Devoir croiser une multitude de sources, pour se forger notre propre opinion, à confronter avec notre propre culture.
- ✚ Difficulté de valoriser nos thèmes politiques, car ces thèmes sont en général mal vus par la hiérarchie : ce sera « anxigène », « Bac+5 », « chiant », « pas assez sexy », etc. On peut trouver des points d'entrée – ex : sur les élections municipales, si on interpelle les candidats, ça peut être intéressant.
- ✚ Suivre la presse municipale ?
- ✚ Pour analyser les images, voir l'IUT de Lannion (Denis Ruellan)

### **3.7 - Que retenir ?**

1. D'abord que les médias ont un rôle prédominant dans la qualité de la vie démocratique, ce qui justifie largement que l'OCQD en fasse une priorité ;
2. Ensuite que la période actuelle peut présenter des opportunités de changement, en particulier dans la manière dont les journalistes appréhendent leur rôle ;
3. Qu'il ne sera pas facile de faire partager nos préoccupations avec les médias de grande diffusion ;
4. Enfin que l'observation des médias et de la qualité de l'information qu'ils diffusent exige un minimum de méthode.

## Partie 3 : Des réformes de plus en plus difficiles à mettre en œuvre

### **Résumé**

Le rapport 2013 de notre observatoire comportait déjà une rubrique consacrée à l'analyse de quelques réformes menées par le nouveau gouvernement. Nous avons choisi d'analyser trois processus importants se rapportant à des domaines différents : le premier volet de l'acte III de la décentralisation, le débat national sur la transition énergétique, l'ouverture du mariage aux couples de personnes du même sexe.

Seule cette troisième réforme fut complètement achevée en 2013. La grande réforme portant sur la décentralisation se trouve, en cette fin d'année 2014, au milieu du gué : de nouvelles collectivités territoriales ont été déterminées, mais leurs compétences restent à définir. Il nous est donc difficile d'en faire une analyse d'ensemble, ce que nous prévoyons pour 2015. Nous avons pu, en revanche, suivre la suite du débat national sur la transition énergétique, même si le parcours législatif du projet de loi n'est pas encore terminé.

Nous nous sommes également intéressés à deux processus nouveaux : d'une part, la mise en place, peu médiatisée, du Commissariat à la stratégie et à la prospective, et d'autre part, la grande séquence économique qui a occupé l'actualité de tout le premier semestre 2014 : le Pacte de responsabilité et ses prolongements en termes de négociations sociales et de fiscalité.

Le lecteur sera amené à tirer de ces observations un bilan contrasté, qui ne le portera probablement pas à l'enthousiasme.

Retenons cependant un point de satisfaction, qui conforte nos analyses et notre insistance à promouvoir un renouvellement démocratique : le processus le plus long dans le temps, le plus large par les acteurs qu'il a mobilisés, celui qui a conduit à la loi de transition énergétique, remporte, malgré toutes ses insuffisances et ses dysfonctionnements, un vrai succès : le vote du projet de loi par l'Assemblée nationale à une très large majorité. Il ouvre la voie à une démarche d'envergure, certes imparfaite, mais qui peut apporter un progrès réel si elle s'inscrit dans la durée.

***Puissent nos gouvernants, actuels et futurs, en tirer la leçon !***

### **1 – La transition énergétique à la peine**

#### **1.1 – Rappel sur le « débat national sur la transition énergétique » (2012-2013)**

Comme nous l'avons longuement analysé dans le rapport 2013 de l'OCQD<sup>66</sup>, le débat national sur la transition énergétique (DNTE), très riche, et exemplaire par certains côtés<sup>67</sup>, a malheureusement débouché sur ... pas grand-chose : « 15 enjeux non consensuels », validés par le CNTE<sup>68</sup> en juillet 2013 ; loin des « 14 recommandations pour un futur texte de loi » mises en avant par une coordination d'ONG.

Comment s'est opéré le passage du grand débat national au projet de loi ? Tel est l'objet de cette contribution.

---

<sup>66</sup> « Notre système politique, entre pesanteurs et innovations », partie I B) c, pages 15 à 20.

<sup>67</sup> Notamment, la journée citoyenne du 25 mai 2013.

<sup>68</sup> Conseil National de la Transition Ecologique

## 1.2 – Quelques éléments de contexte

Le parcours de préparation de cette loi a été marqué par une certaine dramatisation des enjeux énergétiques, à travers notamment :

- ✚ Les nouveaux records de température moyenne enregistrés en 2014 (mois de mai et novembre exceptionnellement chauds, l'ensemble de l'année en passe de dépasser le record de 2010) ; le « jour du dépassement » (jour de l'année à partir duquel l'humanité commence à puiser dans les ressources non renouvelables de la planète pour assouvir sa consommation) s'est situé cette année le 19 août, date avançant malheureusement chaque année.
- ✚ La parution du 5<sup>ème</sup> rapport du GIEC, qui montre :
  - Que la courbe des émissions de gaz à effet de serre continue à croître, sans inflexion visible
  - Et que la limitation à 2°C de l'accroissement de température moyenne à horizon 2100 devient très improbable
- ✚ L'effondrement du prix de pétrole (Brent : 83 \$ en octobre, venant de 115 \$ en juin), mettant en cause la rentabilité de certaines filières de production d'énergie)
- ✚ Le grand chambardement à la tête des principales entreprises françaises du secteur de l'énergie (EDF, GDF-Suez, Areva et Total).

## 1.3 – Chronologie de préparation de la loi

- ✚ *18 juillet 2013* : clôture du débat national sur la transition énergétique (DNTE)
- ✚ *16 décembre 2013* : le ministère de l'écologie rend public un « plan commenté » du projet de loi de programmation sur la transition énergétique
- ✚ *26 février 2014* : 9 ONG présentent leur « vrai projet de loi de programmation pour la transition énergétique », reprenant « 80% des mesures consensuelles » du DNTE
- ✚ *27 février 2014* : réunion du CNTE sur l'avancement du projet de loi. Les ONG dénoncent le manque d'empressement du gouvernement, qui ne remet aucun texte aux participants
- ✚ *18 juin 2014* : présentation des grandes lignes du projet de loi sur « la transition énergétique pour la croissance verte » en Conseil des Ministres
- ✚ *23 juin 2014* : remplacement de l'écotaxe poids lourds (qui avait provoqué le mouvement des Bonnets Rouges ; voir § 1.7) par un « péage de transit » applicable sur un réseau de 4400 km
- ✚ *30 juillet 2014* : présentation complète du projet en Conseil des ministres, après examen par le CESE, le CNTE et le Conseil d'Etat



- ✚ 9 septembre 2014 : début de l'examen du projet de loi par l'Assemblée Nationale, en « procédure accélérée<sup>69</sup> »
- ✚ 9 octobre 2014 : la ministre de l'écologie annonce le report sine die de l'écotaxe poids lourds, y compris sous sa forme atténuée de « péage de transit »
- ✚ 14 octobre 2014 : adoption du projet de loi par l'Assemblée Nationale, par 314 voix contre 219
- ✚ Décembre 2014 – janvier 2015 : examen du projet de loi par le Sénat
- ✚ Début février 2015 (prévision) : examen en séance publique du projet de loi par le Sénat
- ✚ Printemps 2015 (prévision) : promulgation de la loi.

## 1.4 – Contenu du projet de loi

Nous ne fournirons ici qu'un bref résumé des 8 titres, 65 articles et 173 pages d'un texte difficile à lire.

Le texte fixe une série d'objectifs et engage une batterie de mesures qui visent à une plus grande sobriété et une meilleure efficacité énergétiques, à la sortie du « tout-nucléaire » et à la promotion des filières renouvelables, ainsi qu'au développement des initiatives énergétiques dans les régions :

### 1.4.1 - De grands objectifs énergétiques :

- ✚ réduction de la **consommation** énergétique finale de 50 % en 2050 (par rapport à 2012)
- ✚ baisse de la consommation de ressources fossiles de 30 % en 2030
- ✚ part des **renouvelables** portée à 23 % en 2020 et 32 % en 2030
- ✚ réduction de 75 % à 50 % du poids du **nucléaire** dans le mix électrique en 2025
- ✚ division par 4 des émissions de gaz à effet de serre en 2050, avec un palier intermédiaire de diminution de 40 % en 2030 (par rapport à 1990).

### 1.4.2 – Priorité au bâtiment

- ✚ Rénovation énergétique de 500 000 logements par an **à compter de 2017**, dont au moins la moitié est occupée par des ménages modestes.
- ✚ L'ensemble du **parc immobilier** devra être **rénové** aux normes « bâtiment basse consommation » d'ici à 2050
- ✚ Pour les nouveaux bâtiments publics, « exemplarité énergétique » et « chaque fois que possible à énergie positive ».
- ✚ Carnet numérique de suivi et d'entretien du logement pour toutes les constructions neuves à compter de 2017, afin **d'aider les ménages** dans leur démarche de rénovation
- ✚ Un fonds de garantie est créé pour **faciliter le financement** des travaux de rénovation énergétique.
- ✚ Les foyers modestes en situation de précarité énergétique recevront un « chèque-énergie » pour **les aider à payer** leurs factures, ce dispositif se substituant aux actuels tarifs sociaux.

### 1.4.3 - Des transports plus « propres »

- ✚ Au moins 50% de « véhicules propres » lors du renouvellement des flottes de l'Etat et des établissements publics
- ✚ Au moins 10% de « véhicules propres » pour les sociétés de taxi, de voitures avec chauffeurs et de location de voitures
- ✚ Prime pour les particuliers remplaçant un véhicule diesel par un véhicule bénéficiant du bonus écologique
- ✚ Plans de mobilité encourageant transport en commun et covoiturage pour les entreprises de 100 salariés et plus en 2018
- ✚ 7 millions de bornes de recharge pour véhicules électriques d'ici à 2030.

### 1.4.5 – Des déchets mieux recyclés

- ✚ Encouragements à l'économie circulaire et au recyclage des déchets
- ✚ Création d'un délit « d'obsolescence programmée » punissable par la loi
- ✚ Interdiction des sacs plastiques à usage unique en 2016, des ustensiles de table jetables en matière plastique en 2020
- ✚ Encouragements à l'utilisation de papier recyclé par les services de l'Etat.

<sup>69</sup> Cette procédure réduit le temps de débat maximum en séance plénière, et permet de réunir la commission mixte paritaire sénat-assemblée nationale après une seule lecture par chacune des assemblées.

#### 1.4.6 – Les filières renouvelables encouragées

- ✚ Objectif de **doublage de la part des énergies vertes** d'ici à 2030 : 40% de l'électricité, 28% de la chaleur, 15% des carburants
- ✚ Prévus 1500 projets de méthaniseurs
- ✚ Nouveau mécanisme de **soutien aux filières de production d'électricité renouvelable** (« complément de rémunération » dans le cadre de contrats conclus avec EDF)
- ✚ Appel à projet pour la création de 200 territoires à **énergie positive**.

#### 1.4.7 – Le nucléaire plafonné mais préservé

- ✚ Baisse de **75% à 50%** du nucléaire dans le mix électrique en **2025**
- ✚ Plafonnement du parc nucléaire à son niveau actuel
- ✚ EDF devra se conformer à une **programmation pluriannuelle de l'énergie**, mais restera maître de la décision de fermeture des réacteurs et des centrales.

### 1.5 – Comment ce projet de loi a-t-il été reçu ?

Le texte voté par l'Assemblée Nationale a été apprécié pour la fermeté des objectifs qu'il fixe à la France en matière d'économies d'énergie, de croissance des filières renouvelables, et également pour avoir pris en compte la réalité croissante de « précarité énergétique » parmi les plus démunis.

Il a été critiqué sur plusieurs points, en particulier : le flou sur les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs, l'absence de toute avancée en matière de fiscalité écologique (nous y reviendrons), et la faiblesse des mesures prises en matière de transport (seule la voiture électrique se taillant la part du lion).

Une méthode d'évaluation originale - et particulièrement sévère - a vu le jour : le « transitiomètre<sup>70</sup> ».

L'outil de calcul du "transitiomètre" a été développé par le bureau d'étude Ecofys, présent dans plusieurs pays européens, accompagné par les associations Réseau Action climat France et CLER (réseau pour la transition énergétique), qui ont apporté leurs connaissances des politiques françaises sur le climat et l'énergie. Il vise à évaluer à quelle hauteur les mesures contenues dans le projet de loi permettent d'atteindre un objectif, fixé soit de manière externe (par exemple, un engagement du Grenelle de l'Environnement), soit présent dans le texte de loi.

Les résultats attendus, exprimés en pourcentage (0% : aucune possibilité d'atteindre l'objectif ; 100% : toutes les mesures nécessaires à l'obtention de l'objectif apparaissent complètes dans le projet de loi) évoluent en fonction des amendements apportés au projet, ou des décisions du gouvernement.

Ils se déclinent en 9 critères, répartis sur 3 domaines : le cap fixé, la consommation d'énergie, et la production d'énergie. L'évaluation globale du projet de loi est passée actuellement de 20% à 31% grâce aux amendements apportés par l'Assemblée Nationale.

**Belle progression, mais le niveau général n'est pas vraiment encourageant !**

### 1.6 – Quelle qualité démocratique dans tout ce processus ?

#### 1.6.1 – La préparation : entre la fin du débat national et le projet de loi

Nos analyses des processus de réformes dénoncent souvent un calendrier trop rapide, incompatible avec un travail démocratique bien mené. Dans le cas présent, on serait plutôt amené à poser la question inverse : pourquoi un temps si long (18 juillet 2013 – 18 juin 2014), que d'ailleurs les ONG ont déploré, entre la clôture du débat national et la première présentation du projet de loi, temps auquel il convient d'ajouter presque un an pour arriver à sa promulgation, alors que manifestement, sur un tel sujet, le temps presse<sup>71</sup> ?

Plusieurs explications viennent à l'esprit :

<sup>70</sup> Voir le site : <http://www.transitionenergetique.org/transitiometre/index.html>

<sup>71</sup> Le gouvernement a, en particulier, l'obligation morale de mettre en application la loi avant la COP 21 de fin 2015

D'abord la « valse » ministérielle : Delphine Batho, qui avait suivi toute la phase de débat national, a été remplacée par Philippe Martin, complètement neuf sur la question, en juillet 2013. Il a travaillé sur le projet de loi, avant d'être remplacé, fin mars 2014 (remaniement post-municipales) par Ségolène Royal, qui a manifestement mis les bouchées doubles pour pouvoir présenter un « brouillon » à la mi-juin. On peut se demander si les différences d'opinion – et de compétence dans le domaine énergétique – entre les ministres qui se sont succédés n'ont pas perturbé le déroulement de cette préparation.

Deuxième hypothèse : peut-être les gouvernements successifs ont-ils souhaité **neutraliser les périodes de campagne électorale** (mars et mai 2014) ?

Plus profondément, ce long délai peut être interprété comme une **conséquence indirecte de la clôture « en queue de poisson » du Débat national de la transition énergétique (DNTE)** : armé en tout et pour tout d'une liste de « 15 enjeux non consensuels », le gouvernement s'est trouvé relativement démuni pour aborder la phase de rédaction du projet de loi. Aucun des grands arbitrages n'ayant été tranché pendant la phase de débat, il restait beaucoup à faire pour arriver à des compromis un tant soit peu cohérents. Essayons de distinguer les principales positions en présence :

- ✚ La question du nucléaire est un peu particulière : les antis d'un côté (écologistes politiques et associatifs), les pros de l'autre (lobbies industriels, EDF, MEDEF et certains syndicats de salariés), le gouvernement, appuyé sur les promesses du candidat François Hollande, occupant une position médiane
- ✚ La question épineuse de la fiscalité écologique mérite un examen particulier (voir plus loin § 1.6.3)

Sur la plupart des autres sujets, on se trouve en présence de deux blocs opposés :

- ✚ Les ONG environnementales, en général bien en phase avec les représentants politiques EELV, ont fait pression pour aller le plus loin possible dans la métamorphose énergétique ; le conflit potentiel avec le gouvernement porte plus sur le tempo et sur les moyens mis en œuvre que sur la nature des mesures envisagées. Cette question des moyens explique-t-elle que l'ensemble des mesures consensuelles issues du DNTE n'ait pas été repris dans le projet de loi ?

On remarquera à cette occasion la qualité de l'information produite et de l'argumentation déployée par ces ONG. Il est également remarquable que 9 grosses organisations aient collaboré à la production rapide d'un « vrai projet de loi » en février 2014, en fait un cadre mettant en cohérence 80% des mesures consensuelles du DNTE.

- ✚ En face, un curieux attelage, rassemblant le MEDEF et certains syndicats de salariés, n'a cessé, depuis le début du DNTE, de freiner des quatre fers face à toute politique nouvelle, devenant en quelque sorte le comité de défense du statu quo.

Les ONG ont évidemment dénoncé cette attitude. Mais on peut regretter que le gouvernement n'ait pas engagé de manière plus ferme le débat avec ces organisations. Il avait pourtant d'excellents arguments à faire valoir pour conforter la légitimité de sa démarche et de ses propositions : le DNTE dans son ensemble, et en particulier la journée citoyenne du 25 mai 2013<sup>72</sup>, avaient mis en évidence de manière claire l'accord d'une majorité de Français pour engager de manière urgente<sup>73</sup> une transition énergétique ambitieuse.

### 1.6.2 – Le travail parlementaire

Il se limite à ce stade aux travaux de l'Assemblée Nationale, le Sénat ayant programmé son examen pour les mois de décembre 2014 et janvier 2015.

Nous devons souligner deux aspects contradictoires :

<sup>72</sup> Qui avait rassemblé 1115 citoyens, répartis dans 11 régions, désignés par le sort pour échanger et débattre autour de 18 questions-clé

<sup>73</sup> Opinion confirmée par un sondage (juin 2013) de la Fondation européenne pour le climat, partenaire de la Fondation Nicolas Hulot

- ✚ La **bonne qualité de la négociation** entre les parlementaires qui se sont intéressés au projet (principalement écologistes et socialistes) et le gouvernement, souligné d'ailleurs par la ministre Ségolène Royal. En témoignent :
  - l'ascension, grâce aux amendements parlementaires, de 20 à 31% de la note globale du « *transitiomètre* » utilisé par les ONG
  - le vote du projet par l'assemblée à une très large majorité (314 voix contre 219).
- ✚ **L'attitude lamentable du groupe UMP** qui a quasiment boycotté le débat en séance, en épuisant son temps de parole au début (par des amendements répétitifs), puis en s'insurgeant contre le fait qu'il ne pouvait plus s'exprimer, et enfin en s'absentant massivement le dernier jour (hasard, un vendredi !). Attitude « guerrière » incompréhensible de la part d'un parti politique qui s'est largement investi, entre 2007 et 2012, dans le Grenelle de l'environnement et ses suites législatives. Espérons que le prochain débat au Sénat fasse preuve de plus de tenue et d'esprit constructif !

### 1.6.3 - Sur la fiscalité écologique : couacs à répétition et désastre final

Bien sûr, on ne peut reprocher au gouvernement Ayrault d'avoir hérité d'une « patate chaude<sup>74</sup> » mal cuite, mal préparée et mal enveloppée. Mais on peut s'étonner qu'il n'ait pas tenté de redresser la barre pendant l'année qui s'est écoulée entre sa nomination et les premières expérimentations de la taxe poids lourds.

C'est cette mesure qui a mis le feu à l'incendie qui couvait en Bretagne (voir § suivant sur le mouvement des Bonnets Rouges). Le gouvernement, dans ces conditions, pouvait-il entreprendre autre chose qu'une retraite en bon ordre ? Toute décision relative à cette taxe fut suspendue aux résultats des travaux d'une commission d'enquête sénatoriale<sup>75</sup>. On peut aussi penser que Jean-Marc Ayrault souhaitait l'intégrer à la question plus générale de la fiscalité écologique, dans la vaste remise à plat fiscale qu'il initia en décembre 2013.

On en connaît la suite<sup>76</sup> ...

- ✚ C'est en juillet 2014 que « l'écotaxe » réapparaît, sous les espèces d'un peu ambitieux « péage de transit » applicable sur un réseau de 4400 km plus ou moins extensible. Au moins l'idée d'une taxe sur le transport routier, application directe du principe pollueur-payeur, n'était-elle pas abandonnée.
- ✚ Puis brusquement, le 9 octobre, à la suite d'une discussion avec les représentants des transporteurs routiers, la ministre Ségolène Royal annonce le report sine die de toute taxe spécifique au transport routier, justifiant sa décision par son aversion à l'égard de toute mesure relevant de « l'écologie punitive ».

Passons sur les difficultés juridiques et le coût de cet abandon, passons sur les débats concernant la compétitivité des entreprises de transport françaises, passons sur les multiples improvisations de la ministre en quête de recettes de remplacement, immédiatement démenties par ses collègues (ce qu'en bon français on nomme un « couac »), pour dénoncer avec la plus grande vigueur **une décision rectificative néfaste à la lutte contre le changement climatique** :

- ✚ Anti-démocratique, elle prend le contrepied de toutes les réflexions collectives entreprises depuis le Grenelle de l'Environnement (2007). On citera comme exemple les travaux remarquables (mais pas exploités) du Comité pour la Fiscalité Ecologique, dont le président, Christian de Perthuis, économiste compétent, a démissionné le 13 octobre. Elle contredit, de plus, les engagements du Président de la République.

<sup>74</sup> En particulier le contrat Ecomouv' passé par le gouvernement Fillon pour mettre en œuvre la taxe poids lourds ; voir ci-après § 1.7.1.

<sup>75</sup> Qui, dans son rapport du 21 mai 2014, conclut à la légalité du contrat Ecomouv' et à la nécessité de négocier avec cette entreprise

<sup>76</sup> Voir § 3.5 ci-après

- ✚ Néfaste, elle porte un coup sévère à la fiscalité écologique dans son ensemble, qui constitue, de l'avis des plus grands économistes de l'environnement, l'une des armes les plus efficaces de lutte contre le changement climatique.

## 1.7 - Le mouvement des bonnets rouges

*Un épisode marquant de l'aventure de l'écotaxe.*

Authentique révolte du peuple breton ou manipulation ? Feu de paille sans lendemain ou épisode d'un mouvement inscrit dans le temps long ?

Le mouvement des bonnets rouges a rassemblé des forces très disparates au fil des semaines.

### 1.7.1 - Chronologie

Au départ, il s'agit d'une révolte contre l'écotaxe poids lourds votée après le Grenelle de l'environnement le 17 juin 2009. Sa perception sera assurée par un partenariat public-privé (PPP), passé avec la société franco-italienne Ecomouv<sup>77</sup> par le gouvernement Fillon, en octobre 2011. Sa mise en place traîne : le choix d'Ecomouv' est contesté, ce consortium n'est pas prêt... En 2013, le gouvernement décide quand même d'expérimenter en Alsace, pour trois mois, puis de percevoir l'écotaxe dans toute la France à partir de juillet. C'est alors que les Bretons entrent en scène.

- ✚ 18 juin 2013 : l'Appel de Pontivy émane de 30 entreprises et de la FDSEA. Il conduit le 2 août à la destruction du portique écotaxe de Guiclan.
- ✚ 14, 21 et 28 octobre 2013 : apparition des premiers bonnets rouges dans les manifestations contre le portique de Pont-de Buis, organisées par la FDSEA et le CCIB (Comité de convergence des intérêts bretons)
- ✚ 29 octobre 2013 : le gouvernement Ayrault suspend l'application de l'écotaxe.
- ✚ 28 novembre 2013: rassemblement de 15 000 à 30 000 manifestants à Carhaix, dont le maire est Christian Le Troadec. Ouvriers, marins, agriculteurs, patrons, artisans, chômeurs tous coiffés de bonnets rouges défilent avec le drapeau breton, les tracteurs et les camions.
- ✚ 13 décembre 2013 : un Pacte d'avenir pour la Bretagne est signé avec le premier ministre Jean-Marc Ayrault
- ✚ Janvier à mai 2014 : une commission sénatoriale enquête sur le contrat de partenariat public / privé passé avec Ecomouv'
- ✚ 8 mars 2014 : Etats Généraux de Bretagne
- ✚ Nuit du 19 au 20 septembre 2014 : centre des impôts de Morlaix incendié par des producteurs de légumes
- ✚ 30 octobre 2014 : procès de manifestants ; 7 prévenus écoperont finalement de 3 mois de prison avec sursis.

### 1.7.2 - Le contexte

- ✚ La Bretagne a une population rurale dense et de nombreuses villes moyennes « où tout le monde se connaît », disent les manifestants

<sup>77</sup>

Pour une analyse de ce contrat, voir : <http://www.mediapart.fr/journal/france/311013/le-contrat-insense-de-lecotaxe/>



- ✚ L'économie repose sur les activités maritimes, une agriculture spécialisée de petites et moyennes exploitations agricoles endettées par la « modernisation » de l'agriculture. Beaucoup de PME ou TPE sont liées à l'agroalimentaire et exportent leurs productions dans le reste de la France ou à l'étranger. La crise, la concurrence, les baisses de subvention européennes ont provoqué la perte de rentabilité et/ou la fermeture de plusieurs d'entre elles.
- ✚ La Bretagne est une fin de terre - *Finistère* - éloignée et tributaire des transports routiers. Pour compenser l'absence de TGV et de ferroutage, l'Etat a fait des autoroutes sans péage (à rapprocher des traités historiques de rattachement de la Bretagne à la France). Cet avantage acquis était très menacé par l'écotaxe poids-lourds.
- ✚ Historiquement et politiquement, il existe un particularisme breton, du Parlement de Bretagne sous l'ancien régime aux revendications des années 70. Depuis que le FN existe, les Bretons ont peu voté Front National (0,3 % aux élections européennes de 2009). Mais à celles de 2014, ce score a bondi à 17,10 %. Ce résultat a-t-il quelque chose à voir avec le « ras-le-bol » exprimé par les Bonnets Rouges ?

### 1.7.3 - Les revendications

- ✚ supprimer l'écotaxe et alléger les autres charges fiscales. Il faut, disent les manifestants, « Libérer les énergies » bridées par les tracasseries administratives de l'Union européenne, mais surtout de l'Etat français, jacobin et dominateur.
- ✚ donner du pouvoir à la région. Au slogan des années 70, « Vivre et travailler au pays », le CCIB ajoute DECIDER : « Vivre, décider et travailler en Bretagne », une Bretagne qui regrouperait les cinq départements, dont la Loire Atlantique. On est là dans l'actualité de la réforme territoriale de 2014 où rivalisent d'influence Jean-Marc Ayrault, maire de Nantes de 1989 à 2012, et Jean-Yves Le Drian, président du Conseil général de Bretagne de 2004 à 2012.
- ✚ défendre l'emploi : le dumping social pratiqué dans plusieurs pays européens est dénoncé comme une concurrence déloyale pour l'élevage, ou les abattoirs industriels. Les syndicats ont hésité sur leur participation au mouvement : certains manifestants disent clairement que la lutte des classes est finie et instrumentalisent peut-être le mouvement pour servir d'autres intérêts que ceux des travailleurs.



En tout cas, le fameux bonnet rouge a été instrumentalisé : des historiens bretons ont dénoncé<sup>78</sup> le dévoiement de l'histoire et la tendance un peu facile à imputer à l'état central la totalité des maux dont souffre la Bretagne. Et le bonnet n'était même pas fabriqué en Bretagne comme l'a dit le CCIB, mais dans une entreprise anglaise qui sous-traite en Asie !

Le bilan a été lourd : au moins 10 blessés, dont 2 graves, 10 portiques endommagés, démontés ou détruits, et surtout le renoncement à l'écotaxe dans la loi de transition énergétique de 2014 (voir ci-dessus § 1.6.3), dont les Bonnets Rouges n'assument qu'une petite part de responsabilité.

<sup>78</sup> Voir : <http://www.ouest-france.fr/bonnets-rouges-non-la-manipulation-de-lhistoire-1731887>

## 2 – Le Commissariat à la stratégie et à la prospective et notre démocratie

Le Gouvernement a créé le Commissariat général à la stratégie et à la prospective<sup>79</sup> le 23 avril 2013 et a nommé comme commissaire Jean Pisani-Ferry. Ce commissariat a pour mission d'être à la fois un pôle d'anticipation et d'évaluation et un lieu de concertation et de débat.

Le Président de la République et le Gouvernement avaient lancé le 19 août 2013 le projet « *Quelle France dans 10 ans ?* » à partir d'un document préparatoire du Commissariat qui porte sur les « cinq enjeux essentiels » identifiés par le Gouvernement, à savoir : l'avenir du modèle de production ; la réforme de notre modèle social ; la soutenabilité de notre modèle de croissance ; les mutations de la société française ; et le projet européen. L'objectif était de conclure le rapport pour fin 2013, mais le rapport n'a été rendu public que début juin 2014, sans que les raisons de ce retard n'aient été explicitées.



Bonne surprise dans ce rapport, la place donnée finalement à « la démocratie de confiance », titre du chapitre 6 (p.91 à 99), le premier de la troisième partie intitulée « Nos objectifs à dix ans ». Il commence par une affirmation importante : « *ignorer la dimension politique de la crise que nous traversons serait cependant une erreur.* »

Le résumé de ce chapitre qui en est donné sur le site du Commissariat général à la stratégie et à la prospective est le suivant :

*« Dissiper le malaise de la société française et reconstruire un vivre ensemble apaisé impose de faire vivre autrement la démocratie. Pour répondre à la diversité des aspirations et de la société, il faut des institutions fortes et renouvelées pour produire de l'appartenance et assurer l'égalité effective. Cela suppose de réconcilier les français avec la démocratie et promouvoir l'engagement citoyen et social. »*

Nous examinerons ces deux derniers points, laissant de côté les trois pages consacrées à la réforme territoriale et le chapitre 13 sur l'Europe où la dimension démocratique n'est abordée que sous l'angle institutionnel.

### 2.1 - Réconcilier les citoyens avec leur démocratie

Pour répondre à cette forte injonction qui vise le retour à la confiance vis-à-vis du politique, le rapport propose des solutions technocratiques : mettre en œuvre l'interdiction du cumul des mandats, réduire l'écart entre la composition des assemblées d'élus et celles de la population, simplifier l'organisation de l'exécutif, rétablir les rôles constitutionnels de la loi et du règlement.

Il ne s'agit pas d'être contre ces mesures qui sont bien argumentées, mais de regretter que la dimension civique de l'effort à accomplir soit passée sous silence ; ainsi il n'est pas abordé la manière de promouvoir l'implication des citoyens et de choisir parmi eux des élus au service de leurs concitoyens, ni la façon de promouvoir l'intérêt général et de clarifier ce qui relève du bien commun.

Par ailleurs il n'est pas assez mis en évidence l'importance d'adapter notre démocratie à l'évolution des techniques et à la révolution informationnelle, et donc d'innover en matière de méthodes pour mieux impliquer les citoyens, en particulier ceux qui actuellement ne sont pas audibles dans l'espace public.

Enfin il est sous-estimé la nécessité de revoir la façon d'ancrer notre démocratie à la fois dans des espaces de temps pertinents et dans des territoires adaptés (on se contente de traiter ce dernier point sous l'angle de la réforme de l'organisation territoriale).

<sup>79</sup>

Remplaçant le Centre d'analyse stratégique, il dépend directement du Premier ministre.

## **2.2 - Promouvoir l'engagement citoyen et social**

Pour répondre à l'ambition d'une démocratie de responsabilité, le rapport privilégie à nouveau des approches technocratiques : articuler démocratie politique et sociale, offrir davantage d'espace à la participation des citoyens, favoriser les autres formes d'engagement citoyen.

Cette partie souffre d'abord d'un travail insuffisant de clarification de la façon d'articuler démocratie représentative, participative et directe. Par ailleurs il ne suffit pas d'affirmer que « les grandes réformes devraient plus souvent faire l'objet de consultations et débats publics organisés, préalables à la décision publique » sans distinguer les types de réforme visés et leurs urgences.

Enfin, et surtout, des voies complémentaires pour responsabiliser les citoyens sont passées sous silence, en particulier tout ce qui concerne l'éducation populaire et citoyenne qui permet de développer nos capacités d'observer, d'écouter, de dialoguer, de délibérer, de discerner, de décider, d'évaluer, en un mot de s'impliquer.

L'idée de proposer des indicateurs en lien avec les objectifs visés est à conserver, mais il faudrait aller plus loin que, dans dix ans, 70% de participation aux élections législatives (rappel : 58.2% en 2012) et la moitié des français engagés dans une activité bénévole (40% en 2013 d'après *France Bénévolat*).

## **2.3 - Premières conclusions**

Cette première base de réflexion sur la dimension politique de l'avenir de la France apporte des premiers éléments utiles aux décideurs ; elle reste cependant beaucoup trop technocratique et limitée pour mobiliser nos concitoyens et pour les inviter à s'engager pour reconstruire une démocratie de qualité « à tous les étages », depuis leur quartier ou leur commune jusqu'à l'Europe et le monde, depuis leur association et/ou entreprise jusqu'aux services et organismes dont ils sont les usagers.

Il est donc nécessaire que le Commissariat examine avec le gouvernement et avec les partenaires concernés des voies plus ambitieuses et plus convaincantes pour faire face aux problèmes posés par le délitement de notre système démocratique et par la perte de confiance dans notre système politique.

De façon plus générale, le risque reste élevé que le commissariat reste un outil au service d'une approche classique de l'exercice du pouvoir, bureaucratique, plein de bonnes intentions mais finalement peu opérationnel, les rapports restant dans les armoires après les réunions de présentation. Il est d'autre part difficile de savoir quelles suites seront données à ce rapport, et quels seront les nouveaux travaux conduits par le Commissariat (en dehors d'indicateurs pour mesurer la qualité de la croissance qui sont présentés sur son site).

Il est enfin regrettable que France-stratégie ne se soit pas encore investi pleinement dans les missions suivantes : participer à l'évaluation des politiques publiques ; constituer un centre de ressources en matière de recensement et d'évaluation des pratiques de concertation et de débat public ; rechercher de nouvelles pratiques de nature à améliorer l'association des parties intéressées (voir décret du 22 avril 2013).

### 3 – Pacte de responsabilité – Négociations sociales – Fiscalité

L'actualité politique et sociale du premier semestre 2014 a été marquée par l'annonce et la mise en œuvre du Pacte de responsabilité. Ce projet, introduit par le Président Hollande dès ses vœux du 31 décembre 2013 aux Français, a pris la priorité sur la remise à plat de la fiscalité, entreprise en novembre 2013 par le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault. Ce projet de pacte, influençant fortement l'équilibre du budget de l'Etat, a entraîné dans son sillage de nombreuses discussions, négociations et décisions, autour de thèmes tels que la réduction des dépenses de l'Etat et de la Sécurité Sociale, la réforme de l'assurance chômage, ou encore certaines mesures fiscales.



Il nous a semblé intéressant d'observer comment tout cet ensemble (pacte de responsabilité, négociations sociales, fiscalité) a été conduit et vécu par les principaux acteurs publics concernés, essentiellement gouvernement et partenaires sociaux.

#### 3.1 – Le calendrier

L'observation menée sur le Pacte de responsabilité et les négociations sociales s'y rapportant se limite, hormis quelques soubresauts ultérieurs, au premier semestre 2014. Il peut être utile de rappeler quelques dates importantes dans le déroulement de cette réforme :

- ✚ *Rappel 1 : le CICE : c'est en novembre 2012 qu'est lancé, à l'initiative du Président François Hollande, sans concertation préalable, le « pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », dont les principales mesures se résument à :*
  - Un montant de 20 milliards d'euros alloué aux entreprises sous forme d'un crédit d'impôt (CICE), calculé à partir de la masse salariale de l'entreprise, écartée à 2.5 fois le SMIC
  - Le financement de cet allègement des charges des entreprises est assuré en grande partie par une augmentation de la TVA : passage de 19.6% à 20% du taux normal ; passage de 7% à 10% du taux intermédiaire (hors quelques cas particuliers), applicable en particulier aux travaux de bâtiment et à la restauration
  - La principale contrepartie concrète est l'entrée de représentants salariés aux conseils d'administration des grandes entreprises ; la diminution du chômage est censée résulter de l'amélioration de la compétitivité des entreprises (surtout celles qui exportent) consécutive à l'allègement de leurs charges.
  
- ✚ *Rappel 2 : l'inversion de la courbe du chômage : pour bien situer l'origine du pacte de responsabilité, il convient de se rappeler le discours tenu tout au long de l'année 2013 par le gouvernement : c'est à la fin de l'année 2013 que la courbe d'évolution du chômage commencerait à s'inverser, sous l'effet, en particulier, du « pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi ». Après quelques lueurs d'espoir à l'automne 2013, la triste réalité d'un chômage continuant à progresser, et vraisemblablement pour de longs mois encore, est devenue évidente en début d'année 2014.*
  
- ✚ *31 décembre 2013 : dans son allocution de nouvel an, le Président François Hollande annonce le lancement d'un « Pacte de responsabilité » : malgré les résultats décevants du CICE, la politique de l'offre est confirmée. Le pacte proposé consiste à échanger moins de charges et de contraintes pour les entreprises, contre plus d'embauches et de dialogue social. Les modalités feront l'objet de concertations avec les partenaires sociaux.*
  
- ✚ *14 janvier 2014 : conférence de presse du Président François Hollande, qui explique sa stratégie et justifie le Pacte de responsabilité. Quelques précisions : au-delà des 20 milliards du CICE, les allègements proposés s'élèveraient à 15 milliards (après une première annonce de 10 milliards) ; information sur le calendrier de mise en place du Pacte de responsabilité.*

- ✚ *17 janvier 2014 : coup d'envoi des négociations UNEDIC sur l'assurance chômage entre les partenaires sociaux : thèmes prévus : le déficit de l'assurance chômage, les droits rechargeables, le régime des intermittents du spectacle.*
- ✚ *28 janvier 2014 : le Premier ministre Jean-Marc Ayrault engage la concertation avec les partenaires sociaux sur le Pacte de responsabilité : un premier « tour de piste » ne révèle guère d'enthousiasme de leur part.*
- ✚ *29 janvier 2014 : lancement, par le Premier ministre, des Assises de la fiscalité des entreprises, réunissant des représentants des ministères, des entreprises et des salariés, ainsi que des parlementaires ; 4 groupes de travail sont mis en place.*
- ✚ *31 janvier 2014 : lancement, par le Premier ministre, des Assises de la fiscalité des ménages, réunissant des représentants des ministères, des entreprises et des salariés, ainsi que des parlementaires ; le groupe de travail doit remettre ses conclusions en avril.*
- ✚ *21 février 2014 : la Poste première bénéficiaire du CICE en 2013 : cette nouvelle jette quelques doutes sur la manière dont cette mesure a été ciblée.*
- ✚ *25 février 2014 : certains partenaires sociaux souhaitent le maintien du CICE : en particulier, le Medef, la CGPME et la CFDT.*
- ✚ *28 février 2014 : première concertation entre partenaires sociaux sur les contreparties du Pacte de responsabilité : l'effet des allègements de charges sur l'emploi est contesté.*
- ✚ *6 mars 2014 : accord entre le patronat, la CFDT, la CGC et la CFTC sur la mise en œuvre du Pacte de responsabilité : la négociation des contreparties aura lieu au niveau des branches ; il ne sera pas obligatoire de parvenir à un accord contraignant ; il n'y aura pas de suspension des aides en cas de non tenue des engagements pris ; un observatoire tripartite assurera le suivi de la démarche.*
- ✚ *18 mars 2014 : manifestations de rue contre le Pacte de responsabilité : organisées par la CGT, FO, la FSU et Solidaires.*
- ✚ *21 au 24 mars 2014 : les négociations UNEDIC s'accélèrent, conclues par un accord entre patronat, CFDT, CFTC, et FO : 400 millions d'économies actées (sur un déficit de 4.3 milliards) ; les droits rechargeables sont acquis ; recul de la période de carence, simplification du cumul de ressources en cas d'activité réduite ; « rabotage » du régime des intermittents.*
- ✚ *25 mars 2014 : levée de boucliers de la CGT Spectacle et de la Coordination des intermittents : elles demandent au gouvernement de refuser l'accord sur l'assurance chômage conclu la veille.*
- ✚ *25 mars 2014 : la CGC se retire de l'accord sur le Pacte de responsabilité : pour montrer son mécontentement provoqué par l'accord UNEDIC, conclu « sur le dos des cadres ».*
- ✚ *25 mars 2014 : les 4 groupes de travail des Assises pour la fiscalité des entreprises présentent leurs conclusions ; silence presque complet des médias et du gouvernement sur cet évènement.*
- ✚ *23 et 30 Mars 2014 : 1er et 2ème tour des élections municipales : résultats interprétés comme un désaveu de la politique gouvernementale.*
- ✚ *31 mars 2014 : annonce du plan de solidarité : au cours de son allocution, le Président François Hollande annonce la nomination de Manuel Valls comme premier ministre, et l'adjonction d'un peu de social à côté des importants allègements de charges pour les entreprises ; mesures non encore arrêtées, mais probablement des baisses d'impôts et de cotisations sociales pour les bas salaires (cette dernière mesure sera censurée par le Conseil constitutionnel le 6 août 2014).*

- ✚ *8 avril 2014 : discours de politique générale du nouveau Premier ministre* : le Pacte de responsabilité dans le détail : 40 milliards alloués aux entreprises : aux 20 milliards du CICE, s'ajoutent 10 milliards de baisse de cotisations sociales (révision du barème de cotisations pour les salaires inférieurs à 1.6 fois le SMIC, baisse des cotisations familiales, baisse des cotisations famille des artisans et indépendants) et 10 milliards de baisse d'impôts (essentiellement, suppression de la C3S<sup>80</sup>).
- ✚ *11 avril 2014 : remise du rapport des Assises de la fiscalité des ménages* ; silence presque complet des médias et du gouvernement sur cet évènement.
- ✚ *17 avril 2014 : le Premier ministre détaille la répartition des 50 milliards d'économies sur la dépense publique* : état : 18 milliards ; prestations sociales : 11 milliards ; collectivités territoriales : 11 milliards ; Sécurité Sociale : 10 milliards.
- ✚ *17 avril 2014 : « toilettage » de l'accord UNEDIC du 24 mars* : notamment quelques améliorations concernant les intermittents du spectacle.
- ✚ *26 avril 2014 : Marisol Touraine présente son plan pour économiser 10 milliards sur le budget de la sécurité sociale* : des mesures diversifiées (hôpitaux, médicaments ...).
- ✚ *27 avril 2014 : protestations des frontaliers* : contre le projet de rendre obligatoire leur cotisation à la Sécurité Sociale.
- ✚ *29 avril 2014 : vote par l'assemblée du « programme de stabilité budgétaire »* : dans le cadre des 50 milliards d'économies budgétaires, le gouvernement a proposé quelques mesures en faveur des plus démunis ; en particulier le « plan pauvreté » de 2013 sera bien appliqué au 1<sup>er</sup> septembre 2014 comme prévu. Abstention de 41 députés socialistes.
- ✚ *17 mai 2014 : le gouvernement annonce des réductions d'impôt sur le revenu touchant plus de 3 millions de contribuables* : notamment la suppression de la 1<sup>ère</sup> tranche d'imposition sur le revenu (1.8 millions de foyers fiscaux concernés) ; coût : 1 milliard d'euros.
- ✚ *5 juin 2014 : le Medef critique le Pacte de responsabilité* : il nie, contre toute évidence, la réalité des baisses de charges.
- ✚ *Du 9 juin à fin juin : nombreuses manifestations des intermittents du spectacle* : le 9 juin, le député Jean-Patrick Gille est désigné comme médiateur dans le conflit des intermittents.
- ✚ *19 juin 2014 : présentation en Conseil des ministres de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale*, mettant en œuvre un certain nombre de mesures du Pacte de Responsabilité ; elle sera adoptée le 23 juillet 2014.
- ✚ *Fin juin 2014 : préparation de la conférence sociale* : le Medef et les organisations patronales menacent de ne pas y participer si le gouvernement ne cède pas sur sa demande de report à 2016 de l'application de l'Accord National Interprofessionnel de janvier 2013 sur le compte individuel pénibilité et sur la durée minimale des temps partiels. Le gouvernement cède rapidement à cette demande.
- ✚ *7 et 8 juillet 2014 : grande conférence sociale pour l'emploi 2014*, avec 7 tables rondes thématiques présidées par différents ministres ; absence de la CGT et de FO aux tables rondes du mardi, en protestation contre les concessions du Premier ministre au patronat.

L'examen attentif de ce calendrier, de la succession des faits, des durées de certaines séquences, pose nombre de questions sur la manière dont se déroulent, en France, certaines concertations et négociations.

---

<sup>80</sup> Contribution sociale de solidarité des sociétés, qui finance le régime de protection sociale des travailleurs indépendants ; celui-ci sera intégré au régime général.

Conformément à l'objet de ce rapport, c'est à ce type d'examen que nous allons maintenant nous livrer : sans prendre parti sur le fond des questions, en particulier sur la pertinence économique du Pacte de responsabilité, nous émettrons, à propos de quelques séquences citées dans ce calendrier, certaines observations et appréciations en référence au critère central de qualité démocratique.

### 3.2 – Pacte de responsabilité : concertations et décisions

La première observation qui vient à l'esprit est le caractère inédit et déséquilibré de ce « Pacte ». Rappelons en d'abord les objectifs initiaux : échanger moins de charges et de contraintes pour les entreprises, contre plus d'embauches et de dialogue social.

En cohérence avec sa politique de développement du dialogue social, le gouvernement a donc défini les 3 interlocuteurs principaux de cette action : le patronat, les syndicats, et l'Etat.

Mais, chose curieuse pour un pacte, les responsabilités des parties sont, dès le départ, très inégales :

- ✚ L'Etat, représenté par le gouvernement, a pris l'initiative du « pacte ». Il lui revient donc de s'assurer que les décisions prises sont de nature à satisfaire les objectifs fixés, que les engagements pris sont respectés, et que les instruments d'évaluation de l'efficacité du dispositif à moyen terme sont en place. En dehors de ces responsabilités générales, il a pour mission de mettre en œuvre des mesures financières d'allègement des charges des entreprises, aptes à améliorer leur compétitivité-coût, et des mesures visant à alléger les contraintes qu'elles subissent. Bien évidemment, ces mesures intervenant sur le budget de l'Etat, le Parlement devra exercer son contrôle, devenant en quelque sorte, mais sur un champ limité, le 4ème acteur du pacte.
- ✚ Le patronat se voit attribuer, en contrepartie des mesures dont il bénéficie, 2 missions : augmenter l'embauche et l'emploi en général ; contribuer à améliorer le dialogue social.
- ✚ Les syndicats ont en principe les mêmes missions, même s'il est clair que leur impact sur l'emploi est négligeable par rapport à leur possible contribution à l'amélioration du dialogue social. En revanche, ils ne bénéficient d'aucune contrepartie.

Ce déséquilibre va bien sûr influencer sur le comportement des acteurs lors des différentes négociations. Comment vont-elles s'organiser ? D'une étrange manière :

- ✚ L'Etat va décider à peu près seul des mesures d'allègement des charges des entreprises, bien que celles-ci soient directement concernées.
- ✚ Il sous-traitera totalement aux partenaires sociaux les questions relatives à l'amélioration de l'emploi et du dialogue social, sans même indiquer comment les résultats seront évalués, alors qu'il est directement concerné.
- ✚ Aucune cérémonie officielle ne viendra célébrer la signature de ce Pacte par les (ou plutôt certains) partenaires sociaux : ni champagne (austérité oblige ?), ni photo de groupe sur le perron de l'Elysée. Cet ascétisme dans la symbolique cache-t-il quelque-chose de plus profond ?
- ✚ Le Parlement, consulté en avril à propos de la loi sur le programme de stabilité budgétaire, se trouvera en porte-à-faux, critiquant la logique économique d'un pacte déjà conclu (le 6 mars) entre partenaires sociaux. On sait comment le gouvernement répondra à ces critiques : en incluant dans le « package » une dose de social, sans aucun rapport avec le Pacte, ni avec les mesures devant l'accompagner.

Nous nous trouvons donc indéniablement devant un processus mal conduit.

Il est certes facile de rejouer la pièce une fois qu'on en connaît l'aboutissement, mais on peut imaginer un déroulement plus cohérent et plus démocratique, à partir de l'impulsion donnée, de manière tout à fait légitime, par le Président début janvier :

Premier temps : débat sur la manière d'améliorer la compétitivité-coût des entreprises, ouvert à la fois aux experts (économistes en particulier), au Parlement, aux partenaires sociaux, aux partis politiques, en examinant différentes questions, telles que :

- + Economie globale du Pacte (montant alloué à la compétitivité des entreprises, montant dévolu aux autres politiques de l'emploi, mode de financement)
- + Reconstitution du CICE ?
- + Mesures concernant les cotisations sociales ?
- + Mesures fiscales ?
- + Quelles entreprises cibler ?
- + Quels critères utiliser ?

Deuxième temps : négociation tripartite (gouvernement, patronat, syndicats) sur l'amélioration de l'emploi et du dialogue social, donnant à l'Etat la possibilité de conditionner ses aides et d'intervenir sur les modalités de suivi, aboutissant à la signature effective, par l'Etat et les partenaires sociaux, d'un véritable pacte.

Troisième temps : débat au Parlement sur les prévisions budgétaires, les économies à réaliser sur les différents budgets, les mesures spécifiques d'accompagnement du Pacte ...

### 3.3 – Des comportements à questionner

Sont relevés ici quelques manquements évidents, de la part d'acteurs variés, à un comportement public authentiquement démocratique.

#### 3.3.1 - *Maintien du CICE*

Au début de l'année 2014, des données statistiques suffisantes étaient disponibles pour pouvoir mener une première évaluation du dispositif. Il en ressortait déjà qu'une partie importante des sommes engagées bénéficiait à des entreprises non soumises à la concurrence internationale, comme en témoigne le cas de **La Poste**, plus gros bénéficiaire du CICE.

Il apparaissait donc clairement que le CICE, censé améliorer la compétitivité-coût des entreprises, donc leur apporter plus de commandes, et donc les inciter à embaucher, n'était pas ciblé de manière optimale puisqu'il bénéficiait dans une proportion importante à des entreprises limitées au marché national pour lesquelles la compétitivité-coût ne conditionnait pas l'embauche. Il manquait ainsi partiellement son objectif, engloutissant des sommes importantes en pure perte.

#### ***Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas alors lancé la réflexion autour d'un dispositif mieux ciblé ?***

Il n'est pas honteux de revenir sur une mesure qui ne fait pas ses preuves ; il faut simplement s'accorder un certain délai pour passer d'un dispositif à l'autre, de manière à ne pas perturber les prévisions des entreprises.

#### ***Sur quels arguments quelques partenaires sociaux se sont-ils fondés pour se prononcer, le 25 février, sur le maintien du CICE ?***

Avaient-ils peur d'ouvrir la discussion sur la « boîte noire » des cotisations sociales, qui participent largement au coût élevé du travail en France ?

#### 3.3.2 – *La négociation entre partenaires sociaux*

Le calendrier de la négociation entre partenaires sociaux sur le Pacte de responsabilité est impressionnant : 28 février : début des négociations ; 6 mars : accord (rappelons qu'en 2014, le mois de février ne comportait que 28 jours, et qu'il s'est donc écoulé moins d'une semaine, week-end compris, entre les deux uniques réunions). Le même type d'observation peut s'appliquer à la négociation UNEDIC, qui, d'après des



témoignages recueillis par la presse, s'est déroulée dans des conditions épouvantables (interruptions de séance inopinées, coups de téléphone en cours de réunion, ...).



Dans ce délai, plutôt que de parler de « négociation », il vaudrait mieux évoquer un **relevé de convergences**, appelé « accord », **laissant dans l'ombre tous les points de désaccord** en les renvoyant à de futures négociations de branches. Soulignons qu'une vraie **négociation** suppose au moins que chaque partie puisse exprimer ses aspirations, en étant écoutée et comprise par les autres parties, que les divergences soient constatées et analysées, et que la recherche de compromis soit menée aussi loin que possible.

Nos partenaires sociaux pensent-ils faire progresser la « démocratie sociale » en ne se parlant jamais, ou si peu ?

### 3.3.3 – CFE-CGC : une recette infallible pour ne jamais avancer

A noter que la CFE-CGC s'est illustrée en appliquant une méthode infallible pour ne jamais progresser : **signer un accord**, jugé donc comme positif, à l'issue d'une négociation (Pacte de responsabilité, 6 mars), **participer à une autre négociation** (UNEDIC, 21 au 24 mars) estimée décevante, **puis revenir sur la signature du premier accord** (25 mars) pour exprimer son mécontentement sur la conclusion de la seconde négociation.

Ainsi, sans améliorer en aucune façon les conclusions de la négociation jugée décevante, on affaiblit la portée, donc les résultats de la négociation jugée positive.

### 3.3.4 – Medef : surenchère et méthodes contestables

Durant tout le premier semestre (mais aussi après), le MEDEF n'a cessé de faire de la surenchère, exprimant de manière réitérée que les allègements de charges du Pacte de responsabilité n'étaient pas suffisants, et posant de nouvelles conditions à sa promesse de créer 1 million d'emplois. Ses déclarations du mois de juin, niant la réalité des allègements de charges prévus par le Pacte, ont fortement irrité ses partenaires, notamment la CFDT. Au lieu de mobiliser le patronat pour la réussite d'un accord qu'il a quand-même signé, le Medef l'a constamment critiqué et dévalorisé.

La menace de ne pas participer à la conférence sociale des 7 et 8 juillet (ce qui revenait clairement à la faire capoter) s'il n'obtenait pas satisfaction sur ses exigences du moment<sup>81</sup>, complètement indépendantes du Pacte de responsabilité et des négociations en cours, doit être sévèrement jugée ; elle ne relève pas de l'attitude qu'on attend d'un partenaire social responsable, représentant principal des entreprises françaises.



### 3.3.5 - Politique de la chaise vide

Certaines organisations syndicales la pratiquent régulièrement, au point de donner des idées, semble-t-il, aux représentants du patronat.

Nous sommes tellement habitués à cette pratique très française qu'elle ne nous choque même plus. Elle est pourtant profondément antidémocratique, à travers 3 attitudes qu'elle sous-tend :

- ✚ L'impolitesse (ou manque de respect) vis-à-vis de la puissance invitante
- ✚ Le refus d'écouter les parties participantes (et donc la négation des intérêts qu'elles défendent)
- ✚ Le refus de porter la voix de ses propres mandants (qui devrait provoquer leurs protestations).

Ceux qui pratiquent ces attitudes veulent probablement faire montre de leur combativité et de leur rigueur idéologique. Ils ne dévoilent en fait que les lacunes de leur culture démocratique.

<sup>81</sup> Demande de report à 2016 de l'application de l'Accord National Interprofessionnel de janvier 2013 sur le compte individuel pénibilité et sur la durée minimale des temps partiels.

### 3.4 – La négociation UNEDIC et le cas des intermittents du spectacle

Le calendrier ci-dessus récapitule les principaux épisodes de ce conflit. Nous voudrions mettre en évidence quelques points qui interrogent notre pratique collective des négociations sociales :

#### 3.4.1 – Qui négocie pour qui ?

Le régime des intermittents du spectacle est particulier à la France. Il offre aux salariés précaires de ce secteur, artistes mais aussi techniciens, des conditions privilégiées par rapport au droit commun de l'UNEDIC. Ces dispositions permettent aux entreprises du secteur (en particulier les chaînes de télévision) de réaliser d'importantes économies en usant et abusant des contrats précaires, là où, dans d'autres branches de l'économie, elles devraient passer des contrats plus durables (CDD au moins). L'Etat considère, à juste raison, que le statut des intermittents est une manière détournée de subventionner l'art vivant et la culture.

Ce qui ne l'empêche pas de confier, par délégation de service public, la gestion et le financement de ce statut à l'UNEDIC, association loi 1901 dirigée par les partenaires sociaux, chargée de la gestion de l'assurance chômage, qui tire ses ressources des cotisations des salariés et des entreprises du secteur privé.

Autrement dit, ce sont les partenaires sociaux représentant les entreprises, patrons et salariés, qui décident de la manière de subventionner l'art vivant et la culture, domaines qui par essence, n'ont pas grand-chose à voir avec l'entreprise, **mais intéressent au plus haut point l'ensemble de la société**.

Le régime des intermittents concerne 93 000 personnes ; il est responsable d'un surcoût de 320 millions d'euros (écart entre les coûts actuels et ceux qui s'appliqueraient si les intermittents étaient réintégrés dans le régime général). 80% des intermittents cumulent chaque mois salaire et allocation chômage. Le salaire mensuel moyen est de 1 500 euros, et l'indemnisation moyenne de 1 100 euros, soit un revenu brut moyen de 2 600 euros, avec de fortes disparités.

#### 3.4.2 – Les sources du conflit

La précédente réforme du statut des intermittents date de 2003 ; elle avait déjà donné lieu à un conflit très dur (annulation du festival d'Avignon). Malgré cette donnée historique, les partenaires sociaux **n'ont pas organisé de concertation préalable avec les représentants des intermittents**, avant de discuter de leur statut.

Le MEDEF s'est largement employé à souffler le chaud et le froid avant le début des négociations UNEDIC, en janvier, prétendant supprimer le statut des intermittents. Habile diversion provoquant, une fois replié le chiffon rouge, un agréable sentiment de réconfort et de soulagement chez ses partenaires.

Le « **robotage** » acté dans l'accord UNEDIC du 24 mars se traduisait essentiellement par 3 dispositions :

- + Augmentation pour certains intermittents du *différé d'indemnisation*<sup>82</sup>
- + Plafonnement, pour les salaires les plus élevés (6% des personnes indemnisées), du cumul allocations / salaires
- + Hausse des cotisations de tous les salariés et employeurs du secteur, provoquant, à budget constant pour l'employeur, une baisse de salaire des intermittents de 0.8%.

L'augmentation du différé d'indemnisation ayant provoqué de nombreuses protestations, les signataires de l'accord UNEDIC ont, le 17 avril, retouché et adouci la formule.

---

<sup>82</sup> Le calcul de la durée de ce différé est un véritable casse-tête, au point que de nombreux logiciels de calcul capables d'en venir à bout sont proposés aux intermittents sur internet.

### 3.4.3 - Jusqu'au-boutisme et approximations

Dès le lendemain de la signature de l'accord UNEDIC, les protestations (orchestrées principalement par la CGT – Spectacles et la Coordination des intermittents) se sont polarisées sur une revendication unique : **la non-reconnaissance par l'Etat de l'accord UNEDIC** signé par les partenaires sociaux, et comportant des avancées intéressantes du régime général, notamment en matière de droits rechargeables.

Quelques interrogations :

- ✚ Pourquoi s'obstiner sur cette demande impossible à satisfaire (car totalement opposée à la volonté du gouvernement de respecter les accords conclus par les partenaires sociaux) ?
- ✚ Comment apprécier les arguments pour le moins approximatifs (« remise en cause du statut des intermittents ») développés par ces organisations auprès du public des salles de spectacle ?
- ✚ Est-il juste de comparer la « *précarité* » des intermittents à celle, autrement plus défavorable, des chômeurs et précaires du régime général<sup>83</sup> ?

## 3.5 – Quelle politique fiscale ?



On se souvient de l'annonce faite par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, en fin d'année 2013, de procéder à une vaste remise à plat de la fiscalité des entreprises et des ménages, préparant la « grande réforme fiscale » promise par le candidat François Hollande (engagements n° 14 et 15). Cette initiative répondait aux **préoccupations de nombreux acteurs** de la société civile, dont le Pacte Civique, qui a lancé une pétition à ce sujet.

Comme beaucoup d'autres, vous pensez certainement que l'annonce et la mise en œuvre, dès janvier 2014, du Pacte de responsabilité ont relégué cette intention au rayon des initiatives abandonnées.

Eh bien vous vous trompez ! Les 29 et 31 janvier, Jean-Marc Ayrault a effectivement installé des **Assises de la fiscalité** sous forme de groupes de travail, 4 pour la fiscalité des entreprises, et un pour celle des ménages, avec mission d'aboutir à des propositions concrètes en avril 2014. Ces groupes ont réuni des représentants des ministères, des entreprises et des salariés, ainsi que des parlementaires.

### 3.5.1 - Fiscalité des entreprises

La feuille de route fixée par le gouvernement vise une simplification et une refonte des impôts qui pèsent sur les entreprises, avec l'objectif de préférer la taxation du résultat à celle de l'activité. Elle exclut du champ de la discussion l'examen des charges sociales patronales. Côté patronat, on en attend surtout une baisse générale et rapide du niveau d'imposition, et on refuse à l'avance qu'une seule entreprise voie son imposition augmenter.

Le résultat ne nous surprendra guère : sont préconisés une baisse massive de l'impôt sur les bénéfices, une réduction des impôts sur la production (avec notamment la suppression de la C3S et de nombreuses taxes à faible rendement), une limitation de la progression de la fiscalité locale (sans remettre en cause la réforme de la taxe professionnelle), et l'amélioration des relations entre l'administration fiscale et les entreprises.

---

<sup>83</sup> Comme souvent lorsqu'une corporation prend le public à témoin des malheurs qui l'accablent, on clame bien haut sa « *solidarité* » avec les plus démunis (en l'occurrence, l'ensemble des travailleurs, et surtout des travailleuses précaires) pour mieux défendre les avantages de son statut particulier.

### 3.5.2 - Fiscalité des ménages

Le Premier ministre a précisé que cette réflexion devait se situer dans le cadre de la maîtrise, et même de la baisse des prélèvements obligatoires, qu'un objectif important était la simplification, et que toutes les idées devaient être mises sur la table.

Le groupe de travail s'est réuni 5 fois entre fin janvier et début avril. Un rapport, établi par MM. Dominique Lefebvre et François Auvigne, a été rendu public le 11 avril.

Que dit ce rapport ?

- ✚ D'abord que le temps imparti ne lui a pas permis une remise à plat complète du système, et que celle-ci devait s'inscrire dans la durée (comprenez qui pourra !)
- ✚ Il n'encourage ni le prélèvement à la source ni la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG, mais recommande un meilleur ciblage sur les bas salaires et un lissage des seuils pour améliorer la progressivité de l'impôt.
- ✚ Le groupe de travail recommande enfin des mesures immédiates « pour le pouvoir d'achat des ménages modestes », parmi lesquelles un allègement de cotisations salariales<sup>84</sup> pour les bas salaires.

### 3.5.3 - Assises de la fiscalité : un silence assourdissant

Ce qui frappe le plus, c'est que l'existence de ces Assises ait été si peu mise en valeur. Par les médias, on le comprend bien : le sujet n'est pas très vendeur. Mais pourquoi donc le gouvernement, qui a pourtant repris à son compte certaines des mesures préconisées, a-t-il si peu fait état d'une démarche qui, à défaut d'être très productive, avait au moins le mérite de marquer une certaine continuité dans son action, et d'illustrer sa volonté de concertation sociale ?

Doit-on incriminer le changement de locataire à Matignon, le nouveau étant peu enclin à valoriser une initiative de l'ancien ? Ou le peu d'intérêt porté par le Président à cette action ? Ou la crainte d'interférences avec le Pacte de responsabilité initié par le Président ?

### 3.5.4 – Remise à plat du système fiscal : une vraie déception !

A force de concerter dans la rapidité et dans la discrétion, on ne concerte plus guère : temps imparti trop court, composition des groupes de travail trop classique et trop réduite, objectifs trop étroits et limites de l'étude trop restrictives (aucune mention, par exemple, de la fiscalité écologique), tout a été fait pour que les résultats soient décevants. Et comme ils l'ont effectivement été, on a soigneusement évité d'en parler !

Moyennant quoi on éloigne encore un peu plus la perspective d'une grande et vraie réforme fiscale, élargissant la concertation à la société civile et au citoyen ordinaire par l'utilisation de méthodes adaptées : à quoi bon la lancer, puisqu'on a déjà conclu que de petits ajustements au fil du temps suffiraient ?

### 3.5.5 - Politique fiscale et qualité démocratique

La politique fiscale déployée depuis 2012 n'apparaît pas exemplaire sous l'angle de la qualité démocratique :

- ✚ La fiscalité a beaucoup bougé, au niveau des entreprises comme à celui des ménages, sans jamais qu'une ligne directrice soit clairement explicitée ;
- ✚ Non seulement la promesse d'une grande réforme fiscale n'a pas été tenue, mais elle a été rendue plus incertaine par l'instabilité fiscale des dernières années et le simulacre de remise à plat du printemps 2014 ;
- ✚ Le message qui ressort du discours et de la pratique gouvernementale apparaît brouillé, déconcertant, donc démotivant pour le citoyen et le contribuable : augmentation des impôts pour les plus riches, tout en joignant sa voix aux pourfendeurs du « ras le bol fiscal » ; augmentation de la TVA, impôt qui défavorise les plus pauvres, tout en prétendant défendre la justice fiscale ; suppression de la première

84

Cette idée sera reprise par le gouvernement dans sa loi de programmation, puis censurée par le Conseil constitutionnel.

tranche d'imposition sur le revenu, réservant à moins de la moitié de la population l'impôt le plus progressif, et accentuant donc, chez ceux qui y sont soumis, la sensation de spoliation ...

Quel message retiendront le citoyen et le contribuable ? Quelle pédagogie pour lutter contre la fraude fiscale, pour réconcilier les Français avec leur Etat et leurs services publics, quelle cohérence économique et sociale ?

### **3.6 – Conclusion**

L'enjeu de la qualité démocratique ne se limite pas aux processus strictement politiques. La vie économique et sociale est largement concernée. L'examen critique des actions menées par les différents acteurs, gouvernement, syndicats de salariés, représentants patronaux, porte parole de différents statuts et corporations, montre la mauvaise qualité du dialogue social dans notre pays : manque de confiance entre les acteurs, absence de vrais débats, primauté de la tactique à court terme, concurrence entre organisations, attitudes corporatistes, usage immodéré du rapport de force, ... et l'ampleur du chemin à parcourir pour parvenir à une démocratie qui fonctionne, une démocratie de qualité.

## Partie 4 : Initiatives et méthodes démocratiques

### Résumé

Dans le rapport 2013 de l'OCQD, nous avons souligné « *la richesse des initiatives, aussi multiples que variées, faites à tous les niveaux, du sommet de l'Etat aux citoyens, de l'élu local aux associations, pour améliorer la vie quotidienne, promouvoir la coopération et la créativité. Certaines sont remarquables, mais restent dispersées, ayant du mal à créer des dynamiques constructives faute d'appuis et de mises en perspective. Ces initiatives citoyennes demeurant éloignées de la sphère de la décision politique, il y a peu d'enrichissement mutuel entre ces deux mondes.* »

Ce constat reste valable pour cette année 2014, mais de nouvelles initiatives semblent prometteuses en matière de lanceurs d'alerte, de budgets participatifs, de tirage au sort, etc.

Reste à voir si les expérimentations vont permettre de nouveaux progrès, si les prises de conscience vont favoriser l'implication citoyenne, si les exigences de l'éthique du débat vont s'étendre, si les méthodes démocratiques vont être utilisées à bon escient en fonction des problèmes à régler.

### 1 – Initiatives venant des institutions

#### 1.1 – Les CICA

*Le CICA, un dispositif unique de dialogue politique à la disposition des associations de Paris, Lyon et Marseille.*

Créer le CICA en 1982, c'était une idée innovante puisque ces Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement permettaient aux Parisiens, Lyonnais et Marseillais de s'exprimer librement, par le biais des associations auxquelles ils participent, dans les séances de leur Conseil d'arrondissement, l'assemblée politique de leur territoire.

L'article 16 de la loi du 31 décembre 1982<sup>85</sup>, dite loi PML donne en effet un cadre à la fois précis et succinct à cette forme de dialogue inédit : après l'affirmation du principe que les associations **participent** à la vie municipale, l'article 16 indique simplement qu'une fois par trimestre **au moins** des représentants de ces associations peuvent **exposer** au Conseil d'Arrondissement, au cours de l'une de ses séances, toute question intéressant leur domaine d'activité, et lui faire **toute proposition** sur laquelle **celui-ci délibère en leur présence**. Il leur revient simplement d'indiquer au maire d'arrondissement le ou les sujets choisis.

---

<sup>85</sup> Texte de l'article 16 :

- ✓ Les associations participent à la vie municipale.
- ✓ Dans chaque arrondissement est créé un Comité d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement.
- ✓ Celui-ci réunit les représentants des associations locales ou membres de fédérations ou confédérations nationales qui en font la demande et qui exercent leur activité dans l'arrondissement.
- ✓ Au cours d'une séance par trimestre au moins, les représentants de ces associations participent, s'ils le sollicitent, aux débats du Conseil d'arrondissement, avec voix consultative. Ils y exposent toute question intéressant leur domaine d'activité dans l'arrondissement et peuvent faire toute proposition à cet égard.
- ✓ Le Conseil d'arrondissement en délibère en leur présence.
- ✓ A cette fin, les associations doivent notifier, au préalable, au maire de l'arrondissement le ou les sujets sur lesquels elles souhaitent débattre.
- ✓ Le calendrier des débats avec les associations susmentionnées est défini par le Conseil d'arrondissement en liaison avec le Comité d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement. Le Conseil d'arrondissement met à la disposition du Comité d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement toute information nécessaire à la préparation de ces débats.

En liaison avec le Conseil d'arrondissement le maire les inscrit à l'ordre du jour d'une séance<sup>86</sup> et transmet au demandeur toutes les informations dont il dispose sur ce ou ces sujets.

Ce dispositif existe depuis plus de trente ans, mais **mérite encore d'être connu** pour répondre aux attentes du législateur et des militants associatifs qui l'ont imaginé à l'époque. Cela ressort clairement des enquêtes, menées simultanément dans les trois villes concernées, à l'initiative de l'association *Mémoire et Racines*<sup>87</sup>.

On constate en effet une certaine désaffection pour le dispositif, même s'il est encore en place : il reste des CICA à Paris (14 sur les 20 arrondissements), à Lyon et Marseille (un seul en 2013). Le plus souvent cependant leurs pratiques semblent très éloignées du dispositif prévu.

Le connaissant mal, les associations ont des difficultés à travailler ensemble et à s'organiser pour présenter leurs demandes au maire. Il en est de même de l'autre côté pour de nombreux élus : la liste des associations adhérant au CICA n'est pas toujours rendue publique alors qu'elle doit l'être, les demandes des associations de présentation de leurs sujets au Conseil d'arrondissement ne sont souvent pas respectées et ces séances sont ainsi transformées en de simples réunions d'information où sont invitées toutes les associations de l'arrondissement, inscrites ou pas au CICA. Il arrive même que ce soit le Maire qui prenne l'initiative du choix des sujets.

Pour tenter de redresser la barre l'association *Mémoire et Racines* a édité un « **Guide**<sup>88</sup> **pour agir dans un CICA** », qui a l'objectif de parer déjà au manque d'informations sur le CICA. Il faut espérer que ce Guide relancera l'intérêt des associations, les premières concernées, sur ce dispositif. Mais on peut penser aussi, compte tenu des demandes d'entretien émises, depuis cette parution, par des équipes municipales, que ces dernières, souvent nouvelles, vont comprendre aussi leur rôle à la fois d'accueil et de facilitation, mais non d'initiative directe qui trahit à la fois l'esprit et la lettre du dispositif.

## 1.2 – La France s'engage

« La grande cause nationale » qu'est cette année l'engagement s'est décliné en un appel à projet « la France s'engage » porté par François Hollande et Najat Vallaud-Belkacem, Ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports. Par ce biais, la puissance publique souhaite apporter une aide au développement d'initiatives issues principalement du monde associatif. Les critères qui permettent de sélectionner les actions sont :

- ✚ l'innovation
- ✚ l'utilité sociale
- ✚ la possibilité de la déployer sur différentes échelles
- ✚ l'existence de résultats facilement évaluable

### 1.2.1 - Les soutiens proposés

Le soutien financier s'appuie sur un fonds de soutien à l'expérimentation de 50 millions d'euros. À travers le programme d'investissement d'avenir, l'État participe à hauteur de 25 millions d'euros. L'entreprise Total mobilise 10 millions d'euros en tant que partenaire du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Voir à ce sujet le décret du 4 juillet 1983 en application de l'article 16 :

Art.1<sup>er</sup> – Les demandes des associations qui désirent bénéficier des dispositions de l'art. 16 de la loi du 31-12-1983 sont adressées au maire d'arrondissement. Le maire d'arrondissement est tenu d'enregistrer les demandes présentées par les associations qui remplissent les conditions fixées au 2° alinéa de l'art.16.

Art. 2 – Le maire d'arrondissement fait connaître au conseil d'arrondissement les demandes présentées dont il a été saisi et la suite qui leur a été réservée. La liste des associations dont la demande a été enregistrée est tenue à la disposition du public.

Art.3 – Pour mémoire – concerne les communes associées – Art.66 de la même loi.

<sup>87</sup> Cette association a pour vocation de réfléchir sur l'histoire de l'éducation populaire, et donc de la vie associative, et considère que l'étude du passé contribue à élaborer des perspectives concrètes pour l'avenir.

<sup>88</sup> Voir la page de garde du guide « Pour agir dans un CICA » en annexe 5.

<sup>89</sup> Sous l'autorité du ministre chargée de la ville, de la jeunesse et des sports, le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse crée en 2009, repère, analyse, suit et évalue scientifiquement des projets socialement innovants dans différents domaines.

Un accompagnement renforcé, incluant les concertations nécessaires avec les ministères concernés et atténuant la pesanteur administrative est un levier important pour développer ces nouvelles initiatives.

Une aide à la diffusion se fait par la création d'une plateforme collaborative [lafrancesengage.fr](http://lafrancesengage.fr) en lien avec Make Sense<sup>90</sup>. Elle se veut moderne et efficace : six brèves rubriques explicitent le projet : le concept, le porteur de l'action et le mode opératoire, les résultats et chiffres actuels, le caractère innovant, le changement d'échelle. Sollicitant la réactivité du grand public, les trois rubriques « je contacte », « je m'engage », « je partage » illustrent une promotion qui reste principalement numérique.

### 1.2.2 - Un manque de diversité ?

Six thèmes orientent a priori les initiatives choisies : la santé, l'environnement, les droits de l'Homme, l'engagement civique, le développement économique, l'apprentissage/ l'éducation. Or parmi les 15 premières initiatives présentées<sup>91</sup>, l'Éducation populaire et le développement numérique regroupent plus des deux tiers des projets proposés.

D'autre part, les choix des initiatives prises résultent des délibérations de personnalités<sup>92</sup> placées sous la direction du Ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. Or certains membres de son jury sont également les promoteurs d'actions sélectionnées par la France s'engage. Par exemple, les « microfranchises solidaires » ont un lien évident avec l'ADIE que préside Catherine Barbaroux. De même Thierry Marx est à l'origine de « Cuisine Mode d'Emploi-Boulangerie Mode d'Emploi(s) », Martin Hirsch et a fortiori l'actuel président de l'Agence du Service Civique, François Chérèque, sont porteurs de l'Institut du Service Civique.



Si « la France s'engage » a pour objectif premier de promouvoir des initiatives et non des associations, le lien entre certaines actions et les instigateurs questionne sur la pertinence des critères retenus (l'innovation et le déploiement restent des critères généralistes difficiles à apprécier). Pour autant, il ne s'agit que des 15 premiers projets, et les prochains pourront parfaitement pallier le manque de diversité en investissant l'ensemble des domaines et ce indépendamment des personnalités qui les portent.

### 1.2.3 - Un fonctionnement à éclaircir

Chaque semestre, 10 à 20 actions seront exposées à travers la plateforme. De plus, le document de présentation de « la France s'engage »<sup>93</sup> indique que chaque semaine une initiative sera relayée et qu'une dizaine d'actions l'accompagneront. Or, le fonctionnement reste encore brouillon puisque depuis le lancement du projet, le 24 juin 2014, on compte seulement 10 nouveaux projets<sup>94</sup> avant la nouvelle présentation semestrielle.

<sup>90</sup> Make Sense est un réseau ouvert à tous et qui cherche à résoudre les défis des entrepreneurs sociaux.

<sup>91</sup> Pour l'éducation : « Énergie jeunes », « Le Labo des Histoires », « Cuisine Mode d'Emploi – Boulangerie Mode d'emploi(s) », « Web@cademie », « Tous chercheurs, l'École de la recherche »

Pour le développement économique : « Simplon.co, les compagnons du dev. », « la Cravate Solidaire », « l'APPUI : un dispositif de prévention de l'exclusion bancaire et d'accès aux droits », « les microfranchises solidaires », « HelloAsso »

Pour la santé : « Monalisa », « JACCEDE »

Pour l'engagement civique : « l'Institut du service civique », « la cohabitation intergénérationnelle »

Pour l'environnement : « ADN : L'Agence du Don en Nature »

<sup>92</sup> Catherine Barbaroux, présidente de l'ADIE ; Nadia Bellaoui, présidente du Mouvement Associatif ; Frédérique Bedos ; François Chérèque, président de l'Agence du Service Civique ; Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris ; Thierry Marx, chef cuisinier ; Lucie Montchovi, journaliste ; Muriel Penicaud, présidente de l'Agence Française des Investissements Internationaux ; François Soulage, président du Secours Catholique ; François Taddei, directeur du Centre de recherches interdisciplinaires à Paris ; Benoît Thieulin, président du conseil national du numérique, Philippe Wahl, président du groupe La Poste.

<sup>93</sup> Dossier de presse : [www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/DP - LaFrance\\_s\\_engage.pdf](http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/DP - LaFrance_s_engage.pdf)

<sup>94</sup> Pour l'éducation : « il faut le faire », « les concerts de poche », « l'éveil aux métiers », « bus des curiosités »



Il a été précisé, dès le commencement, que « la France s'engage » persistera jusqu'à la fin du mandat présidentiel. Mais si la régularité des présentations n'est pas respectée, une perte de vitesse du projet est à craindre.

Néanmoins, le projet naît d'un constat intéressant : celui de la nécessité des initiatives citoyennes. La société civile voit son utilité pleinement reconnue et complète un pouvoir public et étatique prêt à la soutenir. On peut donc se féliciter de cette reconnaissance et espérer l'élan que « la France s'engage » peut entraîner.

### 1.3 – Loos en Gohelle, un projet participatif de résilience



#### *Comment redonner confiance en l'avenir...*

... dans une cité minière où le charbon n'est plus exploité depuis 1986 ?

Loos en Gohelle est une ville de 7000 habitants proche de Lens et de Hénin-Baumont. Jean-François Caron (EELV) a été élu maire en 2001, à la suite de son père. Il vient d'être réélu pour un troisième mandat. Sa liste d'union de la gauche « Poursuivre la dynamique, ensemble ! » a recueilli 100 % des suffrages exprimés, avec un taux d'abstention de 44,33 % (moyenne nationale : 36,45%).

Le travail des équipes municipales s'est enraciné dès les années 80 dans la mémoire des mineurs et dans la dynamique régionale de transformation écologique et sociale (TESR) portée par la Région Nord-Pas de Calais. On considère que la protection ou la reconquête des « biens communs » sont porteurs de « bonne économie », donc créateurs d'activités et d'emplois. Plus récemment, le 25 octobre 2013, Jeremy Rifkin a livré le Master Plan de la troisième révolution industrielle.

Dans un pays dévasté par plus d'un siècle de mono-activité charbonnière, il fallait oser la reconquête de leur destin par des habitants dépendants de la mine et du paternalisme.

#### *Revitaliser le cadre de vie*

Les habitants ont pris en main la création de fêtes sur les terrils. Ils ont leurs propres moyens de communication, dont une télé. L'inscription du bassin minier au patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO en 2012 contribue à leur redonner la fierté.

Les terrils font l'objet de protection pour lutter contre le ravinement et permettre à la végétation de les coloniser.

15 km de ceinture verte pour piétons et cyclistes font désormais le tour du bourg

La base 11- 19, dernière fosse d'extraction du charbon fermée en 1986 fut sauvée de la démolition et devient un écopôle.

#### *Réaliser la transition énergétique*

Le toit de l'église qui avait besoin d'être refait a été couvert de panneaux photovoltaïques ; un tableau lumineux indique aux habitants la production d'électricité au fil des jours.

Pour l'écomobilité, toutes les écoles sont accessibles à pied en site propre

La construction de logements économes en énergie, voire producteurs d'énergie et surtout la réhabilitation thermique des logements permettent tout à la fois de diminuer l'émission de gaz à effet de serre, de créer des emplois et de faire des économies, avec une vigilance particulière pour les habitants en situation de précarité énergétique (ceux qui n'arrivent pas à payer leur facture d'électricité et de chauffage). Les économies d'énergie contribuent ainsi au mieux-être social.

---

Pour le développement économique : « ANDES, le réseau des épiceries solidaires », « Petit poucet, l'ouvre-boîte étudiant »

Pour l'engagement civique : « Solidarité Nouvelle pour le Logement », « D.A.M.E.S Le bâtiment ô Féminin », « Campus Vert »

Pour l'environnement : « Précarité énergétique, Agir chez les ménages modestes »

## Créer des emplois

321 emplois ont été créés entre 1999 et 2008. La base 11-19 est passée de l'énergie fossile au cluster national sur la durabilité en créant 110 emplois pour la recherche et le développement des éco-activités et la mutation écologique de l'industrie. On y trouve, entre autres, le Théâtre de l'écoconstruction, halle présentant les éco-matériaux qui accueille des formations initiales ou continues. Mais aussi la jardinerie du Louvre de Lens, des activités culturelles - Culture commune -, une pépinière d'entreprises, etc.... Les investissements sont publics et privés, d'entreprises classiques ou de l'ESS (Economie sociale et solidaire). Ces activités sont appelées à se développer en lien avec la Région Nord-Pas de Calais.

## La participation de la population

La résilience de ce territoire est un vrai projet participatif, une **trajectoire assise sur une mémoire** qui permet de définir collectivement un futur souhaitable. Dès 1984, les fêtes autour de la fin du charbon ont permis aux habitants de retrouver le goût d'agir ensemble. Ils font bientôt un diagnostic participatif sur leur territoire. Loos se donne alors une charte du cadre de vie (2000), et s'engage résolument dans le développement durable. La méthode<sup>95</sup> repose sur trois piliers :

- ✚ impliquer les habitants dans une « **démocratie locale contributive** »,
- ✚ entrer par le réel dans l'innovation en partant des besoins véritables (exprimés et qualifiés).
- ✚ penser « systémique » et transversal, du local au global.

## 1.4 – Une perspective concrète : le budget participatif

Présenté comme un moyen privilégié d'articuler démocratie participative et démocratie représentative, le budget participatif n'a été, jusqu'alors, appliqué que de manière expérimentale ou partielle. L'application la plus connue, la plus complète et la plus ancienne, est celle développée par la ville de Porto Alegre, capitale de l'état du Rio Grande do Sul, au Brésil, dès l'année 1989.

Dans un article spécialement écrit pour l'OCQD<sup>96</sup>, Christian Fauliau décrit de manière détaillée les principes et les exigences de cette démarche, et formule quelques propositions.

Les deux exemples que nous évoquons ici ne répondent pas à la définition d'un budget participatif global, impliquant les citoyens dans l'ensemble de la démarche budgétaire, y compris la détermination des recettes. Ils constituent cependant un premier pas qui peut donner des idées à d'autres collectivités publiques.

### 1.4.1 – L'expérience de Grigny (69)

Pionnière en France, la commune de Grigny (9000 habitants, située sur la rive droite du Rhône à une quinzaine de kilomètres au sud de Lyon) pratique le budget participatif depuis 2006.



#### Historique

C'est sous la houlette de René Balme, maire depuis 1992, successivement membre du PCF puis du Parti de Gauche, que l'expérience a été menée.

Elle a été précédée par la création de plusieurs instances participatives : 6 conseils de quartier et un Conseil Municipal des Jeunes en 1995, un service municipal « démocratie participative » en 2004 (3 personnes à plein

<sup>95</sup> Voir le site de la ville : <http://www.loos-en-gohelle.fr/espace-ressources/espace-presse/http://www.loos-en-gohelle.fr/espace-ressources/espace-presse/>.

<sup>96</sup> Annexe 6 : « *le budget participatif, utopie ou instrument fondateur indispensable à la démocratie ?* », Christian Fauliau, septembre 2014.

temps). Sont venus un peu plus tard un conseil associatif rassemblant une trentaine d'associations, et un site web interactif « Demopart ».

La part du budget d'investissement communal décidée dans le cadre du budget participatif est passée de 25% en 2007 à environ 60% en 2013. La démarche ne s'est pas réellement appliquée au budget de fonctionnement.

#### Les 6 étapes du budget participatif

1. Recueil des propositions par le biais des AG des conseils de quartier, du site internet, de questionnaires papier, et de visites dans les quartiers
2. Filtrage des propositions par les instances participatives (conseils de quartier, conseil municipal des jeunes, conseil associatif)
3. Analyse technique et chiffrage des propositions retenues par les services municipaux
4. Analyse par le groupe de travail « budget participatif et finances locales » (rassemblant des élus, des membres des services et des volontaires), qui émet un avis consultatif
5. Séance publique de mise aux voix des propositions, présentées par les instances participatives. Dans le cadre d'une enveloppe budgétaire fixée par le maire, l'assemblée vote une à une l'ensemble des propositions. Le budget participatif ainsi élaboré sera ensuite validé par le Conseil Municipal.
6. Retour sur expérience : réunion ouverte destinée à tirer le bilan du budget participatif de l'année, à proposer des améliorations du dispositif, et à lancer le budget participatif suivant.

La démarche s'écoule sur une année entière : début de la collecte des propositions en avril, mise aux voix fin novembre, vote du budget par le Conseil municipal en janvier, retour sur expérience en février.

#### Quelques éléments d'évaluation

- ✚ Population touchée par la démarche : de manière directe ou indirecte (conseils de quartier), le budget participatif touche environ 10% de la population au moins une fois dans l'année. Environ 150 personnes prennent une part active dans son élaboration. On remarquera que la démarche s'appuie exclusivement sur le volontariat (incluant des populations qui ne votent pas : jeunes et étrangers), à l'exclusion de toute utilisation du tirage au sort. Quelle est la participation effective des populations les plus démunies ?
- ✚ La durée de la démarche, l'importance du travail de préparation, l'implication des services, contribuent à renforcer le lien social et à réhabiliter le collectif et la politique.
- ✚ Le recueil très large des propositions a pour conséquence de multiplier les demandes de petites améliorations, ce qui présente des avantages (la ville « bouge ») et des inconvénients (surcharge des services).
- ✚ La formation des agents municipaux et des citoyens participants est peu mise en avant.
- ✚ Le budget ne remet pas en cause les grandes orientations de l'équipe municipale, et ne peut donc être considéré comme un outil de contrôle politique.
- ✚ On peut se demander comment sont traités les inévitables conflits. Cette dimension essentielle de la démocratie n'apparaît nulle part. Sont-ils masqués ?
- ✚ Cette démarche est-elle compatible avec des budgets municipaux très resserrés ? Un des grands reproches adressés à l'équipe sortante pendant la campagne municipale 2014 est la lourdeur des frais de fonctionnement de la commune et son endettement important.

- ✚ 2014 : fin de partie ? Suite à une triangulaire (équipe sortante, liste d'opposition de gauche qui s'est maintenue au 2<sup>ème</sup> tour et liste de droite), René Balme et son équipe ont été sévèrement battus par la liste de droite, qui a recueilli plus de 53% des voix au 2<sup>ème</sup> tour, marqué par une forte abstention. Que deviendra le budget participatif ?

#### 1.4.2 – PARIS en route vers un budget participatif ?

La Ville de Paris a lancé en 2014 une première expérience de budget participatif sous la forme d'un vote proposé aux Parisiens entre le 24 septembre et le 1<sup>er</sup> octobre 2014 sur 15 projets d'aménagement, parmi lesquels on peut citer comme exemples :

- ✚ la mise en place sur les berges de la Seine de 7 tipis indiens pour y fêter son anniversaire (400.000 €)



- ✚ la végétalisation de 40 murs aveugles pour créer un micro climat qui offrirait un abri aux oiseaux et aux mammifères (2 millions €)
- ✚ la mise en place de deux piscines éphémères de 25 mètres susceptibles d'être réinstallées d'un site à l'autre (8 millions €).

Ils ont été 40.000 (environ 3% des Parisiens en âge de se prononcer) à répondre et donc à opérer un classement entre les neuf projets choisis. Comment et quand la municipalité réalisera-t-elle ces projets votés ? Cela reste à préciser.

Cette expérience a utilisé un concept, **le budget participatif**, qui n'a rien à voir avec cette démarche dès lors que l'on sait que le véritable budget participatif, tel qu'il a été conçu à Porto Alegre, implique une **discussion préalable et une recherche de consensus entre élus et habitants sur la structure du budget lui-même dans ses recettes et ses dépenses, sur ses priorités et enfin sur les projets particuliers de l'année considérée**. La proposition faite et le vote qui en est résulté sont donc très éloignés d'une réelle démarche de budget participatif.

La Ville de Paris en était consciente et a voulu utiliser ce terme dès sa première démarche, même s'il n'était pas approprié, pour pouvoir avancer les années suivantes vers un vrai budget participatif.

C'est pourquoi, en 2015, il sera proposé aux Parisiens une démarche un peu plus avancée qui consistera, dans le cadre d'une Charte, à proposer à la Ville leurs projets tant au niveau de l'arrondissement si le maire est volontaire qu'à celui de la ville. Cette Charte, récemment adoptée à l'unanimité par le Conseil de Paris, précise le processus participatif, les modalités du vote, le calendrier ainsi que les conditions relatives à l'information des Parisiens sur la mise en œuvre des projets qui auront été retenus.

C'est donc un progrès. Pour bien avancer dans ce nouveau cadre il serait souhaitable que les Parisiens puissent se retrouver au niveau de leur quartier pour échanger sur leurs idées afin de les mutualiser et de construire ensemble ceux qui leur paraîtront les plus intéressants ou utiles. Les conseils de quartier pourraient servir cet objectif.

Mais c'est aussi aux associations locales parisiennes à y contribuer. Le Pacte Civique par ses militants parisiens pourra sans doute observer cette nouvelle démarche pour en souligner les aspects et mettre en lumière succès et difficultés dans l'esprit de faire encore mieux en 2016 !

## 2 – Initiatives venant de la société civile

### 2.1 – Nouvelles et anciennes initiatives citoyennes

Dans le rapport 2013, nous avons présenté de nombreuses initiatives citoyennes. Il est proposé de donner d'abord des nouvelles d'**anciennes initiatives** auxquels certains d'entre nous continuent de participer.

#### *Les Etats généraux du pouvoir citoyen*

Les Etats Généraux du Pouvoir Citoyen<sup>97</sup> (EGPC) sont un processus de reliance, une plate-forme de rencontres et d'échanges, un lieu d'interconnexions, une dynamique de co-construction entre des réseaux et des collectifs qui contribuent, par leurs raisons d'être et leurs engagements, à régénérer la démocratie et le "vivre ensemble".

Depuis le lancement des EGPC à la bourse du travail à Paris le 11 octobre 2013, des animateurs des associations initiatrices (*Pacte Civique, Collectif Roosevelt, Labo de l'ESS, Collectif Richesses, MNCP (Mouvement National des Chômeurs et Précaires), Les Maisons des Potes, ATTAC, France Libertés, Génération Précaire, Tao Village, Mouvement Sol*) continuent à se réunir régulièrement. Ils ont été rejoints par l'Institut des futurs souhaitables, l'Assemblée virtuelle, le Manifeste convivialiste, le collectif de la transition citoyenne, les Conseils de développement, etc. Avec ces nouveaux arrivants et d'autres réseaux innovants (Villes et territoires en transition, Printemps de l'éducation, Parlement et citoyens, Club de Budapest, G1000, Université du nous, l'Age de faire, Unis-Cité, Ouishare, Wikipédia/wikimédia, Call for Team, Blue steps/Noise (ESCP), Move commons, without model, La nouvelle école d'Athènes, Ticket for Change, SOL, On passe à l'acte, insula Hans universalis, ...), il se sont réunis le 15 novembre à une soixantaine pour faire converger les efforts de créativité citoyenne, de reliance et d'invention du futur. Ceci permet de soutenir des projets de certains membres et d'en initier d'autres à plusieurs.



Une réelle synergie s'est créée et de nombreuses activités communes devraient avoir lieu en 2015 pour poursuivre ce mouvement de reliance créative, la première d'entre elle étant le week-end « Open Château », mi-décembre 2014.

<https://www.facebook.com/events/745508735516877/permalink/747032998697784/>

#### *Collectif de la transition citoyenne*

Le Collectif pour une Transition Citoyenne<sup>98</sup> réunit depuis 2013 14 mouvements citoyens, moteurs dans de nombreux domaines d'activité (agriculture, éducation, énergie, finance, économie, bien-être social, insertion, démocratie, accompagnement du changement...). Il s'élargit peu à peu à d'autres organisations. Il organise des journées de la transition citoyenne dans toute la France une fois par an.

#### *Esprit civique*

Esprit civique<sup>99</sup> est un cercle politique à l'interface de la société civile et des décideurs politiques. Il réunit des élus, des personnes engagées dans le mouvement social et dans le monde de l'entreprise. Héritier à gauche de la tradition du christianisme social, Esprit Civique est ouvert à tous ceux qui, dans la diversité de leur sensibilité, de leur croyance ou de leur non-croyance, partagent la culture humaniste inspirée du personnalisme. Il a publié un manifeste en juin 2014, se réunit une fois par an à Cluny et organise des soirées débat (celles en cours concernent *la coupure entre le peuple et la gauche*).

<sup>97</sup> Site : <http://eg-pouvoir-citoyen.org/>

<sup>98</sup> Site : <http://www.transitioncitoyenne.org/collectif-transition/>

<sup>99</sup> Site : <http://www.espritscivique.org/index/?p=12#sthash.dOmpAyKC.dpuf>

**De nouvelles initiatives** sont apparues parmi lesquelles Alternatiba.

### *Alternatiba*<sup>100</sup>

Le 6 octobre 2013 à Bayonne, 12.000 personnes ont investi les rues et les places de tout le centre-ville pour une journée consacrée aux multiples alternatives concrètes qui existent déjà à la crise économique, sociale, écologique et climatique.

Un millier de bénévoles, d'exposants et d'associations sont venus faire découvrir ce que l'on peut faire dès aujourd'hui dans tous les domaines de la vie quotidienne : agriculture et alimentation, énergie, habitat, transports, consommation, finance, travail, éducation, etc.

En transformant le temps d'une journée tout un centre-ville en "village des alternatives", ces milliers de citoyens ont montré non seulement que les solutions existent, mais aussi qu'elles construisent une société plus agréable à vivre, plus conviviale, plus solidaire, plus juste et plus humaine.

Cette journée, nommée "Alternatiba", s'est clôturée par une déclaration<sup>101</sup> traduite en une vingtaine de langues européennes : **Appel à multiplier les villages des alternatives.**

Depuis, les villages des alternatives se multiplient peu à peu en France. Une forte mobilisation est attendue pour la préparation du sommet climatique de Paris (COP 21), fin 2015.



## 2.2 – Bleu blanc zèbre

Lancé le 16 novembre 2013<sup>102</sup> par l'écrivain Alexandre Jardin, le collectif Bleu Blanc Zèbre se définit comme un « do tank » en préférant l'action concrète au projet irréalisé. « *Qui sont les Zèbres ? Des Faizeux pas des Dizeux, des engagés pragmatiques, des passionnés d'intérêt général qui, animés d'une franche gaieté civique, agissent sans rien attendre des parleurs.* »

Leur site internet sert de plateforme pour mettre en relation des acteurs de la société (entreprises, mutuelles, associations, particuliers) voulant s'impliquer (en diffusant, en s'engageant ou en finançant) dans des initiatives touchant différents domaines<sup>103</sup>. Bleu Blanc Zèbre espère faciliter donc la promotion et la propagation d'actions issues de la société civile en stimulant la mobilisation des populations. Le mouvement entend de ce fait surmonter la défiance envers des politiques, perçus comme des « penseurs » inactifs, en allant vers des solutions concrètes. Son dynamisme se manifeste surtout dans une communication réussie comme l'atteste leur participation à l'émission des Paroles et des Actes<sup>104</sup> qui leur a permis de se faire connaître du grand public comme alternative à l'engagement politique classique.

Toutefois, les Zèbres évoluent puisqu'ils cherchent à s'associer à présent aux maires, seuls élus qu'ils estiment capables d'agir. Une charte d'engagement « Aux Actes Citoyens » a été lancée pour faciliter la participation citoyenne à l'échelle locale. Ainsi les maires signataires<sup>105</sup> reproduiront et développeront une ou des actions du programme<sup>106</sup> de Bleu Blanc Zèbre dans leur commune.

<sup>100</sup> Site : <https://alternatiba.eu/>

<sup>101</sup> Déclaration reproduite en annexe 7

<sup>102</sup> Lors de l'événement 24h non-stop : « Le progrès, c'est nous »

<sup>103</sup> Les différentes rubriques : Alimentation , Croissance, Culture, Écologie & économie circulaire, Éducation & Formation, Emploi, Entreprise, Lien social, Logement, Lutte contre l'isolement, Pouvoir d'achat, Santé, Solidarité, Transport, Vie quotidienne, Vivre ensemble & société

<sup>104</sup> *Des paroles et des Actes*, présenté par David Pujadas, le jeudi 27 mars

<sup>105</sup> Cette charte soutenue par le Conseil Économique Social et Environnemental a recueilli une vingtaine de signatures dont celles de Martine Aubry, Anne Hidalgo ou encore Alain Juppé

<sup>106</sup> Parmi ces actions on compte : « le compte Nickel » ; « Entrenez votre vie ! » ; « Lire et faire lire » ; « Wised » ; « ZUP de CO »

Or, le fonctionnement du mouvement est comparable sur plusieurs points au dispositif gouvernemental « la France s'engage » initié en juin 2014. Ces deux plateformes cherchent à promouvoir, soutenir et dupliquer sur l'ensemble du territoire des actions parfois identiques<sup>107</sup>, avec pour objectif de porter un coup d'arrêt à l'émiettement endémique des initiatives. Bien qu'indépendants du pouvoir central, les Zèbres ont su se développer en augmentant leur effectif de 15 à 60 membres<sup>108</sup>. Ils enrichissent régulièrement un catalogue hétéroclite de partenaires et de projets. Néanmoins, il reste à savoir si le mouvement apporte réellement une aide aux actions soutenues et si la multiplication de plateformes n'handicape pas le projet initial, à savoir celui de consolider la société civile en la fédérant.

*Peut-on juste faire sans penser et sans relier ?*

## **2.3 – Lanceurs d'alertes : nouvelles vigies de la démocratie ?**

Qui sont les lanceurs d'alerte<sup>109</sup> ? Quel vide remplissent-ils dans nos démocraties ? Quel statut et quelle protection faut-il leur accorder ?

### *2.3.1 – Naissance et encadrement juridique du droit d'alerte*

Le terme « lanceur d'alerte » est relativement récent puisqu'il date de la fin des années 90 : il a été créé par les sociologues Francis Chateauraynaud et Didier Torny en 1997 et diffusé par leur livre [Les Sombres Précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque \(1999\)](#). Il a ensuite été popularisé au début des années 2000 par le chercheur [André Cicoella](#), lui-même un « lanceur d'alerte », en interaction avec des juristes, des journalistes et des militants associatifs.

#### 2.3.1.1 – Différence entre « délateur » et « lanceur d'alerte »

Entre l'espion, le délateur, le dénonciateur, le justicier et le lanceur d'alerte, la frontière est ténue. La sémantique est utile pour classer et évaluer les différentes situations. Il convient de séparer explicitement le dénonciateur (sincère) du délateur (intéressé).

Le lanceur d'alerte – de par son niveau d'expertise ou son accès particulier à une information critique – estime avoir découvert des éléments qu'il considère comme menaçants pour l'homme, la société, l'économie ou l'environnement et souhaite donc signaler ce danger ou ce risque, en interpellant les pouvoirs en place et en suscitant la prise de conscience de ses concitoyens, et ceci la plupart du temps contre l'avis de sa hiérarchie.

#### 2.3.1.2 – Urgence d'un besoin de protection des lanceurs d'alerte

Il apparaissait donc clairement nécessaire de protéger ces hommes et ces femmes courageuses, (personnes physiques agissant à titre personnel) des risques de rétorsion des diverses parties mises en cause (bien souvent des personnes morales, des secteurs industriels entiers voire des institutions gouvernementales).

En effet, ils ou elles mettent souvent en danger leur sécurité physique, leurs équilibres financiers et familiaux, leur réputation, pour protéger leurs prochains, le bien commun, l'intérêt public ou général. Ils ou elles se retrouvent directement exposés aux représailles dans un système hiérarchique qui ne les soutient pas car souvent subordonné à des intérêts financiers ou politiques.

---

<sup>107</sup> Des actions se retrouvent dans ces deux initiatives : « ADIE » ; « ADN – Agence du Don en Nature » ; « les épiceries solidaires » ; « SIMPLON.CO » ; « La wab@cadémie »

<sup>108</sup> *La Croix*, du 18 août 2014, « Les Zèbres veulent trouver des solutions aux maux de la société »

<sup>109</sup> Pour aller plus loin ou en savoir plus, consulter l'annexe 8 : « petite bibliographie sur les lanceurs d'alerte ».

**En France**, la demande de mise en place de ces lois date de la fin des années 90 mais de réelles lois efficaces et protectrices peinent à sortir de l'hémicycle faute d'un courage politique – de droite comme de gauche – évident. Quelques dates :

✚ **2007** : à l'occasion du [Grenelle de l'environnement](#), plusieurs associations proposent d'accorder un statut juridique aux lanceurs d'alerte. Le principe d'une loi sur cette question y est acté.

Il faudra attendre 2012 pour que ce statut évolue et se concrétise , notamment grâce à l'action du journaliste du Monde [Stéphane Foucart](#) qui rédigea bon nombres d'articles mettant d'une certaine façon le monde politique en défaut d'action et de protection du citoyen pour que le Parlement se sente enfin obligé d'aborder le problème en Août 2012 (voir en [annexe 12 les 5 lois abordant la question des lanceurs d'alerte](#)).

✚ **Le 4 avril 2013** : après de nombreuses discussions et révisions à la baisse des passages les plus protecteurs du statut du lanceur d'alerte à la demande de l'UMP, le Législateur adopte enfin une première loi protégeant ce dernier dans le **domaine des risques sanitaires ou environnementaux** , tout en renforçant l'indépendance des expertises scientifiques.

Le texte proposé par les écologistes (Marie-Christine Blandin en étant le rapporteur) a été soutenu par le PS, les communistes et une grande partie du groupe RDSE (à majorité PRG) ainsi que quatre centristes (les autres s'abstenant), l'UMP s'y opposant.

Le but est de créer une culture préventive de l'alerte avec notamment un droit d'alerte accordé au représentant du personnel au CHSCT. La loi crée aussi une [Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement](#), plutôt qu'une *Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement*, aux compétences et moyens plus restreints que ce qui était initialement prévu par le projet de loi déposé par les écologistes.

✚ **La loi du 6 décembre 2013** relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière améliore la protection du lanceur d'alerte en élargissant son application au **domaine financier** : il ne peut plus « être sanctionné (...) pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, des faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions », y compris si ce témoignage a été adressé à la presse. Le rapporteur de la loi, Yann Galut, a travaillé à sa préparation avec des organisations de la société civile : CCFD et Transparency international<sup>110</sup>.

### 2.3.2 – 4 lanceurs d'alerte symboliques

#### 2.3.2.1 - André Cicollela – le chercheur

Chercheur à l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS), il est sanctionné, en 1994, par sa direction pour avoir souligné publiquement les dangers de l'[éther de glycol](#). En octobre 2000, après six ans de procédure, la Cour de cassation le rétablit dans ses droits en reconnaissant le caractère abusif de son licenciement. Depuis il a dénoncé d'autres risques sanitaires tels que le Bisphénol A, de nombreuses substances chimiques en tant que perturbateurs endocriniens, et les dangers des ondes téléphoniques.

#### 2.3.2.2 - Irène Frachon – la médecin

Médecin au CHU de Brest, elle est à l'origine de l'affaire du [Mediator](#).

#### 2.3.2.3 - Edward Snowden – le fonctionnaire d'état

[Edward Snowden](#), ancien employé de la CIA et de la NSA, a rendu public en 2013, par l'intermédiaire de plusieurs journaux (The Guardian, Washington Post, Der Spiegel, The New York Times) de nombreuses révélations sur les programmes de surveillance de



<sup>110</sup>

2 références intéressantes concernant Transparency International :

Alerte éthique : [http://www.transparency-france.org/ewb\\_pages/div/Le\\_lancement\\_d\\_alerte\\_ethique.php](http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Le_lancement_d_alerte_ethique.php)

Le guide pratique des lanceurs d'alerte :

[http://www.agircontrelacorrupcion.fr/wp-content/uploads/2014/12/GP-a%CC%80-lusage-du-lanceur-dalerte-franc%CC%A7ais-v.5\\_pages.pdf](http://www.agircontrelacorrupcion.fr/wp-content/uploads/2014/12/GP-a%CC%80-lusage-du-lanceur-dalerte-franc%CC%A7ais-v.5_pages.pdf)



masse (PRISM et XKeyscore) de la NSA, « officiellement » mis en place pour « lutter contre le terrorisme », par Bush puis Obama.

Il a notamment révélé en juin 2013, le système d'écoutes généralisé appelé [PRISM](#) lancé en 2007 par le gouvernement américain pour surveiller les données des internautes sur des sites comme Google, Facebook, YouTube, Microsoft, Yahoo!, Skype, AOL et Apple sous le couvert de [lutte antiterroriste](#). Pour ces déclarations, il est accusé par les Etats-unis d'espionnage pour avoir transmis ces documents « top secrets ».

Exilé à Hong Kong en juin 2013, puis à Moscou, Edward Snowden a obtenu le 31 juillet 2013 l'asile temporaire en Russie.

#### 2.3.2.4 - Hervé Falciani – le cadre bancaire du privé

Ex-informaticien de la banque HSBC, il a fourni à l'administration fiscale une liste de comptes bancaires non déclarés, en lien avec des soupçons de fraude fiscale. ( affaire des évadés fiscaux).

#### [L'affaire Rylander \(2001\)](#)

##### *Quand le canton de Genève ose défier le lobby du tabac*

[Pascal Diethelm](#) et [Jean-Charles Rielle](#), activistes suisses en faveur du contrôle du tabac révélèrent les liens secrets de [Ragnar Rylander](#), professeur d'épidémiologie, avec l'industrie du tabac. Dans un communiqué publié en 2001 ils accusèrent Rylander d'être secrètement employé par la société tabatière Philip Morris et qualifièrent de fraude scientifique la dissimulation de ses liens avec l'industrie du tabac durant une période de 30 ans pendant laquelle il s'était présenté comme scientifique indépendant (alors qu'il obéissait aux ordres de la direction et des juristes de Philip Morris) et avait publié des articles et organisé des colloques qui niaient ou banalisaient la toxicité de la tabagie passive. Rylander, généreusement soutenu par l'industrie du tabac, réagit violemment à ses accusations, se lançant dans un procès couteux ; le Canton de Genève décida alors de soutenir les 2 lanceurs d'alerte en prenant à son compte les frais de procédure. Après un long procès qui alla jusqu'au [Tribunal fédéral](#), toutes les accusations furent confirmées.

⇒ Il est à noter que ce procès et cette première victoire importante contre l'industrie du tabac n'aurait jamais pu avoir lieu sans le soutien financier inconditionnel du Canton de Genève.

### 2.3.3 – Bilan

#### 2.3.3.1 Un chantier à poursuivre

En France, cette loi, loin d'être un véritablement « bouclier protecteur » comme elle avait originellement vocation à l'être, n'est encore que le début d'un véritable travail législatif autour de la protection du statut du lanceur d'alerte. Il conviendrait que l'opinion publique et les médias poursuivent leur soutien actif en la matière afin de créer la pression nécessaire permettant d'arriver à une protection élargie et efficace du lanceur d'alerte.

### **De nouvelles idées pour aller plus loin....**

#### 2.3.3.2 Besoin d'harmonisation au niveau mondial

De nombreuses lois existent au niveau national qu'il convient d'harmoniser ; avant de le faire au niveau mondial où cohabitent difficilement diverses législations ; elles sont parfois contradictoires, incohérentes et rendent difficiles les actions au niveau supranational alors que de nombreux dangers à dénoncer sont pourtant d'ordre mondial (ex : usage de l'amiante, tabac, pesticides, plombs, ondes, radiations nucléaires, nano particules etc...)

### 2.3.3.3 - Besoin de soutien moral, logistique, et financier

Le but de la loi de 2013 est, en quelque sorte, « d'encourager les vocations » des lanceurs d'alerte. Mais pour y arriver, il conviendrait de parfaire cette loi ; quelques idées offertes

- Moral et logistique : Afin de créer ce climat propice à l'engagement citoyen des lanceurs d'alerte, il pourrait être créé « une maison des lanceurs d'alertes », et/ou à défaut un N° de tel « SOS lanceurs d'alertes » pour aider, soutenir, encadrer, guider les potentiels lanceurs d'alertes. En effet, entre l'envie et le passage à l'acte, un véritable chemin du combattant est à parcourir et beaucoup de personnes sont arrêtés par ces risques et difficultés techniques (attaques pour diffamation, licenciement, procès, difficulté à retrouver du travail etc..) . Il semblerait que la plateforme PILA (voir chapitre 7.5.2) en cours de constitution remplirait cette fonction (initiative à suivre) .
- Financier : A l'image de la Suisse dans l'affaire Rylander, il serait bon que l'état puisse créer un **fond de soutien financier** permettant aux lanceurs d'alerte de **financer la procédure** et ainsi de se battre financièrement à armes égales contre les puissants lobbies industriels et financiers .  
Le lanceur d'alerte ayant, la plupart du temps, un lien de subordination avec l'entreprise qu'il dénonce, il conviendrait de lui offrir un **revenu de compensation** couvrant la perte de salaire probable.

Ces diverses propositions permettraient de créer un climat où les citoyens se sentiraient incités -- car protégés -- à défendre l'intérêt général.

### 2.3.4 – Perspectives futures

#### 2.3.4.1 - Vers une couverture anonyme virtuelle et ultra sécurisée, en lien avec les médias ?

Programme collaboratif d'envergure nationale, visant à faciliter la tâche des « lanceurs d'alerte », tout en leur permettant de rester anonymes, par peur de représailles :

En **Hollande**, durant l'été 2013, Teun Gautier, alors directeur de l'hebdomadaire Groene Amsterdammer, décide que les médias doivent en faire plus pour protéger les lanceurs d'alerte : « *Ils sont un maillon essentiel dans le système démocratique de l'équilibre des pouvoirs. Nous devons encourager cette démarche courageuse* ». Il nourrit alors le projet de créer un **site Internet sécurisé, commun à plusieurs médias**, sur lequel les lanceurs d'alerte viendraient apporter leurs témoignages et transmettre leurs documents sans se faire connaître de quiconque – pas même des journalistes, qui ne protègent pas toujours assez bien leurs sources. Teun Gautier présente son projet à l'ONG hollandaise Netwerk Democratie, dont la mission est de promouvoir la « démocratie en ligne » sous toutes ses formes. L'association le soutient en créant la plateforme [PubLeaks](#).

**En France, un projet de plateforme similaire de protection des lanceurs d'alerte vient d'être lancé** par William Bourdon, président de l'association Sherpa qui regroupe des juristes spécialisés dans la lutte anti-corruption, ainsi que Edwy Plenel, président de Mediapart, et Gérard Ryle, directeur de l'International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ).

#### 2.3.4.2 - Vers une couverture mondiale ?

Baptisé **Plateforme internationale des lanceurs d'alertes (PILA)**, ce nouvel organisme, dont l'enregistrement officiel est en cours, se veut être un « guichet unique » de services juridiques, de droit et de conseils visant à informer, protéger, mais également à défendre, à l'échelle planétaire, les lanceurs d'alerte.

Développée en **Europe** dans un premier temps, puis dans le **monde entier**, cette structure offrira le conseil juridique nécessaire à ceux qui s'engagent dans la révélation d'affaires d'intérêt général. Construite en collaboration avec des ONG (des partenariats sont en cours d'élaboration en Grande-Bretagne, en Allemagne,

aux Pays-Bas et en Australie), cette plate-forme s'appuiera sur des juristes spécialisés, afin d'aider, de défendre, voire d'abriter, les lanceurs d'alerte partout dans le monde, y compris dans les pays où une loi, parfois inefficace, les protège.

Vers un bouclier de solidarité internationale ?

Cette nouvelle plate-forme serait « *plus que nécessaire* » selon l'avocat M Bourdon, particulièrement à une époque où les défenseurs des droits civils, les militants anticorruption, les chiens de garde de la démocratie sensibles aux dérives liberticides, se voient aussi menacés que les dissidents dans des régimes totalitaires.

**« Le renouveau de nos démocraties passe désormais par la protection des lanceurs d'alerte »,** résume M. Bourdon.

#### 2.3.4.3 - Vers un statut moral et éthique du lanceur d'alerte ?

*Lanceur d'alerte : la conscience humaine de nos démocraties ?*

En démocratie, la liberté n'est pas absolue en ce sens qu'elle s'arrête là où commence celle des autres. De même, la transparence, au fondement du contrôle démocratique, ne proscribit aucunement cette part justifiée d'opacité indispensable à la conduite des affaires publiques ou de celles de l'entreprise. Cependant, l'usage du secret à des fins illicites est comme le détournement d'un pouvoir délégué à des fins privées, une forme de corruption. C'est face à ce dilemme que les lanceurs d'alerte font usage de leur bon sens démocratique

D'une façon générale, ils savent que l'obéissance aveugle peut, et l'histoire l'a montré, faire plus de dégâts que la désobéissance bien tempérée. La démocratie est fragile, temporaire puisque sujette à des détournements, des étouffements, des confiscations et des régressions et ils en ont conscience. Ils distinguent entre la part d'opacité indispensable à la conduite d'une guerre économique ou militaire et celle qui tient à la folie d'un pouvoir que ne contient plus aucun contre-pouvoir. Ils savent que la docilité peut parfois être un crime et l'insurrection un droit.

Ils sacrifient leur intérêt personnel et leur carrière au nom de leur conscience morale pour empêcher la mise en danger d'autrui par les industries alimentaires ou pharmaceutiques, ou pour mettre fin dans l'intérêt de tous à des pratiques illégales au sein de leur entreprise ou de leur administration. Pour leur acte de bravoure, ils peuvent être licenciés, agressés, conduits au suicide, poursuivis en justice pour diffamation ou violation du secret professionnel et rester sur des listes noires même s'ils gagnent leur procès.

Sans eux pourtant, l'amiante ne serait pas interdit, les banques multiplieraient leurs dérives financières, la corruption serait pire, le secret dissimulerait encore bon nombre de turpitudes de nos entreprises et administrations, nos libertés individuelles seraient sensiblement réduites.

N'incarnent-ils pas les figures modernes de la conscience humaine de nos démocraties ?

Il faut néanmoins souligner avec quelle prudence il convient de traiter l'information révélée. A rappeler l'histoire du fondateur de Wikileaks, Julian Assange, dont la façon de livrer ses infos sans considération des personnes de qui elles peuvent mettre la vie en danger peut être très inquiétante.

#### 2.3.4.4 - Vers la reconnaissance morale ultime ?

Longtemps ignorés ou mis au banc de leur communauté, les lanceurs d'alerte semblent avoir acquis ces dernières années une nouvelle légitimité dans l'espace public. Leur sacrifice pour le bien commun suscite encore trop souvent la suspicion mais de plus en plus, à l'inverse, ils inspirent le respect. Le temps où le lanceur d'alertes était perçu comme un traître ou un délateur ingrat, un ennemi du système qui l'avait nourri n'est plus aussi classique et systématique. Il semblerait que se profile petit à petit le temps où l'homme ou la femme défendant l'intérêt général dans un but altruiste soit maintenant couronné d'une image positive, considéré comme le « héros courageux des temps modernes ».

En tant que sentinelles de la démocratie, le temps de la récompense serait-il venu ? A ce titre on peut noter :

- ✚ en 2002 Times Magazine a fait sa une autour du prix « whistler blower » qu'il a décerné à 4 femmes.
- ✚ la remise symbolique du prix Pulitzer décerné aux journaux (The Guardian et The Washington Post) qui ont publié les révélations d'Edward Snowden « pour un exemple à distinguer de service public méritoire ».
- ✚ Le lancement par l'hebdomadaire français, L'Express, d'un manifeste, accompagné d'une pétition en ligne, soutenu par une cinquantaine de personnalités, pour obtenir de la France, qu'elle accorde l'asile à l'ancien consultant de la NSA, en fuite en Russie.
- ✚ Enfin la proposition au comité Nobel norvégien, par EELV, de décerner le prix Nobel de la paix à Edward Snowden, « afin de saluer sa contribution à la protection de nos droits universels, dont le droit à la vie privée et la liberté d'expression »...

Signe d'un changement de paradigme moral et éthique ? Certainement. Mais le chemin reste long et parsemé d'embûches pour les lanceurs d'alerte ; l'engagement et le soutien citoyen est plus que jamais nécessaire et souhaité si l'on veut que ces vigies de la démocratie puissent poursuivre leur éclosion et qu'une nouvelle ère de transparence et de moralisation de la vie économique comme politique advienne. Le courage de tous est sollicité !

#### 2.3.4.5 - Lanceur d'alerte et désobéissance civile : même combat !

- ✚ Lanceurs d'alerte et désobéissance nourrissent les mêmes idéaux de justice et de protection de l'intérêt général. On notera la vigueur des mouvements de désobéissance civile en France. Un nombre impressionnant de citoyens s'engagent contre des projets qu'ils jugent inutiles, dangereux, disproportionnés dans leur taille et leur coût, détournés de leur objectif initial, voire financés par la corruption à divers échelons etc... A seul titre d'exemple [l'arrêt de la voie verte sur la rive du lac Saint-Point dans le Doubs](#), comme bien d'autres projets.
- ✚ Signe des temps, cette poussée citoyenne dépasse les frontières de l'hexagone et semble enflammer l'Asie : le mouvement des jeunes étudiants de Hong Kong font preuve de désobéissance civile en défiant le gouvernement chinois pour plus de démocratie.

*« Touche à sa fin le jour où nous nous taisons alors que nous aurions dû parler »  
(Martin Luther King)*

## 2.4 – L'appel à des territoires hautement citoyens (THC)

D'octobre 2013 à mars 2014, Armel Le Coz a effectué un tour de France<sup>111</sup> des innovations démocratiques, rencontrant plus de 100 élus, candidats aux élections municipales et porteurs d'alternatives.

Plutôt que de dresser un simple bilan de ces rencontres, il a lancé un double appel, auprès des citoyens d'abord et des élus ensuite. Un appel à initier ensemble une transition démocratique vers des **Territoires Hautement Citoyens**.

### *Programme Territoires Hautement Citoyens*

Territoires Hautement Citoyens (THC) vise à accompagner et mettre en réseau les collectivités qui souhaitent ouvrir leur mode de gouvernance en concertation avec les habitants, vers plus de transparence et de participation, pour des territoires plus collaboratifs.

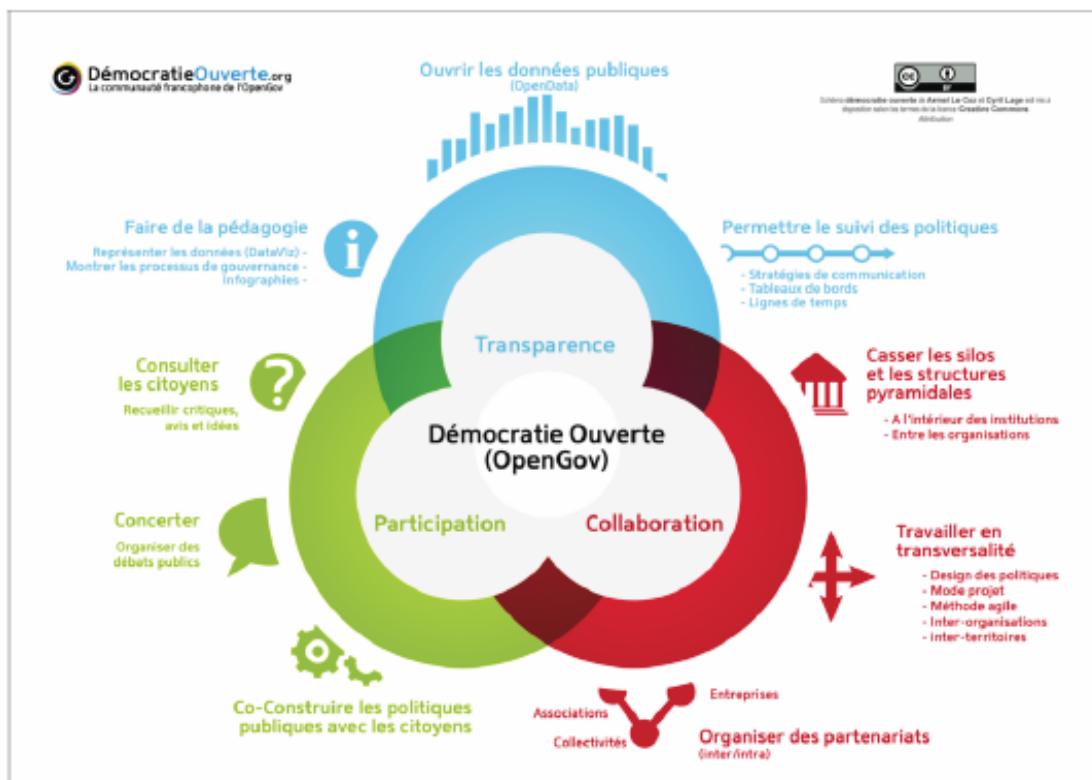
L'association Démocratie Ouverte propose un programme aux collectivités, sous forme de partenariat (avec convention d'objectifs).

À compter de la signature de la convention d'objectifs, le programme dure 24 mois et se déroule en 5 phases. Il propose différentes ressources et actions continues.

### Vers une ouverture des modes de gouvernance

Le programme Territoires Hautement Citoyens est porté par le collectif Démocratie Ouverte ([www.democratieouverte.org](http://www.democratieouverte.org)) qui regroupe des citoyens, élus, innovateurs et défricheurs d'une démocratie plus efficace et légitime.

Les valeurs du collectif sont résumées dans ce schéma :

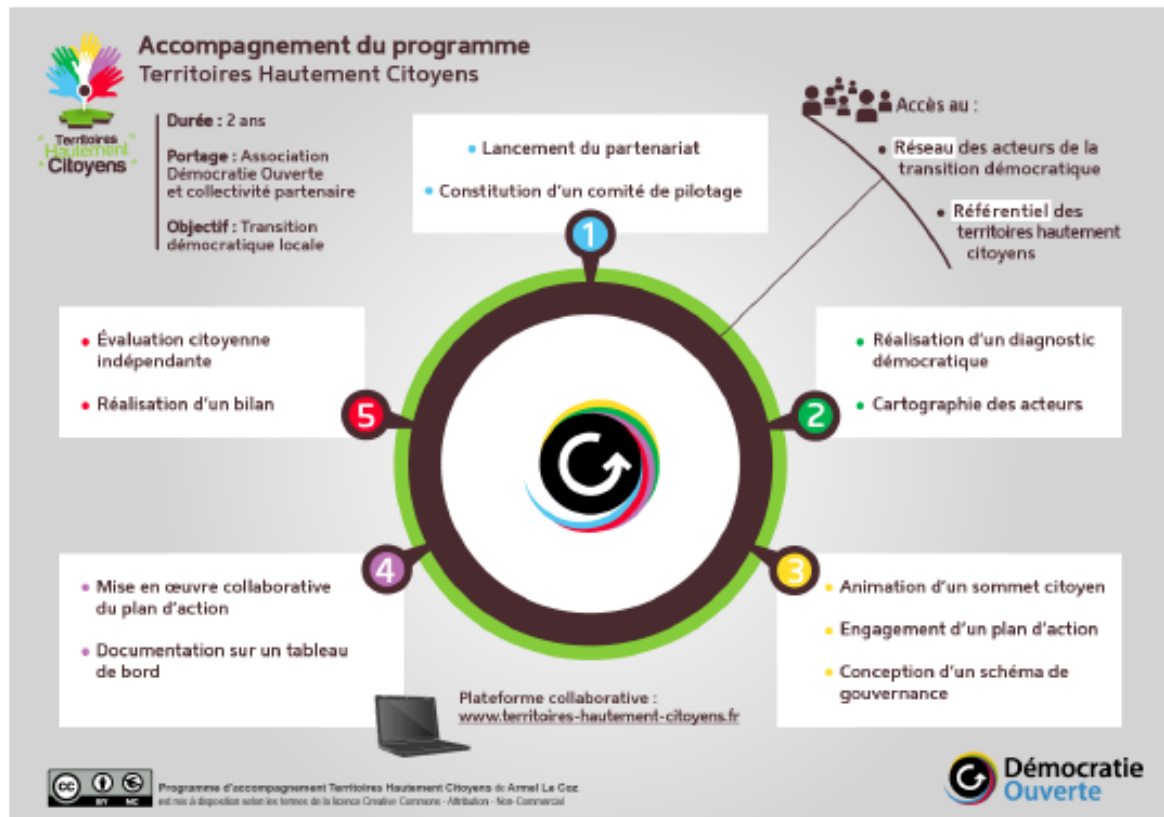


111

Voir annexe 9 : « sur les routes de la démocratie, le tour de France d'Armel Le Coz »

L'objectif du programme est de permettre aux collectivités d'installer et de faire vivre une gouvernance ouverte sur leur territoire, ce qui implique une transparence de l'action publique, une implication des habitants et une contribution active des acteurs locaux aux prises de décisions et à la mise en oeuvre des services publics et de biens communs.

### Schéma récapitulatif du programme



Le programme Territoires Hautement Citoyens propose différentes étapes successives dédiées à transformer la gouvernance du territoire. Une collectivité peut entrer dans le programme à n'importe quelle étape : elle devra alors renseigner les opérations déjà effectuées et pourra ainsi mettre en valeur les actions précédemment entreprises pour ouvrir sa gouvernance.

Voilà les grands principes pour les territoires qui s'engagent dans THC :

1. Signer une convention d'objectifs avec l'association Démocratie Ouverte et créer un comité de pilotage du programme.
2. Réaliser un diagnostic de la gouvernance du territoire et une cartographie des acteurs citoyens du territoire.
3. Organiser un sommet citoyen pour définir un nouveau schéma de gouvernance puis s'engager sur un plan d'action permettant de concrétiser le nouveau schéma de gouvernance.
4. Mettre en œuvre ce plan d'action de manière collaborative et dans un principe d'amélioration continue.
5. Évaluer l'ensemble de la démarche.

La première ville à s'être engagée dans ce programme est Mulhouse, qui devrait être suivie de plusieurs autres collectivités en 2015.

## 3 – Quelques méthodes pour avancer

### 3.1 – L'éthique du débat

L'un des groupes de travail du collectif Pacte Civique du Rhône s'est penché sur l'éthique du débat pendant deux années et a produit une fiche qu'on trouvera en annexe 10.

Il a animé, lors des dialogues en Humanité 2014<sup>112</sup>, deux « ateliers du sensible », consistant à expérimenter à travers un exercice l'éthique du débat, à partir de règles simples affichées et distribuées en début de séance.

Chaque atelier (un le vendredi et un le dimanche) a rassemblé une douzaine de participants, sur des bancs installés sous les grands arbres du parc. A l'issue de la séance, la fiche élaborée par le groupe de travail a été distribuée.

Deux militants du Pacte Civique ont joué l'un, le rôle de modérateur de la parole, l'autre de gardien du temps et ont proposé de choisir un thème pour le débat.

#### QUELQUES REGLES ESSENTIELLES DE L'ETHIQUE DU DEBAT

- ✓ DEMANDER LA PAROLE
- ✓ ATTENDRE QU'ELLE SOIT DONNEE
- ✓ ADOPTER UNE ECOUTE BIENVEILLANTE
- ✓ DIRE « JE »
- ✓ ARGUMENTER
- ✓ S'APPUYER SUR DES FAITS ET DES EXPERIENCES
- ✓ NE PAS REAGIR (PAS DE PING-PONG)
- ✓ ETRE CONCIS(E)
- ✓ PARLER POUR ENRICHIR LA REFLEXION



L'atelier s'est déroulé en deux temps :

- ✚ pendant environ une heure, débat sur le fond en respectant les règles énoncées
- ✚ dans un deuxième temps, il s'est agi d'analyser le cadre de l'exercice, chacun donnant son avis sur l'organisation, l'intérêt des règles et leur respect, les limites, chacun s'exprimant librement sur sa satisfaction...

Quelques remarques de participants :

- ✚ ça n'a pas permis de trancher sur le sujet débattu, mais d'aller bien au delà en terme de richesses des idées échangées
- ✚ les règles sur la répartition de la parole sont ressenties comme limitant la spontanéité.
- ✚ Une écolière et d'autres ont dit apprécier que chacun puisse parler et être écouté, et que l'on devrait apprendre cela à l'école tant c'est important et précieux.

112

Voir le site : <http://dialoguesenhumanite.org/>

## 3.2 – Les rendez-vous de la convivialité citoyenne

Dans le rapport 2013 de l'OCQD, il était présenté de nouvelles méthodes pour débattre, d'une part la construction des désaccords féconds, d'autre part l'éthique du débat. Dans ce rapport 2014, il est présenté, en annexe 11, une méthode originale pour aider à la réalisation d'initiatives, les *Rendez-vous de la convivialité citoyenne*.

L'objectif est d'**aider une personne ou un groupe qui veut promouvoir un projet à le présenter, à le discuter, à l'améliorer et à rechercher des appuis.**

Cette méthode a été testée dans le cadre des Etats généraux du pouvoir citoyen sur diverses propositions : assemblée virtuelle ; fête du travail, fête de l'emploi ; transition citoyenne. Elle permet de partager un récit, puis de développer l'imaginaire et la reliance autour de ce récit.

## 3.3 – Le tirage au sort

### 3.3.1 - Introduction :

Le tirage au sort comme outil au service de la démocratie connaît une nouvelle faveur : il est utilisé de plus en plus souvent dans des processus variés ; les chercheurs<sup>113</sup> s'y intéressent de plus en plus. Plusieurs associations (Attac, Fondapol, Gentils Virus), et des partis politiques (EELV, Nouvelle donne) l'expérimentent ou le préconisent pour renouveler la démocratie représentative.

### 3.3.2 - Historique :

Le tirage au sort est utilisé depuis l'antiquité ; deux exemples connus :

- ✚ Athènes dans l'antiquité : désignation de certains responsables politiques
- ✚ Républiques de Venise et de Florence : désignation des grands électeurs pour l'élection des responsables ; par exemple, l'élection du doge suivait un processus complexe faisant alterner tirage au sort et élection de grands électeurs, nécessitant pas moins de 9 tours de scrutin.

Dans l'antiquité, le tirage au sort était censé traduire la volonté des dieux.

Les grands penseurs de la démocratie (Aristote, Montesquieu, Rousseau, Harrington, Tocqueville...) s'accordent à reconnaître que « **le tirage au sort est démocratique et l'élection est aristocratique** », même si tous ne défendent pas nécessairement la première solution.

En France, la référence en matière de tirage au sort reste la constitution des jurys d'assise, institués à la suite de la révolution de 1789.

### 3.3.3 - Quelques expériences récentes :

Liste non exhaustive d'applications récentes, et variées, du tirage au sort :

#### Constitution islandaise

Fin 2010, une assemblée nationale de 1000 personnes tirées au sort est chargée d'établir le cahier des charges de la nouvelle constitution. Celle-ci a été ensuite préparée par une assemblée constituante élue de 25 personnes ordinaires (parlementaires exclus) puis validée par référendum (octobre 2012). Suite à un changement de majorité au parlement (mai 2013), elle n'a pas encore été ratifiée par celui-ci.

<sup>113</sup>

Notamment : Etienne Chouard, Yves Sintomer, Gil Delannoï.



### Irlande

De décembre 2012 à décembre 2013, à l'initiative du gouvernement, une convention réunissant représentants politiques (33) et simples citoyens tirés au sort (66) s'est attelée à la remise à jour de la constitution de 1937. Les résultats sont spectaculaires : cette assemblée a révisé 8 articles de la Constitution irlandaise, notamment celui sur le mariage homosexuel.

### La journée citoyenne du 25 mai 2013

Dans le cadre du Débat National sur la Transition Energétique<sup>114</sup>, constitution de panels de citoyens représentatifs (un millier de participants) ; formation, préparation, délibération, restitution, conclusions.

### G1000 – Belgique

Via un recrutement aléatoire par un bureau indépendant, 704 citoyens ont participé au sommet citoyen le 11 novembre 2011 à Bruxelles. A partir du 14 septembre 2012, 32 citoyens ont travaillé sur les propositions faites lors du Sommet citoyen, et ont rendu des recommandations à la fin du processus. Consultation publique à grande échelle de la population via le site internet du G1000.



### Nouvelle Donne

Sélection des candidats aux élections européennes de 2014 : constitution de la commission électorale désignant la 1<sup>ère</sup> partie de la liste et désignation directe des candidats de la 2<sup>ème</sup> partie.

### Conseils citoyens (politique de la ville)

Le « cadre de référence des conseils citoyens » (juin 2014) prévoit l'utilisation du tirage au sort pour la constitution des conseils citoyens ; système un peu complexe ; pour partie à partir de listes de volontaires identifiés (pour en diminuer le nombre).

### Conseil de développement du Grand Lyon

Le collège citoyen est désigné par tirage au sort à partir d'une liste de volontaires. Réflexion en cours pour élargir le tirage au sort à l'ensemble de la population.

### Commune de Kingersheim

Une partie des représentants des habitants dans les conseils participatifs (accompagnant les grands projets, comprenant également des représentants des entreprises, des associations ... suivant le sujet à traiter) est tirée au sort.

NB : les habitants désignés par le sort se désistent souvent ; il faut donc un tirage d'une cinquantaine pour avoir une dizaine de participants.

### Berlin

Les jurys citoyens (Bürgerforum) sont notamment utilisés depuis 2001 dans 17 quartiers de Berlin pour décider d'une partie de leur budget (500 000 euros).

### *3.3.4 - Les avantages :*

- ✚ Grande variété de modalités : désignation de responsables par tirage au sort, ou par élection indirecte (grands électeurs tirés au sort), constitution d'assemblées délibérantes, sélection d'un groupe restreint à partir d'un panel large de volontaires, ou de candidats sélectionnés pour leur compétence, ...

<sup>114</sup>

Voir rapport OCQD 2013, page 16.

- ✚ Découplage candidat – élu : le tirage au sort (direct ou via des grands électeurs qui votent) évite la phase campagne électorale coûteuse, et concentre la sélection sur les qualités d'élu et non pas sur les qualités de communicant qui font les bons candidats.
- ✚ Résistance à la corruption (pas de précampagne à financer)
- ✚ Elargissement démocratique : le tirage au sort rend plausible pour chaque citoyen de détenir une part de pouvoir.
- ✚ Représentativité : les catégories socioprofessionnelles, les âges, les sexes, les opinions peuvent être représentées fidèlement, à certaines conditions : soit la constitution de panels représentatifs, soit la désignation d'échantillons numériquement importants.
- ✚ Education populaire : la pratique de la délibération et des affaires publiques forme les personnes désignées par le sort (qui ne sont « plus comme avant ») ; la perspective, pour tout un chacun, d'accéder au pouvoir incite à généraliser la formation citoyenne.
- ✚ Entre démocratie directe et démocratie participative : la démocratie directe par référendum permet l'expression de tous, mais chaque citoyen est laissé seul face à un choix politique, alors que le tirage au sort de panels de citoyens permet la délibération, donc la réflexion, l'approfondissement, l'enrichissement collectif.
- ✚ Neutralité émotionnelle : le tirage au sort est un mécanisme externe et neutre, empêchant les déchirements entre factions, et préservant l'ego de ceux qui ne sont pas désignés.
- ✚ Mandat unique : les chances d'être désigné plusieurs fois par le sort sont infimes. Le tirage au sort direct impose donc pratiquement le mandat unique, arme puissante contre la professionnalisation du personnel politique.

### 3.3.5 - Les inconvénients :

- ✚ Manque de solennité du mandat : la désignation par le sort (qui ne représente plus la volonté divine) prive le mandaté de l'assise populaire symbolique que confère le suffrage universel. Quels nouveaux ingrédients peuvent le motiver au dévouement, à la responsabilité, à la conscience civique ?
- ✚ Le risque de désigner des incompetents : le tirage au sort « pur et dur » n'opère aucune sélection des candidats, contrairement au suffrage universel, où les candidats sont présentés, donc sélectionnés, par les partis politiques. Pour se prémunir contre ce risque, on peut restreindre le tirage à une population présélectionnée, par l'imposition de certaines conditions (par exemple : casier judiciaire vierge, niveau d'études minimum ...). Bien entendu, plus on impose des conditions et plus on « biaise » la population élue, qui devient de moins en moins représentative.
- ✚ Le coût : comme tout processus participatif, le tirage au sort présente un coût certain : appel à des spécialistes pour la constitution de panels représentatifs, mise à disposition de locaux, formation et défraiement des désignés, information, communication, etc. Reste à évaluer au cas par cas si des économies sur les procédures de la démocratie représentative sont susceptibles de compenser ce coût.
- ✚ Le temps long : le mandat unique imposé par le tirage au sort peut, dans certains cas, s'avérer néfaste ; il interdit de constituer des équipes stables mettant en œuvre des politiques de long terme. C'est particulièrement vrai de certaines fonctions exécutives, voire parlementaires (les députés européens, en particulier, ont besoin d'un apprentissage assez long avant de savoir nager efficacement dans les arcanes des institutions européennes).

### 3.3.6 - Les conditions :

- ✚ Adapter la formule au problème posé : il y a une infinité de solutions, associant souvent tirage au sort et élection, pour résoudre un problème de manière démocratique ; le pire serait de se bloquer sur une procédure unique et d'empêcher la créativité démocratique de s'épanouir.

- ✚ Assurer la représentativité de la population désignée par le sort : à cet égard, la constitution de panels représentatifs est à recommander : elle ne présente aucune difficulté, ni théorique, ni pratique ; en revanche, elle entraîne un certain coût.
- ✚ Assurer la formation des personnes désignées par le sort, ce qui nécessite de mobiliser quelques moyens, et pose un problème ardu, mais incontournable : l'objectivité de la formation dispensée.
- ✚ Rendre la désignation attractive, valoriser la mission du désigné ; mais ne jamais l'imposer : la possibilité de retrait sans aucun préjudice du désigné par le sort doit être clairement établie.
- ✚ Définir avec soin la durée du mandat des désignés, en fonction de la nature de celui-ci ; trouver le meilleur compromis entre efficacité (tendant à allonger le mandat) et élargissement démocratique (tendant à le raccourcir).
- ✚ Dédommager le temps passé, pour permettre à toutes les catégories socioprofessionnelles d'être parties prenantes ; si on ne le fait pas, on crée de nouvelles inégalités par le temps et par l'argent.
- ✚ Assurer un vrai contrôle citoyen des mandatés tirés au sort, et définir des conditions de révocabilité permettant de réagir en cas d'incompétence manifeste.



### 3.3.7 - Conclusion :

Les expérimentations récentes, même si nous manquons de recul pour les évaluer, incitent à penser que le tirage au sort, dans ses modalités infiniment variées, constitue une « trousse à outils » indispensable dans la panoplie des processus participatifs susceptibles d'améliorer la qualité de notre vie démocratique. De larges expérimentations sont nécessaires pour mieux discerner les domaines où son application apporte des progrès décisifs. Il faut les lancer, chaque fois que son utilisation semble pertinente.

-----

## Conclusion du rapport

Le premier rapport 2013 de l'OCQD se voulait « à la fois un appel à une prise de conscience de l'importance d'améliorer la qualité de notre vie démocratique pour inventer notre futur commun, une contribution à la façon de redonner confiance dans notre système politique et un outil pour la promotion et la relance des initiatives et des mouvements citoyens. »

Ce second rapport s'inscrit dans la lignée du premier, montrant à nouveau notre difficulté de réformer, mais aussi la richesse des initiatives citoyennes ; il innove cependant en introduisant des analyses des deux campagnes électorales de 2014, et une première approche du rôle des médias.

Nous sommes conscients des **limites** de notre travail, et en particulier des nombreux sujets intéressants non couverts par ce rapport, notamment l'observation de la qualité démocratique dans les entreprises (dialogue social, mais aussi assemblées d'actionnaires), dans les conseils d'école, les assemblées de copropriétaires, etc.

Le travail de l'OCQD s'inscrit au cœur de la seconde phase du Pacte civique (2015-2017), dont la qualité démocratique constitue **le fil conducteur**. Il doit nous permettre d'évaluer de mieux en mieux les évolutions positives et négatives de notre vie démocratique au sens large.

Nous avons prévu en 2015 de continuer à travailler sur **le rôle des médias** et sur **les initiatives citoyennes**, mais aussi de dresser un premier bilan des **réformes territoriales** et, si possible, d'aborder la **place de l'écologie**, politique mais aussi citoyenne, dans le paysage français, à l'occasion de la grande conférence sur le climat que notre pays accueillera fin 2015.

Les événements de janvier 2015 vont aussi nous conduire à suivre la façon dont le gouvernement et la société française réagissent en matière de politiques de **sécurité**, mais aussi **d'intégration, de laïcité, de citoyenneté**, et plus largement de mise en œuvre de **la valeur républicaine de fraternité**.

Notre ambition reste de nourrir et d'enrichir la délibération citoyenne, de mieux comprendre les interactions entre acteurs de notre vie démocratique, de contribuer à l'extension et l'amélioration des méthodes démocratiques, de valoriser les apports civiques et de contribuer à promouvoir **les remèdes aux maux de notre démocratie**.

### *Observer, c'est déjà agir ...*

Après 2 ans et demi de fonctionnement, nous n'avons plus de doutes sur l'intérêt que présentent nos travaux pour le développement démocratique de notre société. Mais nous sommes extrêmement limités par les moyens dont nous disposons :

- ✚ **Moyens humains**, bénévoles surtout, pour participer à nos observations, fût-ce de manière très limitée. Nous avons besoin de renforts, même très ponctuels, pour élargir le champ de nos observations.
- ✚ **Moyens financiers** pour assurer à nos rapports une diffusion moins confidentielle et peser vraiment sur le devenir démocratique de notre société.

***Si ce rapport vous a intéressé(e), n'hésitez pas à proposer votre propre contribution : vous pouvez nous écrire, participer au groupe OCQD ou contribuer à certaines observations, ou encore prendre part aux activités des collectifs locaux du Pacte Civique, également nous aider financièrement.***

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

## Liste des annexes

### **Partie 1 : Les élections de l'année**

1. Rapport de [Questionnezvos candidats.org](http://Questionnezvos candidats.org) analysant les élections municipales et européennes 2014.

### **Partie 2 : les médias**

2. Grille d'observation des journaux télévisés
3. La pratique des médias d'un militant du Pacte Civique (Jean-Claude Devèze)
4. Place des lecteurs dans la presse écrite quotidienne nationale

### **Partie 4 : Initiatives et méthodes démocratiques**

5. Page de garde du « Guide pour agir dans un CICA »
6. Le budget participatif (Christian Fauliau)
7. Alternatiba : appel de Bayonne
8. Petite bibliographie sur les lanceurs d'alerte
9. Sur les routes de la démocratie, le tour de France d'Armel Le Coz
10. Fiche « éthique du débat »
11. Fiche méthodologique « Les rendez-vous de la convivialité citoyenne »
12. Les cinq lois françaises traitant des lanceurs d'alerte

Toutes les annexes peuvent être téléchargées sur :

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